

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-estado 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 Metrôpoles. 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.observatoriodasmetrolopes.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



Observatório
das Metrópoles
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRAPITAL

REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Ficha Técnica da Pesquisa

Presidenta da República

Dilma Rousseff

Ministério das Cidades

Ministro das Cidades

Mário Negromonte

Secretário Nacional de Programas

Urbanos (Substituto)

Celso Santos Carvalho

Departamento de Planejamento Urbano

Daniel Todtmann Montandon

Departamento de Assuntos Fundiários

Urbanos e Prevenção de Riscos

Sandra Bernardes Ribeiro

Departamento de Apoio à Gestão

Municipal e Territorial

Pedro Henrique Dücker Bastos

Equipe Ministério das Cidades

Ana Margarida Botafogo Koatz

Arquimedes Belo Paiva

Bruna Martins de Melo

Daniel Todtmann Montandon

Fabiana Borges da Silva Moreira

Luciana Gill Barbosa

Marcel Cláudio Sant'Ana

Nathan Belcavello de Oliveira

Patrícia Roberta Pezzolo

Paula Regina Comin Cabral

Renata Helena da Silva

Roberto Luis Torres Aquino

Rodrigo de Almeida Santos

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

Prof. Jorge Natal

Diretor

Prof. Orlando Alves dos Santos Junior

*Vice-Diretor e Coordenador do Programa
de Pós-Graduação*

Prof^a. Cláudia Pfeiffer

*Coordenadora de Pesquisa, Documentação,
Divulgação e Extensão*

Observatório das Metrôpoles

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Geral

Coordenação Executiva

Orlando Alves dos Santos Junior

*Coordenador Geral (IPPUR/UFRJ –
Observatório das Metrôpoles)*

Daniel Montandon

Ministério das Cidades

Grazia de Grazia

Ministério das Cidades – 2007-2008

Nelson Saule

Polis

Regina Ferreira

FASE

Raquel Rolnik

FAU/USP

Benny Schvasberg

UnB

Coordenadores Regionais

AL Regina Dulce Barbosa Lins <i>UFAL</i>	PA Simaia Mercês <i>UFPA – Observatório das Metrópoles</i>
AM Jussara Maria Pordeus e Silva <i>UEA</i>	PB Fernanda Costa <i>Cooperativa Genesis</i>
AP Gerson González <i>Instituto EcoVida</i>	PE Livia Miranda <i>FASE – Observatório das Metrópoles</i>
BA Ana Fernandes <i>Arquitetura-UFBA</i>	PI Luiz Eugênio Carvalho <i>UFPI</i>
CE Valéria Pinheiro <i>Cearah Periferia - Observ. das Metrópoles</i>	PR Gislene Pereira <i>UFPR – Observatório das Metrópoles</i>
DF Neio Campos <i>UnB/NEUR</i>	RJ Mauro Santos <i>FASE – Observatório das Metrópoles</i>
ES André Tomoyuki Abe <i>UFES</i>	RN Dulce Bentes <i>UFRN – Observatório das Metrópoles</i>
GO Aristides Moysés <i>PUC Goiás – Observ. das Metrópoles</i>	RO Emanuel Pontes Meirelles <i>CEAP</i>
MA Frederico Lago Burnett <i>UEMA</i>	RS Regina Maria Pozzobon <i>CIDADE</i>
MG Renato Barbosa Fontes <i>Ação Urbana – Observ. das Metrópoles</i>	SC Luiz Alberto Souza <i>FURB/NEUR</i>
MT Eduardo Cairo Chiletto <i>UNIC</i>	SE Livia Miranda <i>FASE – Observatório das Metrópoles</i>
MS Ângelo Marcos Vieira de Arruda <i>UFMS</i>	SP Kazuo Nakano <i>Polis</i>
	TO Germana Pires Coriolano <i>Observatório das Metrópoles</i>

Assistentes de Pesquisa

Mariana Alves <i>Observatório das Metrópoles</i>	Patrícia Novaes <i>Observatório das Metrópoles</i>
Mariana Milão <i>Observatório das Metrópoles</i>	Carolina Santos <i>Observatório das Metrópoles</i>

Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano

Achilles Leal Filho <i>Governo do Estado da Paraíba</i>	Antônio José de Araújo <i>Movimento Nac. de Luta pela Moradia</i>
Alexandra Reschke <i>Ministério do Planejamento, Orç. e Gestão</i>	Antônio Sérgio Porto Sampaio <i>Fed. Nac. Emp. Compra e Venda, Locação e Administração de Imóveis</i>
André Queiróz Guimarães <i>Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana</i>	Arlete Moysés Rodrigues <i>Associação dos Geógrafos Brasileiros</i>

Carlos Henrique de Oliveira
Central Única dos Trabalhadores

Celso Santos Carvalho
Ministério das Cidades

César Augusto Batista dos Santos Santos
Confederação Nac. de Ass. de Moradores

Edilza Maria da Silva Felipini
União Nacional por Moradia Popular

Edina Martins de Oliveira
Central Única dos Trabalhadores

Eduardo Lírio Guterra
Confederação Nac. dos Trab. em Transporte

Érica Cristina Castilho Diogo
Ministério da Cultura

Eugênia Glaucy Moura Ferreira
Governo do Estado de Roraima

Filadelfo Mendes Neto
Governo do Estado do Maranhão

Germana Pires Coriolano
Federação Nac. dos Arquitetos e Urbanistas

Hélio Hamilton Vieira Júnior
Associação Brasileira de COHABs

Iramar Cardoso da Silva
Movimento Nacional de Luta pela Moradia

João Deon da Silva
União Nacional por Moradia Popular

João Mendes da Rocha Neto
Ministério da Integração Nacional

José Roberto Geraldine Júnior
*Conselho Federal de Engenharia,
Arquitetura e Agronomia*

Julieta Aparecida Tolentino de Abraão
Central de Movimentos Populares

Jurandir Guatassara Boeira
Frente Nacional de Prefeitos

Karla Fabrícia M. dos Santos de Azevedo
*Centro pelo Direito à Moradia contra
Despejos*

Larissa Garcia Campagner
Conf. das Ass. Comerciais e Emp. do Brasil

Manoel Wanderley de Oliveira
Movimento Nac. da Micro e Peq. Empresa

Márcia Regina Sartori Damo
Ministério da Integração Nacional

Maria Clara da Silva Pereira
Movimento Nacional de Luta pela Moradia

Maria da Glória Rincon Ferreira
Governo do Distrito Federal

Maria Gorete Fernandes Nogueira
Conferência Nacional de Ass. de Moradores

Maria Teresa Peres de Souza
Caixa Econômica Federal

Mércia Maria Alves da Silva
*Centro Dom Helder Câmara de Estudos
e Ação Social*

Miguel Reis Afonso
Frente Nacional de Prefeitos

Nelma Maria Oliveira Lisboa
Governo do Estado de Sergipe

Nelson Saule Júnior
*Instituto de Estudos, Formação e Assessoria
em Políticas Sociais*

Orlando Santos Junior
*Assoc. Nac. de Pós-Graduação e Pesquisa
em Planejamento Urbano e Regional*

Paula Ravanelli Losada
*Secretaria de Relações Institucionais
da Presidência da República*

Sandro Veríssimo Oliveira de Miranda
Governo do Estado de Minas Gerais

Sergio Antonio Gonçalves
Ministério do Meio Ambiente

Usânia Aparecida Gomes
Central de Movimentos Populares

Valtuídes Mendes da Silva
Confederação Nac. de Ass. de Moradores

Vanessa Alexandra Santos Rezende
Confederação Nacional de Municípios

Veruska Ticiane Franklin de Carvalho
Confederação Nac. de Ass. de Moradores

Vitória Célia Buarque
União Nacional por Moradia Popular

Wilson Bley Lipski
Governo do Estado do Paraná

SUMÁRIO

- 11 – APRESENTAÇÃO
Mário Negromonte
- 13 – INTRODUÇÃO
Orlando Alves dos Santos Junior
Renata Helena da Silva
Marcel Claudio Sant’Ana
- 27 – **CAPÍTULO I**
SÍNTESE, DESAFIOS E RECOMENDAÇÕES
Orlando Alves dos Santos Junior
Daniel Todtmann Montandon
- 57 – **CAPÍTULO II**
O ACESSO À TERRA URBANIZADA
NOS PLANOS DIRETORES BRASILEIROS
Fabricio Leal de Oliveira
Rosane Biasotto
- 99 – **CAPÍTULO III**
O PLANO DIRETOR E A POLÍTICA DE HABITAÇÃO
Adauto Lucio Cardoso
Maria Cristina Bley da Silveira
- 127 – **CAPÍTULO IV**
SANEAMENTO AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES
MUNICIPAIS
Ana Lucia Britto

- 155** – **CAPÍTULO V**
A POLÍTICA DE MOBILIDADE
URBANA E OS PLANOS DIRETORES
Liane Nunes Born
- 173** – **CAPÍTULO VI**
A DIMENSÃO AMBIENTAL NOS PLANOS DIRETORES
DE MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UM OLHAR
PANORÂMICO SOBRE A EXPERIÊNCIA RECENTE
Heloisa Soares de Moura Costa
Ana Lúcia Goyatá Campante
Rogério Palhares Zschaber de Araújo
- 219** – **CAPÍTULO VII**
O TEMA METROPOLITANO
NOS PLANOS DIRETORES
Benny Schasberg
Alberto Lopes
- 255** – **CAPÍTULO VIII**
O SISTEMA DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO
DEMOCRÁTICA NOS PLANOS DIRETORES BRASILEIROS
Mauro Rego Monteiro dos Santos
- 281** – **CAPÍTULO IX**
EDUCAÇÃO CRÍTICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA
DAS CIDADES: A EXPERIÊNCIA DE CAPACITAÇÃO
NO ÂMBITO DO PROJETO DE AVALIAÇÃO
E CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO
DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS
Patrícia Ramos Novaes
- Anexo** – REDE DE AVALIAÇÃO E CAPACITAÇÃO
DVD PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS PLANOS
DIRETORES PARTICIPATIVOS:
1 Cadernos Técnicos
2 Estudos de Casos
3 Relatórios Estaduais

APRESENTAÇÃO

Mário Negromonte

Ministro das Cidades

DESDE SUA CRIAÇÃO, o Ministério das Cidades estruturou políticas e programas voltados à habitação, ao saneamento básico, ao transporte público coletivo e à mobilidade urbana, à regularização fundiária, ao planejamento urbano, dentre outros temas, de modo a reverter o passivo de desigualdade social das cidades brasileiras. São programas que operam com a lógica de enfrentamento das carências urbanas, como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), além de programas que visam a melhoria da gestão urbana, como o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana.

De modo transversal a esses programas, a gestão democrática está presente em todas as ações promovidas pelo Ministério das Cidades, tendo sua maior expressão no Conselho das Cidades, que tem participado ativamente dos avanços e debates sobre a política urbana, contribuindo sobremaneira para o fortalecimento da gestão democrática nos estados e municípios.

O planejamento urbano também é um tema transversal a todas as políticas do Ministério, tendo o Plano Diretor como o principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais. Depois de aprovado o Estatuto da Cidade em 2001, os municípios avançaram na elaboração dos Planos Diretores, num momento em que os principais programas nacionais de investimento em infraestrutura urbana ainda não estavam instituídos, como o PAC e o Minha Casa Minha Vida. Considerando que em 2011 o Estatuto completará dez anos, é oportuna sua avaliação e a retomada do planejamento

urbano, agora de forma articulada aos investimentos do PAC e do Programa Minha Casa Minha Vida.

A Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos é um projeto que realizou a avaliação qualitativa de Planos Diretores em todo o Brasil, em parceria com a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), através do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR), mobilizando a sociedade e os pesquisadores de todo o país, o que possibilitou a construção de um quadro do planejamento urbano no Brasil. Esperamos que a presente publicação, que reúne os resultados dessa pesquisa, contribua para o debate sobre a implementação do Estatuto da Cidade nos municípios e para a retomada do planejamento urbano no próximo ciclo decenal de Planos Diretores.

INTRODUÇÃO

Orlando Alves dos Santos Junior¹

Renata Helena da Silva²

Marcel Claudio Sant'Ana³

A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 trouxe para o seio da sociedade brasileira, recém empossada de seus direitos democráticos, um princípio básico para a equidade urbana e a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização: o princípio da função social da cidade e da propriedade. Este princípio, afirmado em nossa carta magna, fruto da mobilização da sociedade e de um processo de luta dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana, passou a compor um capítulo específico da nossa Constituição Federal: o da Política Urbana. Além desse princípio, o texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos e elegeu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, com elaboração compulsória para os municípios com mais de vinte mil habitantes.

Passada a criação desse marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano, tivemos que aguardar mais treze anos para que finalmente fosse criada uma lei federal que regulamentasse os artigos constitucionais que tratam da política urbana. A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto

-
- 1 Sociólogo, doutor em planejamento urbano e regional, professor do IPPUR/UFRJ e coordenador geral da pesquisa.
 - 2 Arquiteta e Urbanista, Especialista em Gestão Ambiental. Analista do Departamento de Planejamento Urbano, SNPU/MCidades.
 - 3 Arquiteto e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano. Assessor Técnico do Departamento de Planejamento Urbano, SNPU/MCidades.

da Cidade, além de reforçar o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, estende sua obrigatoriedade, antes definida apenas quanto ao porte populacional, para as cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, as integrantes de áreas de especial interesse turístico, as inseridas em áreas de influência de significativo impacto ambiental ou ainda aquelas nas quais o poder público pretenda utilizar os instrumentos definidos no § 4º do Art. 182 da Constituição Federal, que trata do devido aproveitamento do solo urbano. O Estatuto da Cidade trouxe, também, novos rumos para o desenvolvimento urbano a partir da afirmação de diretrizes, princípios e instrumentos voltados para a promoção do direito à cidade e para a gestão democrática.

Desta forma, além da promoção do Plano Diretor, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação sócio-espacial e da degradação ambiental. Buscou-se, também, oposição à lógica assimétrica entre centro e periferia, pois enquanto nas áreas centrais verificam-se os constantes investimentos públicos e uma urbanização consolidada e legalizada, nas áreas periféricas, sem contar os inúmeros conflitos sócio-espaciais, nota-se carência de investimentos públicos e urbanização precária.

O Plano Diretor, nos termos dados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, é peça chave para o enfrentamento desses problemas, contribuindo para a minimização do quadro de desigualdade urbana instalado, quando elaborado e implementado de forma eficaz.

Essa eficácia diz respeito a uma nova concepção de Plano Diretor pós-Estatuto, pois, embora o instrumento “plano diretor” seja anterior ao Estatuto da Cidade, o conceito de Plano Diretor e, principalmente, suas formas de elaboração foram adaptadas de um formato anterior, mais burocrático e tecnocrático, para uma prática com ampla participação da população. Neste contexto, ganhou destaque também a atuação da sociedade civil organizada, especialmente dos movimentos sociais envolvidos com a Reforma Urbana.

O objetivo principal do Plano Diretor, de definir a função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada a todos os segmentos sociais, de garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos a todos os cidadãos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa, pode ser atingido a partir da utilização dos

instrumentos definidos no Estatuto da Cidade, que dependem, por sua vez, de processos inovadores de gestão nos municípios.

É sabido, no entanto, que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano.

A atuação do Ministério das Cidades para apoiar o planejamento urbano nos municípios brasileiros

Tendo em vista as dificuldades enfrentadas pelos municípios brasileiros, o Ministério das Cidades, criado em 2003, passou a incentivar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios. Tal apoio é oportuno e necessário, pois embora o planejamento e a gestão territorial sejam de competência local, os municípios não estão plenamente preparados para exercer essa tarefa, visto que os problemas urbanos são de difícil solução, requerendo o apoio do Governo Federal e também dos Estados.

No âmbito do Ministério das Cidades, a Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) é a responsável pela coordenação das ações relacionadas ao planejamento urbano e tem buscado, desde sua criação, mobilizar, sensibilizar e capacitar os municípios, bem como disponibilizar meios e recursos para que estes consigam efetivar uma política urbana em consonância com o Estatuto da Cidade.

A política de apoio à elaboração e revisão de Planos Diretores coordenada e executada pela SNPU visa: estimular os municípios a executarem práticas participativas de gestão e planejamento territorial; proporcionar condições para a formulação e articulação das políticas urbanas que garantam melhores condições de vida da população; e promover o desenvolvimento urbano sustentável, inclusivo e voltado para a redução das desigualdades sociais.

Com esses objetivos, a SNPU instituiu um programa de apoio aos municípios para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade e elaboração e revisão dos Planos Diretores. Trata-se do “Programa de Fortalecimento

da Gestão Urbana”, criado para fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. Está subdividido em sete ações, que se efetivam por meio de apoio à capacitação e assistência técnica aos municípios. Ao longo do processo de execução da ação de “Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa”, pode-se identificar dois momentos: o primeiro, marcado pela necessidade de apoio à elaboração de Planos Diretores, sendo considerável a motivação dada pelo prazo estipulado no Estatuto da Cidade para que os municípios elaborassem e revisassem seus planos (até 2006); e o segundo período, de 2007 até hoje, marcado pela necessidade de implementação dos Planos Diretores e seus instrumentos.

A seleção dos municípios beneficiados por essa ação obedece a determinados critérios, definidos em Manual de Apresentação das Propostas, publicado anualmente⁴.

Além da ação supracitada, cabe dar destaque à Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, idealizada e realizada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Conselho das Cidades. Iniciada em maio de 2005, a Campanha foi executada por meio de atividades descentralizadas de sensibilização e capacitação, com o objetivo de alavancar a elaboração dos Planos Diretores pelos municípios, atingindo grande alcance no país. Foram mobilizados governos e sociedade, por meio de uma coordenação nacional que articulou e envolveu vinte e cinco núcleos estaduais, compostos por representantes dos governos estaduais e municipais, entidades técnicas e profissionais, Ministério Público, Caixa Econômica Federal, movimentos sociais e populares e ONG’s.

Na tentativa de realizar um levantamento dos municípios que elaboraram e revisaram seus Planos Diretores com base na obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, foram executadas pesquisas sob a coordenação do Ministério das Cidades. Uma em 2005, com a empresa INFORME; outra em 2006, com apoio do sistema CONFEA-CREA. Esta última também

4 Por exemplo, no ano de 2009, foram priorizados os seguintes tipos de municípios: que dispõem de instrumentos de gestão democrática e participativa, demonstrada pela existência e funcionamento regular de Conselhos das Cidades, orçamento participativo ou similar; que expressam interesse na elaboração de Planos Diretores Participativos e instrumentos do Estatuto da Cidade de forma associada ou integrada a outros municípios ou a Governos estaduais; com investimentos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC; localizados em áreas de influência de empreendimentos turísticos; com população de até vinte mil habitantes, segundo Censo IBGE 2000; inseridos na área da Amazônia Legal, segundo definido por lei federal e; com capacidade de gestão dos contratos de repasse e execução dos projetos contratados.

tratou de aferir quantitativamente a utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores, o que revelou a necessidade de se avançar no apoio à implementação dos demais instrumentos do Estatuto e não somente do Plano Diretor.

O papel do Conselho das Cidades no apoio ao planejamento participativo

No âmbito do Ministério das Cidades, a instância de gestão democrática é o Conselho das Cidades – ConCidades, órgão de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério. Dentre suas atribuições, estabelecidas pelo Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006, cabe ao ConCidades emitir orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade e propor diretrizes para a formulação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em consonância com o disposto no Estatuto e nas resoluções aprovadas pelas Conferências Nacionais das Cidades. Também é atribuição do ConCidades, promover a cooperação entre os governos e incentivar e fortalecer os conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos três níveis de governo.

Atualmente, o ConCidades é constituído por 86 titulares, sendo 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal.

Além dos titulares, há a mesma quantidade de suplentes. A representação da sociedade civil abrange representantes do poder público, movimentos populares, entidades empresariais, trabalhadores, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa e organizações não-governamentais.

As resoluções aprovadas pelo ConCidades, em reuniões ordinárias ocorridas ao longo do ano, traçam recomendações ao Ministério das Cidades no que diz respeito à política de desenvolvimento urbano. Dentre elas, cabe destacar algumas que tratam especificamente do Plano Diretor:

- Resolução nº 25 de 18 de março de 2005: dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor, o envolvimento do Conselho da Cidade ou similar nesse processo, a devida publicidade e a realização das audiências públicas;
- Resolução nº 34 de 1 de julho de 2005: emite recomendações quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores;

- Resolução Recomendada nº 22 de 6 de dezembro de 2006: emite recomendações quanto à regulamentação dos procedimentos para aplicação dos recursos técnicos e financeiros na elaboração do Plano Diretor em municípios inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental;
- Resolução Recomendada nº 83 de 8 de dezembro de 2009: dispõe sobre orientações com relação à revisão ou alteração de Planos Diretores.

Uma atenção especial deve ser dada às resoluções nº 25 e nº 34, frente aos princípios do Estatuto da Cidade: a primeira, dentre outros pontos de seu conteúdo, ao abordar a questão do processo participativo, estabelece uma série de diretrizes que visam qualificar a participação social nos processos de elaboração e implementação dos Planos Diretores participativos. Já a segunda, ao tratar do conteúdo mínimo dos Planos Diretores, acaba por fortalecer aspectos qualitativos, como a necessidade de se estabelecer como cada porção do território cumpre a função social e a demarcação de instrumentos no território para garantir seu cumprimento.

Na estrutura do Conselho das Cidades existem quatro Comitês Técnicos, que reproduzem as funções das Secretarias Nacionais do Ministério das Cidades. O Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano acompanha as ações da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Tanto o Conselho quanto os Comitês podem instituir grupos de trabalho para realização de atividades específicas, conforme suas atribuições. Por exemplo, o Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano criou um grupo de acompanhamento da Pesquisa Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, para monitorar sua execução.

A Conferência das Cidades, prevista no artigo 43 do Estatuto da Cidade, é o principal instrumento para garantia da gestão democrática na promoção da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Trata-se do evento de maior abrangência nacional no que diz respeito à discussão da política urbana e à deliberação de resoluções que traçam as principais diretrizes sobre o tema. Também promove a sensibilização e a mobilização da sociedade para o enfrentamento dos problemas urbanos, com a participação dos diversos segmentos sociais. Até o momento, já foram realizadas quatro conferências nacionais, sendo que a última ocorreu em junho de 2010. Cabe destacar que um dos eixos de discussão foi justamente a implementação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores.

Motivação da pesquisa

O avanço de qualquer política pública parte de uma concepção básica de que todo processo, ação ou programa implementado pelo Governo deve passar por um instrumento de avaliação, de modo a construir subsídios que possibilitem dimensionar os erros, os acertos e os desafios para a melhoria de tal política.

O Ministério das Cidades vem apoiando os municípios, desde 2003, no desafio que é a elaboração e implementação dos Planos Diretores, tanto por meio de recursos próprios, quanto por meio de parcerias institucionais, via apoio financeiro direcionado à assistência técnica e por meio de processos de capacitação. Tratava-se de um primeiro ciclo do programa que tinha por objetivo apoiar o maior número possível de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores conforme estabelecido pelo Estatuto, e que tinham cinco anos para cumprimento dessa obrigatoriedade, a partir de 2001.

Nesta busca por promover apoio em ampla escala aos municípios, muitos desafios e dúvidas se impuseram à equipe ministerial: era premente a necessidade de se conhecer qualitativamente o que vinha sendo produzindo nos municípios brasileiros, tanto para gerar subsídios para reformulação do programa de apoio à elaboração de Planos Diretores quanto para gerar subsídios para a implementação dos planos.

A primeira pesquisa, realizada em parceria com o sistema CONFEA/CREA, garantiu a aferição quantitativa do alcance da política de apoio à elaboração dos Planos Diretores. Trouxe dados quantitativos sobre o universo de elaboração de Planos Diretores, bem como dados sobre a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Mas essa pesquisa não possuía em seu desenho uma metodologia que permitisse uma avaliação qualitativa dos Planos Diretores desenvolvidos pelos municípios brasileiros. Tornava-se premente a construção de uma nova pesquisa que possibilitasse a aferição qualitativa dos Planos Diretores no que se refere a sua correspondência com os preceitos do Estatuto da Cidade.

Nesse espírito, foi iniciada a concepção do projeto da Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos, a partir de uma reunião do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do ConCidades, realizada em setembro de 2007, em que se apontou a necessidade de se conhecer o conteúdo dos planos já aprovados, de aferir se estes incorporaram de fato as diretrizes do Estatuto da Cidade, além de reavaliar a forma de apoio à implementação dos mesmos. Assim, o projeto “Rede de Ava-

liação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” foi iniciado, em dezembro de 2007, com o objetivo central de constituir uma rede nacional de avaliação e monitoramento de Planos Diretores com foco no acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos. A rede foi criada visando, ainda, a capacitação de agentes do poder público e atores da sociedade civil para a implementação de Planos Diretores e fortalecimento da gestão municipal e das formas de participação social. Desse modo, são objetivos específicos do projeto: (i) mobilizar atores sociais e pesquisadores para a avaliação do conteúdo dos Planos Diretores Participativos, com vistas a subsidiar estratégias locais de capacitação para a implementação dos PDP’s; (ii) trazer o conhecimento técnico especializado dos pesquisadores para um esforço unificado de avaliação, em conjunto com os atores sociais, do estado da arte do planejamento urbano local, no Brasil, através dos planos diretores aprovados nos municípios brasileiros.

Tendo em vista a complexidade do trabalho, o considerável universo de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores e a necessidade de ser conferido amplo alcance territorial às atividades, adotou-se uma estratégia de trabalho descentralizada, por meio de parcerias com universidades, governos estaduais, movimentos sociais e entidades de classe, nos moldes do que já havia sido desenvolvido pelo Ministério das Cidades na campanha “Plano Diretor Participativo: cidade de todos”, quando foram estruturados núcleos em todos os Estados.

As diretrizes gerais do projeto foram definidas pelo Ministério das Cidades, por meio da Secretaria Nacional de Programas Urbanos. A instituição responsável pela execução e coordenação executiva dos trabalhos foi a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por meio do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional (IPPUR).

O Conselho das Cidades teve papel importante, tanto na concepção do projeto como também no acompanhamento das atividades, tendo ocorrido a indicação de conselheiros, por segmento, para acompanhar o desenvolvimento dos trabalhos da Rede, na forma de um grupo de trabalho constituído especialmente para isso.

Concepção do projeto e metodologia da pesquisa

A pesquisa foi executada de forma descentralizada, sob três instâncias de coordenação: uma coordenação executiva, uma coordenação ampliada e

coordenações estaduais. A Coordenação Executiva foi composta pela SNPU, pelo IPPUR/UFRJ, pelo Instituto Polis e pela FASE. Entre as suas atribuições, destacam-se: operacionalização da Rede; mobilização das coordenações estaduais; formatação do projeto; proposta de metodologia da pesquisa; contato com os pesquisadores; e aprovação da programação da pesquisa nos estados.

A Coordenação Estadual (uma em cada Unidade da Federação) foi constituída por conselheiros do Conselho das Cidades, outros conselhos estaduais ou organizações sociais atuantes e um pesquisador responsável, com as atribuições de articular e mobilizar as organizações sociais e os pesquisadores, encaminhar o processo de capacitação, discutir no estado a aplicação da pesquisa e realizar as oficinas de avaliação e capacitação.

A Coordenação Ampliada foi composta pelos pesquisadores responsáveis em cada estado, pelo grupo de trabalho de acompanhamento do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano do ConCidades e por representantes da Coordenação Executiva. A atribuição da Coordenação Ampliada foi a de definir as diretrizes gerais da pesquisa, das avaliações e da etapa de capacitação.

A pesquisa foi estruturada em quatro etapas. A primeira contemplou a constituição da Rede e o planejamento das atividades; as articulações do IPPUR com o Ministério das Cidades, com o ConCidades e com as coordenações estaduais; e o detalhamento da avaliação em cada Estado, além da construção do roteiro metodológico para avaliação dos planos.

A segunda etapa consistiu na avaliação dos Planos Diretores com base em um roteiro determinado na etapa anterior, com informações sobre o município e outros temas específicos. Nessa fase, as coordenações estaduais realizaram, no mínimo, duas oficinas: uma para seleção dos municípios a serem pesquisados e outra para consolidação dos relatórios estaduais. Os resultados dessa etapa compreenderam: 526 relatórios municipais dos Planos Diretores pesquisados, o que corresponde a aproximadamente um terço dos municípios com obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores determinada pelo Estatuto da Cidade; 26 relatórios dos estudos de caso; 27 relatórios estaduais; um relatório nacional; e a realização de oficinas regionais para validação da metodologia e para definição das estratégias de capacitação em cada Estado.

Os municípios que tiveram seus planos analisados foram selecionados pelas coordenações estaduais, obedecendo-se a três critérios. Em primeiro lugar, o plano diretor deveria ter sido aprovado pós Estatuto da Cidade. O segundo critério vinculava-se à distribuição populacional dos municípios, de forma

a preservar a diversidade dos municípios em relação ao porte e à tipologia de municípios estabelecida no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que classifica os municípios conforme indicadores intra-municipais e características microrregionais. Nesse caso, a divisão obedeceu a divisão apresentada no quadro abaixo:

Municípios por população	Até 20.000		De 20.000 a 50.000		De 50.000 a 100.000		De 100.000 a 500.000		Acima de 500.000		Rio de Janeiro e São Paulo		Total	
	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual	Quantidade	percentual
	23	4%	226	43%	120	23%	130	25%	25	5%	2	<1%	526	100%

Por fim, como último critério, os municípios deveriam ser escolhidos em oficinas realizadas nos estados, com a participação de pesquisadores e representantes das organizações sociais e das prefeituras municipais.

Os estudos de caso, também definidos pelas coordenações estaduais, foram escolhidos a partir de critérios sociopolíticos vinculados a importância do município, do cruzamento entre dados de recursos do PAC e dados da pesquisa CONFEA, além da condição de os municípios estudados terem suas leis de Planos Diretores aprovadas há pelo menos mais de um ano. Nesses estudos, objetivava-se verificar se os planos diretores estavam efetivamente orientando as intervenções no campo da política urbana, o que foi feito a partir de três eixos de análise: (i) a relação entre o que foi planejado e o que foi, estava sendo, ou está previsto para ser investido na área de habitação. Para esse tópico específico, buscou-se utilizar como referência os dados do PAC, do FNHIS e dos demais programas da Secretaria Nacional de Habitação do Mcidades; (ii) a relação entre o que foi planejado e o que foi, está sendo, ou está previsto para ser investido na área de saneamento ambiental e mobilidade, caso em que também foram utilizados os dados do PAC como referência; e (iii) as definições relacionadas ao sistema de planejamento e gestão, bem como a implementação desse sistema em termos de participação social efetiva na gestão democrática das cidades.

Ao fim, a escolha dos municípios pesquisados pelos diversos estados obedeceu a seguinte seguia distribuição:

Tabela 1 – Distribuição de Municípios Pesquisados por Unidades da Federação – Brasil, 2008

Unidades da Federação	Relatórios Municipais	Estudo de Caso
Acre	1	-
Alagoas	11	-
Amapá	1	-
Amazonas	8	1
Bahia	47	2
Ceará	25	3
Distrito Federal (Ride)	5	-
Espírito Santo	14	-
Goias	14	1
Maranhão	24	1
Mato Grosso	8	-
Mato Grosso do Sul	5	1
Minas Gerais	54	3
Pará	23	1
Paraíba	7	-
Paraná	33	2
Pernambuco	36	2
Piauí	4	-
Rio de Janeiro	28	2
Rio Grande do Norte	6	1
Rio Grande do Sul	42	2
Rondônia	4	-
Roraima	1	-
Santa Catarina	24	1
São Paulo	92	3
Sergipe	5	-
Tocantins	4	-
Total	526	26

Fonte: Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, 2010.

Para a avaliação dos planos diretores municipais selecionados e para os estudos de caso, a coordenação da pesquisa definiu um roteiro nacional unificado, que foi utilizado por todos os pesquisadores. O roteiro de avaliação buscou verificar se estavam explícitas as principais estratégias para o desenvolvimento do

município, se a linguagem era acessível e qual a relação do Plano Diretor com o orçamento municipal e com investimentos em infraestrutura. Além dessa avaliação geral, cada pesquisador deveria examinar como o plano tratou o acesso à terra urbanizada e o acesso aos serviços e equipamentos urbanos.

Na avaliação do acesso à terra urbanizada, o roteiro previu os seguintes temas: diretrizes para cumprimento da função social da propriedade; controle do uso e ocupação do solo (macrozoneamento ou outra forma de regulação); perímetro urbano e parcelamento do solo; coeficientes e macrozonas; zonas especiais de interesse social (tipos, localização, acesso, regulamentação); e instrumentos de política fundiária (forma de aplicação, remissão a lei específica, auto-aplicabilidade, utilização, prazos, aprovação, recursos, finalidades e outras informações específicas para cada instrumento).

Na avaliação de como o plano dialoga com os serviços e equipamentos urbanos, buscou-se avaliar a integração das políticas urbanas, a interface do plano com as políticas de habitação, saneamento, mobilidade e transporte e meio ambiente, especialmente com relação à política habitacional, pois esta tem grande interface com os princípios do Estatuto da Cidade, na medida em que busca a redução das desigualdades sociais e utiliza instrumentos como as ZEIS, os instrumentos de promoção da função social da propriedade e os instrumentos de regularização fundiária, entre outros.

O roteiro também previu a avaliação da articulação do Plano Diretor com a política metropolitana, para municípios inseridos em áreas dessa natureza. E, por fim, cabe destacar o item do Sistema de Gestão e Participação Democrática, onde se avaliou como o plano tratou as audiências públicas, as consultas públicas, as conferências, a instituição dos conselhos, fóruns e outras instâncias de participação social.

Os relatórios dos estudos de caso, para uma amostra de 26 Planos Diretores, contemplaram análises mais detalhadas, centradas na investigação do processo de implementação, relacionando os planos aprovados com os investimentos e ações realizadas nos municípios e com a estrutura de gestão da prefeitura, especialmente o sistema de planejamento e de gestão democrática.

Os relatórios estaduais seguiram roteiro similar aos municipais, buscando a leitura sistematizada dos planos avaliados em cada estado. Um grupo de pesquisadores foi designado para consolidar as avaliações temáticas a partir de seis eixos, com base nos relatórios estaduais: acesso a terra urbanizada, habitação, saneamento ambiental, mobilidade e transportes, meio ambiente, e questão metropolitana.

A terceira etapa do projeto contemplou atividades regionais de capacitação, objetivando alavancar o processo de implementação dos Planos Diretores e dos instrumentos do Estatuto da Cidade, com participação dos movimentos sociais.

A quarta etapa consiste na presente publicação, que contém a síntese dos resultados da pesquisa, bem como as perspectivas e desafios para o fortalecimento do planejamento urbano nos municípios brasileiros.

Por fim, cabe destacar um aspecto metodológico fundamental. Esta pesquisa foi desenvolvida, em todas as suas fases, com o acompanhamento do Grupo de Trabalho do Comitê Técnico de Planejamento e Gestão do Solo Urbano, vinculado ao Conselho das Cidades, composto por representantes de todos os segmentos que compõem este conselho. Isso permitiu uma experiência inovadora, em termos dos paradigmas hegemônicos no campo das pesquisas científicas, ao serem incorporados representantes de segmentos sociais heterogêneos – associações profissionais, organizações não-governamentais, sindicatos, associações empresariais, entidades acadêmicas, movimentos populares e poder público – na discussão da metodologia e dos resultados da pesquisa. Reconhecendo as tensões decorrentes dessa opção metodológica, cabe registrar o enorme aprendizado e a riqueza do conhecimento produzido nesse processo. No sentido mais profundo do termo, esta pesquisa é resultado de um trabalho coletivo, que envolveu centenas de pessoas.

A presente publicação está estruturada em três blocos. O primeiro bloco, composto do primeiro capítulo, traz a síntese das análises e elenca desafios e recomendações para o fortalecimento do planejamento urbano dos municípios brasileiros.

O segundo bloco reúne os capítulos que trazem a síntese das avaliações por eixos temáticos: acesso à terra urbanizada, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade e sistema de gestão e participação democrática. Cada eixo teve um pesquisador responsável pela produção de uma síntese das avaliações produzidas, que é o(a) autor(a) do artigo aqui apresentado.

Por fim, o terceiro bloco trata da síntese do processo de capacitação, contendo a descrição das atividades realizadas pelo projeto e um breve balanço desse processo.

Espera-se que essa publicação contribua para a compreensão do estado da arte do planejamento urbano no Brasil e para o fortalecimento da gestão municipal, seja através da ampliação da capacitação de agentes públicos e sociais, seja no fomento de novas pesquisas em torno da temática dos planos

diretores. Com isso, esperamos que seus resultados possam contribuir para a efetivação dos instrumentos do Estatuto da Cidade previstos nos planos diretores, com o objetivo de romper com a lógica perversa da contínua expansão periférica das cidades brasileiras, oferecendo aos municípios a oportunidade da implementação dos instrumentos urbanísticos que viabilizem o acesso a terra urbanizada e da prática do planejamento urbano politizado, na perspectiva da construção de pactos socioterritoriais em torno do direito à cidade.

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, constatam-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 estruturarem formas de apoio aos municípios.

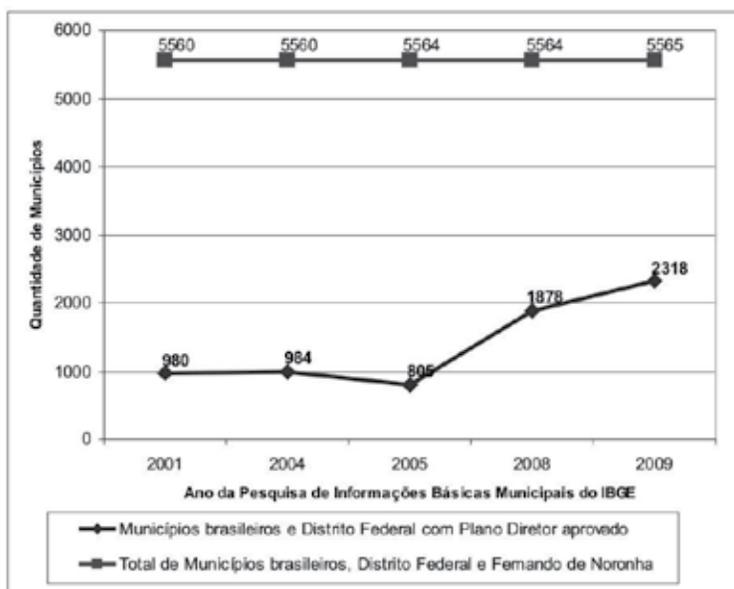
1 – A incorporação dos Instrumentos de Acesso à Terra Previstos no Estatuto da Cidade nos Planos Diretores⁶

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*).

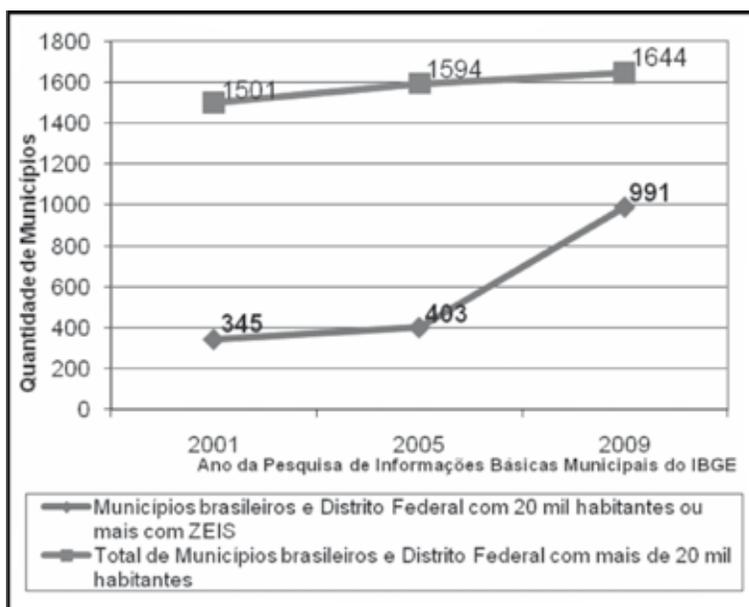
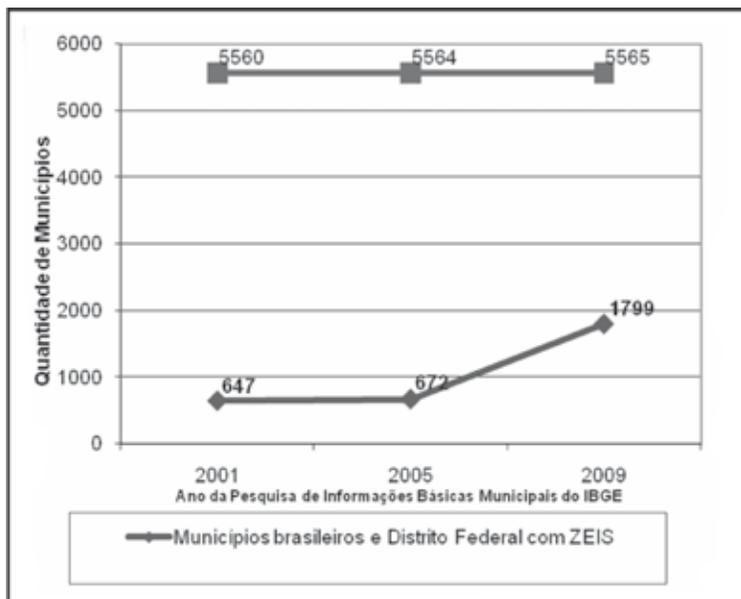
No período de 2005 a 2006 o Ministério das Cidades realizou uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores.⁸ Os dados da MUNIC permitem a interpretação de que a campanha contribuiu sobremaneira para a evolução dos 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 pressupôs 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.

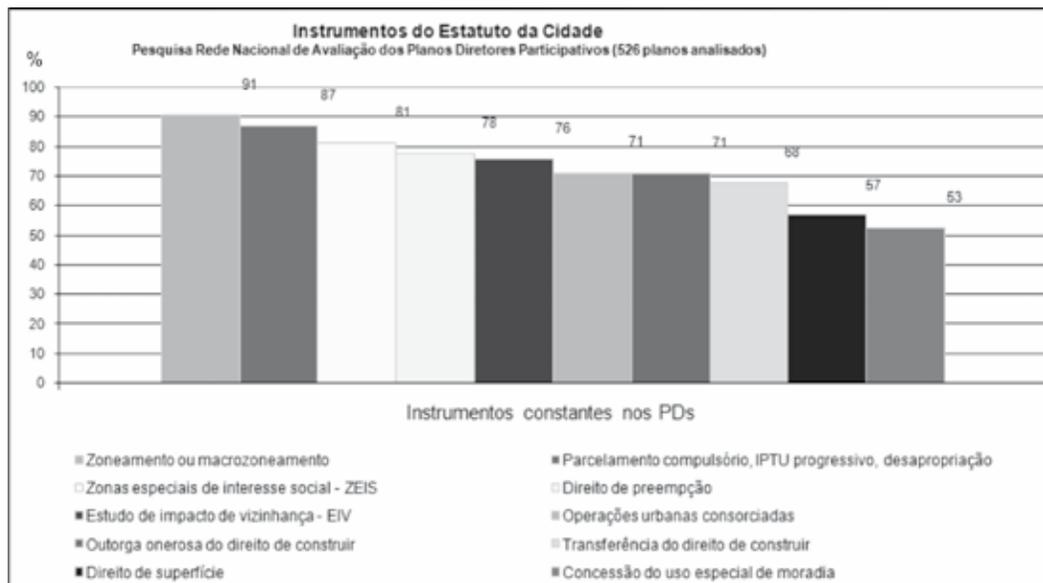
Gráficos 3 e 4 – Evolução de Zonas Especiais de Interesse Social no Brasil de 2001 a 2009: total de municípios brasileiros e total de municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor



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 Aduino 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 provisão 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, conseqüentemente, 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.

CAPÍTULO

II

O ACESSO À TERRA URBANIZADA NOS PLANOS DIRETORES BRASILEIROS

Fabricio Leal de Oliveira¹

Rosane Biasotto²

1 – Introdução

Esta breve avaliação dos novos planos diretores brasileiros quanto à sua relação com a democratização do acesso à terra urbanizada tem como base relatórios de pesquisa produzidos para os estados brasileiros no âmbito da pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, promovida com recursos do Ministério das Cidades e coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ).

A base de análise dos relatórios estaduais, por sua vez, foi composta por relatórios sobre planos diretores municipais selecionados para investigação pelas coordenações estaduais da pesquisa segundo critérios estabelecidos pela coordenação nacional. Em alguns estados foram também realizados estudos de casos, que aprofundaram o processo de elaboração, aprovação e implementação dos planos diretores.³

- 1 Professor adjunto da Escola de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal Fluminense, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e pesquisador associado ao Laboratório Estado, Trabalho, Território e Natureza – ETERN/IPPUR/UFRJ.
- 2 Arquiteta e urbanista, mestre em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro e doutoranda no Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ)
- 3 Os relatórios estaduais analisam 1 plano do Acre, 11 de Alagoas, 1 do Amapá, 8 do Ama-

Antes de avançar na análise dos conteúdos dos relatórios, contudo, é importante recuperar alguns dos limites da pesquisa nacional a fim de melhor delinear o escopo e o alcance dessa avaliação.

Com exceção dos estudos de caso e dos casos em que o pesquisador tinha um maior conhecimento prévio dos municípios, a pesquisa foi baseada exclusivamente na análise de documentos (leis dos planos diretores, estudos e diagnósticos em apoio ao plano, leis municipais de uso, ocupação e parcelamento do solo etc.) e, portanto, as análises não expressam, necessariamente, uma avaliação sobre a adequação ou não do plano ao seu objeto. Além disso, como foi destacado em muitos relatórios, os pesquisadores tiveram dificuldades para acessar os estudos e diagnósticos que subsidiaram a elaboração dos planos diretores, ou mesmo os seus mapas e anexos, e, com maior frequência do que desejável, o texto da lei do plano diretor foi a única referência.

Por outro lado, nem sempre os insumos dos estudos de caso – ou das análises em que foi possível maior aprofundamento sobre as relações entre os planos e seus territórios de aplicação – estão registrados em detalhe nos relatórios estaduais. De fato, sem o confronto com as condições territoriais historicamente estabelecidas e sem a análise das conjunturas política, administrativa e institucional específicas, nem mesmo planos que atendem às disposições do Estatuto da Cidade ou detalham normas, prioridades e ações, podem, com rigor, ser considerados adequados aos seus municípios, especialmente no que diz respeito à promoção da redução das desigualdades sociais ou ao acesso à moradia e à cidade.

Os resultados das análises das leis dos planos e de outros insumos eventuais, contudo, são suficientes para permitir algumas conclusões significativas sobre os novos planos diretores brasileiros e sua relação com o acesso à terra urbanizada

Expectativas e resultados

Uma das grandes expectativas em relação aos planos diretores aprovados após o Estatuto da Cidade se concentrava na possibilidade de intervenção pú-

zonas (1 estudo de caso), 47 da Bahia (2 estudos de caso), 5 da RIDE Brasília (Distrito Federal e municípios de Goiás), 22 do Ceará (3 estudos de caso), 14 do Espírito Santo, 14 de Goiás – além dos incluídos na RIDE Brasília – (1 estudo de caso), 24 do Maranhão (1 estudo de caso), 8 do Mato Grosso, 5 de Mato Grosso do Sul (1 estudo de caso), 54 de Minas Gerais (3 estudos de caso), 23 do Pará (1 estudo de caso), 7 da Paraíba, 33 do Paraná (2 estudos de caso), 35 de Pernambuco (2 estudos de caso), 4 do Piauí, 6 do Rio Grande do Norte (1 estudo de caso), 28 planos do Rio de Janeiro (2 estudos de caso), 42 do Rio Grande do Sul (2 estudos de caso), 4 de Rondônia, 1 de Roraima, 24 de Santa Catarina, 92 de São Paulo, 5 de Sergipe e 4 de Tocantins.

blica no processo de desenvolvimento urbano, especialmente no que se refere à promoção do acesso à moradia. A regulamentação, nos planos diretores, dos instrumentos voltados para a ocupação de áreas vazias ou subutilizadas, a captura e redistribuição da valorização fundiária gerada por investimentos públicos, a regularização fundiária e a reserva de área para habitação de interesse social, entre outros, representava novas possibilidades de democratização do acesso às áreas com boas condições de moradia.

As dificuldades políticas de regulamentação dos instrumentos com potencial de intervenção no mercado de terras urbano sempre foram bastante conhecidas – afinal, nem todos ganham quando há mais justiça nas formas de apropriação social dos bens e serviços urbanos –, mas a possibilidade de regulamentação do Estatuto no sentido da construção de uma cidade menos desigual exigia que o campo de elaboração dos planos diretores – a quem cabia a construção das condições para implementação dos instrumentos – fosse disputado.

A leitura dos relatórios estaduais indica, contudo, que o potencial dos instrumentos de intervenção no mercado de terras, de redistribuição da renda gerada pelo desenvolvimento urbano e de promoção da redução das desigualdades sociais no acesso à terra urbanizada e à cidade praticamente não foi aproveitado, conforme se desenvolverá nos próximos tópicos. Além disso, na grande maioria dos casos não há vinculação entre os instrumentos orçamentários municipais e o plano diretor, e, mesmo quando há essa vinculação, ela se restringe a aspectos superficiais ou pontuais de políticas muito específicas.

Enfim, os novos planos diretores, de maneira geral, são pouco objetivos e não favorecem mudanças nas formas de apropriação social da cidade, nem, ao menos, enfatizam a promoção do acesso à moradia. Como indicam os relatórios de Goiás e do Rio de Janeiro, entre outros, há ganhos na disseminação de um discurso favorável à democratização do acesso à terra e à redistribuição mais justa dos bens e serviços urbanos, assim como na construção de canais institucionais de participação na gestão urbana, mas a disputa concreta pelo acesso à terra e à cidade não teve maior espaço.

Nos tópicos que se seguem, são inicialmente recuperados os eixos principais – incorporação de orientações e diretrizes do Estatuto da Cidade, formas de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo e instrumentos de política fundiária – em torno dos quais se desenvolveu a pesquisa nacional no que se refere ao acesso à terra. Ao fim, são destacados alguns aspectos das avaliações

gerais dos relatórios estaduais sobre os planos diretores e sua relação com o acesso à terra urbanizada e apresentadas considerações que recuperam pontos destacados ao longo do texto.

2 – Função social da propriedade e diretrizes para o acesso à terra urbanizada

De acordo com os relatórios estaduais analisados, os novos planos diretores brasileiros, com raras exceções, fazem referência ao cumprimento da função social da propriedade e, com ênfases variadas, às diretrizes gerais do Estatuto da Cidade.

O cumprimento da função social da propriedade pode aparecer associado à ocupação dos vazios urbanos, ao combate à especulação imobiliária por meio dos instrumentos do Estatuto, à promoção do acesso à moradia e à cidade, ao atendimento em geral das exigências da coletividade, à utilização racional da infraestrutura e dos equipamentos e serviços urbanos, à preservação da qualidade de vida ou do meio ambiente, à segurança, à saúde, ao combate à apropriação privada de lucros fundiários gerados coletivamente, entre outras especificações. Podem ser registradas, ainda, referências à submissão da função social da propriedade ao ordenamento territorial definido no Plano Diretor, tal como orienta a Constituição Federal, assim como orientações indiretas relacionadas à priorização de usos específicos para determinadas áreas da cidade.

Contudo, boa parte dos relatórios aponta que não há necessariamente coerência entre o destaque inicial e o conteúdo do Plano. No caso do estado do Rio de Janeiro, é apontado que “não é raro que praticamente qualquer uso ou forma de apropriação do espaço urbano seja definido como coerente com o cumprimento da função social da propriedade, desde que atenda ao ordenamento territorial definido no Plano, revelando, com frequência, um esvaziamento ou banalização do conceito”. Como é apontado no relatório do Pará, “os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito, nem de instituir disposições que propiciem sua concretização”. O relatório de Tocantins, por sua vez, destaca que a incorporação das orientações relacionadas ao cumprimento da função social da propriedade se dá, geralmente, de forma tímida e pouco clara, por meio de diretrizes genéricas e sem articulação com a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo.

Diretrizes para o acesso à terra urbanizada

Os planos brasileiros incorporam parcialmente as diretrizes do Estatuto da Cidade mais relacionadas à promoção do acesso à terra urbanizada, muitas vezes de modo formal, sem maior correspondência com as prioridades definidas nas leis.

Observa-se que a grande maioria dos planos brasileiros incorpora (ainda que apenas formalmente) diretrizes para *regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda*. As referências à *garantia do direito a terra urbana e moradia e a gestão democrática por meio da participação popular* também são muito frequentes, embora alguns relatórios enfatizem a falta de criação de condições concretas para a sua efetivação (como nos casos do Pará e de Sergipe, por exemplo) ou a grande diversidade – ou, eventualmente, fragilidade – na incorporação da gestão democrática como diretriz ou princípio. Contudo, apenas uma análise aprofundada de todos os tópicos da pesquisa relacionados às formas de participação e controle social permitiria uma análise acurada sobre esse ponto, o que está além do escopo deste texto.

Estão menos presentes ou são menos enfatizadas nos planos as diretrizes voltadas mais diretamente para a redução das desigualdades sociais e para a redistribuição de renda e investimentos na cidade, como as diretrizes que orientam para (i) a *ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos* (ii) a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e (iii) a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos*. Há relatórios que associam diretamente a *justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização* e a *recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos* à instituição de instrumentos como a outorga onerosa do direito de construir ou as operações urbanas, como se as formas de regulamentação desses instrumentos não pudessem também ser apropriadas no sentido de ampliar as desigualdades sociais e criar novas formas de apropriação privada do esforço coletivo – como, infelizmente, as definições de alguns dos planos diretores examinados e a experiência brasileira recente têm mostrado.⁴

Quanto à diretriz de *ordenação e controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos*, alguns relatórios indicaram que, ainda que a diretriz específica não estivesse enfatizada ou explicitada nos

4 Vide, por exemplo, os trabalhos de Fix (2001), sobre operações urbanas em São Paulo, e Oliveira (2003), sobre as propostas de regulamentação do Estatuto da Cidade no Rio de Janeiro. Esse assunto será tratado mais adiante, no tópico relativo aos instrumentos de política fundiária.

planos, a instituição dos instrumentos de parcelamento/edificação/utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo – previstos ou listados na grande maioria dos planos brasileiros – seria suficiente para o registro de uma forte incorporação da orientação nos planos municipais. Os raros casos de instituição efetiva dos instrumentos nos planos, ao lado dos casos constatados nos quais a regulamentação precária esvazia o seu poder de indução do desenvolvimento urbano, contudo, não permitem referendar esse argumento.

3 – O controle do uso, ocupação e parcelamento do solo

Os pontos apresentados a seguir contemplam as ênfases do questionário da pesquisa nacional, que destacava, no tópico relativo ao controle do uso do solo, as disposições dos planos diretores sobre perímetro urbano, macrozoneamento e legislação do uso, ocupação e parcelamento do solo, assim como a análise do zoneamento com relação a áreas centrais, sítios históricos, áreas de proteção ambiental e, de maneira geral, ao acesso à terra urbanizada.

3.1. Perímetro urbano e macrozoneamento

Os critérios para delimitação do perímetro urbano nem sempre estão claros nos planos diretores, apesar da sua importância para a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e do parcelamento da terra. Raramente os planos explicitam se os municípios possuíam leis de perímetro urbano em vigor, assim como geralmente são imprecisas as referências sobre as alterações realizadas.

Por outro lado, a maioria dos planos definiu macrozoneamentos,⁵ ainda que os relatórios estaduais não tenham, de modo geral, detalhando suas características.⁶ Em alguns relatórios, é destacado que mesmo as delimitações dos macrozoneamentos podem ser imprecisas.

5 Contudo, é expressiva a quantidade de planos que não definiram macrozoneamentos. Dezenove entre os 54 municípios mineiros não o fizeram, assim como 18 entre os 47 municípios baianos analisados. O relatório estadual da Bahia destaca ainda que “o conceito de macrozoneamento, de forma explícita, é utilizado em apenas 07 planos municipais”. O entendimento do que seria considerado um “macrozoneamento” nos planos municipais brasileiros, sem dúvida, mereceria ser melhor qualificado em um eventual detalhamento dessa pesquisa. O relatório de Pernambuco, por exemplo, aponta que, em 20% dos casos, os planos definiram como “macrozonas” pequenas áreas que não mereciam essa qualificação.

6 No caso da Paraíba, observa-se que a maioria dos planos remete os parâmetros de ocupação das macrozonas para legislação específica, destacando-se, como exceção, o caso de João Pessoa, cujo plano contempla a definição de índices de aproveitamento.

Delimitação do perímetro urbano

As conclusões expressas nos relatórios, dado o próprio escopo da pesquisa, são insuficientes para construção de um panorama nacional que demonstre, objetivamente, os critérios e as regras definidas que levaram à delimitação dos perímetros urbanos. Pode-se, contudo, ter uma ideia geral sobre as condições e diretrizes estabelecidas para o perímetro urbano nos planos diretores a partir de uma leitura dos casos de Alagoas, Bahia, Goiás, Pará, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo.

Como era de se esperar, em função da expansão do processo de urbanização, os planos que alteram os limites do perímetro urbano tendem a ampliar esses limites. Há exceções pontuais, como os casos de Mesquita (RJ) e São Miguel Campos (AL), que diminuíram suas áreas urbanas.

Embora a ampliação da área urbana implique processos mais intensivos de uso e ocupação do solo, que resultam em valorizações fundiárias – aumentadas com os novos investimentos públicos em infraestrutura e serviços que, em maior ou menor grau, acompanham o processo de urbanização –, os planos diretores analisados não regulamentam instrumentos de captura dessa valorização – como orienta o Estatuto da Cidade –, nem, com poucas exceções, estabelecem regras claras para futuras alterações do perímetro urbano.

O relatório estadual de São Paulo quantifica os planos diretores que estabeleceram novos perímetros urbanos (34,8% do total), assim como aqueles que definiram condições para sua alteração (27,2%) ou, ainda, que demarcaram zona de expansão urbana no plano (42,4%), mas não há outras referências sobre os critérios que orientam as delimitações ou as suas futuras alterações.

No Paraná, dos 33 planos diretores analisados, 12 estenderam os seus perímetros urbanos sem definir regras para novas alterações. Em dois municípios, a extensão do perímetro foi condicionada ao adensamento da área urbana disponível. No Rio Grande do Sul, entre os 22 planos diretores que alteraram seus perímetros urbanos, apenas sete estabeleceram regras claras para futuras alterações no perímetro urbano. Na Bahia, 55% dos planos preveem área de expansão urbana, enquanto apenas 15% preveem regras para alteração do perímetro.

O relatório do Pará registra dois casos que se destacam: i) por estabelecer regras para expansão do perímetro urbano relacionadas à capacidade da infraestrutura de saneamento e do serviço de transporte coletivo; ii) e por remeter a autorização da alteração do perímetro urbano ao Conselho Municipal de

Desenvolvimento Urbano. Nos demais planos paraenses analisados, ou seja, 91% dos casos, não são estabelecidas quaisquer regras para alterações futuras.

A maioria dos planos diretores analisados no Rio de Janeiro contempla a delimitação do perímetro urbano, embora na maior parte das vezes não seja possível avaliar a partir dos próprios planos se esses perímetros foram modificados. Alguns planos diretores contêm a definição dos perímetros urbanos para a sede municipal e para os pequenos aglomerados urbanos em sedes de distritos municipais. Em alguns casos, as delimitações desses perímetros e suas descrições, tanto da sede municipal como dos distritos, são remetidas para leis municipais específicas, a serem elaboradas após o plano diretor.

3.2. A relação entre rural e urbano no macrozoneamento

Pode-se dizer que há predominância de critérios e condicionantes ambientais nos macrozoneamentos municipais, principalmente para as áreas originalmente denominadas como áreas rurais.

Na grande maioria dos casos analisados, os macrozoneamentos incluídos nos planos diretores consideraram a integridade do território municipal, ou seja, tanto as áreas urbanas quanto aquelas não passíveis de urbanização. Muitos municípios estruturaram seus macrozoneamentos a partir da divisão tradicional entre rural e urbano; outros previram ainda a delimitação das áreas urbanas dos distritos, além da sede municipal, e um número significativo de planos diretores contemplou novas categoriais no macrozoneamento, para estabelecer diretrizes de uso e ocupação do solo nas áreas não urbanizáveis ou rurais. Não é o caso da Bahia – onde, na maior parte das vezes, não é elaborada nenhuma estratégia de desenvolvimento ou de ação para as áreas rurais –, nem do Espírito Santo, cujos planos pouco legislaram sobre as áreas rurais, remetendo sua regulamentação para leis posteriores. Já em Pernambuco, podem ser destacados os casos de planos que estabeleceram áreas de transição rural-urbanas⁷ (como o setor agroubano, em Bonito, na zona rural, próximo ao limite urbano) ou instituíram aglomerados urbanos preexistentes e zonas especiais de interesse social em zona rural.

Em alguns estados onde as áreas não urbanas têm maior importância, seja em termos econômicos ou em termos de sua expressão territorial, os ma-

7 Os planos capixabas de Vila Velha, Cariacica e Guarapari identificaram macrozonas de transição da ocupação urbana para a rural, tratadas como macrozonas de expansão urbana em São Gabriel, Santa Teresa e Afonso Claudio (ES).

crozoneamentos apresentam maiores novidades. Em Macapá, por exemplo, para as áreas não passíveis de urbanização são instituídas as zonas de desenvolvimento sustentável (destinadas a aproveitamentos econômicos específicos), as unidades de conservação e a zona de transição.

No Amazonas, todos os municípios demarcaram suas áreas urbanas e rurais, mas nem todos previram área de transição – apenas Manaus e Manacapuru. São comuns referências à necessidade de adensamento adequado e de preservação ambiental, além de alguns planos conterem as delimitações das áreas indígenas. No relatório de Mato Grosso do Sul também se observa que, em alguns municípios, o macrozoneamento e o zoneamento urbano não são estruturados de maneira tradicional.

Em Rio Branco (AC), o plano diretor determina que a autorização para o parcelamento do solo e para a implantação de conjuntos de edificações na Macrozona de Expansão Urbana será permitida apenas quando completada a ocupação das Macrozonas de Consolidação Urbana e Urbanização Específica, indicando espaços pré-definidos para expansão da urbanização dentro do próprio perímetro urbano. O plano de Penedo (AL) implanta dispositivo semelhante ao definir, como frente de expansão, as “áreas onde predominam os vazios, lindeiras às áreas urbanas consolidadas, para futuras ocupações, com características urbanas após implementação de infraestrutura básica”, deixando claro que “a ocupação da área de expansão só poderá ocorrer ‘após o preenchimento dos vazios com potencial construtivo no interior da zona urbana’” (Relatório Estadual de Alagoas).

Pode-se destacar, ainda, o plano diretor de Nova Friburgo (RJ), que define unidades territoriais de planejamento municipal a partir das principais bacias hidrográficas do município, principal referência adotada por Gravatá (PE) para definição do zoneamento rural. Em Nova Friburgo, além dos perímetros urbanos que abrangem o distrito sede e os demais distritos urbanos municipais, as áreas que compõem o sistema de unidades territoriais de planejamento municipal incluem tanto as unidades de conservação da natureza instituídas como as áreas onde predominam as atividades agropecuárias e de turismo, não passíveis de urbanização, existindo diretrizes específicas para o controle do uso e ocupação do solo para todo o território municipal.

Embora se possa destacar uma mudança no detalhamento das condições de uso e ocupação das áreas não passíveis de urbanização – denominadas, genericamente, áreas rurais –, assim como a predominância de argumentos e referências ambientais para a definição das macrozonas e suas respectivas

diretrizes, a regulação do solo a partir do processo de transformação de áreas rurais em urbanas ainda é frágil, sobretudo nos municípios que ampliaram seus perímetros sem estabelecer regras claras para incorporação dessas áreas ao processo de urbanização.

3.3. Zoneamento, áreas centrais e sítios históricos

O zoneamento de áreas centrais não é muito enfatizado nos relatórios estaduais, embora sejam identificados casos em que há previsão de tratamentos diferenciados, em geral associados à preservação do patrimônio histórico. Os relatórios de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul são os que dão maior destaque a essa dimensão.

Na Bahia, 66% dos planos indicam parâmetros específicos de uso e ocupação para áreas de sítios históricos e 47% indicam parâmetros específicos de uso e ocupação para áreas centrais. O relatório de Pernambuco aponta que a imensa maioria dos planos analisados incorpora a dimensão da preservação do patrimônio histórico e cultural nas proposições dos planos diretores. No Rio de Janeiro, quase todos os planos diretores preveem, de alguma maneira, orientações para as áreas centrais e/ou sítios históricos no âmbito da definição de zonas ou áreas de preservação do patrimônio cultural, da identificação de imóveis de interesse cultural, da delimitação de centros históricos ou do estabelecimento de políticas ou ações voltadas para a “requalificação” ou “revitalização” – são estes os termos mais usados – das áreas centrais ou centros históricos. Não é raro que as políticas vislumbradas para a preservação de sítios históricos sejam associadas à promoção do turismo ou à promoção econômica, de modo geral, por meio da “reformulação” ou “dinamização” urbanística dos centros municipais.⁸

Em muitos casos, são incluídos nos planos diretores os conceitos e diretrizes que orientam a definição do patrimônio cultural e paisagístico dos municípios, embora nem sempre as categorias de áreas especiais ou zoneamentos específicos estejam totalmente detalhadas, delimitadas ou descritas no plano diretor. Embora não haja um padrão ou modelo comum a todos os casos analisados, as orientações e conceitos adotados parecem guardar semelhanças entre

8 No estado do Rio Grande do Sul, 18 dos 42 municípios analisados possuem zoneamentos específicos para áreas centrais, e 25, para sítios históricos, enquanto no Paraná, 15 dentre os 33 planos analisados criam, nos seus planos diretores, zonas ou políticas específicas para áreas urbanas centrais.

si. Entretanto, como é enfatizado na avaliação de Rondônia, os municípios, com raríssimas exceções,⁹ não avançaram na instituição de zonas especiais para moradia popular em áreas centrais e dotadas de infraestrutura.

3.4. Zoneamento e proteção ambiental

O zoneamento denominado como ambiental, ecológico-econômico, ou qualificado por meio de outras terminologias utilizadas para definir restrições ambientais, está presente em todos os relatórios estaduais e na maioria dos planos analisados. Quando não são criadas zonas ou áreas especiais para fins de preservação ou proteção ambiental nos próprios planos, geralmente há remissão para legislação específica posterior.

Os novos planos diretores brasileiros ilustram a variedade de soluções e interpretações que orientam a concepção do zoneamento ambiental na contemporaneidade e, ainda, certa indefinição em relação aos conteúdos dos instrumentos de planejamento municipal no que se refere à articulação entre política ambiental e planejamento e gestão territorial do município.

Observa-se o predomínio de justificativas ambientais no estabelecimento de restrições de uso e ocupação do solo, justificativas estas em geral vinculadas a unidades territoriais de planejamento. Enquanto 85% dos planos baianos indicam parâmetros específicos de uso e ocupação para áreas de proteção ambiental, no Rio de Janeiro a noção de zoneamento ambiental pode ser associada a 75% dos planos (a criação explícita de “áreas de preservação ambiental” ocorre em metade dos planos analisados). No Paraná, 82% dos planos definem instrumentos jurídicos e fiscais, bem como o zoneamento ambiental, vinculados à noção de “sustentabilidade ambiental”, objetivo declarado de todos os planos do Amazonas que preveem instrumentos específicos baseados no zoneamento ambiental. Em alguns casos, são incluídas no próprio macrozoneamento as terras indígenas, que representam 13% da área total do estado, segundo consta no relatório estadual da pesquisa.

A criação de territórios especialmente protegidos como “unidades de conservação da natureza”, inspiradas no Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC, também se destaca nos planos diretores analisados. No caso de Boa Vista (RR), por exemplo, é prevista a criação de um “Sistema Local de Unidades de Conservação da Natureza”, com o objetivo de proteger o patri-

9 Ver, adiante, os casos de Extremoz e Natal, no Rio Grande do Norte.

mônio ambiental do município, conectando essas unidades a outras áreas de preservação de municípios vizinhos.¹⁰

Em vários planos, são criadas macrozonas de proteção ambiental, zonas de preservação, áreas de proteção ambiental, áreas de especial interesse ambiental, áreas *non aedificandi*, reservas biológicas, entre outras formas de territorialização da questão ambiental nos planos diretores. Com frequência, os planos definem orientações relativas às faixas de Áreas de Preservação Permanente (APP) e de reserva legal definidas pela legislação ambiental. A recuperação ambiental também é abordada em praticamente todos os relatórios estaduais, embora com enfoques e ênfases diferenciadas.¹¹

Em Minas Gerais, contudo, é apontado que as políticas ambientais definidas pelos Planos Diretores são geralmente pouco aplicáveis, dada a fragilidade das definições das “diretrizes e instrumentos para a gestão dessa política, denotando a pouca importância atribuída comparativamente à questão ambiental” (Relatório Estadual de Minas Gerais).

Restrições ambientais à moradia

Vale destacar que as estratégias que enfatizam a implantação de parques lineares ao longo de faixas marginais de cursos d’água, em geral, aparecem nos planos diretores como formas de evitar a ocupação irregular dessas áreas.

Muitas vezes, a demarcação ou mesmo a identificação genérica das APPs está associada a conflitos socioambientais, sobretudo em confronto com a política de promoção da habitação de interesse social, que inclui a regularização urbanística e fundiária. É possível generalizar e dizer que quase todos, senão todos, os planos diretores reafirmam o compromisso de manter e conservar as APPs conforme a legislação federal, mesmo que de maneira genérica.

10 Enquanto essas unidades não forem definidas, o plano determina que qualquer projeto ou obra que venha a interferir sobre o patrimônio ambiental deverá ser submetido à avaliação da Secretaria Municipal de Gestão Ambiental e Assuntos Indígenas.

11 No relatório do Rio de Janeiro, por exemplo, observa-se que a delimitação de “áreas de recuperação da fauna e flora” e de “áreas de recuperação dos recursos hídricos” ocorre em menor número de planos (sete, entre 28 casos analisados), assim como a delimitação de “áreas a serem recuperadas ambientalmente”, incluída em seis planos. Já no caso de Rio Branco (AC), o tema da recuperação ambiental justifica e orienta a criação de Áreas Receptoras de Áreas Verdes na área urbana, delimitando algumas situações específicas, com o objetivo de implantar parques lineares ao longo de áreas de preservação permanente (APP) e seus respectivos cursos d’água, visando a composição de um sistema de áreas verdes na cidade.

Segundo a análise de oito planos diretores do Amazonas, observa-se que apenas dois municípios não preveem a remoção de favelas e assentamentos precários com base em justificativas ambientais: Maês e Manacapuro. Os demais estabelecem indicativos de remoção e reassentamento de ocupações em Áreas de Preservação Permanente – APP e ambientalmente frágeis, que possam caracterizar situações de risco. O Plano Diretor de Gurupi, em Tocantins, também apresenta diretrizes com enfoque na proteção e recuperação das áreas verdes e revisão da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo para garantir a manutenção de áreas de preservação e a restrição da ocupação destas áreas por moradia, estabelecendo como um dos objetivos da política de habitação a coibição de assentamentos habitacionais em áreas de preservação ambiental, além uma série de diretrizes para remoção dessas ocupações.

Resta averiguar, para cada caso e cada região, se o rigor reservado aos assentamentos de baixa renda também é observado em relação às áreas de classe média e alta.

Por fim, merece destaque a observação crítica incluída no relatório de Minas Gerais, que pontua que o discurso do uso sustentável das áreas de proteção ambiental terminou por justificar a implementação de uma estratégia de elitização e a constituição de enclaves de alta renda em parte da periferia metropolitana de Belo Horizonte, em função do tamanho mínimo exigido para os lotes na legislação municipal.

3.5. Condições de uso, ocupação e parcelamento do solo urbano

A incorporação de parâmetros urbanísticos objetivos na orientação da regulamentação do uso e ocupação do solo urbano é um diferencial importante dos planos diretores, sob o ponto de vista da sua aplicabilidade. No entanto, a definição dos coeficientes de aproveitamento dos terrenos (CAT) raramente é mencionada nos relatórios estaduais. Quase nunca é possível verificar com maior clareza e precisão, por exemplo, se houve previsão de CAT; e, quando houve, como foram tratados e incluídos nos planos diretores. Há casos em que os coeficientes (básico e máximo) são definidos nos planos diretores, mas são criadas situações de exceção que ficam indicadas no próprio plano ou são remetidas para leis específicas. A possibilidade de manipulação do potencial construtivo fora dos planos diretores é um fator crítico para avaliação do alcance dos instrumentos previstos nos próprios planos.¹²

12 Apenas o relatório do estado do Rio de Janeiro apresenta uma avaliação dos coeficientes básicos adotados nos planos diretores. No estado, entre os municípios que incluem no pla-

Uso, ocupação e parcelamento do solo

O tratamento das normas urbanísticas, em geral, é insuficiente para a determinação do potencial construtivo atribuído às diferentes parcelas do território, definidas no macrozoneamento ou no zoneamento urbano. As condições objetivas para a regulação do solo urbano costumam ser remetidas para a legislação específica de uso, ocupação e parcelamento do solo, a ser elaborada após a aprovação do plano diretor.¹³

Alguns planos autorizam o Poder Executivo a alterar parâmetros urbanísticos, inclusive permitindo modificações nos coeficientes de aproveitamento do terreno, como é o caso de Barra Mansa, no Rio de Janeiro.

Normas específicas para o parcelamento da terra e habitação de interesse social

De acordo com as informações dos relatórios estaduais, aparentemente apenas oito planos definem que os novos parcelamentos devem reservar áreas para habitação de interesse social: Vassouras e Niterói (RJ), Estreito (MA), Santa Rosa (RS), Goiânia (GO) e três planos paulistas. Em Pernambuco, o relatório estadual identifica três casos (Nazaré da Mata, Ilha de Itamaracá e Gravatá) onde há recomendação para reserva de área para habitação de interesse social nos loteamentos.

Em Vassouras, é reservada 10% da área dos novos loteamentos para casas populares; e, em Niterói, 5% da área dos novos loteamentos e condomínios é destinada para programas habitacionais para a população de baixa renda.¹⁴ Em Estreito, o plano determina 35% da área, em novos loteamentos, para habita-

no diretor as definições dos coeficientes de aproveitamento, cinco planos definem baixos coeficientes de aproveitamento básico, até 1,0, enquanto quatro estabelecem coeficientes entre 1,0 e 2,0, variáveis por zona, como Caxias, que prevê o coeficiente 1,0 nas áreas centrais e em áreas industriais e 2,0 em outras áreas. Já no caso de Campos de Goytacazes, os coeficientes básicos são significativamente altos e variam de 3,0 a 5,0. Cabe destacar, ainda, que Campos e Niterói definem os coeficientes fora do Plano Diretor (lei de uso e ocupação do solo e planos urbanísticos regionais, respectivamente).

- 13 Houve planos que definiram, em maior ou menor detalhe, parâmetros urbanísticos para as diferentes áreas e zonas urbanas. Ainda que em menor número do que os planos genéricos, que remetem a regulação para futuras leis de uso, ocupação e parcelamento do solo, os relatórios estaduais permitiriam destacar exemplos de detalhamento em quase todos os estados do Brasil.
- 14 No caso de Niterói, essa definição já constava do Plano Diretor de 1992 e não foi alterada na revisão realizada em 2004.

ção popular, chegando a definir 61% da área urbana para moradia popular, de acordo com o relatório estadual. O relatório do Rio Grande do Sul não detalha o percentual a ser reservado, e o plano de Goiânia define que “entre 15 e 25 por cento dos novos loteamentos devem ser destinados para o programa habitacional da prefeitura” (Relatório Estadual de Goiás).

O plano diretor de Rio Branco prevê a figura do urbanizador social¹⁵ e a possibilidade de regularização de parcelamento irregular ou clandestino, desde que não seja coberto por vegetação protegida de acordo com o Código Florestal, não se situe em área irreversivelmente alagadiça, sujeita à inundação, com presença de material nocivo à saúde e não saneado, inadequada em função das condições geológicas ou com alta declividade. Nesses casos, o parcelador deve desfazer o empreendimento nas áreas atingidas pelas restrições, executar as obras e serviços para sanar os danos ambientais e indenizar a população ali assentada.

Os relatórios estaduais permitem destacar que 36% dos planos do Rio Grande do Sul, 2% da Bahia (um plano), 13% do Pará e 30% dos planos paranaenses estabeleceram regras específicas para parcelamento de interesse social. No Espírito Santo, o relatório aponta apenas que “a grande maioria dos municípios adotou regras especiais para os parcelamentos de interesse social”. Em Boa Vista (RR), a lei de parcelamento do solo admite a possibilidade de haver lotes com dimensões inferiores àquelas estabelecidas pela lei de uso e ocupação em Áreas de Interesse Social, quando se mostrar inviável a regularização fundiária dentro dos parâmetros da lei e em programas habitacionais de interesse social. No que se refere à regularização de parcelamentos do solo já estabelecidos, determina que a regularização de parcelamento do solo em AEIS deverá obedecer a regras específicas, estabelecidas na lei que rege a questão.

No caso do Amazonas, apenas dois dos oito municípios analisados remetem para leis específicas a definição de parâmetros urbanísticos orientados para habitação popular. Os demais estabelecem algumas condições específicas como, por exemplo, lote mínimo nos assentamentos populares.

3.6. Zonas Especiais de Interesse Social

A grande maioria dos planos diretores brasileiros prevê a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) – ou Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS ou AIS), como são denominadas em alguns planos –, mas nem

¹⁵ Definido como o “empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pela Prefeitura” (PD Rio Branco).

sempre as ZEIS são delimitadas nos planos, e poucos deles as regulamentam ou dão orientações para a sua regulamentação posterior. Embora nem sempre os relatórios estaduais deem informações conclusivas sobre a delimitação de ZEIS nos planos diretores, pode-se afirmar que elas são delimitadas nos planos de Rio Branco (AC) e Macapá (AP), em 28% dos planos baianos, 20% dos planos sergipanos, 14% dos planos paraibanos (um plano), 50% dos planos potiguaras, 50% dos planos goianos, 43% dos planos fluminenses, 57% dos planos gaúchos, 52% dos planos paraenses, 55% dos planos paranaenses, em pelo menos 66% dos planos paulistas,¹⁶ em dois dos quatro piauienses analisados e em Tefé (AM),¹⁷ o que dá uma ideia inicial sobre a forma como são tratadas nos planos brasileiros.

A análise da localização das ZEIS demarcadas certamente foi prejudicada pela precariedade dos diagnósticos de alguns planos diretores e pela dificuldade citada no acesso aos estudos, mapas e anexos das leis municipais. A precariedade no acesso a esses documentos provavelmente é responsável também pela quase inexistência de referências sobre o percentual de áreas dos municípios destinadas para ZEIS, um dos pontos destacados para análise no questionário nacional da pesquisa.¹⁸ Contudo, podem ser feitas observações para os casos do Ceará, Goiás, Macapá, Maranhão, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte e Rondônia.

As ZEIS do Ceará, quando demarcadas, se localizam geralmente nas áreas periféricas de expansão urbana, em áreas carentes de infraestrutura e serviços, assim como ocorre nos planos avaliados em Rondônia. No Rio de Janeiro, em praticamente todos os casos, as ZEIS correspondem ao mapeamento das áreas ocupadas por assentamentos precários (geralmente favelas), inseridas em todo tipo de localização (centrais, periféricas etc). Em Macapá, as ZEIS estão próximas às áreas centrais ou de fácil integração à malha urbana, e na maioria dos planos do Maranhão é previsto que as ZEIS só podem ser delimitadas em áreas consolidadas, assim como em Goiânia (GO). Já os planos de Extremoz e Natal (RN) demarcam áreas dotadas de infraestrutura, inclusive em áreas centrais, para fins de habitação popular.

16 O relatório de São Paulo aponta quantos planos municipais demarcaram ZEIS ocupadas (53) e quantos demarcaram ZEIS vazias (41), mas não explicita, entre os 80 municípios (87% do total) que definem ZEIS, quantos, no total, avançaram na sua delimitação.

17 O relatório do Amazonas indica que todos os planos analisados preveem ZEIS, mas apenas para o caso de Tefé há referência sobre a sua delimitação.

18 Pode-se citar apenas o caso de Macapá (AP), cujo relatório afirma que “tendo a Zona Urbana como referência, e utilizando uma inspeção visual qualitativa, o percentual se aproximaria a 15%” e do Paraná, onde doze planos destinariam menos do que 5% da área do município para ZEIS, quatro entre 5% e 10% e dois mais do que 10%.

A esmagadora maioria dos planos brasileiros delimita ZEIS (ou AEIS) em áreas já ocupadas por assentamentos precários de população de baixa renda – favelas, vilas, loteamentos irregulares e clandestinos etc. – para fins de regularização fundiária e urbanística. São também previstas ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas para a implantação de projetos habitacionais destinados à população de baixa renda em um número expressivo de planos, mas os relatórios analisados registram claramente apenas os casos de delimitação de ZEIS vazias em 41 planos paulistas¹⁹ e em seis casos em outros estados: Extremoz e Natal (RN), Moreno e Cabo de Santo Agostinho (PE), Mesquita (RJ) e Teresina (PI).²⁰ Com base nos relatórios, pode-se afirmar que é prevista a possibilidade de ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas em planos do Acre, Alagoas, Amapá, Ceará, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, São Paulo e Tocantins.

As ZEIS podem ser definidas por lei específica – como nos casos dos planos de Cabo Frio (RJ), Nova Friburgo (RJ) e Rio Branco (AC) –, ou por decreto, como está previsto para diversos municípios do Rio de Janeiro. Boa Vista (RR) estabelece que a destinação de áreas para habitação de interesse social (HIS) depende de decretos do Poder Executivo e vários planos paraenses, pernambucanos e gaúchos remetem a definição de parâmetros de uso e ocupação do solo em ZEIS para lei posterior.

19 Em São Paulo, todos os planos analisados de municípios com mais de quinhentos mil habitantes (seis planos) demarcaram ZEIS em áreas ocupadas e cinco deles demarcaram ZEIS em áreas vazias.

20 Os planos de Extremoz e Natal definem ZEIS/AEIS em áreas com infraestrutura, inclusive em áreas centrais, em “glebas ou lotes urbanos, isolados ou contíguos, não edificados, subutilizados ou não utilizados, com área superior a 400m², necessários para a implantação de programas de habitação de interesse social” e em “prédios desocupados ou subutilizados ou aqueles que possam causar risco ao entorno pela sua condição de degradação, localização em áreas centrais da cidade, cujos projetos terão tratamento diferenciado, resguardando as características próprias de cada imóvel e sua importância histórica”. Natal define ainda, sem referência quanto à localização, a possibilidade de criação de AEIS em “terrenos com área mínima de 1.000 m² destinados à produção de alimentos de primeira necessidade voltada à população com renda familiar predominante de até 3 (três) salários mínimos”. A ZEIS de Mesquita, município da Baixada Fluminense, se localiza em bairro relativamente central e em área com condições de moradia entre as melhores no contexto municipal. Não há, contudo, informações sobre a eficácia dessa medida (se efetivamente foi destinada a projetos habitacionais para a população de 0 a 3 salários mínimos). Já a ZEIS de Teresina está distante da área central, no limite do perímetro urbano. Não há informações sobre a localização das ZEIS vazias em Moreno e Cabo de Santo Agostinho.

Orientações e recursos para as ZEIS

As possibilidades de orientações para ZEIS nos planos municipais podem ser avaliadas a partir de exemplos do Acre, Ceará, Paraíba e Rio de Janeiro.

No relatório do Ceará, é registrado que Chorozinho orienta para a ocupação de áreas dotadas de infraestrutura com moradia popular, Russas prevê ZEIS nas áreas centrais e Eusébio indica a Zona de Urbanização Central para construção de novas habitações de interesse social e promoção de regularização urbanística e fundiária dos núcleos habitacionais de interesse social existentes. No caso do Rio de Janeiro, as orientações para ZEIS “referem-se, principalmente, a critérios para a sua delimitação, definição de parâmetros urbanísticos, definições sobre a gestão de recursos em ZEIS (formas de controle social, público ou faixa de renda a ser atendida, fundos etc), elaboração de planos específicos de regularização urbanística ou fundiária, implantação de equipamentos públicos e infraestrutura e aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade” (Relatório Estadual do Rio de Janeiro). O plano de João Pessoa “estabelece a obrigatoriedade e as condições para a elaboração de planos de urbanização bem como para a regularização fundiária” e, também, “a obrigatoriedade de encaminhar anualmente ao legislativo, anexo à proposta orçamentária, programa de intervenção nas Zonas Especiais de Interesse Social, com indicação de recursos correspondentes” (Relatório Estadual da Paraíba). Em Rio Branco (AC), é estabelecido que “o Poder Executivo promoverá a regularização urbanística e fundiária dos assentamentos precários e mediante a utilização principalmente dos seguintes instrumentos: concessão do direito real de uso, concessão de uso especial para fins de moradia, usucapião especial de imóvel urbano, direito de preempção, direito de superfície e assistência técnica urbanística, jurídica e social, gratuita” (Relatório Estadual do Acre).

Poucos relatórios fazem referência a recursos exclusivos para ZEIS, provenientes da aplicação de instrumentos específicos ou de fundos municipais,²¹ e raramente é definida claramente a população que pode acessar os projetos habitacionais em ZEIS – os planos apontam a população de baixa renda em geral. Enquanto os municípios de Mesquita (RJ),²² Cachoeiro do Itapemirim (ES) e Rio Branco (AC), por exemplo, definem a faixa de zero a três salários

21 Há previsão de recursos da outorga onerosa do direito de construir exclusivos para habitação de interesse social em três municípios do Rio de Janeiro e um município do Pará (Soure).

22 O plano de Mesquita define também uma área para investimentos prioritários em saneamento e urbanização, onde as famílias com renda de zero a três salários podem se beneficiar de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS).

mínimos de renda familiar, outros podem chegar até cinco ou mesmo seis salários mínimos, o que retira a prioridade do investimento público voltado para a população mais incapaz de conseguir uma moradia no mercado formal.

Enfim, os novos planos diretores parecem ter disseminado a noção de ZEIS no Brasil, especialmente no que se refere à reafirmação do direito dos mais pobres a moradia regularizada e servida por equipamentos e serviços, ainda que muitos planos não tenham delimitado ZEIS, e menos planos ainda tenham avançado na definição de critérios, normas ou prioridades de investimento para essas áreas. A eficácia da ZEIS como instrumento indutor da promoção da democratização do acesso à terra urbanizada, bem localizada e próxima dos centros de emprego e serviços deixou ainda mais a desejar. Certamente, a reserva de área para habitação popular em áreas cobiçadas para outros usos, muito mais lucrativos, implica disputas e conflitos que ou foram perdidos na luta política e econômica, ou não foram sequer enfrentados no processo de elaboração do plano diretor, daí a raridade das ZEIS em áreas vazias ou subutilizadas no Brasil.

Apesar das dificuldades, contudo, em muitos casos ainda é possível a associação das ZEIS com instrumentos de parcelamento e edificação compulsórios ou com a regulação de outros instrumentos e das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo no processo de regulamentação dos planos diretores, um próximo passo na disputa – no campo normativo – pela apropriação social da cidade.

3.7. Avaliação geral do zoneamento em relação ao acesso à terra urbanizada

Os planos diretores avaliados geralmente não definem novas normas de parcelamento, uso e ocupação do solo; e os relatórios estaduais, com poucas exceções, não se detêm na avaliação do zoneamento existente e sua relação com as disposições do Plano Diretor. Muitos deles apontaram que a avaliação geral do zoneamento em relação ao acesso à terra urbanizada foi prejudicada pela precariedade dos diagnósticos e estudos de alguns planos diretores ou pelas dificuldades de acesso a mapas, anexos e leis de uso e ocupação do solo. Na maioria dos casos, essas carências não puderam ser compensadas por um conhecimento prévio sobre os mercados imobiliários locais e as condições de moradia relativas ao acesso ao emprego, à infraestrutura, aos equipamentos e aos serviços urbanos.

A análise do estudo de caso de Duque de Caxias (RJ) demonstra os limites de uma leitura do zoneamento sem o acesso a diagnósticos ou estudos confiáveis: as áreas mapeadas no macrozoneamento como prioritárias para

ocupação e definidas no plano como centrais e adequadas em termos de infraestrutura, “cuja intensificação de ocupação é estratégica para a consolidação da cidade compacta e econômica e dos vetores adequados de expansão urbana” (Relatório Estadual do Rio de Janeiro), correspondem, em grande parte, a áreas entre as mais precárias do município, em termos de saneamento ambiental, distantes dos centros de emprego e dos serviços e equipamentos públicos. Além disso, a análise de Caxias mostra que normas mais restritivas do que a legislação ordinária definidas no Plano Diretor podem não ser aceitas e não aplicadas na prática pela Prefeitura, sob diferentes pretextos, entre eles uma alegada necessidade de maior detalhamento.

Há relatórios, como os de Goiás, Maranhão, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Pernambuco, Rio Branco (AC), Rio de Janeiro, Sergipe, entre outros, que enfatizam que, de modo geral, o zoneamento ou os parâmetros de uso e ocupação do solo prejudicam o acesso à terra urbanizada por parte da população de baixa renda. No Maranhão, apenas os planos diretores de Estreito, Buriticupu e Barreirinhas – entre aqueles em que foi possível aos pesquisadores avaliar a Lei de Zoneamento – assumiriam uma posição favorável aos espaços urbanos destinados às classes populares. Já no caso de Rio Branco (AC) e do Ceará, principalmente, são criticadas as restrições elitistas nas legislações urbanísticas, que definiriam padrões inacessíveis para a população de baixa renda. Como contraponto, podem ser citados casos específicos, como os planos diretores de Extremoz e Natal (RN) – que definem áreas com infraestrutura, inclusive em áreas centrais, para habitação de interesse social – ou de Tangará (MT), que identifica lotes mínimos compatíveis com usos populares, permite o uso misto na maioria das zonas e não limita a quantidade de unidades residenciais no lote.

A definição de obrigações relacionadas à regulação do parcelamento da terra também não avançou, e poucos planos (vide as exceções já citadas) buscam garantir áreas para habitação de interesse social por esse meio.

Por sua vez, a definição de zonas especiais de interesse social ou voltadas para a promoção de habitação popular poucas vezes se relacionou com alguma estratégia voltada para a promoção da ocupação das áreas bem servidas com infraestrutura, equipamentos e serviços para a população de baixa renda.

Além dos casos onde as ZEIS promovem ações de regularização urbanística e fundiária de assentamentos existentes, muitos deles localizados em áreas centrais – como nos municípios do Rio de Janeiro ou do Pará, por exemplo –, poucas são as iniciativas de criação de ZEIS em áreas vazias, especialmente em áreas bem servidas, como o relatório do Rio Grande do Norte indica para os casos de Natal e

Extremoz. No Ceará, na maior parte dos casos, as áreas destinadas à população de baixa renda estão localizadas na periferia, em zonas sem infraestrutura e serviços. Parte expressiva de áreas descritas no plano de Rio Branco como pouco urbanizadas, com infraestrutura incipiente ou precária e carente de equipamentos são definidas como Áreas de Especial Interesse Social ou como Áreas de Promoção da Habitação (destinadas, respectivamente, a habitações de interesse social ou de moradia popular), embora também haja AEIS nas áreas centrais definidas como aquelas com melhor infraestrutura de saneamento básico instalada.

Os relatórios de Tocantins, Boa Vista e Piauí também não identificaram uma preocupação com a democratização do acesso à terra urbanizada, apesar da sua eventual incorporação formal às diretrizes do Plano Diretor. Em Tocantins, apenas o plano de Araguaína define alguma estratégia para o aumento da oferta de moradia para baixa renda. No Piauí, a exceção é Teresina, que tem uma estratégia de aumento da oferta de moradia que inclui a definição de zonas específicas para assentamentos populares e HIS que correspondem a cerca de 60% da área urbana, abrangendo tanto áreas periféricas como outras mais próximas ao centro.

Cabe destacar, também, o caso do Paraná, cujo relatório aponta que, em alguns municípios, o zoneamento favoreceria o acesso à terra urbanizada mediante a definição de áreas com parâmetros específicos para habitação de interesse social e a indução da utilização das áreas ociosas dotadas de infraestrutura. A definição de área para implantação de ZEIS, contudo, corresponde, em geral, a parcela muito pequena do total da área urbana.

Finalmente, cabe apontar (como ressalta o relatório do Ceará) que, dada a dimensão da pobreza e da desigualdade no Brasil e o grande percentual de população de baixa renda excluída das áreas com boas condições de moradia, a promoção do acesso à terra urbanizada exigiria projetos de grande escala, para muito além da capacidade de indução dos planos diretores.

4 – Os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade

Os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade foram largamente incorporados nos planos diretores brasileiros, ainda que nem sempre sua regulamentação se vincule às diretrizes previstas no artigo 2º da Lei Federal. Raramente os instrumentos foram plenamente regulamentados nos planos diretores que, via de regra, os remetiam para detalhamento em legislação específica, o que adiou sua implementação para um novo momento – que não é certo que

venha a ocorrer –, no qual não é garantida uma visão ampla e integrada das questões urbanas (como é de esperar no campo de discussão dos planos diretores) e as condições de participação e controle social tendem a ser piores.²³

De fato, era de se esperar que as novas possibilidades de indução do desenvolvimento urbano e de distribuição mais justa dos bens e ônus gerados no processo de urbanização a partir do esforço coletivo encontrassem obstáculos naqueles atores que se beneficiam da forma desigual de distribuição social e geográfica dos bens e serviços urbanos, assim como das normas urbanísticas em vigor (ou da sua ausência). Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano e de captura de valorização fundiária se relacionam diretamente com os conflitos em torno da apropriação social do espaço urbano, da definição de prioridades de investimentos e da regulação urbanística (regras de uso, ocupação e parcelamento do solo), e sua regulamentação a favor da redução das desigualdades e da democratização do acesso à terra certamente seria difícil e disputada.

Já foi visto como a recuperação da valorização fundiária a partir dos investimentos públicos e a contenção da especulação fundiária foram menos assumidas como diretrizes para o desenvolvimento urbano nos novos planos diretores brasileiros. Cabe agora avaliar como os instrumentos de política urbana mais relacionados à promoção do acesso à terra urbanizada foram incorporados.

O direito de preempção e os instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios são os mais citados nos planos diretores, mas raramente são regulamentados de forma a garantir sua aplicação. Como reconhecem os relatórios estaduais, o resultado ficou muito aquém das expectativas iniciais. Em alguns casos, observa-se falta de clareza em relação aos conceitos básicos e aos objetivos dos instrumentos a serem regulamentados pelos Municípios. Por outro lado, quando os instrumentos envolvem pagamento de contrapartida, nem sempre são indicadas as fórmulas de cálculo ou os destinos dos recursos financeiros a serem arrecadados.

Ocasionalmente, a articulação entre os instrumentos é mencionada nos relatórios estaduais como uma intenção e uma orientação genéricas, sobretudo no que se refere à possibilidade de concepção de programas e projetos

23 O Estatuto exige a participação popular na elaboração do Plano Diretor e, pelo menos, a realização de audiências públicas para sua discussão. Tais garantias – ainda que possam ter sido apropriadas de modo inadequado ou insuficiente em muitos dos planos elaborados após o Estatuto da Cidade – não existem, no campo federal, para a regulamentação do plano em leis ou decretos municipais.

habitacionais de interesse social. Entretanto, não são detectados ou explicitados nos relatórios os requisitos técnicos e operacionais que seriam balizadores dessas articulações, tendo em vista sua aplicação.

4.1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública

O parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seguido do IPTU progressivo no tempo e da possibilidade de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública – instrumentos definidos ainda no art. 182 da Constituição Federal –, concentram as possibilidades mais efetivas de indução do desenvolvimento urbano para áreas com boas condições de moradia, assim como, ao lado de outros instrumentos, de democratização do acesso à terra urbanizada. Aqui se agudizam, portanto, as dificuldades políticas de regulamentação dos instrumentos nos planos diretores, vide os conflitos previsíveis com proprietários e promotores fundiários – e, mais do que isso, toda a tradição patrimonialista brasileira.

A avaliação dos planos diretores brasileiros mostra que, embora os instrumentos tenham sido incorporados em quase todos os planos analisados, raramente foram regulamentados de modo a serem aplicados imediatamente após a aprovação do Plano Diretor. Por outro lado, não é raro que a regulamentação dos instrumentos os esvaziem do poder de indução do desenvolvimento urbano ou de democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.

Os instrumentos são previstos em Rio Branco (AC), Macapá (AP) e Boa Vista (RR), em 98% dos planos de São Paulo, em todos os planos analisados nos estados do Amazonas, Mato Grosso do Sul, Rio de Janeiro, Piauí e Sergipe e na maioria dos planos dos demais estados do Brasil. Os relatórios estaduais, contudo, permitem apontar que os instrumentos seriam “autoaplicáveis” apenas em 19 planos em São Paulo (21% do total), 10 planos no Rio Grande do Sul (24%), 11 planos do Paraná (33%), um plano (Barra Mansa) do Rio de Janeiro (4%), três planos do Ceará (14%), três planos da Bahia (9%) e um plano (Picos) do Piauí (25%).²⁴

24 Em São Paulo, enquanto 97,8% dos planos diretores incluíram o parcelamento, edificação e utilização compulsórios, apenas “92,4% dos planos diretores incluíram o IPTU progressivo no tempo nos seus conteúdos” (Relatório de São Paulo, p. 56), demonstrando que “alguns planos diretores não articularam devidamente a aplicação desses importantes instrumentos de combate à retenção especulativa das terras urbanas” (Idem, p.57). O relatório de São Paulo

Delimitação de área para aplicação dos instrumentos

De acordo com o Estatuto da Cidade, para a implantação dos instrumentos é necessário que o plano defina a sua área de aplicação, mas há pouca informação a respeito nos relatórios estaduais sobre o atendimento a essa condição mínima. Além dos casos apresentados como autoaplicáveis nos relatórios – o que asseguraria essa condição –, há informações precisas apenas nos casos do Pará – dez municípios definem áreas de aplicação, vinculando-as ao macrozoneamento ou ao zoneamento –,²⁵ Rio de Janeiro – 22 municípios definem área para aplicação e seis remetem a delimitação para legislação posterior –,²⁶ Ceará – onde a área de aplicação está definida apenas em 12 dos 20 planos que preveem o instrumento –, Sergipe – quatro entre cinco planos que preveem o instrumento delimitam área de aplicação –, Rio Branco (AC) e Boa Vista (RR)²⁷ – que definem áreas para aplicação – e São Paulo – 58 planos (64% do total) delimitam a área de aplicação do instrumento.

Como o Estatuto estabelece que os planos diretores devem fixar as áreas para aplicação do instrumento – e não leis específicas deles decorrentes, como no caso de outros instrumentos, com exceção da outorga onerosa do direito de construir –, verifica-se que uma parte expressiva dos planos do Rio de Janeiro e Ceará, pelo menos, podem ser questionados quanto à sua constitucionalidade nesse aspecto. Por outro lado, relegar essa discussão apenas aos aspectos jurídicos retiraria a importância do debate sobre o momento e o meio institucional adequados para a definição de áreas onde deve ser induzido o desenvolvimento urbano. A definição do Plano Diretor como o campo de definição da aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e do IPTU

aponta ainda que “parte dos planos diretores analisados exigiram regulamentação por meio de lei específica somente em relação ao IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, possibilitando aplicação e parcelamento, edificação e utilização compulsórios a partir do próprio plano diretor” (Idem). É o caso, também, de cinco municípios fluminenses e quatro municípios pernambucanos, onde, aparentemente, os planos dão condições para que sejam aplicados os institutos do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, mas falta ser regulamentado todo o ciclo de aplicação relativo ao IPTU progressivo no tempo. Na Bahia, 32 planos listam ou mencionam os instrumentos, mas apenas 30 se referem ao do IPTU progressivo. São registrados 22 casos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios remetidos para lei específica e 19 casos de IPTU progressivo no tempo.

- 25 O relatório do Pará aponta que, contudo, as macrozonas ou zonas não são definidas com precisão na maioria dos mapas que constam dos planos.
- 26 Além disso, sete municípios fluminenses “flexibilizam” a delimitação, pois definem áreas no Plano Diretor, mas permitem alterações ou detalhamentos posteriores por lei.
- 27 Boa Vista define “áreas prioritárias” para a aplicação do instrumento, sugerindo que estas podem ser alteradas posteriormente.

progressivo no tempo favorece uma visão integrada das estratégias de desenvolvimento urbano e abre um espaço maior para a participação da população em geral e dos diferentes agentes não apenas em função da amplitude do tema de discussão de um plano diretor – que deveria envolver toda a cidade e sua região de relação –, mas, também, em virtude de o plano diretor ser um momento especial de discussão da política urbana, que envolve um maior leque de técnicos e especialistas de diferentes políticas setoriais e, especialmente, por ser uma lei em que a participação da população é obrigatória, o que traz maior visibilidade das questões e conflitos em jogo.

Detalhamento

Rio Branco (AC), 66,3% dos planos paulistas, mais da metade dos planos gaúchos e fluminenses e 70% dos planos paraenses definem algum critério de subutilização (aí incluídas as definições de não utilização ou não edificação) para aplicação dos instrumentos. No Espírito Santo, do total de 14 planos analisados, quatro definem coeficientes mínimos de aproveitamento do terreno e nove definem os conceitos relacionados à subutilização. Em Boa Vista (RR), são dadas orientações gerais²⁸ e remete-se a regulamentação para lei específica. Não há outras informações a respeito nos relatórios estaduais.

Apenas os relatórios de Rio Branco (AC), Espírito Santo e Rio de Janeiro – este último especialmente –, trazem informações capazes de permitir uma avaliação da apropriação dos instrumentos nos planos diretores brasileiros.²⁹

Rio de Janeiro

Entre os planos do Rio de Janeiro que dispõem a respeito do lote mínimo para aplicação dos instrumentos, a maioria (13 planos) estabelece lotes com até 360 m²,³⁰ quatro definem lotes mínimos de 1.000 m² e três lotes com 2000 m²

28 É considerado genericamente como subutilizado o “imóvel urbano que não apresentar uso e/ou construção em áreas dotadas de infraestrutura”.

29 Embora o relatório de São Paulo traga muitas informações – como o número de planos que previram regras básicas de aplicação dos instrumentos, prazos para revisão e monitoramento –, ele não se aprofunda nos critérios adotados nos planos referentes a coeficientes de aproveitamento mínimo, lotes mínimos para incidência dos instrumentos ou casos de aproveitamento dos imóveis considerados isentos da sua aplicação.

30 Oito planos definem áreas menores ou iguais a 250 m² como lote mínimo para aplicação dos instrumentos.

ou mais. Em Duque de Caxias os instrumentos incidem apenas em lotes com 10.000 m² ou mais, com exceção das ZEIS, onde o lote mínimo é de 700 m².³¹

Os coeficientes de aproveitamento mínimo do terreno definidos para subutilização do lote variam de maior que zero (dois municípios) a 0,5 (cinco municípios), os percentuais de utilização mínima da edificação definidos geralmente são baixos (maior que zero para oito municípios) e apenas dois municípios indicam percentuais de utilização superiores a 30%. Para serem consideradas não utilizadas ou subutilizadas, as edificações devem estar nessas condições por um tempo mínimo que varia de seis meses a cinco anos.

Há muitos tipos de imóveis definidos como isentos da aplicação dos instrumentos nos planos diretores. O relatório estadual do Rio de Janeiro destaca as isenções para imóveis: com atividade econômica que não necessite de edificação ou coeficiente de aproveitamento mínimo para se desenvolver (oito municípios) – qualquer aproveitamento temporário, portanto, como estacionamento, feira, etc., interrompe o ciclo de implementação –; imóveis que exerçam função ambiental essencial segundo parecer de órgão do Poder Executivo (oito municípios); imóveis integrantes de massa falida ou que tenham outra restrição à ocupação por decisão judicial (nove municípios); entre outros casos como isenções para estacionamentos, garagens de veículos, edificações em ruínas ou abandonadas, igrejas ou templos, etc.³²

Há casos em que a regulamentação busca brechas que podem ser questionadas, tendo em vista o que estabelece o Estatuto da Cidade. O plano de Belford Roxo institui a possibilidade de “defesa” do proprietário no caso de parcelamento compulsório; Caxias e Queimados preveem a possibilidade de isenção do IPTU em geral como benefício compensatório de limitações impostas aos imóveis pelo Plano Diretor, com opinamento a respeito para o Conselho da Cidade; e diversos planos permitem que órgãos do Executivo definam

31 Em Duque de Caxias (RJ), os lotes mínimos definidos podem chegar a 50.000 m² nas Zonas de Ocupação Preferencial, as quais, de acordo com o relato do estudo de caso, incluem extensas áreas com graves problemas de infraestrutura de abastecimento de água, esgotamento sanitário e drenagem.

32 Rio Branco (AC) considera como lotes mínimos para aplicação dos instrumentos os lotes com 250 m² ou mais. São subutilizados os imóveis com coeficiente de aproveitamento do terreno inferior a 0,05, que possuam edificações “em osso” abandonadas por mais de 5 anos, possuam edificações em ruínas ou tenham sido “objeto de demolição, abandono, desabamento ou incêndio, ou que, de outra forma, não cumpram a função social da propriedade por um período superior a 5 anos”. São considerados não utilizados os terrenos com “unidade imobiliária autônoma desocupada por um período superior a 5 anos”, com exceção dos casos provocados por impossibilidades jurídicas. São isentos dos instrumentos os imóveis que tenham qualquer aproveitamento econômico que não necessite de edificação para o seu exercício.

caso a caso se os imóveis sujeitos ao parcelamento / edificação / utilização compulsórios estão ou não exercendo função ambiental.

Todas essas isenções, situações especiais ou condições pouco exigentes para aplicação inviabilizam, na prática, o poder de indução do desenvolvimento e de democratização do acesso à terra dos instrumentos.

Rio Branco

Em Rio Branco (AC), a seleção de áreas prioritárias para a aplicação dos instrumentos estaria articulada com o macrozoneamento e com os objetivos do plano, pois essas áreas estariam incluídas na zona com melhores condições de infraestrutura e serviços. Contudo, há áreas definidas no plano como carentes em infraestrutura e equipamentos e com sistema viário precário, que estão indicadas para a aplicação dos instrumentos, o que aponta, também, para a indução da ocupação e do adensamento de áreas precárias, o que contraria objetivos e diretrizes do próprio plano e do Estatuto da Cidade.

Espírito Santo

No Espírito Santo, dois planos estabelecem o lote mínimo de 250 m² para aplicação dos instrumentos e outros quatro definem lotes mínimos de 300 m², 750 m², 800 m² e 1.000 m², observando-se a mesma ordem de grandeza de área que a maioria dos planos fluminenses. O relatório estadual registra ainda que, para ser considerado subutilizado, o coeficiente de aproveitamento deve ser de 0,2 (em Santa Teresa e Cachoeiro) ou 20% de área florestada (Santa Teresa) ou o mínimo estipulado para a zona (Linhares, Conceição da Barra e São Gabriel da Palha). Em três casos, são considerados solo não utilizado aqueles lotes ou glebas desocupados há mais de cinco anos.

Articulação com outros instrumentos

Apesar da importância da articulação dos instrumentos do art. 182 da Constituição Federal com a efetivação das ZEIS, instrumentos de captura de mais valias fundiárias, consórcios imobiliários voltados para a produção de habitação popular em áreas centrais, políticas setoriais ou investimentos específicos em infraestrutura e serviços públicos, poucos relatórios avançaram considerações a respeito.

Pode-se destacar que os relatórios estaduais fazem referência à previsão de consórcio imobiliário nos planos de Macapá e Rio Branco, em quatro planos da Paraíba, oito planos do Ceará, na maioria dos planos fluminenses e em grande parte dos planos gaúchos, piauienses e amazonenses analisados; e, genericamente, em planos do Pará. Sua aplicação articulada com a política habitacional para baixa renda é destacada nos relatórios em casos pontuais – Volta Redonda (RJ), Chorozinho, Redenção e Fortaleza (CE), Corrente e Parnaíba (PI). Há municípios gaúchos que definem áreas específicas para aplicação do consórcio imobiliário, preveem sua aplicação associada ao direito de preempção ou definem o conteúdo mínimo a ser observado na aplicação do instrumento, mas não há maior detalhamento sobre os objetivos dos consórcios no relatório estadual do Rio Grande do Sul.

4.2. Outorga onerosa do direito de construir

Poucos municípios regulamentaram a outorga onerosa do direito de construir de maneira a garantir sua aplicação, embora o instrumento esteja presente em muitos planos brasileiros.

No Rio Grande do Sul, o relatório estadual aponta que apenas cinco entre os 42 casos analisados estabeleceram condições mínimas para aplicação do instrumento, embora o instrumento seja mencionado em pelo menos 33 planos diretores e 22 deles tenham definidos pelo menos os coeficientes de aproveitamento básico e máximo. No Amazonas, sete entre oito planos analisados remetem para lei específica e apenas em Manaus o instrumento é considerado autoaplicável. Na Bahia, 21 entre os 47 planos pesquisados preveem o instrumento, sendo que apenas um seria autoaplicável e 15 remetem para legislação. Em São Paulo, 62 planos (67% do total) definem algum tipo de regra para aplicar o instrumento, no entanto, apenas dez planos (12% do total) são considerados autoaplicáveis. Além disso, são registrados 45 planos (49% do total) que indicam a aplicação do instrumento em macrozonas ou zonas demarcadas nos mapas anexos e apenas 16 planos (19% do total) apresentam a fórmula de cálculo da contrapartida financeira.

No caso de São Paulo, observa-se que, enquanto 91% dos casos analisados preveem a outorga onerosa do direito de construir (OODC), 42% preveem a outorga onerosa de alteração de uso (OOAU). Nenhum dos casos previstos de OOAU pode ser considerado como autoaplicável e apenas em um plano é definida a fórmula para cobrança da contrapartida financeira para transformação de uso.

A mesma história se repete, com variações, nos demais estados: no Piauí, observa-se que todos os planos preveem o instrumento, porém apenas em Paraíba ele seria autoaplicável; no Ceará, o relatório estadual indica que 11, entre 22 planos, preveem o instrumento, porém em apenas três casos ele pode ser considerado autoaplicável; no Paraná, 28 municípios, entre os 33 casos analisados, preveem o instrumento, enquanto 23 casos exigem regulamentação posterior, em três já há regulamentação específica e apenas dois casos são considerados como autoaplicáveis; no Rio de Janeiro, quase todos os municípios preveem o instrumento, mas apenas Niterói,³³ Nova Friburgo e Santo Antonio de Pádua apresentam todas as condições para a sua aplicação; na Paraíba, é apontado que apenas no plano de João Pessoa observou-se autoaplicabilidade da outorga onerosa do direito de construir.

Entre os planos diretores que definem área de aplicação e coeficientes de aproveitamento básico e máximo – condições mínimas a serem definidas nos planos diretores, de acordo com o Estatuto da Cidade –, registram-se ainda os municípios de Macapá, Rio Branco, apenas dois municípios do Pará (Marabá e Marituba)³⁴ do Pará e oito municípios do Rio de Janeiro. A maioria dos planos fluminenses remete a definição da área ou dos coeficientes básico ou máximo para legislação complementar.

No Espírito Santo, o relatório registra que a outorga onerosa do direito de construir ou de alteração de uso mediante contrapartida foi adotada por 11 dos 14 municípios, dos quais sete remeteram a regulamentação posterior os seguintes requisitos: prazos, critérios, procedimentos, coeficientes, fórmulas de cálculo e ainda a definição das áreas onde poderá ser aplicado o instrumento. No Município de Santa Teresa, foi adotado o coeficiente de aproveitamento único para as áreas urbanas, e nos demais municípios é apontado que os coeficientes adotados foram em geral muito generosos, sobretudo nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário. Segundo o relatório, na fase de aprovação dos planos diretores nas câmaras municipais os parâmetros foram significativamente alterados e houve profusão de áreas não computáveis nos coeficientes, incluindo áreas de uso comum, circulação, varandas, dispensas, garagens, edículas, balanços etc., o que, na prática, resultou em potenciais construtivos muito maiores do que os estipulados inicialmente.

33 Em Niterói, embora o plano diretor não estabeleça os coeficientes básicos e máximos, o Município aplica a outorga onerosa do direito de construir nas áreas que já passaram por regulamentação específica anterior, através dos planos urbanísticos regionais – PURs elaborados após a aprovação da revisão do plano diretor em 2005.

34 Marituba (PA) define áreas de forma precária, sem delimitá-las.

Em Pernambuco, a outorga onerosa do direito de construir foi prevista em vinte dos 35 planos analisados.³⁵ Em nenhum plano o instrumento é autoaplicável, sendo que em 14 planos a regulamentação foi explicitamente remetida a uma lei específica. Destaca-se o caso do Recife, em que a previsão de utilização da outorga onerosa é concorrente com a possibilidade de utilização, pelo empreendedor, da transferência do direito de construir – que permitiria a compra e venda de potencial construtivo entre particulares –, comprometendo o processo de captura da valorização fundiária e diminuindo os recursos financeiros que poderiam ser arrecadados pelo Poder Público e redirecionados para políticas sociais.

Verifica-se que, além de não estabelecerem definições importantes e necessárias para a sua regulamentação posterior, alguns planos diretores remetem parte da regulamentação do instrumento para o executivo municipal, contrariando a lei federal. No Rio Grande do Sul, entre 42 casos analisados, o relatório estadual registra que o município de Santiago remete a regulamentação do instrumento para o Executivo municipal; e no Rio de Janeiro são registrados seis casos desse tipo, destacando-se os casos de Barra Mansa – cuja lei permite que os coeficientes de aproveitamento máximo sejam objeto de deliberação do Conselho da Cidade – e de São João de Meriti, Nilópolis e Magé – cujos planos estabelecem que os coeficientes de aproveitamento máximo podem ser definidos, caso a caso, pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano, ou similar, nas áreas onde a lei permitir o instrumento.

A participação de conselhos e do Poder Executivo em geral na aplicação da outorga onerosa também é explicitada no Pará, onde dois municípios (Santarém e Soure) definem que a aprovação da utilização do instrumento é atribuição dos respectivos Conselhos de Desenvolvimento e seis (Bragança, Capição Poço, Castanhal, Conceição do Araguaia, Marituba e Uruará) estabelecem o Poder Executivo Municipal como responsável por aprovar a utilização da outorga onerosa, mas sem definir o órgão. O plano de Conceição do Araguaia ressalva que, em casos de impacto não suportável pela infraestrutura ou risco de comprometimento da paisagem urbana, o Conselho Municipal da Cidade deverá aprovar seu uso.

Os relatórios estaduais, no entanto, não permitem uma avaliação mais precisa em relação aos coeficientes de aproveitamento praticados na regulamentação do instrumento. Não é possível estabelecer uma comparação mais objetiva sobre quantos planos diretores adotaram o coeficiente básico único ou

35 A outorga onerosa por mudança de uso não foi prevista em nenhum caso estudado em Pernambuco.

variável por zonas ou áreas específicas. Os relatórios indicam que essa ainda é uma questão em aberto, assim como o aproveitamento efetivo do instrumento com o objetivo de recuperação de mais valias fundiárias.

Em poucos casos os recursos da outorga onerosa são dirigidos para finalidades exclusivamente redistributivas. Os relatórios permitem destacar apenas os casos de Assu (RN), Mesquita, Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana (RJ), Soure (PA) e Manaus (AM). Na maioria dos planos em que há previsão do instrumento no Rio de Janeiro, Pará, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte e Goiás, os recursos vão para fundos de desenvolvimento urbano, urbanização ou similares, nos quais os recursos são compartilhados entre políticas habitacionais e outras políticas urbanas.

Comentários finais

Embora existam planos que prevejam a possibilidade de utilização dos recursos obtidos com a aplicação do instrumento para políticas habitacionais como regularização fundiária, urbanização de assentamentos precários, construção de habitação popular etc., a maioria deles não assegura recursos exclusivos para habitação de interesse social ou outras finalidades redistributivas, como investimentos em saneamento ambiental em áreas precárias ou construção de equipamentos públicos, pois são direcionados para fundos que podem ser também utilizados para financiar o desenvolvimento urbano em geral.

O confronto com as orientações do Estatuto – especialmente no que diz respeito à remissão de atribuições para o Poder Executivo –, a definição de coeficientes básicos altos e a desvinculação da aplicação do instrumento da sua vertente redistributiva mostram a fragilidade da regulamentação do instrumento na maioria dos municípios brasileiros. Esvaziada de seus atributos de instrumento de captura e redistribuição de parcela da valorização fundiária gerada pelo desenvolvimento urbano de modo a reduzir as desigualdades sociais, a outorga onerosa do direito de construir pode, em muitos casos, gerar efeito contrário, ao permitir a apropriação privada de novos benefícios (especialmente nos casos onde os coeficientes básicos são superiores à legislação vigente) e o reinvestimento dos recursos arrecadados em áreas menos necessitadas, que podem incluir as próprias áreas onde eles são arrecadados, como é possível verificar em alguns dos casos relatados.

4.3. Direito de preempção, operações urbanas consorciadas, transferência do direito de construir e instrumentos de flexibilização da legislação urbanística

Como já foi comentado, embora os planos analisados geralmente incorporem instrumentos de política fundiária previstos no Estatuto da Cidade, em poucos casos são dadas as condições mínimas para sua aplicação. Além disso, a própria lógica de aplicação de alguns instrumentos requer definições que não constam em grande parte dos planos que os instituem. Cabe registrar, também, que em muito poucos planos diretores analisados foram definidos prazos para monitoramento ou revisão dos instrumentos previstos ou instituídos por lei municipal.

Direito de preempção

O direito de preempção é um dos instrumentos mais frequentes nos novos planos brasileiros,³⁶ ainda que raramente autoaplicável. Em São Paulo, por exemplo, 89 planos (97% do total) previram a aplicação do instrumento, porém apenas 18 casos (20% do total) foram considerados autoaplicáveis pelos pesquisadores.

Entre as formas de regulamentação, nos planos analisados, podem ser destacados alguns aspectos dos casos de Boa Vista, Ceará, Macapá, Rio Branco, Rio de Janeiro, Pará e Sergipe, cujos relatórios estaduais dão mais informações a respeito.

Boa Vista (RR)

Em Boa Vista, o plano prevê a aplicação do instrumento de forma articulada com a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico; e, também, com programas de regularização urbanística e fundiária, com o objetivo de minimizar conflitos existentes através da implantação de AEIS em áreas degradadas.

Rio Branco (AC)

No plano diretor de Rio Branco, a previsão do direito de preempção permite que seja bloqueada a aplicação do parcelamento e a utilização compulsória de imóveis vazios ou subutilizados, sujeitos a aplicação do IPTU progres-

³⁶ Uma exceção é o caso de Minas Gerais: o relatório estadual aponta que apenas 13 entre 54 planos preveem o instrumento.

sivo no tempo, já que os imóveis sujeitos ao instrumento não estão afetados pela obrigação.

Ceará

O relatório do Ceará menciona que 13 municípios preveem o instrumento e, em dois casos, este é considerado autoaplicável. No entanto, não ficam claras no relatório as condições previstas que garantem a sua aplicação.

Rio de Janeiro

A maior parte dos planos fluminenses dá alguma orientação para a regulamentação do instrumento, seja reproduzindo as condições definidas no Estatuto, seja detalhando alguns aspectos específicos de sua aplicação, em geral relacionados à sua finalidade. Os planos de Caxias, Queimados, Santo Antônio de Pádua, Búzios, Macaé, Mesquita, Bom Jardim (RJ), entre outros, indicam áreas específicas para aplicação do instrumento, que, em alguns casos, poderão ser acrescidas de outras definidas em lei.³⁷ Outros planos, como São João de Meriti e Bom Jesus de Itabapoana, indicam todo o território municipal como área para aplicação do instrumento.

Entre os planos que dão orientações específicas, no caso do Rio de Janeiro, podem ser destacados os casos de Mesquita – que delimita perímetro de aplicação do direito de preempção para fins de produção de habitação de interesse social para população com renda familiar de zero a três salários mínimos – e de São de Meriti, Nilópolis, Magé e Nova Friburgo, que restringem a aplicação do instrumento para lotes com área igual ou superior a 7 mil m² (São João de Meriti) ou a 1 mil m² (Nilópolis, Magé e Nova Friburgo).

Pará

Chama atenção ainda, no caso do Pará, o município de Bragança, que acrescenta às finalidades do direito de preempção, além daquelas previstas no Estatuto da Cidade, a de desenvolvimento de atividades de geração de trabalho e renda para a população incluída em programas habitacionais. Embora não previsto dessa maneira no Estatuto da Cidade, observa-se uma articulação di-

37 O mesmo pode ser dito a respeito de Macapá (AP).

reta com a política municipal de habitação de interesse social. Em Benevides, Marabá e Mocajuba, os planos estabelecem que os preços de mercado dos imóveis situados na área de preferência serão mantidos em valores iguais aos da data de preempção, para posterior avaliação atualizada, no ato do pagamento pela desapropriação ou transação.

Sergipe

Em Sergipe, somente no plano de Tobias Barreto o instrumento foi definido para viabilizar uma estratégia de regularização fundiária, execução de programas e projetos habitacionais de interesse social – assim como em alguns casos da Paraíba –, além de implantação de equipamentos urbanos e comunitários e para a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes ou de interesse ambiental.

Operações urbanas consorciadas

Muitos planos incluem as operações urbanas consorciadas no rol de instrumentos a serem aplicados nos municípios, e praticamente todos as remetem para leis específicas. Raramente, contudo, os relatórios estaduais dão maiores informações sobre as orientações dos planos para a sua regulamentação, com exceção dos casos do Pará, Rio de Janeiro e Rio Grande do Norte, que merecem aqui algum destaque.

Pará

No Pará, vários planos analisados contêm disposições prévias a serem obedecidas pela lei que vier a regulamentar a operação urbana, dentre as quais se destacam: a aprovação prévia pelo Conselho Municipal; a identificação prévia das áreas a serem objeto de intervenção; a vinculação de contrapartidas financeiras vinculadas ao Fundo de Desenvolvimento Urbano e Ambiental para obras de infraestrutura urbana, para terrenos e habitações destinados à população de baixa renda e recuperação ambiental ou de patrimônio cultural; e a definição das formas de concessão onerosa para aquisição do estoque de terra a ser negociado na operação. Além disso, no Pará e em outros estados, observam-se casos em que o plano diretor autoriza que a proposição de operações urbanas consorciadas não seja prerrogativa exclusiva

do poder executivo, abarcando, assim, também as iniciativas de cidadãos e entidades; mas as atribuições dos atores sociais envolvidos previamente no processo não estão claramente definidas. Destaca-se, finalmente, que no município de Tefé o instrumento é previamente vinculado à promoção da política de habitação popular.

Rio de Janeiro

No Rio de Janeiro, os planos de Duque de Caxias e de Queimados definem que as operações urbanas serão autorizadas por decreto do Executivo, ouvido o Conselho da Cidade, o que contraria a Estatuto da Cidade, que exige a sua regulamentação em lei. Já os planos de Belford Roxo e São Francisco de Itabapoana repetem quase exatamente a mesma regulamentação, ambos em discordância com o Estatuto: enquanto a Lei Federal exige que as operações atendam sempre a três objetivos (alcançar transformações urbanísticas, melhorias sociais e valorização ambiental), os planos definem que as operações deverão atender a apenas duas dentre as seguintes finalidades: promoção de habitação de interesse social; regularização de assentamentos subnormais; implantação de equipamentos; ampliação e melhoria das vias estruturais; preservação de áreas de interesse ambiental, paisagístico e cultural; implantação de centros de comércio e serviços; e recuperação de áreas degradadas (Belford Roxo inclui ainda a finalidade de implantação de parques empresariais).

Registram-se nesse estado planos que criam algum rito de controle social, por meio da submissão do plano da operação a parecer ou a prévia aprovação por parte do Conselho da Cidade, Conselho de Desenvolvimento Urbano ou similar. Alguns estabelecem ainda a obrigatoriedade de previsão de solução habitacional dentro do perímetro da operação ou nas suas vizinhanças, no caso da necessidade de remoção dos moradores de favelas e cortiços ou de áreas de recuperação / preservação ambiental. Treze entre os 28 planos fluminenses analisados autorizam a emissão de certificados de potencial adicional de construção (CEPACs).

Rio Grande do Norte

No Rio Grande do Norte, o instrumento está associado à política de habitação e à implantação de programas de habitação de interesse social, o que

pode ser observado em três dos seis planos analisados. No caso de Extremoz, o instrumento deverá ser aplicado como forma de viabilizar a execução de planos de urbanização ou de recuperação de imóveis para fins de habitação de interesse social, desde que o imóvel esteja localizado em áreas de Interesse Social ou Zona Especial de Preservação Histórica.

Transferência do direito de construir

A aplicação da transferência do direito de construir é prevista na grande maioria dos planos diretores, que, geralmente, remetem a sua regulamentação para lei específica.³⁸

Embora seja relevante para avaliação das formas de regulamentação do instrumento, a pesquisa não favoreceu a realização de uma análise sobre as justificativas que orientaram as definições relativas ao instrumento, especialmente se relacionadas à compensação dos proprietários, à indução do desenvolvimento urbano ou à preservação ambiental, embora alguns relatos permitam identificá-las. Por outro lado, as especificidades do instrumento exigem uma capacidade de gestão, controle e acompanhamento que depende de determinadas condições institucionais que nem sempre estarão ao alcance das administrações públicas locais. Esta avaliação, contudo, está além do escopo desta pesquisa.

4.4. Direito de superfície e instrumentos de regularização fundiária

Instrumentos em vigor em todo o território nacional desde a aprovação do Estatuto da Cidade, o direito de superfície e a concessão de uso especial para fins de moradia foram mal entendidos em alguns planos diretores. Poucos planos dão orientação substantiva relacionada aos instrumentos e há fragilidades na interpretação da lei federal em diversos municípios. Em alguns casos, a concessão de uso especial para fins de moradia e o direito de superfície são apresentados como instrumentos que dependem, para sua validade, de autorização do poder público municipal.

Há referências desnecessárias ou inadequadas ao direito de superfície em

38 Pará, Paraná, Amazonas, Rio Grande do Sul, Goiás e Espírito Santo são alguns dos estados onde o instrumento está mais disseminado. No estado do Rio Grande do Sul, o instrumento está instituído em 32 dos 42 planos analisados e seria autoaplicável em nove municípios, entre eles Porto Alegre. No Espírito Santo, está previsto em 13 dos 14 municípios analisados. Em São Paulo, 79 planos previram o instrumento (79% do total), 58 definiram alguma regra básica para sua aplicação (63%) e foram considerados auto-aplicáveis apenas nove casos.

alguns planos – o plano de Belford Roxo (RJ), por exemplo, além de “instituir” o instrumento no município, estabelece que a transferência do direito de superfície entre terceiros não poderá se dar sem anuência da Prefeitura – e mesmo alguns relatórios estaduais afirmam que o instrumento não é autoaplicável em alguns municípios. Quanto à concessão de uso especial para fins de moradia, embora se possa discutir a importância da reafirmação da validade do instrumento para os próprios municipais, em alguns relatórios é afirmado que o plano inaugura a instituição do instrumento no município em toda a sua amplitude ou, ainda, que não seria “autoaplicável” em alguns casos.

Muitos planos, contudo, orientam corretamente e avançam em definições ou critérios para a venda, aquisição ou concessão de direito de superfície por parte do Poder Público Municipal, como é o caso de Macapá (AP), Conceição do Araguaia e Marituba (PA) e de 13 planos fluminenses. Outros remetem a regulação da utilização do direito de superfície em imóveis públicos municipais para leis posteriores, como Rio Branco (AC).

Oito planos do Rio de Janeiro estabelecem que o Poder Público Municipal poderá conceder onerosamente o direito de superfície do solo, subsolo ou espaço aéreo nas áreas públicas de seu patrimônio para exploração por parte das concessionárias de serviços públicos. Macapá (AP), Conceição do Araguaia (PA) e Campos dos Goytacazes (RJ) definem finalidades para a concessão do direito de superfície em áreas públicas, que vão de implantação de infraestrutura, habitação de interesse social, proteção ou recuperação do patrimônio ambiental, implantação de vias, serviços e equipamentos públicos até a facilitação da regularização fundiária, entre outras disposições.

Poucos planos dão orientação para que o Poder Público municipal promova ações que apoiem, agilizem ou facilitem a regularização fundiária por meio do instrumento ou da usucapião especial coletiva, como é o caso dos planos de Macapá (AP), Boa Vista (RR) e de uma série de planos do Pará e do Rio de Janeiro.

Macapá (AP)

O plano de Macapá (AP) estabelece que “o Município viabilizará assistência técnica gratuita para as comunidades e grupos sociais carentes com direito a usucapião especial individual ou coletiva de imóvel urbano e a concessão de uso especial para fins de moradia, visando agilizar os processos de regularização fundiária, de acordo com a legislação federal aplicável”.

Boa Vista (RR)

O plano de Boa Vista (RR) determina que o Poder Executivo deverá outorgar o título de concessão de uso especial para fins de moradia a imóveis públicos municipais, estende a autorização de uso para fins comerciais e reconhece a prestação pública de “orientação técnica, urbanística, jurídica e social a indivíduos, entidades, grupos comunitários e movimentos na área de Habitação de Interesse Social, para a garantia da moradia digna”. Tal como possibilita a Medida Provisória 2220/2001, é facultado ao Poder Executivo “assegurar o exercício do direito de concessão de uso especial para fins de moradia, individual ou coletivamente, em local diferente daquele que gerou esse direito”, nas hipóteses de localização em “área de risco cuja condição não possa ser equacionada e resolvida por obras e outras intervenções” e em algumas das condições previstas na Medida Provisória (área de uso comum do povo, área de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais, área destinada a projeto de urbanização e área situada em via de comunicação).

Pará

Os planos de Ananindeua, Santa Isabel do Pará e Marituba (PA) estendem a possibilidade de concessão para usos comerciais, ainda que possam remeter sua regulamentação para lei posterior.

Rio de Janeiro

Três planos fluminenses definem que o município outorgará o título de concessão de uso especial para fins de moradia no caso dos imóveis públicos municipais, e o plano de Volta Redonda autoriza o município a alienar ou a outorgar por concessão de uso especial para fins de moradia e por autorização de uso para fins comerciais os imóveis públicos municipais localizados em ZEIS. Belford Roxo, Búzios, Itaboraí e Rio das Ostras (RJ) definem ações de apoio institucional ou programas de urbanização que vão de orientações para celebração de convênios com instituições para fins de regularização fundiária, promoção de obras de urbanização nas áreas onde foi obtido título de concessão de uso especial para fins de moradia até realização de levantamentos e cadastros nas áreas de especial interesse social para fins de implementação do instrumento.

5 – Considerações finais

De acordo com os relatórios estaduais analisados, de maneira geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade pouco ou nada avançaram na promoção do acesso à terra urbanizada. Embora a grande maioria dos planos tenha incorporado os princípios e diretrizes do Estatuto – o que, certamente, não é um fato insignificante –, raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada. Como destaca o relatório do Pará, “a função social da propriedade é um princípio de adoção generalizada, mas os planos não avançam no sentido de conferir precisão ao conceito, nem de instituir disposições que propiciem sua concretização”.

Raramente os instrumentos de política fundiária foram plenamente regulamentados nos planos diretores, e frequentemente a disputa pela apropriação social das terras urbanizadas é relegada para leis específicas. Sobre este aspecto, o relatório do Paraná destaca que, na maioria dos municípios do estado, as leis complementares regulamentadoras dos planos não foram aprovadas, enquanto o relatório do Rio de Janeiro aponta que, como verificado no estudo de caso de Duque de Caxias, nenhum instrumento havia sido regulamentado até três anos após a aprovação do Plano Diretor e nem sequer o que parecia autoaplicável era aplicado:

[...] apesar de o Plano definir que os coeficientes de aproveitamento básico só podem ser ultrapassados com o pagamento da outorga onerosa do direito de construir ou após a instalação de redes de esgotos, de água e drenagem, conforme o caso, os órgãos da Prefeitura de Duque de Caxias vêm licenciando as novas edificações segundo os coeficientes de aproveitamento definidos pela legislação anterior ao Plano Diretor, sempre superiores aos coeficientes básicos definidos e eventualmente superiores mesmo aos novos máximos estabelecidos. (Relatório Estadual do Rio de Janeiro)

Como se vê, a “autoaplicabilidade” das leis é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política.

Embora grande parte dos planos tenha instituído o parcelamento, edificação e utilização compulsórios e IPTU progressivo no tempo, poucos regulamentaram esses instrumentos na própria lei. Na verdade – o que vai além do

escopo desta pesquisa –, mesmo aqueles que o fizeram mereceriam uma análise mais acurada, que investigasse a adequação das áreas delimitadas frente aos objetivos e diretrizes definidos nos planos.

Como apontam os relatórios, a regulamentação dos principais instrumentos do Estatuto da Cidade mostrou-se tímida e, em alguns casos, contrária às diretrizes da lei federal, como é apontado no caso do Rio de Janeiro. São raras as iniciativas de recuperação de mais-valias fundiárias geradas no processo de desenvolvimento urbano – recuperação esta que, em muitos casos, sequer é incorporada como diretriz nos planos –, pouquíssimos os casos de delimitação de Zonas de Especial Interesse Social em áreas vazias e praticamente nenhum plano previu que os novos parcelamentos devam reservar áreas para habitação de interesse social.³⁹ O relatório de São Paulo chega a avaliar que a “incorporação dos instrumentos de política urbana [...] foi o aspecto mais problemático identificado nas análises dos planos” e que a sua aplicabilidade teria sido “bastante insuficiente e limitada”.

Certamente esperava-se mais dos planos diretores em relação à redefinição de prioridades de investimento, à redistribuição de renda gerada pelo esforço social ou à democratização do acesso à terra urbanizada, mas há ações que independem dos planos institucionalizados, e os planos – principalmente quando afastados de sujeitos sociais que os assumam como seus projetos – raramente são “autoaplicáveis”, principalmente no que se refere à materialização dos seus objetivos mais gerais.

Por outro lado, não era de se esperar que toda uma tradição de apropriação individual do esforço coletivo, cuja maior expressão é a apropriação privada da renda fundiária gerada pelos investimentos públicos, fosse sucumbir facilmente diante de planos e leis urbanísticas, por maior que tenha sido o empenho do Ministério das Cidades, no período 2003-2006 (principal período de elaboração dos planos diretores aqui avaliados), na divulgação de uma leitura do Estatuto da Cidade que reforçava os princípios de direito à cidade e de cumprimento da função social da propriedade na construção de uma cidade mais justa e democrática. De fato, os novos planos diretores resultaram muito mais tímidos nos do que fazia supor o discurso de mudança que se promovia desde a aprovação do Estatuto.

Certamente, os planos não são instâncias soberanas – e nem as mais importantes – da construção dos meios de reprodução e apropriação social das

39 As exceções, já citadas ao longo deste texto, são Goiânia (GO), Estreito (MA), Santa Rosa (RS), Vassouras e Niterói (RJ).

idades. Embora a Constituição Federal de 1988 – mais tarde reforçada pelo Estatuto da Cidade – tenha instaurado o plano diretor como um campo fundamental para a definição da política de desenvolvimento urbano, a disputa pela apropriação social da cidade e dos bens e serviços urbanos não se esgota no campo das normas, ou mesmo no campo da construção de novas institucionalidades – conselhos populares, instâncias de discussão do orçamento, estruturas administrativas, canais institucionais de informação e participação, etc. Há muitos outros vetores de transformação, ações, sujeitos e poderes em jogo, que vão além das normas ou das definições – sempre provisórias – de distribuição dos investimentos públicos. Não se pode negar, contudo, que o processo recente de elaboração de planos diretores no Brasil reforçou (ou abriu, em muitos casos) um campo de discussão onde está em jogo o acesso à cidade e à terra urbanizada, por maiores e mais difíceis que sejam os conflitos e as disputas territoriais em torno da reprodução do espaço urbano. No caso do Rio de Janeiro, o relatório estadual registra as decepções e críticas aos planos diretores relatadas nas oficinas regionais, mas, também, uma surpreendente valorização do plano como processo de discussão ou como momento de estruturação municipal para o planejamento urbano, mesmo por parte de muitos dos mais fervorosos críticos locais a processos frequentemente autoritários de elaboração dos planos diretores.

Apesar das grandes dificuldades de implementação dos seus princípios e diretrizes, o Estatuto segue como uma norma fundamental de referência para a gestão das cidades e para a elaboração de planos e leis urbanísticas, assim como reforça a vertente discursiva que enfatiza a função social da propriedade e da cidade em disputa com outras influências de grande poder disseminador, como as agendas e modelos que divulgam a receita da ampliação da competitividade urbana e da sustentabilidade econômica das cidades. Sem desvalorizar o poder da norma ou do discurso e sem valorizar a eficácia como única norma legitimadora dos planos, é preciso disputar os espaços – ainda que frágeis – de apropriação da cidade abertos pelos planos; mas, conforme foi visto, é preciso ir muito além deles.

Referências Bibliográficas

FIX, Mariana. *Parceiros da exclusão*: duas histórias da construção de uma “nova cidade” em São Paulo: Faria Lima e Água Espreiada. São Paulo: Boitempo, 2001.

OLIVEIRA, Fabricio L. Competitividade e pragmatismo no Rio de Janeiro: a difusão de novas práticas de planejamento e gestão das cidades na virada do século. Tese de doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003.

O PLANO DIRETOR
E A POLÍTICA DE HABITAÇÃOAdauto Lucio Cardoso¹Maria Cristina Bley da Silveira²**1 – Introdução**

Este trabalho apresenta um balanço sintético dos aspectos referentes às políticas municipais para a habitação de interesse social, a partir dos elementos fornecidos pelos Relatórios de Avaliação dos Planos Diretores Participativos. Tais relatórios, elaborados para os 27 estados brasileiros,³ consolidam pesquisa realizada em um total de 524 municípios.

A pesquisa nos municípios teve como principal fonte os Planos Diretores e foi orientada para contemplar especialmente os aspectos relacionados à

- 1 Arquiteto, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), professor do Programa de Pós-Graduação em Planejamento urbano e Regional do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro.
- 2 Arquiteta, mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, doutoranda em Geografia Humana pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho – Portugal, com co-orientação do Prof. Dr. Adauto Lucio Cardoso – IPPUR.
- 3 Alagoas (11 municípios), Amazonas (8 municípios), Bahia (47 municípios), Ceará (25 municípios), Distrito Federal e Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE/DF (5 municípios), Espírito Santo (14 municípios), Goiás (14 municípios), Maranhão (24 municípios), Mato Grosso (8 municípios), Mato Grosso do Sul (5 municípios), Minas Gerais (54 municípios), Pará (23 municípios), Paraíba (7 municípios), Paraná (33 municípios), Pernambuco (35 municípios), Piauí (4 municípios), Rio de Janeiro (28 municípios), Rio Grande do Norte (6 municípios), Rio Grande do Sul (42 municípios), Rondônia (4 municípios), Santa Catarina (23 municípios), São Paulo (92 municípios), Sergipe (5 municípios), Tocantins (4 municípios), Acre/Rio Branco, Amapá/Macapá e Roraima/Boa Vista.

plataforma da reforma urbana, sobretudo quanto ao acesso a serviços e equipamentos urbanos, à moradia e à terra urbanizada e bem localizada, além da gestão democrática das cidades.

Cabe ressaltar que em todos os estados as capitais estiveram incluídas, exceto em Santa Catarina, Rondônia, Sergipe e no caso da cidade do Rio de Janeiro, onde o projeto de revisão do Plano Diretor ainda não tinha sido votado pela Câmara dos Vereadores.

Uma dificuldade encontrada na realização do presente trabalho, que pressupõe a análise comparativa dos elementos da pesquisa, foi a assimetria de forma, conteúdo e tratamento das informações contidas nos 27 relatórios estaduais, não obstante a disponibilização, para todas as equipes, do roteiro básico com as questões a serem contempladas. Esse fato nos levou a relativizar certas avaliações, notadamente as de cunho quantitativo, sem prejuízo, entretanto, para as conclusões aqui apresentadas.

Antecedendo o assunto central deste documento – o Plano Diretor e a política de habitação –, julgou-se importante, a título de contextualização, fazer em primeiro lugar uma breve exposição sobre a situação habitacional no Brasil e as novas perspectivas que se abrem com a criação do Ministério das Cidades, permitindo colocar em realce algumas das conclusões que serão levantadas posteriormente. Em segundo lugar, também com vistas à fundamentação do tema, optou-se por percorrer o roteiro definido pela coordenação da pesquisa, sintetizando as informações julgadas mais relevantes – quer pelo seu caráter geral, quer pela ótica da singularidade – tratadas nos seguintes itens: caracterização do estado e informações gerais dos municípios avaliados, sentido geral dos Planos Diretores e acesso à terra urbanizada.

1.1 Considerações iniciais

O debate sobre a questão da moradia, que é um direito básico de cidadania e condição essencial para a sobrevivência no meio urbano, atravessa séculos e ainda persiste na agenda internacional, preocupando um conjunto de atores sociais que, diante da permanência do problema, traduzido por amplas carências habitacionais ainda presentes em inúmeros países e continentes, como de resto no Brasil, se dedicam a contribuir para a sua superação. Cresce a importância do tema no plano internacional, já antes reconhecido e reiterado pela Declaração de Istambul sobre Assentamentos Humanos, de 1996, que reafirmou o compromisso dos governos com “a completa e progressiva reali-

zação do direito à moradia adequada”, ao constatar-se que uma terça parte da população mundial vivia em favelas ou assentamentos precários.

Neste país de proporções continentais, de grande potencial econômico, mas ainda com acentuados padrões de exclusão social e carências em diversas dimensões da vida, a questão da habitação é central e deve ser enfrentada com a urgência requerida, notadamente no atendimento aos segmentos populares. São milhões de habitantes excluídos do acesso à moradia digna: o déficit quantitativo está estimado em 7,2 milhões de novas habitações e se concentra cada vez mais nas áreas urbanas; 88,2% do déficit habitacional urbano vincula-se a famílias com renda até cinco salários mínimos; e a ausência de infraestrutura e saneamento envolve 10,2 milhões de domicílios.⁴

Tal como demonstram os Relatórios Estaduais de Avaliação dos Planos Diretores, não apenas as grandes regiões metropolitanas, mas também os centros de menor porte lidam hoje com processos de proliferação de assentamentos precários e de expansão desordenada do espaço urbano, comprometendo cada vez mais as condições ambientais das cidades brasileiras e promovendo de maneira perversa a degradação da qualidade de vida dos moradores dessas áreas, marcadas pela precariedade, pela segregação e pelo estado de pobreza.

Após a desagregação do setor habitacional provocada pela extinção do Banco Nacional da Habitação – BNH, em novembro de 1986, e com a promulgação da Constituição Federal no ano de 1988, que legitimava, entre outros princípios, o da função social da propriedade, ganham força algumas iniciativas de estados e municípios no âmbito da moradia de interesse social, notadamente em intervenções relacionadas à urbanização e regularização fundiária de favelas e loteamentos. No entanto, se por um lado a atuação do governo federal não favoreceu os amplos segmentos de menor renda da população brasileira, o poder público local, premido por limitações administrativas e orçamentárias, também não foi capaz de se articular para fazer face à crescente demanda habitacional, quadro que contribuiu para o acirramento das agudas necessidades com as quais o país há décadas se depara (Cardoso, 2001).

Pode-se avaliar que somente a partir 2003, com a criação do Ministério das Cidades, o Estado passa a inserir a questão da moradia na esfera de prioridades, constituindo um arcabouço de medidas legais, financeiras e administrativas compatível com a dimensão do problema e afinado com a plataforma da reforma urbana, movimento aglutinador do debate democrático e das propostas para a área.

4 Cf. Ministério das Cidades, 2004.

Dos avanços e resultados alcançados, cabe aqui destacar a criação do Sistema Nacional de Habitação, assim como a aprovação do projeto de lei que instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS, antiga reivindicação dos movimentos de moradia. A adesão ao Sistema e o repasse financeiro para estados e municípios pressupõem, conforme regras estabelecidas, a implantação do fundo de habitação, gerido por conselho com participação popular, e ainda a formulação do plano de habitação de interesse social, responsável pela definição das diretrizes e prioridades da política na escala local. O FNHIS prevê a aplicação de recursos federais subsidiados, permitindo assim o atendimento às necessidades habitacionais dos estratos de menores rendimentos. Sua distribuição iniciou-se em 2006, com ações voltadas para a produção de unidades habitacionais e regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários (CARDOSO e LEAL, 2009).

Na atmosfera positiva da economia nacional, o governo lança em 2007 o Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, ambicioso plano de investimentos em infraestrutura, com o duplo sentido de estimular os setores produtivos e levar benefícios sociais às regiões do país. Envolvendo um amplo leque de modalidades, no campo do desenvolvimento urbano está direcionado para intervenções nas áreas de saneamento e habitação, entre outras. Em 2009, é a vez do Programa Minha Casa Minha Vida, criado inicialmente para a produção de um milhão de unidades residenciais com recursos orçamentários subsidiados da ordem de R\$ 26 bilhões e, diferentemente do FNHIS, direcionado exclusivamente para o setor privado (BONDUKI, 2009).

Efetivamente, a criação do Ministério das Cidades representou importante avanço, tanto para a organização do marco institucional como para a alocação de recursos e estruturação da política urbana. Um elemento a ser ressaltado diz respeito à relação entre a política nacional de habitação e os Planos Diretores. Os documentos do Ministério das Cidades que originaram a política nacional de habitação revelam a consciência clara, de resto já consagrada na bibliografia especializada (RIBEIRO, 1997), de que, além dos aspectos financeiros – envolvendo linhas específicas de financiamento, *funding* e subsídios –, o enfrentamento da questão fundiária é central para o sucesso de qualquer programa habitacional. Contudo, a formulação da Constituição Federal colocou esse problema sob a responsabilidade dos municípios e, mais particularmente, dos Planos Diretores, que deveriam definir a função social da propriedade e implementar os instrumentos de controle sobre a especulação fundiária previstos na Carta Magna e no Estatuto da Cidade. Nesse senti-

do, a avaliação aqui desenvolvida revela-se fundamental para que se possa ter clareza sobre os limites e/ou os alcances dos novos programas lançados pelo governo federal.

2 – Comentários preliminares

2.1 Caracterização dos estados e informações gerais sobre os municípios avaliados

Os relatórios analisados permitem reafirmar as diferentes faces da grande diversidade brasileira, seja no âmbito do próprio estado ou particularmente na comparação entre os mesmos.

Embora se verifique, de forma generalizada, um alto grau de urbanização, esse processo apresenta temporalidades profundamente distintas, já que em alguns estados, como o Rio de Janeiro, a urbanização tem início ainda na primeira metade do século XX, enquanto em outros, como o Piauí, Pará, Maranhão, Mato Grosso e Goiás, é um fenômeno mais recente, intensificando-se após as décadas de 1970, 1980, ou mesmo 1990. Para além da tendência geral de predominância da população urbana sobre a rural, estados como a Bahia sublinham a presença de municípios majoritariamente rurais em seu território – 233 em 417 –, e São Paulo, em contrapartida, registra que 13 dos 92 municípios pesquisados não possuíam população rural em 2000. Ainda na perspectiva da diversidade, enquanto no Rio de Janeiro quase 100% da população vive em cidades, no Maranhão e Rondônia este percentual é de, respectivamente, 67% e 64,1%, em 2000; e no Piauí e Pará, 64,1% e 70%, em 2007.

O estado de Roraima é mais um que se destaca pelo êxodo rural tardio, significativo e peculiar. Neste, como em outros estados da região Norte, a presença indígena é marcante, e tem sido possível detectar nos últimos anos vetores de expressiva migração das aldeias para a cidade de Boa Vista, capital do estado, fato que se reflete na problemática habitacional local de forma bastante específica.

A dinâmica demográfica é acentuadamente desigual em praticamente todos os estados, assim como a distribuição da população nos respectivos territórios. Na comparação entre os estados, muitos se apresentam intensamente ocupados, como a maior parte daqueles situados nas regiões Sul e Sudeste, enquanto outros se caracterizam pela ocupação rarefeita, notadamente os do

interior do país e aqueles que abrigam áreas de Floresta Amazônica e do Pantanal. Nesse sentido, a questão da moradia apresenta, em algumas cidades e regiões, uma problemática referida a estoques com maior grau de deterioração pelo tempo, trazendo inclusive problemas relativos à conservação e à preservação da moradia em áreas históricas centrais. Em outros casos, a dinâmica de expansão em áreas de fronteira, como o Pará ou o Centro-Oeste, traz outros problemas, como a degradação pela inadequação das práticas construtivas, assim como pela pobreza e carências geradas pela forte urbanização com baixo grau de infraestrutura.

Curioso notar as diferenças que também se aplicam à lógica de ocupação do território, particularmente na relação entre os estados localizados no litoral e no interior, onde o povoamento muitas vezes ocorreu motivado pelas políticas de integração nacional, caso, por exemplo, dos estados de Mato Grosso e do Pará, com várias cidades implantadas a partir da década de 1970 por projetos de colonização públicos ou privados às margens de grandes rodovias, ou pela realização de grandes projetos, como hidroelétricas, mineração etc.

Outro elemento de relevo é a variação na dinâmica de ocupação do solo urbano. Observa-se, por exemplo, que em alguns municípios do estado de São Paulo, em Palmas, no Tocantins, ou na conurbação das cidades de Cuiabá com Várzea Grande, assim como em Tangará da Serra, as três no Mato Grosso, a ocupação é dispersa, gerando grandes vazios urbanos, comumente apropriados pelo capital imobiliário. Em contraposição, existem aquelas zonas densamente ocupadas, onde restam pouquíssimas áreas vazias, em que pese o eventual reconhecimento de tecidos degradados e com concentração de imóveis obsoletos, inclusive industriais, representando potencial habitacional pela transformação de uso.

Também merece registro a desigualdade nos indicadores socioeconômicos intra- e interestaduais, especialmente no que diz respeito à renda da população, conforme se observa na Tabela 1.

No tocante ao dinamismo econômico dos estados, os relatórios avaliados apontam para o enriquecimento do Rio Grande do Sul, de Santa Catarina, do Tocantins e dos estados do Centro-Oeste vinculados às agroindústrias. O Rio Grande do Norte apresentou um crescimento de 40,86% na renda *per capita* média entre os censos de 1991 e 2000; no Espírito Santo, o PIB cresce a médias acima das nacionais; e o Piauí registra significativo crescimento do PIB *per capita* na última década, impulsionado sobretudo pela cultura da soja no sul do estado, embora ainda se mantenha abaixo da média do país. Já o Pará e

Tabela 1

Estados	Rendimento médio mensal domiciliar <i>per capita</i> dos domicílios particulares (R\$)
Alagoas	395,00
Amazonas	406,00
Bahia	364,00
Ceará	326,00
Distrito Federal	1259,00
Espírito Santo	589,00
Goiás	523,00
Maranhão	317,00
Mato Grosso	546,00
Mato Grosso do Sul	568,00
Minas Gerais	563,00
Pará	374,00
Paraíba	381,00
Paraná	652,00
Pernambuco	381,00
Piauí	335,00
Rio de Janeiro	797,00
Rio Grande do Norte	402,00
Rio Grande do Sul	708,00
Rondônia	467,00
Santa Catarina	742,00
São Paulo	788,00
Sergipe	404,00
Tocantins	388,00
Acre	469,00
Amapá	427,00
Roraima	478,00

Fonte: IBGE. *Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2006*.

o Maranhão se notabilizam por acentuados padrões de pobreza. Este último, detentor do maior déficit habitacional relativo do país, possui, segundo dados do Censo Demográfico de 2000, municípios com renda *per capita* inferior a R\$ 50,00 (IBGE, 2000) e convive com a expansão e consolidação do agronegócio

em vastas regiões, que empurra para as periferias urbanas contingentes da população que antes tinham no campo trabalho e moradia.

O perfil de baixos rendimentos é um elemento marcante em diversas localidades do território, cabendo também assinalar, ainda segundo dados do Censo Demográfico de 2000, os exemplos de Rio Branco, cidade com 55% das famílias recebendo rendimento mensal *per capita* igual ou inferior a um salário mínimo; de Boa Vista, onde a participação de pessoas sem renda, também em 2000, era de 40%, com fortes desigualdades de gênero; e de Capela, no Sergipe, onde mais de 90% da população maior de dez anos vivia com renda nominal mensal de até três salários mínimos. Tão – ou mais – alarmante é o caso do estado do Paraná, que, embora inserido em região mais próspera, apresentou, segundo o último censo, um percentual de 26% do total de domicílios, concentrados particularmente na aglomeração de Curitiba, em que os chefes não dispunham de rendimento ou possuíam renda de até um salário mínimo. Ainda nesse estado, segundo informa o respectivo relatório, existem cerca de 1.370 favelas, mais da metade localizada na região metropolitana de Curitiba.

Vários relatórios salientam a distribuição desigual da riqueza intraestadual, tal como os da Bahia, do Rio Grande do Sul e do Rio de Janeiro. Neste último, municípios de grande potencial econômico, detentores de *royalties* do petróleo, compartilham o território com outros municípios classificados como bolsões de pobreza, a exemplo do que ocorre no Norte Fluminense.

Também, de maneira geral, os relatórios registram que nos seus respectivos estados o crescimento urbano não vem acompanhado necessariamente de melhoria na qualidade de vida das pessoas, mas, ao contrário, traduz-se frequentemente na agudização das amplas carências vinculadas à esfera da moradia, evidenciando as frágeis condições em que a população é inserida nas cidades. No Centro-Oeste, o desmantelamento da agricultura familiar impulsiona a migração para os centros urbanos nas precárias condições aqui comentadas.

A segregação socioespacial é a marca comum às cidades brasileiras, cujo modelo de expansão destina as periferias distantes e carentes ou as favelas à população de baixa renda. Assim, a tendência geral é de insuficiência no acesso à moradia digna, nomeadamente para os estratos mais pobres, o que, em geral, não se converte em ações concretas para o enfrentamento dessas situações, como se verificará na análise das práticas e políticas de habitação contidas nos Planos Diretores pesquisados. A relação entre renda, déficit habitacional e inadequação por adensamento/infraestrutura se reproduz nos estados, onde os mais pobres respondem normalmente pelos piores desempenhos (Tabelas 2 e 3).

Tabela 2 – Estimativas revisadas do déficit habitacional por UF – 2000

REGIÃO	ESTADOS	ABSOLUTO	% DO TOTAL DEDOMICÍLIOS
NORTE	Acre	23.639	18,2
	Amapá	22.413	22,7
	Amazonas	174.924	30,7
	Pará	489.506	37,4
	Rondônia	47.895	13,8
	Roraima	19.867	26,7
	Tocantins	70.452	25,1
NORDESTE	Alagoas	160.600	24,7
	Bahia	683.775	21,6
	Ceará	451.221	25,7
	Maranhão	620.806	50,2
	Paraíba	160.194	18,9
	Pernambuco	381.214	19,4
	Piauí	158.610	24,0
	Rio Grande do Norte	140.030	20,9
	Sergipe	94.746	21,7
CENTRO-OESTE	Distrito Federal	111.422	20,4
	Goiás	198.275	14,2
	Mato Grosso	98.616	15,3
	Mato Grosso do Sul	93.862	16,7
SUDESTE	Espírito Santo	99.098	11,8
	Minas Gerais	640.559	13,4
	Rio de Janeiro	505.201	11,9
	São Paulo	1.096.840	10,6
SUL	Paraná	265.815	10,0
	Rio Grande do Sul	281.800	9,3

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000 – Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

Tabela 3

REGIÃO	ESTADOS	Déficit por Adensamento		Déficit por Infraestrutura	
		ABSOLUTO	%	ABSOLUTO	%
NORTE	ACRE	14.091	19%	97.682	75%
	AMAPÁ	21.735	22%	76.694	77%
	AMAZONAS	104.637	18%	349.314	60%
	PARÁ	160.038	12%	929.275	70%
	RONDÔNIA	20.238	6%	287.929	82%
	RORAIMA	10.038	13%	33.557	44%
	TOCANTINS	21.354	8%	230.316	81%
	NORDESTE	ALAGOAS	49.848	8%	507.347
BAHIA		216.777	7%	2.168.313	68%
CEARÁ		130.170	7%	1.286.419	73%
MARANHÃO		94.907	8%	1.017.881	82%
PARAÍBA		49.672	6%	558.633	66%
PERNAMBUCO		141.700	7%	1.249.440	63%
PIAUI		38.796	6%	471.842	71%
RIO GRANDE DO NORTE		40.138	6%	429.825	64%
SERGIPE		28.432	7%	269.461	61%
CENTRO-OESTE	DISTRITO FEDERAL	40.232	7%	86.986	16%
	GOIÁS	82.386	6%	928.968	66%
	MATO GROSSO	48.066	7%	479.192	72%
	MATO GROSSO DO SUL	37.813	7%	461.520	81%
SUDESTE	ESPÍRITO SANTO	46.746	6%	343.532	41%
	MINAS GERAIS	246.734	5%	1.650.848	35%
	RIO DE JANEIRO	407.533	10%	1.106.858	26%
	SÃO PAULO	1.006.632	10%	1.467.250	14%
SUL	PARANÁ	117.595	4%	1.315.725	49%
	RIO GRANDE DO SUL	116.383	4%	1.095.695	36%
	SANTA CATARINA	41.930	3%	514.582	34%

Fonte: Dados básicos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Censo Demográfico, 2000 - Fundação João Pinheiro (FJP), Centro de Estatística e Informações (CEI), Déficit Habitacional no Brasil 2000, 2001.

No aspecto do déficit por infraestrutura, particularmente no caso do saneamento, de um modo geral os relatórios revelam o forte descompasso entre o serviço de abastecimento de água, com razoável cobertura na maior parte dos municípios, e o sistema de coleta e tratamento do esgoto sanitário, assim como o de resíduos sólidos, caracterizados pelo fraco padrão de atendimento.

Outra variável que alguns relatórios mencionam diz respeito ao elevado patamar de domicílios vagos identificado nas cidades, até mesmo nos centros de menor porte, muito frequentemente igualando ou superando os números do déficit habitacional absoluto para o mesmo local.

2.2 Sentido geral dos Planos Diretores

A avaliação que prevalece nos relatórios estaduais é de que os Planos Diretores constituem um conjunto de intenções, diretrizes e objetivos orientado em geral pelos princípios do Estatuto da Cidade, que não incorporam, no entanto, os elementos necessários à efetiva promoção do acesso à moradia e à terra urbanizada e bem localizada para todos. A percepção é de que o discurso avança, mas não no sentido da definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais presentes nas cidades pesquisadas. A leitura territorial continua a ser um grande desafio, segundo observa o trabalho da Bahia.

Ainda assim, os relatórios dos estados do Rio de Janeiro, de Pernambuco, de Sergipe, da Paraíba, de Mato Grosso, de Rondônia e do Distrito Federal/RIDE ressaltam a importância do momento de elaboração do Plano Diretor como oportunidade de retomada do planejamento, de discussão sobre a política urbana e de identificação dos problemas existentes nos municípios.

Outro grupo de estados, composto por Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Pernambuco, Ceará e Acre, identifica, nos Planos, preocupações maiores com aspectos relacionados ao ordenamento territorial, ao desenvolvimento econômico, ao turismo ou ao meio ambiente, mas com pouca ênfase na habitação de interesse social e na reversão do quadro de segregação socioespacial. Nessa mesma linha, o Relatório do Distrito Federal/RIDE salienta o incentivo ao padrão excludente no Plano da capital federal, que define um alto estoque fundiário urbanizável de caráter especulativo destinado às faixas de renda média e alta, tendência também identificada em Pernambuco, onde alguns planos da amostra reservam as áreas de expansão urbana para estratos com rendimentos mais elevados.

Com relação ao Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, entre os relatórios que abordam o assunto todos indicam a ausência de orientação nos Planos Diretores para os investimentos no âmbito do Programa – o que pode ser justificado, em certa medida, pela aprovação das legislações municipais em momento anterior ao seu lançamento –, exceto no estado de Goiás, que observa esta vinculação em um município. No Piauí, os Planos analisados foram aprovados posteriormente ao lançamento do PAC e incorporam algumas diretrizes e alguns objetivos relacionados com as obras previstas, embora ainda assim nenhuma menção explícita ao PAC tenha sido identificada. Já o direcionamento para outros investimentos relevantes na cidade foi verificado apenas em um município no Ceará e no Plano de Boa Vista.

Os relatórios de Alagoas e Rio de Janeiro observam, ainda, a influência de certos organismos de assessoria na determinação do conteúdo dos Planos Diretores, assim como a eventual utilização de modelos prontos e não condizentes com a realidade municipal, repetindo em grande medida a experiência de planejamento da década de 1970, sob a égide do SERFHAU. Por outro lado, o relatório do Espírito Santo traz comentários sobre a aderência dos Planos à realidade local, atribuindo-a aos efeitos do processo participativo no pensamento sobre o conjunto do território municipal.

2.3 Acesso à terra urbanizada

Diversos estados, como Pará, Goiás, Rio Grande do Sul, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Maranhão, Alagoas, Acre e Roraima, registram em seus relatórios que os Planos Diretores fazem menção à função social da propriedade, porém sem definir claramente as implicações da adoção da função social da propriedade no ordenamento do território, nas políticas urbanas locais ou sem indicar as medidas necessárias para garantir o real cumprimento desse princípio. Como exemplo, o relatório do Ceará avalia que, dos 25 municípios analisados, apenas um concede relativa concretude ao conceito e três contemplam também a função social da propriedade rural.

Já o relatório do Espírito Santo identifica certo nível de entendimento e detalhamento nos 14 Planos integrantes da amostra, assim como o do Rio Grande do Norte o faz em relação aos seis municípios pesquisados. O relatório da Bahia considera que 27 contemplam prioridades compatíveis com o conceito, o do Mato Grosso do Sul aponta um Plano que dedica capítulo exclusivo ao assunto, os de Pernambuco, Paraíba e Sergipe destacam, respectivamente,

33, 4 e 2 municípios que especificam a forma como a função social deve ser alcançada, e o do Tocantins outros dois que, embora com aplicabilidade reduzida, estabelecem a maneira como a propriedade urbana cumprirá a sua função social, com prioridade para a ocupação de vazios e medidas de combate à especulação imobiliária.

Também está presente em praticamente todos os relatórios a conclusão de que Planos se identificam com as diretrizes gerais da política urbana definidas pelo Estatuto da Cidade, sem, entretanto, alcançar efetividade no tocante à possibilidade de: garantir o acesso à terra e à moradia digna; inibir a retenção de imóveis ociosos e evitar os processos especulativos; recuperar a valorização imobiliária gerada por investimentos públicos; propiciar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização; e promover a urbanização e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda.

Da mesma forma, quase a totalidade dos relatórios aponta para a ampla incorporação dos instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade, feita, porém, de maneira superficial e genérica. Esses instrumentos encontram-se basicamente listados, sem aprofundamento, seguindo os mesmos parâmetros da lei federal e remetendo as regulamentações para leis específicas. Em geral, os instrumentos não são autoaplicáveis e apenas uma minoria define as áreas passíveis de uso dos mesmos. Faltam metas e prazos para regulamentações posteriores, e poucos criam os vínculos com o orçamento municipal. Essa constatação mostra ainda que a Resolução nº 34 do Conselho Nacional das Cidades, definidora do conteúdo mínimo dos Planos, de fato não foi respeitada. Consequentemente, a aplicação dos instrumentos após a aprovação da lei do Plano Diretor é observada apenas em raros casos.

Ainda que os pontos antes comentados configurem as tendências dominantes, permeando a maior parte dos relatórios, estes devem ser relativizados na medida em que alguns estados mais desenvolvidos indicam contar com ferramentas de gestão urbana mais robustas, incorporar práticas de planejamento mais consistentes e acumular avanços nos padrões de organização e participação da sociedade, tal como acontece com os estados do Rio Grande do Sul, Paraná, Espírito Santo e Santa Catarina, por exemplo.

Merecem destaque situações pontuais que favorecem estratégias de ampliação do acesso à terra e da oferta de moradia, de acordo com o que se verá mais detalhadamente adiante. Alguns relatórios fazem menção à vinculação de instrumentos do Estatuto, como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção, às políticas de

regularização fundiária sugeridas nos Planos Diretores. Outros revelam a criação de Zonas de Especial Interesse Social – ZEIS em áreas vazias e a definição de mecanismos para a constituição de reserva fundiária. Também através da aplicação dos instrumentos, em especial da Outorga Onerosa do Direito de Construir, está prevista em alguns Planos a captação de recursos para a produção de habitação de interesse social e para a urbanização e regularização fundiária de áreas ocupadas por famílias de baixa renda. Consta ainda a utilização do Zoneamento como elemento garantidor do acesso à terra urbanizada mediante a demarcação de áreas destinadas à moradia social e também como indutor do aproveitamento de áreas infraestruturadas e ociosas.

3 – Política de habitação

3.1 A política de habitação nos Planos Diretores

Conforme já delineado, se, por um lado, a questão habitacional assume contornos nacionais, encontrando-se claras referências e preocupações nos 27 relatórios estaduais que consubstanciam este trabalho, por outro também é quase unânime a visão quanto à timidez do tratamento conferido ao tema pelos Planos Diretores avaliados no âmbito desta pesquisa. Tal como foi visto, entre as variáveis que norteiam o sentido geral dos Planos, a temática do acesso à moradia não é a tônica, ressalvados os avanços ainda assim obtidos e os eventuais exemplos de relevo orientados para esse objetivo.

O aspecto relativo à integração das políticas urbanas aparece em muitos relatórios como insuficiente ou inexistente, embora outros considerem que essa perspectiva foi relativamente atingida. Como exemplo da insuficiência, o relatório do Pará, que avaliou 23 Planos, relata que três não estabeleceram nenhuma política urbana, um remeteu aos planos setoriais e, dos 19 restantes, nenhum criou programas ou instrumentos com essa finalidade. Já mais promissores são os relatos sobre os casos do Rio Grande do Norte, do Amazonas, do Maranhão, de Pernambuco, do Ceará, do Mato Grosso do Sul, de Roraima, de Goiás, do Rio Grande do Sul, de Minas Gerais e do Espírito Santo, este último registrando a existência de instrumentos que possibilitariam alcançar essa integração em dez dos 14 Planos pesquisados.

Em linhas gerais, é possível constatar que muitos Planos Diretores introduzem a política de habitação ou pelo menos contêm definições a respeito.

Por outro lado, são também frequentes as referências a municípios que não tratam da questão, mas remetem o assunto à posterior elaboração dos Planos Municipais de Habitação. Há ainda relatórios que enfatizam o claro descaso dos municípios para com o problema. É abrangente a presença de definições, diretrizes e objetivos, porém todos com reduzida efetividade.

Ainda assim, existem evidências quanto ao estabelecimento de estratégias variadas para o aumento da oferta de moradia, como se verá a seguir. Pode ser ainda observado que a definição de ZEIS, normalmente associada com ações de regularização urbanística e fundiária em áreas ocupadas por população de baixa renda, configura-se no instrumento de maior expressão entre o conjunto de dispositivos associado à questão da moradia.

Abaixo segue a síntese das respostas encontradas nos relatórios estaduais para o roteiro de questões formulado no sentido de orientar os trabalhos nos estados, que contribui na organização de um quadro mais claro e estruturado para o entendimento da relação entre a temática habitacional e os Planos Diretores municipais.

1. **Se os Planos Diretores definiram estratégias de aumento da oferta de moradias na cidade através de intervenção regulatória, urbanística e fiscal na dinâmica de uso e ocupação do solo urbano.**

Com efeito, os Planos genericamente definem diversas diretrizes e objetivos voltados para essa finalidade, mas poucos são os que estabelecem estratégias concretas orientadas para o aumento da oferta de moradia. A maior parte dos relatórios apresenta respostas abrangentes para essa questão. São referências presentes em vários Planos: a definição de ZEIS e eventual utilização de outros instrumentos, a criação de fundos e conselhos e a previsão de ações gerais de promoção habitacional e de regularização urbanística e fundiária em assentamentos precários. Alguns relatórios, como dos estados do Espírito Santo, São Paulo, Mato Grosso, Goiás, Amazonas, Maranhão, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Ceará, Tocantins e Acre, fazem menção a certas estratégias que consideram mais substantivas, entre as quais vale citar: a definição quanto à necessidade de elaboração de diagnóstico sobre o déficit habitacional municipal; a constituição de cadastro da demanda habitacional; a captação de recursos de programas federais e estaduais para construção e melhoria das unidades habitacionais; a destinação de bens dominiais públicos para habitação; o apoio ao desenvolvimento de tecnologias alternativas para o barateamento dos custos de construção; a criação

de banco de lotes; o fornecimento de assistência técnica gratuita para projetos e construções de casas populares; programas de financiamento de material de construção; parcerias com cartórios, Ministério Público Estadual e outros, além de acordos e convênios com entidades públicas e privadas; a emissão, pelo município, de certificados de potencial adicional de construção para aquisição de terrenos e construção de habitação de interesse social; a prestação de assessoria técnica, jurídica, social e urbanística gratuita aos movimentos sociais; a geração de reserva fundiária para habitação popular, inclusive através da doação de terrenos em processos de loteamentos (residenciais ou não), dentro ou fora da gleba a ser parcelada; a destinação de terrenos com área mínima de 1.000 m² para a produção de alimentos de primeira necessidade voltada para a população com renda familiar de até três salários mínimos; a substituição de casas de taipa no meio rural por unidades habitacionais produzidas com materiais mais adequados; e a criação da figura do urbanizador social.⁵

2. Se os Planos Diretores definiram instrumentos específicos visando à produção de moradia popular e se definiram instrumentos específicos voltados para cooperativas populares.

A maioria dos Planos não define instrumentos específicos visando à produção de moradias populares, como de resto também não prevê a definição de instrumentos voltados para cooperativas populares, sendo encontradas referências a respeito nos relatórios do Amazonas, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, São Paulo, Rio Grande do Sul, Paraná e Roraima, que, em diferentes dimensões, identificam medidas direcionadas ao apoio dessas iniciativas em apenas 67 municípios (entre 524).

3. Se os Planos Diretores instituíram programas específicos voltados para a moradia popular (urbanização de favelas, regularização de loteamentos etc.)

Da mesma forma, embora programas específicos para a moradia popular estejam largamente previstos na esfera das diretrizes, os relatórios apontam para um insuficiente número de Planos que os contemplem. Aproximadamente cento e sessenta municípios se enquadram nessa condição, conforme iden-

5 A figura do urbanizador social, prevista no Plano Diretor de Rio Branco, corresponde ao “empreendedor imobiliário cadastrado no Município com vistas a realizar empreendimentos de interesse social em áreas identificadas pela Prefeitura”.

tificado pelos relatórios dos estados do Amazonas, Piauí, Pará, Mato Grosso, Goiás, Santa Catarina, Rio Grande do Sul, Paraná, Minas Gerais, Espírito Santo, São Paulo, Paraíba, Rio Grande do Norte, Ceará e Tocantins, estados mais fortemente relacionados às seguintes ações: provisão habitacional de interesse social, inclusive para população residente em áreas de risco; regularização urbanística e fundiária em parcelamentos urbanos e rurais; e criação de bancos de terra e reserva fundiária nos processos de parcelamentos do solo. O relatório de Pernambuco faz referência a um número significativo de municípios que, além de preverem programas em seus Planos, já implantaram os programas previstos para a moradia popular em seus Planos Diretores ou vem desenvolvendo ações voltadas para a melhoria e oferta de habitação de interesse social.

4. Em que medida os Planos incorporaram as diretrizes do Estatuto da Cidade, no que diz respeito à política de habitação? Verificar, em especial, (i) a instituição de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, inclusive em áreas vazias; (ii) a demarcação de áreas dotadas de infraestrutura, inclusive em centrais, para fins de habitação popular; (iii) o estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os princípios da função social da propriedade; (iv) a outorga onerosa do direito de construir, o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo – e sua relação com a política de habitação definida no Plano Diretor, observando a aplicação desses instrumentos em áreas definidas, seus objetivos e o estabelecimento de prazos.

(i) Conforme assinalado anteriormente, a Zona (ou Área) de Especial Interesse Social constitui-se como instrumento mais utilizado nos Planos Diretores de forma articulada à política de habitação. A assimetria das informações constantes dos relatórios dificulta o estabelecimento de conclusões precisas, do ponto de vista quantitativo, mas é possível observar que todos os estados fazem comentários sobre ZEIS, cabendo as seguintes colocações:

- ✓ aproximadamente quatrocentos e vinte Planos Diretores, dos 524 que consubstanciam este trabalho, previram ou instituíram ZEIS, sendo que a maior parte dos relatórios faz menção a essa primeira modalidade;
- ✓ menos da metade dos Planos aborda a localização das ZEIS, indicando que a maioria contempla áreas já ocupadas por assentamentos precários; cerca de quarenta Planos Diretores explicitam a criação de ZEIS exclusi-

vamente nessas áreas e aproximadamente cento e dez incluem referência a áreas vazias, alguns já realizando as respectivas delimitações, e outros demarcando em mapas;

✓ poucos relatórios mencionam as características de localização das ZEIS em vazios urbanos, e um número muito pequeno considera que as áreas demarcadas nos Planos Diretores apresentam boas condições de localização e infraestrutura, caso de alguns municípios no Pará (número não especificado), dois no Amazonas (de um total de oito), quatro no Mato Grosso (de oito), um no Mato Grosso do Sul (de cinco) e de mais um no Tocantins (entre quatro), por exemplo. Também existem comentários que dão conta da situação inversa, avaliando que as áreas indicadas situam-se em regiões periféricas e carentes de infraestrutura, como cidades da amostra de Rondônia e a maior parte dos municípios do Ceará, exceto dois (em 25);

✓ da mesma maneira, poucos são os Planos que tornam autoaplicáveis as determinações relativas às ZEIS, aparecendo menção a este dispositivo em cerca de sessenta municípios;

✓ nos escassos comentários sobre orientações para as ZEIS presentes no próprio Plano Diretor, caso, por exemplo, de vinte municípios no estado do Rio de Janeiro (em 28), estas em geral se referem a critérios para a sua delimitação, definição de parâmetros urbanísticos, elaboração de planos específicos de regularização urbanística e fundiária, aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, implantação de equipamentos públicos e infraestrutura e definições sobre a gestão de recursos – formas de controle social, faixa de renda a ser atendida, fundos;

✓ alguns relatórios, como o do estado do Rio de Janeiro, manifestam preocupação com as abordagens tímidas em relação às ZEIS em diversos Planos Diretores, especialmente no que diz respeito a sua instituição em áreas vazias. Também ocorrem comentários sobre situações específicas, como em Palmas, no Tocantins, onde a delimitação de ZEIS em vazios não avança no sentido do aumento da oferta habitacional, uma vez que as áreas foram demarcadas em locais já previstos para projetos habitacionais aprovados ou em andamento; em Rio Branco, no Acre, as AEIS são mencionadas de forma genérica e apenas como instrumentos para a realização de programas de regularização urbanística e fundiária, sem atuar como meio de promoção do acesso à terra bem localizada e urbanizada para a população de baixa renda.

(ii) Quanto à demarcação de áreas dotadas de infraestrutura, inclusive em regiões centrais, para fins de habitação popular, alguns relatórios não abordam a questão. Outros registram que em poucos municípios isso foi definido, ou, em outros casos, foi identificado em um número maior, mas apenas como diretrizes, caso de estados como o Paraná, Ceará, Goiás, Tocantins, Acre e Roraima.

(iii) No que concerne ao estabelecimento de parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os princípios da função social da propriedade, as referências existentes nos relatórios, embora eventualmente um pouco confusas, demonstram que, de maneira geral, não houve elementos para essa resposta, já que a maioria dos municípios não define os parâmetros no Plano Diretor, e ainda pela própria imprecisão do conceito atribuído à função social da propriedade. Entre os municípios que abordam o assunto, conclui-se que houve reduzida preocupação em viabilizar parâmetros e realizar um zoneamento que garanta o acesso ao solo urbanizado para a população de baixa renda. Já o Amazonas indica o estabelecimento de normas condizentes com a função social da propriedade na maior parte dos oito Planos analisados e traz referências à delimitação de áreas indígenas. Alguns municípios do Paraná constituem escassos exemplos do zoneamento utilizado como forma de promover o acesso à terra infraestruturada mediante a demarcação de áreas destinadas para habitação de interesse social, com parâmetros específicos e também induzindo à utilização de áreas urbanizadas e ociosas.

(iv) De forma sintética, os relatórios estaduais indicam que os instrumentos instituídos pelo Estatuto da Cidade, ainda que presentes em larga medida nos Planos Diretores (e necessitando, em sua maioria, de regulamentação posterior), não se encontram efetivamente atrelados à política de habitação. Poucas referências ao IPTU Progressivo, ao Parcelamento Compulsório e à Outorga Onerosa do Direito de Construir são encontradas nos relatórios com essa finalidade, podendo ser citados, em relação a este último instrumento, os estados de Goiás (com quatro municípios destinam parte dos recursos para a política de habitação), do Ceará (que destaca um município como estabelecendo a aplicação dos recursos arrecadados para utilização em programas habitacionais, de regularização fundiária e de constituição de reserva fundiária), do Piauí, do Tocantins e de Rondônia (que preveem a destinação para os fundos de desenvolvimento urbano em um, três e quatro municípios pesquisados, respectivamente), do Rio Grande do Norte (onde três municípios destinam a receita para fundos de urbanização/desenvolvimento urbano, e, destes, dois remetem à habitação de interesse social) e do Amazonas (onde sete dos oito municípios avaliados dire-

cionam a receita obtida para a realização de programas habitacionais). O relatório do estado do Amazonas traz referências mais substantivas na associação dos instrumentos com a política de habitação, inclusive através do Parcelamento Compulsório (quatro Planos) e do IPTU Progressivo no Tempo (três Planos). A utilização mais abrangente de instrumentos da política urbana, tais como a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, o Direito de Superfície e o Direito de Preempção, pode ser verificada, em geral, na vinculação com ações de regularização urbanística e fundiária de assentamentos precários.

5. Se os Planos Diretores incorporaram o uso de outros instrumentos voltados para a política habitacional tais como consórcios imobiliários, operações interligadas com destinação de recursos para o Fundo de Habitação etc.

Assim como explicitado acima, os instrumentos do Estatuto da Cidade, embora largamente incorporados aos Planos Diretores, em sua quase totalidade não guardam relação com as estratégias para o enfrentamento da problemática habitacional. Os relatórios do Amazonas, Pará, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Goiás, Rio Grande do Norte, Ceará e Amapá relacionam aproximadamente 45 municípios que adotam instrumentos como a Operação Urbana Consorciada, a Operação Interligada e o Consórcio Imobiliário para fins habitacionais de interesse social, sendo este último o mais utilizado.

6. Se os Planos Diretores definiram objetivos, diretrizes e prazos para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação.

Este é um aspecto assinalado em um número expressivo de relatórios. Os estados do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Goiás, Tocantins, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Maranhão, Pernambuco, Ceará, Alagoas, Rio Grande do Norte, Paraíba, Sergipe, Paraná, Santa Catarina, Rondônia e Acre registram que cerca de 225 Planos Diretores orientam para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação, sendo que destes aproximadamente incluem objetivos/diretrizes e sessenta incluem a previsão de prazo. Na Bahia, nove municípios já possuíam planos, e Campo Grande conta com lei municipal que institui a política de habitação de interesse social. Cabe notar que na ausência de posturas mais efetivas, o plano setorial passa a representar importante alternativa na formulação de propostas concretas direcionadas à construção da política local.

Deve-se também ressaltar que a presença de referência ao plano habitacional pode estar refletindo a necessidade de adequação do quadro institucional local às exigências do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, já que para receber os recursos do FNHIS é necessária a instituição de fundo, conselho e plano. Nesse sentido, Pernambuco observa que dos 35 municípios integrantes da amostra 26 acessam recursos do Fundo em questão, ainda que a maior parte esteja com pendências para adesão ao mencionado Sistema.

7. Se os Planos instituíram fundo específico de habitação de interesse social ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado à habitação), e quais são as suas fontes de recursos.

Dos 27 relatórios avaliados, 23 indicam a previsão ou instituição de fundos voltados para a habitação, que aparecem de forma mais genérica ou específica em cerca de 265 Planos Diretores, do total de 524 pesquisados. Contemplam fundos de habitação de interesse social, de habitação em geral e de desenvolvimento urbano também destinado à moradia. Mais de setenta municípios definem as fontes de recursos, que passam por 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. Da mesma forma que no caso anterior, é provável que esses números expressem as exigências de adesão ao SNHIS.

8. Se existem nos Planos analisados definições relativas ao orçamento municipal (PPA, LDO e LOA), como, por exemplo, tornar obrigatória a existência de um Programa de Habitação a ser contemplado nos instrumentos orçamentários PPA, LDO e LOA ou a determinação de prioridades de investimentos, a definição de obras e investimentos concretos na área habitacional.

Quase a totalidade dos relatórios estaduais aponta para a baixa incidência de articulação entre as definições da política de habitação e as peças do orçamento municipal nos Planos Diretores examinados, salvo referências genéricas ou previsões efetivas em um número reduzido de municípios (quatro dos oito do Amazonas; um dos 23 do Pará; dois dos seis do Rio Grande do Norte; um dos sete da Paraíba; quatro dos 14 do Espírito Santo; seis dos 54 de Minas Gerais; um dos 28 do Rio de Janeiro; seis dos 42 do Rio Grande do Sul; sete dos

33 do Paraná; dois dos 25 do Ceará; um dos quatro do Tocantins; totalizando 35 em 524). Essa condição reflete a falta de prioridade de investimento na superação dos problemas habitacionais, e são vários os relatórios que manifestam concreta preocupação a esse respeito.

9. Se foram adotados critérios de gênero, etnia/raça ou outras políticas afirmativas.

A dimensão de raça/etnia, gênero e de outros segmentos mais vulneráveis aparece em um número reduzido de Planos Diretores. De acordo com os relatórios do Amazonas, Pará, Mato Grosso, Goiás, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Bahia, Ceará e Roraima, houve esta preocupação em cerca de 23 municípios, abarcando em geral grupos relacionados a mulheres chefe de família, idosos, portadores de deficiência, população de rua, famílias de baixa renda, povos indígenas, negros, comunidades quilombolas e moradores de áreas de risco.

10. O grau de autoaplicabilidade das definições estabelecidas na política habitacional dos planos analisados.

É praticamente unânime a posição dos relatórios estaduais quanto ao baixo grau de aplicabilidade das definições relacionadas à política habitacional, tendo, inclusive, alguns deles, classificado os Planos Diretores como sem nenhuma aplicabilidade. Para esta conclusão contribuem fatores já comentados, como a falta de prioridade em relação a esse assunto, falta de conhecimento dos problemas, ausência de estratégias concretas e metas – com recursos, prazos, responsáveis, e delimitação territorial –, precariedade na associação com os instrumentos do Estatuto, além do alto índice de remissão para leis específicas.

11. Se foram adotados, nos Planos analisados, instrumentos e mecanismos de controle social na política de habitação.

Para além da importância atribuída aos planos e fundos habitacionais, a previsão ou criação de conselhos também é um elemento presente em vários Planos Diretores. Ainda que alguns relatórios tenham feito menção genérica a essa definição, é possível estimar um número de municípios semelhante àquele relativo aos fundos, ou seja, em torno de 260, que estabelece mecanismos de controle social através de conselhos. Estes estão basicamente orientados para a

política de habitação, para o desenvolvimento urbano em geral, para a gestão dos fundos ou para a gestão territorial. Tal como assinalado, o peso relativo dos planos, fundos e conselhos nas legislações municipais – que se distingue em relação a outros atributos igualmente importantes, como a utilização de instrumentos do Estatuto da Cidade articuladamente à política habitacional – deve estar identificado com as regras do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social.

4 – Conclusões e recomendações

Genericamente, os Relatórios Estaduais de Avaliação dos Planos Diretores Participativos consideram, em suas observações finais, que as legislações analisadas avançam, mas que, contudo, ainda apresentam problemas, tendo como referência o ideário e a agenda da reforma urbana. Para esta conclusão contribuem vários fatores comentados ao longo deste trabalho, sinteticamente discriminados a seguir.

Um primeiro aspecto diz respeito ao frequente descolamento do conteúdo dos Planos Diretores em relação aos princípios da função social da propriedade, não incorporando os conceitos e mecanismos direcionados à construção de cidades mais justas e socialmente equilibradas, e não buscando: democratizar o uso, a ocupação e a posse do solo urbano, no sentido de conferir oportunidade de acesso à terra e à moradia; promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes das obras e serviços de infraestrutura urbana; recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do poder público; gerar recursos para o atendimento da demanda por infraestrutura e serviços públicos em áreas não servidas; promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, de forma a coibir a retenção especulativa.

Outra grande fragilidade refere-se à acanhada utilização dos instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que, embora presentes nos Planos Diretores, em geral não inovam, como também não ultrapassam o âmbito das diretrizes, não contendo as definições necessárias à sua aplicação e com limitada efetividade na transformação do quadro de exclusão da população de baixa renda. Sobre esse aspecto, o relatório do Maranhão observa que:

[...] tais condições não foram suficientes para tornar os Planos eficientes e efetivos, muito menos para lhes dar um caráter decisivamente popular, pois as demandas sociais das populações de baixa renda receberam o mes-

mo tratamento – em alguns casos, nem isso – que as questões ambientais ou de mobilidade e acessibilidade. Prova maior desta constatação é o fato de que, nos raros casos em que a legislação de uso do solo foi elaborada e aprovada, a efetividade dos instrumentos marcadamente favoráveis aos bairros de baixa renda continuaram sendo empurrados para leis complementares específicas para cada uma das operações propostas.

Tampouco houve progresso no tocante à interface dos instrumentos com a política de habitação, e os números apontados refletem bem o tímido desempenho, demonstrando que em larga maioria dos casos os municípios não foram capazes de romper a barreira do discurso e implementar concretamente um programa de ações voltado para a superação da ordem urbanística excludente comum às cidades brasileiras. Em linhas gerais o zoneamento foi pouco utilizado para garantir incremento no acesso à terra urbanizada e bem localizada e à moradia; a definição de ZEIS em áreas vazias também foi pouco adotada, com baixa aplicabilidade e pequena incidência de delimitação espacial; a aplicação dos instrumentos direcionados à captação de recursos para fins habitacionais se mostra acanhada, como de resto a utilização daqueles que favorecem as políticas de regularização fundiária e urbanística de assentamentos precários, como o Direito de Preempção e a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.

Quanto aos demais aspectos relacionados à interação dos Planos Diretores com a política de habitação, prevalece a ausência de estratégias socio-territoriais, a quase totalidade dos Planos analisados se limitando a tratar genericamente o assunto, enumerando objetivos e diretrizes, sem, no entanto, definir prazos, recursos e mapeamento das ações. Assim, salvo referências pontuais, a integração das políticas setoriais raramente é alcançada; é nítida a falta de estratégias concretas para o enfrentamento do problema habitacional, bem como de instrumentos específicos e programas direcionados para o mesmo propósito; poucos definem a reserva de áreas para habitação de interesse social em novos processos de parcelamentos; medidas de incentivo a cooperativas populares são restritamente contempladas; é precária a articulação da política de habitação instituída no Plano com as peças do orçamento municipal objetivando a definição de prioridades de investimento; também não foi priorizada a determinação de critérios de gênero, raça ou outra política afirmativa; é baixo o grau de aplicabilidade atribuído aos elementos integrantes das definições sobre a política de habitação, encontrando-se re-

ferências claras à quase inexistência de regulamentações ou legislações complementares já aprovadas.

Em contrapartida, há nos Planos Diretores avaliados certo destaque para a elaboração dos Planos Municipais de Habitação, e ainda mais ênfase nas definições relativas à criação de fundos de habitação ou desenvolvimento urbano, como também de conselhos voltados para o controle social da política de habitação, ainda que genericamente estabelecidos. Conforme comentado, estas características podem ser atribuídas à condição impostas para o repasse de recursos do FNHIS a estados e municípios.

As Zonas (ou Áreas) de Especial Interesse Social, ainda que em dimensões distintas, se encontram amplamente consideradas nos Planos pesquisados, particularmente nas diretrizes relacionadas à política de habitação, abrangendo, sobretudo, as áreas já ocupadas por assentamentos precários. Esse aspecto, embora insuficiente do ponto de vista da ampliação do acesso à moradia, devido à reduzida incorporação de áreas vazias, é potencialmente favorável à implementação de políticas de urbanização e regularização fundiária em favelas e loteamentos.

Não obstante as fragilidades apontadas na construção de uma nova lógica urbanística que busque garantir o bem-estar coletivo da população, o momento de discussão do Plano Diretor, assim como os avanços eventualmente obtidos devem ser considerados no quadro geral de conquistas para o debate democrático em torno das perspectivas de superação das desigualdades que as cidades brasileiras, de maneira geral, expressam. O relatório do Rio de Janeiro traz o seguinte comentário:

[...] De fato, o Estatuto permitiu o deslocamento da discussão sobre o planejamento urbano para além das definições pragmáticas dos planos estratégicos municipais e da participação restrita aos atores sociais com maior poder de investimento. Sem abandonar a crítica e o registro das decepções quanto aos planos diretores recentes (desvinculação com o orçamento, fragilidade na regulamentação, ausência de mecanismos de captura de mais valias fundiárias, mecanismos insuficientes de participação e controle social, entre outras), é importante que, também, se valorize o processo de elaboração dos planos diretores como um momento de construção do debate político sobre a cidade e de construção de referências com efeitos a serem ainda observados na (des)legitimação de políticas específicas em curso.

No campo das proposições inovadoras, o relatório do Rio Grande do Norte considera, em sua avaliação final,

[...] A vinculação que o PD de Assu faz entre o parcelamento compulsório e o IPTU progressivo com a política de habitação propondo aos proprietários do imóvel sujeito a aplicação do instrumento a aderirem a um consórcio imobiliário voltados para o desenvolvimento de Programas Habitacionais de Interesse Social. Essa experiência potencializa o instrumento e torna o plano um instrumento de gestão de política pública e não só de controle/regulação do uso e ocupação do solo.

Em consonância com a visão geral, o relatório do Ceará elenca os principais desafios para a efetividade dos Planos Diretores: a dificuldade de acesso à informação; a falta de equipe técnica nas Prefeituras; diagnósticos superficiais; desconhecimento do tema (pelo poder público e sociedade civil); falta de motivação dos movimentos locais por causa do desgaste dos processos; precariedade do conhecimento das questões urbanas locais; pouco envolvimento de todos os setores/segmentos (pacto); pouco/nenhum envolvimento das Câmaras Municipais; falta de integração entre as políticas e legislações urbanas; não cumprimento da elaboração das leis específicas; e pouca efetividade dos Conselhos das Cidades e similares.

Os trabalhos de Goiás e Alagoas trazem comentários sobre os obstáculos provocados por pressões de grupos de interesse poderosos para a democratização do acesso à terra, conforme argumenta o relatório deste último estado:

[...] Não se conseguiu ainda implementar a nova lógica prescrita nos Planos, já que a dominação política do setor imobiliário (incorporação e construção civil) e daqueles que os apóiam ainda se faz sentir de forma explícita no modo como se continua produzindo a cidade a seu favor e em detrimento de outros interesses. Nas áreas rurais, o poder dos donos também se manifesta, aí os ligados à cana-de-açúcar e pecuária, com seus grandes latifúndios ainda intocados por decisões oriundas de um planejamento territorial mais compreensivo. A grande exceção na área rural é o município de Arapiraca, cuja característica de minifúndios, ligados à produção do fumo, desenhou uma estrutura social mais partilhada e, portanto, cooperativa, mesmo considerando os limites históricos.

Ainda nesse sentido, o relatório do Rio Grande do Norte pondera:

[...] As tensões e contradições entre os elementos de inovação, introduzidos por atores sociais envolvidos com a agenda da Reforma Urbana, e a pesada herança de um planejamento urbano excludente e tecnocrático estão refletidas em um zoneamento urbanístico que favorece os mercados imobiliários de média e alta renda. Tal característica fica particularmente clara no caso da incorporação de instrumentos destinados a ampliar o acesso à terra urbanizada para os setores de menor renda, tais como IPTU progressivo, parcelamento compulsório e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O relatório do Tocantins enfatiza a falta de políticas, na instância estadual, capazes de propor uma ação articulada e integrada dos municípios nas diretrizes para o planejamento territorial; na mesma linha, o de Pernambuco reflete sobre a inserção municipal no desenvolvimento regional, perspectiva que carece de aprofundamento.

No eixo das recomendações, aquelas que mais se destacam nos relatórios estaduais, exigindo a mobilização e pressão da sociedade junto ao poder público local, referem-se à elaboração dos Planos Municipais de Habitação, à implantação dos conselhos, bem como à instituição da regulamentação complementar aos Planos Diretores, "que pode ser potencializada como oportunidade de avanços significativos no Direito à Cidade, ao estabelecer o diálogo com experiências encontradas em outros municípios", tal como ressalta o relatório do Piauí.

Há convergência também quanto à necessidade de capacitação dos movimentos sociais e de outros atores alinhados com o debate – como os segmentos político e técnico municipais, o Ministério Público e entidades profissionais –, no tocante ao conhecimento e à aplicação do Estatuto da Cidade. O relatório do Pará complementa:

[...] Considera-se que a capacitação não deve ser direcionada apenas às justificativas, objetivos, limites e possibilidades dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, mas deve conferir ênfase aos requisitos indispensáveis à sua aplicação, tais como a precisão na delimitação das áreas onde poderão incidir. Deve ser também enfatizada a necessidade de estabelecimento de priorização de investimentos e de ações, além de formas de incorporação obrigatória nas peças orçamentárias. Para os instrumentos que não requerem legislação complementar, deve ser reforçada a necessidade

de estabelecimento da entidade responsável e dos procedimentos a serem adotados para sua aplicação.

Outro ponto assinalado refere-se ao fortalecimento institucional e à capacitação do corpo técnico das prefeituras na montagem e manutenção de sistemas de informação, cadastros e operação de *softwares*, além da necessidade de apoio na aquisição de ferramentas necessárias ao planejamento, como a atualização de cadastros e bases cartográficas, por exemplo.

Por fim, o relatório do Maranhão faz interessante sugestão no sentido de definir a política de habitação como elemento central das demais políticas setoriais, conforme se verifica abaixo:

[...] A determinação da política habitacional como eixo das demais políticas setoriais, à qual estas teriam que se subordinar, nos parece decisiva para tornar claro e acessível, principalmente junto às camadas populares, a retomada de uma ação coletiva em favor de cidades mais justas. A determinação da centralidade da política habitacional na política urbana contribuiria em muito para o planejamento e direcionamento dos recursos públicos, tanto municipais quanto estaduais e federais.

Referências Bibliográficas

BONDUKI, Nabil. Do Projeto Moradia ao Programa Minha Casa Minha Vida. *Teoria e debate*, ano 22, n. 82 – maio/junho 2009.

CARDOSO, A. L. Política habitacional: a descentralização perversa. *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Rio de Janeiro, 2001. p. 105-122.

CARDOSO, Adauto Lucio; LEAL, José Agostinho A. Mercados de Moradia no Brasil: tendências recentes e respostas governamentais para a crise de 2008. Texto apresentado no Seminário ISA International Housing Conference, Glasgow, setembro 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Política nacional de habitação*. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

RIBEIRO, L. C. Q. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

CAPÍTULO
IV

SANEAMENTO AMBIENTAL
NOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

Ana Lucia Britto¹

1 – Introdução

O objetivo deste texto é apresentar uma reflexão sobre o tratamento dado à questão do saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais revistos e aprovados entre 2001 e 2009, que foram analisados no âmbito da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.

O Plano Diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (art. 40 do Estatuto da Cidade). Nesse sentido, parece ser fundamental avaliar em que medida os Planos Diretores aprovados pelos municípios apontam diretrizes, instrumentos e programas que visam a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento, reconhecendo a política municipal de saneamento como um dos componentes da política local de desenvolvimento urbano.

A Lei da Política Nacional de Saneamento Básico, Lei 11.445, aprovada em 2007, traz uma série de avanços no sentido da criação de instrumentos para a ampliação do acesso aos serviços de saneamento ambiental. Ela adota uma definição ampla de saneamento básico, incluindo nesse conceito os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, manejo das águas pluviais urbanas e manejo de resíduos sólidos. Esse aspecto é de grande importância,

¹ Professora do PROURB/UFRJ, pesquisadora do Observatório das Metrôpoles. A elaboração do texto contou com a colaboração da pesquisadora Suyá Quintslr.

pois contribui para a construção de uma integração intersetorial no âmbito do planejamento das redes de infraestrutura e serviços.

Dentre os princípios definidos na Lei, destacam-se: a universalização do acesso aos serviços de saneamento básico; a adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais; a utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários; a transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados; e o controle social, entre outros.

Outro aspecto central da lei é a obrigatoriedade da existência de Plano de Saneamento Básico elaborado pelo titular e da compatibilidade dos planos de investimentos e projetos com este plano, sendo estas as condições para a validade dos contratos de concessão ou de programa. A Lei 11.445/07 coloca, assim, novos desafios para os municípios; e o plano municipal e os novos modelos de contrato que regulamentam a delegação da prestação dos serviços dão ao município um papel mais ativo na gestão de serviços de saneamento.

Os Planos Municipais de Saneamento devem ser construídos de forma articulada e complementar às diretrizes da Política Municipal de Saneamento explicitadas nos Planos Diretores Municipais. De fato, é na esfera dos Planos Diretores Municipais que se estabelecem os instrumentos para a interação entre o planejamento urbano e as ações de saneamento ambiental.

Para que a articulação entre desenvolvimento urbano e ampliação do acesso ao saneamento ambiental se concretize, entre as ações necessárias à elaboração dos Planos Diretores destacam-se a elaboração de um diagnóstico dos serviços de saneamento e o levantamento das infraestruturas existentes no município. Esse diagnóstico, além de construir um quadro da situação existente, deve também ter um caráter prospectivo, avaliando em que medida os serviços e infraestruturas existentes atuam como limitadores do desenvolvimento urbano e propondo programas e ações para enfrentar este problema.

Todavia, a construção desse diagnóstico pelos municípios enfrenta sérias limitações, que serão discutidas a seguir. Ainda predomina no Brasil uma situação em que as companhias estaduais são majoritariamente responsáveis pela prestação dos serviços de água e esgotos, como mostra o quadro abaixo.

Prestação dos serviços de água e esgotos nos municípios pelas companhias estaduais, por região

Região	Abastecimento de água	Esgotamento sanitário
Centro Oeste	63%	26%
Norte	36%	2%
Nordeste	81%	11%
Sudeste	65%	30%
Sul	73%	18%

Fonte: SNIS, 2007

A situação não seria um problema se não significasse uma renúncia dos municípios às suas responsabilidades na gestão dos serviços concedidos a empresas estaduais. Porém, essa renúncia é muitas vezes imposta pelas Companhias Estaduais de Saneamento (CESBs). Na maior parte dos estados brasileiros existe ainda uma forte assimetria nas relações que se estabelecem entre os municípios, responsáveis pelos serviços de água e esgoto, e as companhias estaduais que detêm a concessão dos mesmos. Os contratos de concessão que ainda estão em vigor na maior parte dos estados são marcados pela herança do PLANASA- Plano Nacional de Saneamento- e ainda protegem os interesses da CESBs, em detrimento dos interesses dos municípios. A forma dos contratos existentes, na maior parte dos casos, deixa muito pouca margem de ação para os municípios, que perdem o controle sobre aspectos fundamentais da política de saneamento, como a política tarifária e as decisões sobre os investimentos, questão chave no planejamento e na gestão urbana. Por outro lado, muitos municípios não conhecem a real situação dos sistemas e redes de água e esgotamento instalados em seus territórios, sendo essas informações controladas pelas CESBs. Isso dificulta e, em muitos casos, chega a impedir que sejam construídos diagnósticos fundamentados para a orientação e o subsídio da política municipal de saneamento, bem como para a formulação de diretrizes para o setor explicitadas nos Planos Diretores Municipais. É importante lembrar que a Lei Nacional de Saneamento Básico, que estabelece que a atribuição de planejar os serviços é intransferível, mesmo em casos de concessão dos serviços, é de 2007. Entretanto, a maioria dos municípios aprovou seus planos diretores antes da Lei, e muitos que aprovaram nesse ano ainda não tinham conhecimento do conteúdo da mesma.

De toda forma, feita essa ressalva sobre os possíveis limites dos planos, decorrentes dos problemas relacionados à ausência ou incipiência dos diag-

nósticos referentes ao setor de saneamento, cumpre destacar um conjunto de temas que orientaram a análise dos planos apresentada nos relatórios síntese dos estados. O tratamento adequado desses temas é essencial para que os Planos Diretores municipais tornem-se instrumentos capazes de reverter o quadro de precariedade da infraestrutura urbana, da falta de moradia e das formas segregadas de ocupação e uso do solo urbano em que se encontram a grande maioria das cidades brasileiras. São os seguintes, os temas: (i) a existência de diagnóstico identificando a situação do município na área do saneamento ambiental; (ii) as diretrizes estabelecidas para a política de saneamento ambiental, identificando se o PD apresenta uma visão integrada de saneamento ambiental; (iii) a articulação entre política de uso do solo e disponibilidade de infraestrutura de saneamento; (iv) a definição de objetivos (e o grau de concretude dos mesmos) e eventual estabelecimento de metas concretas; (v) a visão sobre a titularidade municipal do serviço ou sobre o papel do município na gestão dos serviços e sua relação com a prestadora de serviços; (vi) a definição de instrumentos específicos visando a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental; (vii) a utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade na sua relação com a política de saneamento ambiental definida no plano diretor; (viii) o estabelecimento de plano municipal de saneamento ambiental, com definição de objetivos e diretrizes e com estabelecimento de prazos (ix) a instituição de fundo específico de saneamento ambiental ou de fundo de desenvolvimento urbano (desde que também seja destinado ao saneamento ambiental), assim como de suas fontes de recursos; (x) as formas de controle social da política de saneamento.

Ressaltamos, porém, que mesmo adotando uma metodologia comum, os relatórios estaduais são muito variados e frequentemente tratam os temas listados acima de maneiras distintas. Alguns aprofundam a análise da Política de Saneamento Ambiental no Plano Diretor, enquanto outros, ao contrário, tratam esse tema de maneira superficial, não abordando o conjunto dos temas citados anteriormente. Assim, no presente estudo optou-se por realizar uma análise qualitativa, agregando os relatórios por grandes regiões brasileiras. Esta análise busca identificar nos relatórios estaduais o tratamento dado aos temas citados anteriormente e destacar algumas inovações encontradas nos relatórios estaduais em torno dos temas analisados.²

2 O relatório do Distrito Federal não contemplou o tema do saneamento ambiental.

2 – Região Norte do Brasil

Segundo dados da PNAD 2007 (IPEA, 2008), na região Norte cerca de 36% dos domicílios urbanos ainda não têm acesso a rede geral de água; em Rondônia o índice de domicílios urbanos com acesso à rede geral é de 39,7%, o menor do país. No que diz respeito ao esgotamento sanitário, a situação da região Norte é ainda pior, com apenas 11,7% dos domicílios servidos por rede geral e 52,1% com fossa séptica. A coleta direta de lixo atende 88,16% dos domicílios urbanos. Na região Norte existem seis empresas estaduais de saneamento prestando essencialmente serviços de abastecimento de água, sendo os serviços de esgotamento restritos às capitais e aos municípios de maior porte. A CAER, de Roraima, por exemplo, atua em todos os 15 municípios do estado, prestando serviços de água e de esgoto somente na capital, Boa Vista (os outros municípios não dispõem de rede de coleta). A CAERD, de Rondônia, atua em quarenta municípios do estado, prestando essencialmente serviços de abastecimento de água, sendo atendidos com esgoto apenas Porto Velho e o município de Guajará Mirim. A CAESA, do Amapá, atende 16 municípios nos serviços de água, atendendo com serviços de água e esgoto somente a capital e mais cinco municípios. No Acre, a prestadora de serviços, Deas, opera serviços de água em 19 municípios do interior, sendo que os serviços da capital, Macapá, foram municipalizados. A COSAMA, do Amazonas, opera serviços de água em apenas 13 dos 62 municípios do estado do Amazonas. Nesse estado foi realizada uma reforma da prestação dos serviços de forma verticalizada, isto é, por iniciativa do Governo do estado. Em 2000, os serviços de Manaus foram concedidos a uma empresa privada (Ondeo Services, subsidiária do grupo francês Suez), e a empresa pública permaneceu operando os serviços do interior do estado. Parte dos sistemas operados pela COSAMA foram repassados para os municípios sem que estes estivessem preparados para assumir os serviços, muitos dos quais eram deficitários financeira e operacionalmente. Não houve nenhum apoio técnico ou institucional do governo estadual aos municípios. No Pará, a COSAMPA presta serviços de abastecimento de água a 59 municípios, sendo atendida com esgoto apenas a capital Belém. No Tocantins, a SANEATINS, Cia de Saneamento do Tocantins, é empresa mista de controle acionário privado (76,52% das ações pertencem à Empresa de Montagem Sul Americana e 23,4%, ao estado do Tocantins). A empresa atende a maior parte dos municípios do estado com água (121) e apenas 10 municípios com esgoto.

Dados do SNIS e da PNAD mostram que a gestão dos serviços de água e esgotamento no norte do Brasil é caracterizada por um déficit importante no atendimento à população urbana, fato que se relaciona com a ineficiência na prestação dos serviços tanto pelas companhias estaduais como pelos serviços municipais. Esse quadro, associado às perspectivas de crescimento urbano de alguns municípios da região, notadamente das capitais, deveria fazer com que o tema do saneamento merecesse um tratamento cuidadoso e aprofundado nos Planos Diretores Municipais. Todavia, não é nessa direção que apontam as sínteses estaduais da região. De maneira geral, os Planos não tratam o tema do saneamento de uma maneira específica; as questões estão diluídas ora na política de habitação, ora na política ambiental. O Plano de Palmas pode ser considerado uma exceção, ao trazer um capítulo específico sobre saneamento, com diretrizes gerais estabelecidas para a política de saneamento ambiental, identificando uma visão integrada sobre o setor.

A diluição do tratamento dado à questão do saneamento em diferentes sessões dificulta a construção de uma visão integrada dos quatro setores, segundo os princípios da Lei 11.445, visão que deverá ser construída através do Plano Municipal de Saneamento. Apesar de parte significativa dos municípios analisados estabelecerem como diretiva para o saneamento a elaboração dos Planos Municipais, poucos são os que definem adequadamente objetivos, diretrizes e prazos para esses planos. O Plano de Macapá, por exemplo, distorce a concepção de plano integrado, na medida em que aponta para a elaboração de um Programa Municipal de Saneamento Básico e de Plano Municipal de Saneamento Básico, não deixando clara a diferença entre os dois instrumentos. O tratamento dado ao Plano de Saneamento é, portanto, genérico na maioria dos planos analisados, o que não contribui para a efetiva construção desse instrumento, que consideramos fundamental para se enfrentar a questão da redução do déficit no acesso aos serviços da região Norte.

Também não existe nos Planos Diretores da região uma definição de instrumentos específicos que visem a universalização do acesso aos serviços de saneamento ambiental. A questão da mobilização de recursos dos municípios para investimentos em saneamento também é tratada de forma genérica na maior parte dos planos da região Norte. Praticamente não existe referência a fundo específico para o setor; predominam fundos de desenvolvimento urbano, cujos recursos podem ser destinado ao saneamento. O estado do Amazonas é o que mais possui PDs com destinação de verba específica para sanea-

mento: a síntese estadual indica que apenas dois municípios, Iranduba e Tefé, não fizeram previsão de Fundo específico para o Saneamento.

Na maior parte dos PDs da região Norte, os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como outorga onerosa, IPTU progressivo, dentre outros, são usados como fonte de arrecadação para um fundo de desenvolvimento para investimentos em vários setores de infraestrutura e habitação, não existindo um fundo específico para o saneamento ambiental. No estado do Amazonas, destacam-se os planos diretores de Parintins e Tabatinga, que direcionaram os recursos da outorga onerosa do direito de construir especificamente para o saneamento. No Pará, os municípios de Marabá e Santa Izabel do Pará prevêm a utilização do direito de preempção voltado para fins da política de saneamento. É inferido pela síntese estadual que nesses municípios também pode ser utilizada com os mesmos fins a transferência de potencial edificável.

A autoaplicabilidade da política de saneamento ambiental fica prejudicada, pois suas definições são frágeis e superficiais. A extensão da rede ao perímetro urbano é tratada de forma frágil no conjunto dos planos diretores dos municípios da região norte, o que é grave se considerarmos que essa região vem apresentando um importante incremento de população urbana concentrado em uns poucos municípios que atuam como pólos de desenvolvimento e de prestação de serviços. Na região norte, significativos contingentes de população vêm deixando as áreas rurais e mesmo as pequenas cidades interioranas em busca da sobrevivência nas áreas urbanas de maior porte e/ou em alguns novos pólos de atividade econômica que surgem, por vezes com vida efêmera (MOURA e MOREIRA, 2001). O crescimento populacional das cidades se faz tanto pela densificação do perímetro urbano quanto pela extensão urbana. A maioria dos planos destaca a necessidade de ampliação dos serviços aos distritos situados nas áreas de expansão urbana e às áreas carentes existentes nas áreas consolidadas, porém não propõe políticas ou instrumentos específicos para tal.

O controle social em todos os Planos se dá, de modo geral, no conjunto das políticas que os compõem, e não de maneira específica para o saneamento ambiental. Os planos apresentam avanços no que diz respeito à gestão participativa no planejamento territorial, estabelecendo mecanismos de controle e monitoramento das políticas urbanas, notadamente conselhos. Porém, existe uma grande diversidade no que tange os princípios para o funcionamento dos conselhos e também no que diz respeito à sua composição e às suas atribuições consultivas e deliberativas.

Considerando que no norte do Brasil, nos municípios onde existem serviços predomina uma delegação da gestão dos mesmos às empresas estaduais, observamos que os Planos Diretores analisados são pouco incisivos no que diz respeito ao tratamento dado ao tema da titularidade municipal e da relação entre municípios e prestadora de serviços. Vale lembrar que no caso do estado de Tocantins todos os municípios são servidos pela empresa estadual privatizada Saneatins, porém os Planos Diretores analisados desse estado não trazem maiores definições sobre a relação com a empresa; os municípios não assumem seu papel na gestão dos serviços e a população que fica à mercê dos interesses da companhia privatizada. O PD de Ariquemes (Rondônia), por outro lado, estabelece prazo de seis meses para que a Companhia Estadual responsável pelos serviços de água no município execute redes de abastecimento e elabore projetos de esgotamento sanitário, sob pena de perda de concessão, o que é pouco realista diante da realidade local.

A síntese do Amazonas aponta uma perspectiva diferente, reforçando a titularidade municipal: a maioria dos planos diretores municipais desse estado indica que serviços de saneamento serão prestados de forma indireta, por meio de concessionárias, mas o município permanece como titular e fiscalizador. Todavia, apenas o plano de Iranduba estabelece pressupostos a serem cumpridos pela concessionária.

Entre os municípios analisados na região norte, existem alguns cujos serviços são administrados pelos próprios municípios (Rio Branco, no Acre, e nove municípios do Pará) por meio de autarquia municipal, (Rio Branco) ou por meio de outras estruturas. Paradoxalmente, não se observa nesses municípios um tratamento mais aprofundado da temática do saneamento e, sobretudo, uma integração dessa temática ao desenvolvimento urbano. Mesmo nesses municípios, onde não há delegação da prestação dos serviços, os Planos Diretores não apontam uma gestão orientada pela intersetorialidade e integralidade.

Podemos, portanto, auferir a partir das sínteses estaduais dos municípios da região norte que predomina uma incapacidade de tratar adequadamente a temática do saneamento dentro dos Planos Diretores Municipais, o que parece indicar a incapacidade dos municípios de integrar a política de saneamento à política de desenvolvimento urbano. Essa incapacidade está fortemente presente nos municípios onde há delegação da prestação dos serviços de água e esgotamento a empresas estaduais. Porém, mesmo nos casos de gestão municipal não existe uma maior inserção do saneamento nas políticas de desenvolvimento urbano.

Os fatores explicativos nesses casos podem ser vários, passando pela incapacidade técnica dos municípios e por um tratamento do saneamento como obra de infraestrutura, pautada pela racionalidade estrita da intervenção física, e não como uma política pública. Ainda nesse sentido, é importante registrar a enorme dificuldade dos Planos Diretores dos estados da região Norte de tratar integralmente os quatro setores que, segundo a Lei 11.445/2007, comporiam o saneamento básico (abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem de águas pluviais e coleta e disposição final de resíduos sólidos).

3 – Região Nordeste

Segundo dados da PNAD, ainda há no Nordeste aproximadamente 11% dos domicílios urbanos sem acesso à rede geral de água. A situação do esgotamento é ainda mais precária: 62% dos domicílios urbanos sem acesso adequado aos serviços. A situação da coleta de lixo é mais satisfatória: 81% dos domicílios possuem coleta direta. Segundo análise do IPEA, entre 2006 e 2007 o maior incremento absoluto no acesso ao abastecimento de água do país (cerca de 877 mil pessoas) aconteceu no Nordeste, região eleita como prioritária para receber os investimentos governamentais provenientes de recursos orçamentários. Em termos relativos, o acesso à água adequado na região Nordeste também teve relevante ampliação (2,3%) frente à média nacional de (1,5 %). Todavia as carências e desigualdades no acesso aos serviços ainda são marcantes.

No Nordeste, assim como no Norte, predomina o modelo de concessão dos serviços a companhias estaduais: 81% dos municípios têm seus serviços de abastecimento de água delegados a essas companhias. Assim como no Norte, a maioria das concessões envolve apenas o abastecimento de água; somente 11% dos municípios delegaram os serviços de esgotamento sanitário. Efetivamente, as companhias estaduais são responsáveis pela prestação dos serviços apenas nas capitais e maiores municípios. A região Nordeste apresenta companhias estaduais melhor estruturadas do que as do Norte do país, destacando-se na região a EMBASA da Bahia e a CAGECE do Ceará como empresas que apresentam bom desempenho. Já a AGEPIISA Piauí, por exemplo, apresenta déficit crônico e alto índice de perdas de faturamento, o que tem levado a que a prestação dos serviços venha sendo reestruturada através de consórcios municipais. No estado do Maranhão, por exemplo, foi empreendida a reestruturação da companhia estadual, a CAEAMA, em 2005, através de uma política de

redução de custos e da realização de investimentos importantes do Governo do estado na Companhia; porém, ainda persistem índices elevados de perdas de faturamento e de distribuição e um atendimento deficiente à população. A COMPESA de Pernambuco enfrenta problemas de endividamento, assim como a CASAL, de Alagoas. O desempenho fraco afeta diretamente a qualidade dos serviços prestados à população por essas empresas. Entre os municípios atendidos pela COMPESA, há cidades, em sua maioria no interior do estado, que ainda sofrem com um rodízio no fornecimento de água, que chega a ultrapassar o intervalo de duas semanas sem água para cada três dias com água (MONTENEGRO, 2006). Mesmo a região metropolitana de Recife, onde está concentrada mais de 40% da população pernambucana, sofre com um rodízio permanente: 20 horas com e 28 horas sem água. Segundo dados do SNIS 2007, na região Nordeste a maioria dos municípios (81%) delegou a gestão dos serviços de abastecimento de água a companhias estaduais; 19% dos municípios assumiram a gestão dos serviços.

As análises estaduais indicam, a despeito das melhorias acima relatadas, um quadro, ainda, de fortes carências no acesso ao saneamento, que confirma o quadro geral do Nordeste. Essas carências estão associadas a um importante crescimento da população urbana mais pobre, quase sempre associado ao esvaziamento do campo. Isso implica em um aumento da população que mora em situações precárias em quase todos os municípios analisados, o que reforça a importância de um diagnóstico com ênfase nas desigualdades sociais na cidade.

Apesar do déficit apontado no acesso aos serviços de saneamento na região Nordeste, a maioria dos planos diretores analisados não define instrumentos específicos para a universalização do acesso. No estado de Alagoas, por exemplo, nenhum dos 11 municípios analisados sequer delineou uma política de saneamento ambiental no Plano Diretor Municipal. No Maranhão, apesar das referências à universalização em diferentes Planos Diretores Municipais (Tuntum, Vargem Grande, Coelho Neto, Estreito, Caxias, Açailândia, Bacabal e Buriticupu) e mesmo da criação de tarifa social para população carente (S. J. Patos), nenhum dos 25 Planos Diretores analisados definiu instrumentos específicos para alcançar essa universalização, mesma situação dos estados de Sergipe, Pernambuco, Paraíba e Alagoas. No Ceará, apesar do tema da universalização do acesso aos serviços ser recorrente nas diretrizes gerais dos planos diretores, apenas quatro municípios analisados apontam instrumentos específicos para esse fim. No Rio Grande do Norte, metade dos seis PDs analisados definem instrumentos para a universalização.

Da mesma forma, poucos são os municípios que associam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade à política de saneamento ambiental. No Maranhão, apenas os Planos Diretores de Tuntum e Arame determinam uma relação entre a política de saneamento e as áreas de moradia popular; o primeiro, dando prioridade a programas e projetos que ampliem o saneamento de tais bairros; o segundo, reconhecendo a especificidade de projetos de saneamento para áreas classificadas como ZEIS. No Ceará, a situação é a mesma: poucos planos trazem as ZEIS como relacionadas à necessária instalação de infraestrutura urbana – incluindo-se, portanto, o saneamento (Irauçuba, Redenção, Santana e Eusébio). No estado do Ceará, destaca-se o plano diretor de Ubajara, que prevê como mecanismos de contrapartida mínima para loteadores a elaboração de projetos de abastecimento de água, de soluções para o tratamento dos esgotos gerados e de Plano de Drenagem Natural. No Rio Grande do Norte, o PD de Mossoró estabelece áreas especiais para as quais são definidos regimes urbanísticos específicos, com destaque para a Área Especial de Adensamento Urbano, que se destina à aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, de modo a combater a especulação imobiliária e reduzir os vazios urbanos, assegurando a otimização da infraestrutura existente. Em vários estados da região – como Sergipe, Pernambuco, Paraíba e Bahia –, ainda que não tenham sido definidos instrumentos específicos para a universalização do acesso, como dito anteriormente, a relação entre a disponibilidade de infraestrutura e usos do solo constou nas diretrizes da maioria dos planos municipais analisados.

O tratamento dado pelos Planos Diretores à necessidade de elaboração de Planos Municipais de Saneamento Ambiental e a concepção integrada de saneamento são, como nos municípios do Norte, ainda inconsistentes. Em muitos municípios existe apenas a previsão de elaboração de planos setoriais, sem o estabelecimento de objetivos e prazos para a elaboração de Plano Municipal de Saneamento. No Maranhão, por exemplo, 13 dos 24 Planos Diretores avaliados não abordam o saneamento enquanto uma política integrada; a política de saneamento aparece dentro da política de meio ambiente. Os demais Planos Diretores do Maranhão apresentam de forma variada objetivos, diretrizes e prazos; alguns trazem objetivos, mas não trazem prazos. O PD de Caxias indicava a elaboração do Plano Diretor de Saneamento até dezembro de 2008; em Arame, deveria ser elaborado um Plano de Gestão de Saneamento Ambiental Integrado no prazo de 18 meses após aprovação do PD; outros municípios abordam apenas a questão dos resíduos sólidos, como Itapecuru Mirim, que indica apenas a elaboração do Plano Setorial de Resíduos Sólidos, com o objetivo de implantação de aterros sanitários

e de resíduos inertes de construção civil; o PD de Timon não propõe plano, mas programas de Abastecimento d'água, Esgotamento Sanitário, Coleta e Destinação final de Resíduos Sólidos. No geral, os PDs do Maranhão demonstram uma falta de informação sobre em que consiste o Plano Municipal de Saneamento. Na maior parte dos PDs do Ceará a questão da elaboração do Plano Municipal de Saneamento também é tratada de forma incipiente. Não há estabelecimento/previsão de Plano Municipal de Saneamento Ambiental em 12 dos 22 Planos Diretores analisados. Em Ubajara, Icó, Farias Brito e Redenção há a previsão de plano, mas sem prazos. Apenas em Russas, Forquilha, Coreau, Fortaleza, Eusébio se prevê a elaboração do plano e seu respectivo prazo; não há integralidade na concepção referente aos Planos Municipais de Saneamento nos PDs do Ceará. No Piauí, o tratamento dado aos Planos Municipais de Saneamento é ainda mais precário: a síntese estadual indica que nenhum dos planos apresenta de fato uma política de saneamento ambiental. Corrente, Picos e Teresina apresentam algumas diretrizes e/ou objetivos sobre o tema, mas nenhum apresenta metas concretas. Já Parnaíba apenas aponta a necessidade de implantação, ampliação e melhoria dos serviços de saneamento básico. No Rio Grande do Norte, três planos prevêem a elaboração de Plano Municipal de Saneamento, enquanto em Alagoas, dos 11 PDs analisados, apenas o município de Penedo prevê este instrumento.

As sínteses dos PDs dos estados do Nordeste indicam que a maioria dos municípios não cria fundos específicos para saneamento; não obstante, há, em parte deles, indicações para utilização de recursos do fundo de desenvolvimento urbano na política de saneamento. No Maranhão, apenas o município de São Luís faz referência a um fundo relacionado diretamente com o saneamento, sem definir objetivos, recursos ou diretrizes, enquanto na Paraíba Monte Horebe e São José de Piranhas criam o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental Integrado. Nos estados de Sergipe, Pernambuco e Alagoas, nenhum PD faz referência à criação de fundo específico para este fim. Na Bahia, por outro lado, 11 dos 47 PDs analisados referem-se à criação de fundo de saneamento ou à utilização de recursos do fundo de desenvolvimento urbano para saneamento. Não há autoaplicabilidade nas definições estabelecidas em relação à política de saneamento na maior parte dos Planos Diretores avaliados, pois a maioria remete para legislação específica, para decisões de conselhos, elaboração de diagnósticos municipais ou revisão das peças orçamentárias. A política de extensão da rede de serviços de saneamento é tratada de forma superficial em quase todos os planos diretores analisados. Assim como na região Norte, o tratamento dado à questão do controle social é bastante variado. Os Conselhos criados ou previstos nos

Planos Diretores avaliados são de diferentes naturezas e obedecem a distintas condições de regulamentação. Na maioria dos casos, como nas demais regiões, não são criados conselhos específicos de saneamento, sendo em alguns municípios delegada esta função ao Conselho da Cidade. Entretanto, algumas capitais estabelecem instâncias de participação específicas para a política de saneamento, como Natal (RN) e Recife (PE). Em Natal, o Conselho Municipal de Saneamento Básico é integrante do Sistema de Planejamento de Gestão Urbana do Município. Já em Recife, foi identificada certa fragmentação da estrutura de gestão da política urbana, o que se reflete na criação de vários conselhos setoriais.

O tema da titularidade dos serviços de saneamento não é tratado com clareza na maioria dos PDs analisados da região Nordeste. No Maranhão, por exemplo, apenas os Planos Diretores de Coelho Neto e de São Luís vetam a concessão total ou parcial dos serviços de saneamento à iniciativa privada, enquanto 16 legislações não abordam o tema da titularidade ou da delegação dos serviços e os demais confirmam a concessão à Companhia de Águas e Esgotos do Maranhão, CAEMA. A exceção é o município de Bacabal, que determina que o Serviço Autônomo de Águas e Esgotos – SAAE, em conjunto com o Poder Executivo e a sociedade, através de meios de gestão democrática, buscará a implementação de políticas de saneamento de forma unificada. No Ceará, onde a Companhia Estadual é uma das mais bem estruturadas da região Nordeste, o tema da titularidade não tem destaque. No Piauí, nenhum dos planos analisados faz menção à titularidade do serviço, nem à situação contratual das prestadoras de serviços. O tema da privatização também não é tratado. A falta de tratamento do tema da titularidade no estado do Piauí chama atenção, pois em 2005 o processo de gestão de saneamento no estado foi reorganizado. A iniciativa de reorganizar a prestação dos serviços no estado partiu do governo estadual e do Ministério das Cidades. Foi firmado um acordo de cooperação técnica em 2003. Após a elaboração de diagnósticos da situação dos serviços foi constatada a precária qualidade da prestação dos serviços e a difícil situação financeira da AGESPISA – Água e Esgotos do Piauí S.A. Foi, então, solicitado pelo Governo do estado ao Ministério das Cidades um planejamento institucional e a implantação de um novo modelo de gestão dos serviços de água e esgotos. A área de atuação da AGESPISA foi redefinida e o restante do território estadual foi dividido em quatro macrorregiões, sendo definidos quatro consórcios regionais de saneamento para a prestação de serviços nessas quatro macrorregiões. Foi efetivamente criado o CORESA SUL, uma autarquia com autonomia financeira e diretiva, que reúne 36 municípios do sul do Piauí e o próprio Governo do estado. O Consórcio prevê que os muni-

cípios associados, por meio do serviço local de saneamento, serão responsáveis pela operação local dos serviços (manutenção leve, leitura de hidrômetros e entrega de contas); o Consórcio ficará com os serviços mais complexos, que exigem mão de obra especializada. Dentre os quatro municípios do Piauí que tiveram seus planos diretores analisados figura o município de Corrente, pertencente à mesorregião do sudoeste piauiense, que faz parte do CORESA. Através do processo de criação de consórcios, coordenado pelo Ministério das Cidades, houve uma ampla discussão da temática do saneamento no conjunto do estado. Porém, essa discussão não aparece nos PDs dos municípios do Piauí, que tratam o tema de forma bastante superficial. No Rio Grande do Norte, alguns planos diretores reafirmam a competência municipal na prestação dos serviços de água e esgoto, mas prevêm em seus textos que ela poderá ser exercida diretamente ou mediante concessão. Ainda nesse estado, vale destacar que o PD de Natal indica a Agência Reguladora dos Serviços de Saneamento Básico – ARSBAN, como reguladora da prestação desse serviço público. Essa agência vem atuando efetivamente nesse sentido, apoiada pelo Conselho Municipal de Saneamento Básico – COMSAB, que tem caráter deliberativo, ao qual a ARSBAN submete suas decisões.

4 – Região Centro-Oeste

Dados da PNAD 2007 mostram que o Centro-Oeste apresenta aproximadamente 10% da população urbana sem abastecimento de água adequado. A situação do esgotamento é bem mais grave: 61% dos domicílios não têm sistema adequado. Mato Grosso lidera a lista do país, com 73,9% de casas sem o serviço. Na região existem duas companhias estaduais, a SANEAGO, de Goiás, a SANESUL, do Mato Grosso do Sul, e a CAESB, do Distrito Federal. As duas companhias estaduais atendem a maior parte dos municípios em seus estados com água (aproximadamente 90% dos municípios). Em Goiás, apenas 21% dos municípios têm seus serviços de esgotos prestados pela SANEAGO. No Mato Grosso do Sul, esse percentual é de 45%. Todavia, o índice de população urbana atendida por esgoto é muito baixo (12,8%).

No Centro-Oeste destaca-se o desempenho da CAESB, empresa do Distrito Federal, com atendimento do abastecimento de água e de esgotamento sanitário de, respectivamente, 99% e 93% da população do DF.

Uma particularidade do Centro-Oeste é a inexistência de companhia estadual em Mato Grosso. A empresa SANEMAT foi extinta em 2000, sendo os ser-

viços de abastecimento de água e esgotamento sanitário por ela geridos repassados para os municípios. Os sistemas de abastecimento de água e coleta de esgoto implantados pela antiga empresa estatal foram amortizados pelos municípios – as cidades mais pobres ficaram isentas do pagamento. A medida buscava, por um lado, dissolver a SANEMAT, que era deficitária, e, por outro, melhorar os serviços de saneamento no estado. Isso significa que no Mato Grosso há nove anos a gestão dos serviços é municipal, sendo que a maior parte dos municípios (57%) optou pela operação sob responsabilidade de um órgão específico municipal (DAE e/ou SAE), pertencente à administração direta. O estado tem também um percentual significativo de serviços delegados a empresas privadas (23%). Observando os dados da PNAD 2007 sobre a situação dos serviços no estado, verificamos que a municipalização forçada não trouxe bons resultados: no Mato Grosso o abastecimento ainda atinge apenas 67% das casas.

Para a região centro-oeste foram trabalhadas as sínteses de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e Goiás. Em Mato Grosso foram analisados oito planos diretores municipais; em Mato Grosso do Sul, cinco planos; e em Goiás, 14. Tanto no Mato Grosso como no Mato Grosso do Sul, os planos analisados destacam a questão da universalização no acesso aos serviços, mas estabelecem objetivos e metas muito genéricos. Os objetivos e metas também são muito genéricos e nada concretos nos PD de Goiás, sendo que, neste estado, apenas dois municípios indicam instrumentos para universalização dos serviços de saneamento. No que diz respeito à utilização dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade na sua relação com a política de saneamento ambiental, verificamos que a maioria dos planos analisados nos três estados sequer menciona essa possibilidade; em Mato Grosso, apenas o município de Cuiabá indica que as Operações Urbanas Consorciadas terão como um de seus objetivos a melhoria da infraestrutura. Já no PD do município de Trindade (Goiás), há referências à utilização da outorga onerosa para melhorar a infraestrutura de saneamento ambiental existente.

Os planos também negligenciam os princípios de articulação entre os setores que compõem o saneamento ambiental e a necessidade de um Plano Municipal de Saneamento com definição de objetivos e diretrizes e o estabelecimento de prazos.

O PD de Cuiabá estabelece as diretrizes para a elaboração de um plano setorial para o abastecimento de água, outro para coleta e tratamento de esgoto e outro para a drenagem urbana (art. 14), sem prazos. Chama atenção a falta de menção à forma de integração dos planos setoriais. Os serviços de água e esgotos em Cuiabá são prestados pela Companhia de Saneamento da

Capital – SANECAP, sociedade de economia mista municipal; mas, como nos outros municípios do estado, a gestão municipal não se refletiu em uma maior integração entre políticas de saneamento e desenvolvimento urbano no âmbito do Plano Diretor. Outros municípios analisados (Várzea Grande, Sinop, Juína, Barra do Bugres e Tangará da Serra) no Mato Grosso estabeleceram a diretiva de elaboração do plano municipal de saneamento, mas não fixaram prazo. Sorriso e Poxoréo não previram o plano. Em Goiás, dos 14 municípios estudados, metade faz referência à criação de Planos Municipais de Saneamento, mas os objetivos são muito genéricos; apenas um deles (Trindade) estabelece prazo de um ano após a aprovação do PD para a elaboração do plano de saneamento.

Quanto à criação de fundo específico para o saneamento ambiental, pode-se dizer que entre os PDs da região Centro-Oeste estudados esta indicação está ausente. Entretanto, como nas outras regiões, há referências à utilização de recursos de fundos de desenvolvimento urbano para o setor de saneamento em alguns municípios. No Mato Grosso, Várzea Grande, Sinop, e Poxoréo criaram Fundo de Desenvolvimento Urbano e Fundo de Urbanização (Poxoréo), embora este último não tenha especificado na lei a que o fundo se destina. Em Goiás, sete planos indicam o fundo de desenvolvimento urbano como sendo responsável pelos investimentos na área de saneamento.

O grau de autoaplicabilidade das definições estabelecidas na política de saneamento ambiental é pequeno, se considerado que as definições no âmbito dessa política setorial foram pequenas. Com relação às políticas de extensão da rede de serviços de saneamento ambiental na expansão urbana, a síntese do Mato Grosso indica que os planos se omitiram a esse respeito ou trataram o tema de forma superficial. Por outro lado, em Goiás, seis PD referem-se à necessidade de políticas de extensão da rede de água e esgoto.

Os planos da região não dão muita ênfase aos mecanismos de participação e controle social sobre a política de saneamento. O PDs de Mato Grosso não definem instrumentos ou mecanismos de controle social específicos para a política de saneamento ambiental, mas este deverá ser exercido pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano ou Conselho da Cidade. Apenas Barra do Bugres traz uma inovação nesse sentido, prevendo no plano um monitoramento que avalie a satisfação do usuário quanto aos serviços (art. 19, inc. III) e o controle e participação da população, através das unidades de bairro, incluindo a formação de cooperativas (art. 19, inc. XXX). No estado de Goiás, seis dos 14 planos analisados prevêm controle social sobre a política de saneamento, sendo que em cinco municípios ele deve ser exercido através dos Conselhos da Cida-

de ou afins; o único município do estado que estabelece a criação de conselho específico de saneamento é Goianira (Conselho Municipal de Desenvolvimento Ambiental Sustentável – COMDAS).

A análise da política de saneamento nos Planos Diretores do Mato Grosso do Sul, apresentada na síntese estadual, mostra que esses não oferecem diretrizes para o saneamento ambiental, deixando para planos setoriais a tarefa de equalizar os problemas. O Plano de Campo Grande, por exemplo, trata muito superficialmente a questão do saneamento colocando-o na mesma cadeia do meio ambiente, não oferecendo diretrizes.

5 – Região Sudeste

O Sudeste apresenta níveis de cobertura de água da população urbana acima dos 95%, superando em mais de trinta pontos percentuais a cobertura na região Norte. (IBGE, 2007). O volume de água diário *per capita* distribuído na região Sudeste é o dobro daquele do Nordeste.³ No que tange o esgotamento sanitário, os indicadores do Sudeste também são os melhores do país: 89,4% de domicílios servidos por rede ou fossa. O mesmo ocorre com os indicadores de coleta de resíduos sólidos: 93% dos domicílios são atendidos com coleta direta. Todavia, apesar da aparente generalização do acesso ao saneamento na região, diferentes estudos empíricos demonstram que em pequenos municípios do interior e nas áreas de habitação precária das cidades médias e metrópoles ainda existem famílias sem acesso ou com acesso precário ao abastecimento de água, convivendo com redes de esgoto a céu aberto e sofrendo recorrentemente com as inundações.

Na região, apesar do número expressivo de serviços municipais, a maior parte dos municípios delegou a gestão dos serviços a empresas estaduais: SABESP, CEDAE, COPASA e CESAN. As companhias estaduais do Sudeste apresentam performances diferenciadas: enquanto a SABESP (SP) e a COPASA (MG) são as empresas líderes nacionais, a CEDAE (RJ) e a CESAN (ES) passaram por reestruturações recentes, visando uma melhoria de desempenho.

Os serviços municipais são bastante numerosos na região Sudeste. Dados da ASSEMAE mostravam que 64% dos serviços municipais do Brasil se concentravam nessa região, com predominância nos estados de São Paulo e Minas

3 Cf. VALOR ECONÔMICO. Análise Setorial: Saneamento, 2006.

Gerais. Também é na região Sudeste que se encontra um número expressivo de concessões ao setor privado.

As sínteses estaduais da região Sudeste, apesar de constatarem a fragilidade dos diagnósticos apresentados nos PDs, indicam alguns avanços no tratamento da questão do saneamento. Para ilustrar esses avanços, registre-se que a maior parte dos Planos Diretores, tanto do Estado do Rio de Janeiro como do Espírito Santo e de São Paulo, define o saneamento básico de forma ampliada, envolvendo, pelo menos, o abastecimento de água, esgotamento sanitário, sistema de drenagem e de resíduos sólidos. Entretanto, como demonstra a pesquisa, nem sempre essa concepção ampliada se refletirá no conteúdo do plano, em termos da definição de diretrizes, objetivos e metas, nem em orientações concretas para a gestão integrada dos mesmos. A análise também demonstra dificuldades no planejamento integrado dos diferentes componentes que envolvem os serviços de saneamento. Por exemplo, no estado do Rio de Janeiro, esse tratamento integrado só aparece explicitamente em nove dos 23 planos analisados. A ênfase do planejamento nesse estado recai sobre os componentes da drenagem e dos resíduos sólidos, com planos previstos por, respectivamente 17 e 16 planos diretores, enquanto os planos de esgotamento sanitário foram indicados em 12 planos e os planos de abastecimento de água, em 10 planos. A baixa previsão de planos de água e esgoto poderia estar relacionada à cultura de concessão desses serviços às empresas estaduais de água e esgoto por parte de vários municípios, transferindo não só a prestação de serviço, mas também o planejamento e a regulação dos mesmos. Contudo, mesmo considerando que entre os municípios analisados a maior parte delegou a prestação dos serviços de água à CEDAE, companhia estadual, nos municípios do interior do estado essa companhia é responsável apenas pelos serviços de água, sendo o esgotamento gerenciado na esfera municipal.

Quanto à definição de diretrizes e objetivos para a política de saneamento, a maior parte dos PDs analisados nos estados do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo apresentou tal definição. Entretanto, no Rio de Janeiro, as orientações relativas à política de saneamento são bastantes gerais, limitando-se a princípios, diretrizes e objetivos com pouca aplicabilidade: a maioria dos PDs remete as definições para o momento de elaboração de planos ou de grupos de trabalho sobre determinada questão ou componente da política de saneamento. Já no Espírito Santo, destacam-se as diretrizes referentes à abordagem integrada da política de saneamento e à universalização do acesso. Em São Paulo, todos os municípios com mais de 500 mil habitantes cujos planos

foram analisados apresentaram diretrizes para a política de saneamento ambiental. Por outro lado, os PDs de Minas Gerais, em geral, não definiram diretrizes e objetivos para a política de saneamento.

No que diz respeito à forma de definição de recursos para o saneamento, poucos PDs do Sudeste fazem referência explícita a esse tema. Nenhum dos municípios previu o estabelecimento de fundo específico para saneamento no Espírito Santo, enquanto o relatório de Minas Gerais indica que poucos municípios instituíram fundo de saneamento ambiental ou mesmo indicações da utilização de recursos do fundo de desenvolvimento urbano para tal fim. Entretanto, no Espírito Santo, embora não sejam criados fundos específicos, existe a previsão da aplicação de recursos de outros fundos criados pelos PDs em saneamento (caso de Vitória, Colatina, Guarapari e Afonso Cláudio). No estado de São Paulo, o financiamento da política de saneamento foi considerado em um pequeno número de planos: apenas 2,2% previram fundo específico para este fim, 6,3% indicaram a utilização dos recursos do fundo de meio ambiente e 16,3% indicaram a utilização de recursos do fundo de desenvolvimento urbano ou similar. No Rio de Janeiro, somente seis planos fazem referências explícitas a esse tema. Dos seis, apenas Campos e Búzios estabelecem investimentos em saneamento sem estes estarem vinculados a programas habitacionais. Campos instituiu uma diretriz de criação de fundo que contempla ações em saneamento (Fundo de Habitação e Saneamento) e Búzios define que parte dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano pode ser aplicada em saneamento de interesse social. Destaca-se a diretriz de São Francisco de Itabapoana que destina os recursos auferidos com a aplicação dos instrumentos urbanísticos para a melhoria do sistema de esgotamento sanitário. Alguns dos municípios do Rio de Janeiro definem orientações para a aplicação dos recursos, que deveriam estar associados a programas de habitação ou de regularização fundiária (Magé e Mesquita) ou às ações de ordenamento e direcionamento da expansão urbana (Itaboraí e Volta Redonda).

Já no que concerne às áreas prioritárias para investimento em saneamento, a maior parte dos planos apresenta diretivas muito gerais, provavelmente devido à ausência de um diagnóstico aprofundado da situação dos serviços nos municípios. Mas há exceções que merecem ser destacadas. Entre os municípios fluminenses que mais detalham o tema, por exemplo, há os casos de Niterói – que define orientações gerais e dá critérios para a criação de ZEIS, além de definir, em Planos Urbanísticos Regionais (PUR), parâmetros urbanísticos para regularização e novas construções nessas áreas – e de Mesquita – que dá

orientações quanto à população a ser atendida, à realização de plano de regularização, à participação popular, à gestão dos recursos e, também, define uma área para investimentos prioritários em saneamento e urbanização, onde as famílias com renda de zero a três salários podem se beneficiar de recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FMHIS). Entre os municípios do Espírito Santo, o plano de Santa Teresa dá ênfase às áreas deficitárias, e o de Cachoeiro de Itapemirim condiciona a expansão urbana ao provimento da infraestrutura. Em Minas Gerais, pode-se destacar nesse aspecto o PD do município de Itabira, que prevê que o Executivo Municipal exigirá a estrutura física necessária para o serviço de abastecimento de água e o tratamento de esgoto primário e secundário nos novos empreendimentos de parcelamento do solo, em conformidade com o Plano Municipal de Abastecimento de Água e com as diretrizes do Plano Municipal de Esgotamento Sanitário. Tal exigência é considerada positiva, uma vez que, posteriormente, poderão ser demarcadas áreas desses loteamentos (na quantidade de até 5% em cada um) para fins de habitação popular, estando essas áreas já servidas por infraestrutura referente ao serviço de abastecimento de água e ao tratamento de esgoto primário e secundário. No estado de São Paulo, pode-se dizer que a instalação de serviços e infraestruturas de saneamento ambiental não segue uma lógica de planejamento que antecipe e condicione os processos de expansão urbana. Ao contrário, a própria expansão da cidade – geralmente através da implantação de assentamentos precários e informais de baixa renda em áreas sem infraestrutura adequada – cria a demanda pela extensão dos serviços saneamento ambiental. Nesse estado, 38% dos planos indicam a extensão dos serviços de saneamento para áreas de expansão urbana definidas.

As metas para universalização dos serviços de saneamento não são explicitadas na maioria dos planos diretores da região sudeste. No Rio de Janeiro, apenas três municípios estabeleceram prazos para universalização dos serviços de água e esgoto; entretanto, não indicam recursos e instrumentos para alcançar essas metas. Em Minas Gerais, merece destaque o plano diretor de Barão de Cocais, o qual prevê o plano anual de ampliação e melhoria da rede de água, implicitamente determinado a buscar a universalização do serviço de abastecimento de água. Nesse estado, o relatório estadual indicou, ainda, a existência de instrumentos específicos que visam a universalização dos serviços de saneamento, especialmente nos municípios maiores: enquanto nenhum dos municípios com até vinte mil habitantes destaca instrumentos que garantam a universalização dos serviços e dentre os municípios com faixas populacionais de vinte a

cinquenta mil habitantes apenas 18,52% fazem referência ao tema, naqueles que se situam na faixa entre cinquenta e cem mil habitantes a metade faz menção a esses instrumentos; já nos municípios que possuem entre cem e quinhentos mil habitantes, 83,3% (45) dos municípios citam os instrumentos; e, por fim, nos municípios acima de quinhentos mil habitantes, todos fazem essa referência em suas leis (em Minas Gerais foram analisados os planos diretores de dois municípios acima de quinhentos mil habitantes: Uberlândia e Belo Horizonte).

No caso do estado do Rio de Janeiro, entre os instrumentos da política de saneamento ambiental voltados para a universalização dos serviços, dois se destacam: a elaboração de planos de saneamento ambiental e as orientações quanto à regulação dos serviços prestados pela concessionária de água e esgoto. Com relação às concessionárias dos serviços de água e esgoto, destacam-se as diretrizes referentes ao estabelecimento de metas de universalização e ampliação progressiva dos serviços em quantidade e qualidade: caso de Belford Roxo (através da revisão do contrato com a CEDAE); Niterói (através da apresentação anual de programas pela concessionária de acordo com os parâmetros do PD e dos PUR – Planos Urbanísticos Regionais); Rio das Ostras (através do estabelecimento de metas progressivas); Itaboraí (através de entendimentos com a concessionária); e Campos (adequar e revisar periodicamente os planos de investimentos dos serviços de água e esgoto às diretrizes contidas no plano diretor). Sem falar explicitamente na questão de ampliação dos investimentos, o PD de Bom Jesus de Itabapoana estabelece como diretriz a revisão e a normatização da concessão dos serviços da CEDAE, disciplinando e definindo obrigações da concessionária.

Conforme dito anteriormente, ainda que no Sudeste prevaleça a gestão dos serviços de saneamento por empresas estaduais, existe um número significativo de municípios onde esses serviços são geridos pelo poder municipal. Em relação ao tratamento da gestão dos serviços de saneamento nos PDs da região, vale ressaltar o caso do estado do Rio de Janeiro, onde em sete planos foram identificadas indicações quanto à municipalização dos serviços de abastecimento de água e/ou de esgotamento sanitário. Os planos de São João de Meriti, Magé e Nilópolis indicam a municipalização dos serviços de reservação e distribuição de água. Duque de Caxias e Queimados prevêm estudos para a criação de companhias municipais de água e esgoto. O plano de Queimados traz uma indicação para que essa companhia municipal seja criada através de parceria público-privada. O plano de Rio das Ostras indica a criação de uma companhia municipal e estabelece prazo até 2009 para absorver a responsabilidade pelos serviços de

abastecimento de água e esgotamento sanitário, e Bom Jardim estabelece como diretriz a ampliação progressiva da responsabilidade local pela prestação de serviços de saneamento básico. Em Bom Jesus de Itabapoana, a indicação é inversa, pois prevê avaliar se ficará responsável pela produção dos serviços, através da realização de estudo de viabilidade econômica do SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto, tendo em vista que a arrecadação não cobre as despesas. No plano de Campos a definição de criar a EMHAB – Empresa Municipal de Habitação, Saneamento e Urbanismo não tem como objetivo realizar os serviços, mas regular e fiscalizar os mesmos. Já no estado de São Paulo, 32,6% dos PDs definem a titularidade dos serviços de saneamento; 21,7% tratam da concessão de algum dos componentes dos serviços de saneamento, percentual considerado baixo, tendo em vista a existência de uma forte companhia estadual com atuação em várias regiões do estado, inclusive nas regiões metropolitanas. Dentre os planos analisados, 34,8% prevêem alguma articulação federativa na política de saneamento ambiental. Vale ressaltar ainda que quatro PDs de São Paulo indicam a privatização dos serviços.

A participação permanente de representantes de segmentos sociais na política urbana através de Conselhos constitui um importante avanço dos Planos Diretores. A participação na política de saneamento, segundo os planos diretores analisados, se dá, quase sempre, no âmbito dos Conselhos da Cidade (ou similares). Em Minas Gerais, contudo, dois municípios (Rio Acima e Lagoa Santa) estabelecem a criação de conselhos específicos de saneamento, sem, todavia, entrar em detalhes na definição de suas atribuições e composição. No estado do Rio de Janeiro, com exceção do plano de Itaguaí, todos os demais instituíram Conselhos da Cidade, ou de Política Urbana, mas somente os planos de Duque de Caxias, Mesquita e Três Rios deliberaram e aprovaram planos e projetos de desenvolvimento urbano. Os demais apresentam algumas atribuições deliberativas quanto ao processo de implementação dos planos e projetos, às leis a serem encaminhadas à Câmara, aos parâmetros para utilização dos instrumentos de política urbana e a outras questões importantes, mas específicas. A maioria dos planos do estado adota o caráter consultivo para o funcionamento dos mecanismos de participação, não detalha as diretrizes de funcionamento desses mecanismos e prevê baixo grau de articulação entre os mesmos. Também é significativo o número de planos que não prevêem mecanismo de democratização do orçamento (11 planos). Dentre os planos analisados no estado de São Paulo, 23% prevêem a criação de canais específicos de controle social da política de saneamento.

Como podemos perceber pela síntese dos relatórios estaduais realizada acima, apesar de haver avanços nos PDs da região Sudeste na política de saneamento, especialmente no que diz respeito a uma concepção mais ampla de saneamento – estando de acordo com a Lei 11.445 de 2007 – e aos mecanismos de controle social sobre as políticas urbanas (o que tem incidência sobre a política de saneamento), certas deficiências persistem. Algumas delas, caracterizadas especialmente pela ausência de definições claras sobre a política, são atribuídas ao modelo de gestão dos serviços, que, como citado anteriormente, são, em grande parte dos municípios, consiste em realizar concessões a empresas estaduais. No Espírito Santo, tanto a ausência de metas para a política de saneamento quanto a baixa definição de instrumentos que visem a universalização dos serviços são atribuídos a esse modelo. Da mesma forma, no Rio de Janeiro, a menor ocorrência de planos de água e esgoto em relação a planos referentes aos outros componentes do saneamento poderia ser atribuída ao fato de esses serviços estarem, em geral, concedidos à empresa estadual. Outra limitação dos PDs analisados se refere ao baixo grau de aplicabilidade das definições, que, em geral, são genéricas e dependem de regulamentação posterior que as torne operacionais.

6 – Região Sul

A região Sul apresenta níveis de cobertura de água acima de 95% para a população urbana; 79,5% dos domicílios com acesso à rede de esgoto ou fossa séptica e 94% dos domicílios com acesso à coleta direta de resíduos sólidos (PNAD, 2007). As companhias estaduais, como a CORSAN, do Rio Grande do Sul, e a SANEPAR, do Paraná, e serviços municipais como o DMAE, de Porto Alegre, são relativamente bem estruturados. Todavia, mesmo considerando a tradição municipalista que caracteriza a região e a melhor organização dos prestadores de serviços de saneamento quando comparados a prestadores do Norte e Nordeste, a avaliação dos planos diretores municipais aponta fraca integração entre a política de saneamento e as políticas de uso e ocupação do solo. É possível afirmar também que os diagnósticos dos sistemas de saneamento estão quase sempre ausentes dos PDs da região e, quando existem, são frágeis ou insuficientes. Como exemplo, temos o caso de Santa Catarina, onde se identifica a realização de diagnósticos superficiais (em todos os setores, e não apenas em relação ao saneamento) como um entrave à efetividade dos planos diretores. Já no Rio Grande do Sul, apenas nove dos 42 planos analisados

apresentam diagnóstico de saneamento. No Paraná, o diagnóstico sobre a situação do saneamento básico, quando existe, não tem como foco a desigualdade social em torno da prestação desse serviço.

Quanto às diretrizes para a política de saneamento ambiental, os municípios do Sul não se diferenciam da maioria dos outros municípios brasileiros na forma de tratar a temática do saneamento: as diretrizes são muito gerais e os objetivos e metas não são claramente definidos.

Em grande parte dos planos diretores da região não está prevista a elaboração de um plano municipal de saneamento ambiental; e, quando está prevista, a maioria não apresenta a definição de objetivos ou prazos para sua elaboração. Destacam-se algumas exceções, tais como: o município de Itajaí, em Santa Catarina, onde são definidos tanto os objetivos como prazo de execução; e os municípios de Cascavel, Colombo, Curitiba, Maringá, São Miguel do Iguaçu e Umuarama, no Paraná, onde foram definidos diretrizes e objetivos, bem como prazo para elaboração.

No que se refere aos recursos para a política de saneamento, em poucos casos existe a indicação para a criação de fundo específico de saneamento. Em diversos municípios do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina, contudo, existe a indicação de utilização dos recursos do fundo de desenvolvimento urbano com essa finalidade. Dentre os planos desse último estado, vale ressaltar o caso de Imbituba, que não apenas prevê a criação de fundo específico para a área de saneamento, como também a obrigatoriedade de aprovação dos programas financiados por este pelo Conselho Municipal de Saneamento (COMUSA).

Na região em questão, o grau de aplicabilidade das definições dos PDs, de forma geral, pode ser considerado baixo, tal como verificado no restante do país. Em Santa Catarina, por exemplo, em 14 dos 24 planos analisados o grau de autoaplicabilidade é baixo e em três, médio; já no Rio Grande do Sul, apenas sete municípios apresentam objetivos concretizáveis sem necessidade de regulamentação.

Quanto à participação e ao controle social na política de saneamento, da mesma forma que nas demais regiões, na região Sul, em geral, quando é prevista, se dá a partir dos Conselhos da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano. Como exceção importante, vale citar novamente o município de Imbituba, em Santa Catarina, onde o Conselho Municipal de Saneamento tem as atribuições de gerir o fundo municipal de saneamento do município em conjunto com a entidade reguladora e de aprovar programas na área de saneamento.

A maioria dos municípios analisados não apresenta disposições referentes à titularidade dos serviços de saneamento. Todavia, vale destacar a ocor-

rência de indicações para a privatização dos serviços de saneamento em cinco PDs do estado do Paraná.

7 – Considerações finais

A análise do tratamento dado ao tema do saneamento nos Planos Diretores Municipais, a partir do que foi apresentado nos relatórios-síntese estaduais, revela um aspecto extremamente preocupante: os Planos Diretores aprovados pelos municípios são extremamente frágeis na construção de diretrizes, instrumentos e programas visando a ampliação do acesso da população aos serviços de saneamento. Se os planos reconhecem a importância da universalização do acesso aos serviços e assinalam essa diretiva como essencial para construção de cidades socialmente justas e ambientalmente sustentáveis, poucos conseguem formular uma política municipal de saneamento como uma componente da política local de desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, com algumas 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 objetivos bastante genéricos. As análises apresentadas nas sínteses estaduais não nos permitem extrair razões para a fraca capacidade dos municípios de integrarem o saneamento, nas suas diferentes componentes, à política de desenvolvimento urbano. Contudo, algumas hipóteses podem ser avançadas.

A fragilidade das definições na área do saneamento pode ser associada à precariedade de indicadores e diagnósticos referentes ao setor. Isso pode ser verificado tanto na análise dos diagnósticos utilizados para a elaboração dos planos diretores quanto pelas diretrizes estabelecidas em vários planos relativas à necessidade de produção de diagnósticos, estudos e elaboração de cadastro das redes. O desconhecimento da real cobertura dos serviços e dos problemas inerentes ao funcionamento dos sistemas pelos municípios inviabiliza a elaboração de diretrizes, instrumentos e programas consubstanciados. Por outro lado, também inviabiliza a construção de uma articulação adequada entre política de uso do solo e disponibilidade de infraestrutura de saneamento.

Da mesma forma, a construção de interfaces entre a política fundiária/habitacional e política de saneamento – que permitem que se incentive a ocupação e o adensamento de áreas infraestruturadas, de forma a evitar a ociosidade, e que se coíba a expansão urbana para áreas com deficiência de

serviços de saneamento – também fica comprometida sem esse diagnóstico consubstanciado.

A ausência de diagnósticos e de capacidade dos municípios de atuar de forma mais propositiva com relação ao saneamento que aparece nos PDs pode ser atribuída a diferentes fatores.

O primeiro deles é a predominância da delegação da gestão dos serviços de água e esgotamento às companhias estaduais, delegação essa ainda orientada pela lógica do PLANASA, implicando um desengajamento dos municípios de suas responsabilidades como titulares dos serviços. Os municípios perdem sua capacidade de planejar e de elaborar políticas para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e essa perda se reflete evidentemente no tratamento dado a esses temas nos PDS.

Todavia, ao se atribuir a fragilidade do tratamento dado ao tema do saneamento nos PDs exclusivamente à predominância da delegação da gestão às companhias estaduais, pode-se estar incorrendo em erro. Em grande parte das concessões existentes, as companhias estaduais são responsáveis apenas pelo abastecimento de água, ficando os outros serviços (esgotamento, drenagem e coleta e disposição final de resíduos) na esfera municipal. Ou seja, na maior parte dos casos, três dos quatro serviços que compõem o setor de saneamento são geridos pelos municípios. O tratamento dado à temática do saneamento deveria ser mais aprofundado nos PDs desses municípios, mas não é nesse sentido que apontam as sínteses estaduais.

Mesmo nesses casos e nos casos em que os quatro serviços são geridos pelos municípios, chama atenção a fragmentação da gestão; os serviços de abastecimento de água, de esgotamento sanitário, de drenagem urbana e de resíduos sólidos são implementados sem que haja um planejamento intersetorial. Assim, mesmo quando a gestão é municipal, a fragmentação da gestão e a baixa capacidade técnica dos municípios se refletem no tratamento frágil da temática do saneamento nos Planos Diretores Municipais.

O pouco aprofundamento nos PDs dos temas da titularidade e da relação com a concessionária são reflexo da atitude deliberada de grande parte dos municípios de não assumir suas responsabilidades na gestão dos serviços. No que concerne às formas de controle social da política de saneamento, verificamos que a maioria dos PDs indica a criação de Conselhos, o que significa um avanço. Porém, são poucos os PDs que estabelecem o caráter deliberativo desses Conselhos, condição necessária para que estes funcionem como instâncias efetivas de controle social da política e dos programas de saneamento.

Também as inovações encontradas nos relatórios estaduais em relação à política de saneamento são pouco expressivas, mas vale destacar os municípios que utilizam os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, como outorga onerosa e IPTU progressivo, como fonte de recursos para investimentos em saneamento. Todavia, o número de municípios que fazem uso dos instrumentos para financiar ações de saneamento e que criam fundos exclusivos para esse setor é pouco expressivo.

Conhecendo as dificuldades que a maior parte dos municípios enfrentou para se apropriar dos princípios do Estatuto da Cidade e para elaborar e aprovar seus planos, cabe discutir se a fragilidade detectada nos PDs com relação ao tratamento da temática do saneamento não seria inerente à maior parte dos temas tratados, e não somente a esse tema específico. Ressalte-se que as realidades dos municípios cujos planos foram analisados no âmbito dessa pesquisa é extremamente variada, e que, diante disso, seria impossível estabelecer explicações conclusivas sobre a fragilidade da maioria dos planos. Porém, colocou-se em questão a real capacidade de esses planos serem instrumentos orientadores do desenvolvimento urbano pautado em princípios de justiça social e preservação ambiental. Todavia, a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, seguindo as determinações da Lei 11.445/2007 e com apoio da campanha que vem sendo desenvolvida pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental – SNSA do Ministério das Cidades, é hoje uma nova oportunidade para os municípios assumirem suas responsabilidades e reabilitarem o planejamento. Os movimentos sociais e os atores comprometidos com a Reforma Urbana têm um papel central, o de cobrar e monitorar a formulação desses planos, para que eles venham a ser instrumentos de planejamento com qualidade técnica e comprometidos com a equidade social.

Referências Bibliográficas

IPEA. PNAD 2007 Primeiras Análises. Saneamento Básico Habitação. Volume 5, 21 de outubro de 2008.

MONTENEGRO M. H. Perspectivas da Gestão Associada nos Serviços Públicos de Saneamento Básico. Apresentação no Seminário Regionalização e Gestão Associada de Serviços Públicos de Saneamento Básico. PMSS. Brasília, 7 de novembro de 2006.

MOURA, H. A. e MOREIRA, M.M. A população da Região Norte: processos de urbanização recentes. *Trabalhos para discussão*, número 112, julho de 2001.

A POLÍTICA DE MOBILIDADE
URBANA E OS PLANOS DIRETORESLiane Nunes Born¹**1 – Introdução**

A mobilidade urbana é um atributo associado às pessoas e aos bens, correspondente às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões do espaço urbano e a complexidade das atividades neles desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transporte coletivo, motoristas ou passageiros. Isso significa que a mobilidade urbana é mais do que aquilo que se costuma chamar de “transporte urbano”, ou seja, mais do que o conjunto de serviços e meios de deslocamento de pessoas e bens. É o resultado da interação entre os deslocamentos de pessoas e bens com a cidade e a disponibilidade de meios (automóveis, ônibus, metrô, bicicletas, pedestres etc.) e infraestrutura adequados para os deslocamentos intraurbanos.

O sistema de mobilidade urbana é um conjunto complexo composto pelos diversos modos de transportes, de passageiros e de carga, e a interação deles com as infraestruturas de circulação, com o meio urbano, de origem, de passagem e de destino, e com o meio ambiente. Esse sistema deve ser eficiente, articulado e harmonioso, no que diz respeito à relação entre os modos e entre os modos e o meio urbano/ambiente.

1 Engenheira especialista em gestão em transporte público e diretora do Instituto Ruaviva.

Dentre as questões urbanas, a da mobilidade cresce em importância e gravidade: consome cada vez mais tempo, energia, espaço e dinheiro, compromete a saúde e a qualidade de vida nos constantes congestionamentos. A crise da mobilidade urbana resulta da opção pelo modo de transporte motorizado individual como forma privilegiada pelas políticas públicas, inclusive a industrial.

2 – O modelo brasileiro de mobilidade urbana

Breve histórico

Desde a década de 1960, o modelo de desenvolvimento econômico baseado no crescimento da indústria automobilística impôs ao país uma cultura rodoviarista, o que resultou no quase abandono dos demais modos de transporte, principalmente do transporte sobre trilhos. No mesmo período, o processo de urbanização acontecia de forma vertiginosa e desorganizada. Ou seja, as cidades brasileiras se formaram dentro de uma cultura voltada para o automóvel. Entretanto, a grande maioria da população depende do transporte coletivo e dos modos não motorizados para seus deslocamentos nas cidades.

Uma análise das ações do Governo Federal relativas à mobilidade urbana ao longo das últimas décadas mostra que nunca se chegou a estabelecer uma política consistente para o setor. Os programas e projetos foram definidos em função da conjuntura, sem visão de continuidade e sem integração entre os modos e necessidades reais da população, principalmente das periferias.

A Constituição Federal de 1988 passou a considerar o transporte público como serviço público essencial e transferiu aos municípios a responsabilidade de gerir os serviços de transporte e trânsito. Na prática, o Governo Federal retirou-se do setor, ignorando que os problemas existentes não poderiam ser resolvidos somente ao nível local.

O Código de Trânsito Brasileiro, de 1998, consolidou a competência dos municípios quanto à gestão do trânsito urbano nos aspectos referentes ao uso das vias públicas, possibilitando que todo o ciclo de gestão da mobilidade ficasse sob a responsabilidade das prefeituras: planejamento, projeto, implantação e fiscalização. A falta de incentivos técnicos e financeiros para a estruturação das administrações municipais, com vistas a que elas assumissem essas atribuições, resultou no fato de poucos municípios brasileiros terem implantado seus órgãos de trânsito.

A ausência de uma política nacional integrada trouxe consequências dramáticas para a mobilidade urbana, as quais se refletem nos seguintes problemas:

- **Exclusão social:** 55 milhões de brasileiros não têm acesso ao serviço de transporte público, por não conseguirem arcar com o preço das tarifas, tendo reduzida sua mobilidade; por consequência, estão impossibilitados de usufruir dos outros serviços essenciais, como saúde e educação, e das possibilidades de trabalho, lazer e participação social.
- **Acidentes:** 30 mil mortes, 350 mil feridos, 120 mil deficientes físicos a cada ano. Comprometimento de 30% dos recursos do SUS, a um custo de 5,3 bilhões de reais por ano, sendo que 52% dos leitos hospitalares são ocupados por pacientes com traumas cuja causa principal são os acidentes de trânsito.
- **Congestionamentos:** o automóvel ocupa 90% do espaço viário, para transportar apenas 20% das pessoas.
- **Poluição ambiental:** Os congestionamentos das duas maiores cidades brasileiras, Rio de Janeiro e São Paulo, representam 506 milhões de horas gastas por ano pelos usuários do transporte coletivo e 258 mil litros de combustível por ano, gastos além do que seria necessário e geradores de uma poluição atmosférica de 123 mil toneladas de monóxido de carbono e 11 mil toneladas de hidrocarbonetos.
- **Perda de competitividade das cidades:** aumento dos custos de investimentos, redução de produtividade e perda de eficiência.

O colapso da mobilidade no Brasil

O colapso da mobilidade urbana no Brasil acontece de cima para baixo, dos maiores aglomerados urbanos para as menores cidades. Por enquanto, segue-se o paradoxo de uma economia que tem como centro dinâmico a produção automobilística, que é incentivada pelo mercado interno e encontra nele seu principal destino. Simultaneamente aos comemorados recordes de produção e vendas, São Paulo registra recordes sucessivos de quilômetros de congestionamento. Rodízios, restrições de estacionamento, restrições à movimentação de carga urbana e pedágios urbanos são os mecanismos que se aplicam ou se aplicarão cada vez com maior intensidade para assegurar alguma fluidez ao trânsito. A indústria automobilística “tem que” seguir produzindo, e a produção “tem que” ser comercializada, sobretudo no mercado interno.

Os consumidores no mercado nacional serão cada vez mais impedidos de usar o que compraram – embora seja fundamental que sigam comprando –, até porque a primeira das medidas de restrição é o próprio congestionamento: a escassez de infraestruturas suficientes, por mais que recursos, cada vez mais dispendiosos, sejam utilizados para ampliá-las. O que inviabiliza o automóvel são os congestionamentos criados pelo excesso de automóveis. Logo, o vilão do automóvel são os outros automóveis. É um sofisma de composição. O que é verdadeiro para um – o ideal de liberdade que o automóvel representa – não é verdadeiro para o todo.

Os conflitos de circulação entre os modos, a disputa de espaço para o deslocamento e estacionamento, o requerimento contínuo de implantação e alargamento de vias e de viadutos, trincheiras e passarelas, o número elevado de acidentes de trânsito, a baixa qualidade dos sistemas de transportes coletivos, o prejuízo ambiental pela emissão de poluentes e o número elevado de atendimentos médicos e internações por doenças respiratórias e alergias, sobretudo de crianças e idosos, constituem externalidades negativas inerentes ao modelo de mobilidade adotado.

3 – Novos paradigmas para uma mobilidade sustentável

Os princípios fundamentais do Estatuto da Cidade – a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infraestrutura urbana e aos serviços públicos – conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento.

A cidade idealizada se constrói paulatinamente a partir da cidade existente, com a definição do padrão de mobilidade eficiente no consumo de espaço viário, de tempo, de deslocamento e de energia e que minimize a emissão de poluentes e o risco de acidentes de trânsito. A política de mobilidade urbana deve contribuir para:

Uma cidade mais equânime: onde os benefícios do desenvolvimento urbano sejam democraticamente distribuídos, e o ônus, minimizado.

Uma cidade mais justa e democrática: prioridade do coletivo sobre o individual.

Uma cidade mais saudável: sem poluição sonora e atmosférica e que favoreça a saúde dos cidadãos.

Uma cidade mais acessível: sem congestionamentos e onde se potencializem os transportes públicos e os modos menos agressivos ao meio ambiente, para que o tempo e o deslocamento dos cidadãos se ajustem melhor às necessidades da população em relação às viagens para os locais de trabalho, estudo, serviços, lazer, etc.

Uma cidade mais próxima: onde se garanta o acesso aos serviços necessários da vida cotidiana, aproximando os bairros e reduzindo o número de deslocamentos forçados a lugares distantes.

Uma cidade mais habitável: onde os lugares públicos de convivência (praças, parques, jardins, etc.) se regenerem e aumentem em número e em dimensão, proporcionalmente aos destinados ao tráfego de veículos, e se produza uma mudança na atual cultura de utilização do automóvel, com maior respeito às leis de circulação (fila dupla, obstrução de acesso, ocupação de passeios, etc).

Uma cidade “eco-ativa”: envolvida e respeitosa com os objetivos globais de redução das emissões de gases nocivos e com a redução do impacto sobre a atmosfera e mudança do clima global.

Uma cidade segura: onde se reduza progressivamente os acidentes de trânsito e se proteja o transporte coletivo e os modos não motorizados.

Uma cidade mais próspera: onde o modelo de transporte possibilite uma circulação econômica eficiente de trabalhadores, consumidores, valores e mercadorias, que resulte em um fator de atração para empresas, facilitando a geração de empregos na cidade.

Uma cidade participativa: onde se aplique a cidadania às pessoas, organizações e instituições, para que esses agentes decidam o modelo ideal de transporte e de cidade, definindo e executando ações locais e colaborando, ao mesmo tempo, com o desenvolvimento de uma nova e imprescindível cultura participativa entre os agentes sociais e institucionais.

Sendo assim, a mobilidade sustentável será produto do conjunto de políticas que estabeleçam o acesso amplo e democrático ao espaço urbano, priorizem os modos coletivos e a circulação de pedestres, eliminem ou reduzam a segregação espacial, contribuam para a inclusão social e se preocupem com a sustentabilidade ambiental.

4 – Os planos diretores e a política de mobilidade urbana

A partir dos relatórios estaduais de avaliação dos planos diretores participativos dos estados do Rio de Janeiro, Tocantins, Paraná, Rio Grande do Sul, Acre, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Ceará, Maranhão, Pará, Piauí, Amazonas, Amapá, Alagoas, Bahia, Roraima, Distrito Federal, Espírito Santo, Goiás, Minas Gerais, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rondônia, Sergipe e Santa Catarina e dos conceitos apresentados anteriormente nesta pesquisa, realizou-se uma síntese do conteúdo da política setorial de mobilidade urbana, agregando o assunto através dos seus principais temas: transporte coletivo; modos não motorizados; acessibilidade; sistema viário; questão metropolitana e planos setoriais.

4.1 Transporte coletivo:

O transporte coletivo é parte fundamental da estrutura de funcionamento das cidades e essencial para a vida da população, e como tal precisa ser organizado de forma a oferecer melhor atendimento à população, com conforto, fluidez e segurança; deve ser organizado como uma rede única, complementar e integrada física e tarifariamente. Esse tipo de organização da rede permite maior possibilidade de ajuste da oferta de viagens às necessidades da população e amplia de forma significativa a mobilidade de seus usuários.

Muitos dos planos analisados abrangem orientações que visam melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente, destacando-se no Rio de Janeiro os municípios de Niterói, Nova Friburgo, Queimados e Caxias; no Mato Grosso, o município de Tangará da Serra; Niquelândia, no estado de Goiás; no Maranhão, o município de Colinas, que apresenta a diretriz de articular todos os meios de transporte em uma única rede; na Bahia, 12 municípios estabeleceram os papéis dos modos de transporte e cinco aventaram a necessidade de integração dos mesmos; em Roraima, o plano diretor de Boa Vista inclui o serviço de táxi-lotação como um modo complementar ao serviço de transporte coletivo por ônibus; em Monteiro, Paraíba, o plano faz previsão de um sistema integrado de mobilidade urbana; e o município de Tabatinga, no Amazonas, apresenta como diretriz a ampliação do sistema de transporte, proporcionando a integração territorial e inter-modal.

Cabe evidenciar o Plano Diretor de Macapá, no estado do Amapá, que dá forte ênfase ao sistema hidroviário, definindo infraestrutura e rotas prioritárias e considerando este, o sistema hidroviário, elemento fundamental do Sistema

Integrado de Transporte Público, conceito amplamente desenvolvido através da integração do planejamento dos diversos modos existentes no município.

No estado do Amazonas, o transporte hidroviário também é tratado nos planos de Carauari e Maués, que estabelecem o desenvolvimento e a implantação do sistema integrado de transporte fluvial nas calhas dos principais rios.

Algumas cidades, embora não tenham estabelecido o conceito de rede integrada, constituíram diretrizes de ampliação e promoção da qualidade do transporte coletivo local; é o caso dos municípios de Russas, Forquilha, Beberibe, Brejo Santo, Itarema, Tabuleiro, Santana, Sobral, Chorozinho e Redenção, no Ceará; Goianira, Senador Canedo, Porangatu e São Luis dos Montes Belos, em Goiás; S. J. Ribamar, Balsas, Santa Inês, São Luis, Estreito, e Bacabal, no Maranhão; Mocajuba, no Pará; Raul Soares, em Minas Gerais; Mossoró, no Rio Grande do Norte, que estabelece como diretriz a definição de corredores exclusivos para transportes públicos de passageiros; Manaus, no Amazonas, que estabeleceu como objetivo a ampliação e otimização do sistema de transporte coletivo; Tobias Barreto, Lagarto e Nossa Senhora do Socorro, em Sergipe, que estabeleceram diretrizes gerais de promoção da qualidade do transporte; Afonso Claudio, Vila Velha, Anchieta e Linhares, no Espírito Santo, que instituíram a priorização do sistema de transporte coletivo; 32 municípios de Pernambuco, que estabeleceram diretrizes de ampliação da mobilidade da população e promoção de serviços de transporte público de qualidade; em Santa Catarina, Biguaçu, Itajaí, Balneário Camboriú, Penha, São Bento do Sul, Blumenau, Dionísio Cerqueira e Chapecó, cujos planos estabeleceram recomendações relacionadas com a priorização dos transportes coletivos.

Outro aspecto tratado por um número significativo de cidades foi a necessidade de uma nova Regulamentação do Sistema de Transporte Público local, adequando a existente ao novo marco regulatório brasileiro – o Estatuto da Cidade e a Lei das Concessões. Os planos diretores estabeleceram diretrizes para a legislação específica a ser elaborada.

A inclusão social e o sistema de transporte público são temas amplamente discutidos na atualidade. Estudos demonstram que a inexistência ou a precariedade da oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte coletivo restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer. Pesquisas confirmaram que as pessoas cuja renda familiar é de até dois salários mínimos realizam cerca de 60% de seus deslocamentos a pé, enquanto as

pessoas com renda familiar acima de vinte salários mínimos realizam mais de 80% de seus deslocamentos por meios motorizados (individual ou coletivo). Entre os motivos pelos quais os mais pobres viajam a pé, prevalecem a falta de dinheiro para pagar as tarifas e a não disponibilidade de serviço de transporte coletivo no local onde essas pessoas moram.

Os planos diretores analisados demonstram que esse assunto é uma preocupação nos municípios e apontam para orientações gerais de revisão das redes de transporte e da política tarifária, com ênfase na inclusão social. Como exemplo: 48% dos planos analisados no Rio Grande do Sul apresentam diretrizes e objetivos relacionados à inclusão social no transporte urbano e 12% fazem referências a tarifas sociais; no Rio de Janeiro, os municípios de Caxias, Queimados, São João de Meriti, Magé, Nilópolis, Mesquita, Nova Friburgo, São Francisco de Itabapoana e Volta Redonda adotam o mesmo caminho; Santana e Beberibe, no Ceará, estabelecem a priorização de investimentos na rede estrutural de transporte, de forma a garantir a inclusão social e o amplo acesso da população ao sistema; Goiânia e Trindade, no estado de Goiás, deram ênfase à inclusão social, sendo que Trindade inclui proposta de tarifa social e Goiânia detalhou os objetivos a serem alcançados; Linhares, no Espírito Santo, tratou da articulação das sedes dos distritos com os povoados, no intuito de dar às populações de baixa renda acesso ao transporte coletivo; na Bahia, 23 municípios estabeleceram diretrizes de inclusão social na política de mobilidade urbana e três municípios citaram a necessidade de tarifas sociais no transporte coletivo; em Minas Gerais, inúmeros municípios trataram a questão, destacando-se os municípios com população entre cem mil e quinhentos mil habitantes, como Ipatinga; em Santa Catarina, nove municípios adotaram diretrizes referentes à inclusão social; no Maranhão, os municípios de Barreirinhas, Bacabal, Viana e S. J. Patos estabeleceram ações tarifárias em suas legislações; no Pará, a cidade de Castanhal definiu diretrizes relativas às tarifas, assim como o município de Maceió, Alagoas; no Paraná, nove municípios constituíram diretrizes com ênfase na inclusão social através do sistema de transporte; o Plano Diretor de Gurupi, Tocantins, apresenta como estratégia a implantação de tarifas que permitam o acesso universal aos equipamentos e serviços urbanos, dando ênfase à inclusão social; em Patos, Paraíba, o plano oferece preocupação com o valor das tarifas; Boa Vista, em Roraima, inclui como ação estratégica para a política de transporte a realização de estudos que visem a desonerar a tarifa de ônibus; Teresina, no Piauí, apresenta, como um dos objetivos do plano, a garantia ao usuário de uma tarifa justa; no estado

do Amazonas, os municípios de Carauari, Iranduba e Maués estabeleceram a necessidade de redução e minimização dos custos das tarifas do transporte coletivo, e o município de Parintins fez previsão do tabelamento das tarifas do transporte aquaviário; e Apodi, Extremoz e Natal, no Rio Grande do Norte, estabelecem que a política de mobilidade deve ser instrumento de inclusão social, promovendo o acesso físico a serviços e equipamentos públicos, ao lazer e à integração social.

4.2 Modos não motorizados

Toda pessoa, em algum momento, se desloca através do próprio esforço, isto é, sem o uso do sistema motorizado e através do sistema viário disponível (passeios, calçadas, calçadões, passarelas, ciclovias etc.). Mesmo assim, esse tipo de deslocamento poucas vezes é considerado como um meio de transporte, embora suas viagens constituam importante modo de deslocamento, isoladamente ou como complemento de outros meios de transporte.

Modo a pé:

Hoje, sabe-se que em muitas cidades brasileiras mais de 30% dos deslocamentos diários da população são feitos exclusivamente a pé. Todos os deslocamentos utilizando transportes coletivos por ônibus ou trem, e mesmos os deslocamentos por automóvel, também incluem trechos percorridos a pé, para acesso entre os destinos e origens dos passageiros e os pontos de ônibus, estações de trem e estacionamentos.

A calçada existe porque as pessoas têm necessidade de se deslocar entre os locais de realização das suas atividades. As condições inadequadas das calçadas restringem o uso e trazem consequências negativas, como:

- As pessoas ficam acostumadas a andar na rua, onde não tem calçada, e adotam o mesmo costume em locais com calçada, especialmente se o pavimento da pista de veículos oferece mais conforto do que o piso da calçada, o que gera risco de atropelamento.
- Ocorrem muitos acidentes dos tipos tropeço e queda na calçada.
- Idosos e demais portadores de limitações físicas tendem a ficar em casa, dependem de transporte motorizado ou sofrem ao circular na rua.

O adequado tratamento da circulação a pé pode se tornar um forte elemento de estímulo à mudança de atitudes da população em relação ao uso do automóvel particular, sobretudo se for acompanhada de campanhas de esclarecimentos sobre os efeitos negativos e as desvantagens econômicas, sociais e ambientais do modelo de predomínio do transporte individual, criando, assim, maiores possibilidades de uma reorganização da estrutura urbana fundada no transporte coletivo e nos meios não motorizados, sobretudo nas cidades de médio porte, que ainda não consolidaram seu modelo de circulação.

É possível perceber, através dos relatórios estaduais de avaliação dos planos diretores, que a qualificação dos deslocamentos a pé ainda não é uma prioridade real nos municípios. Os planos tratam essa questão de uma forma genérica, com ênfase nos portadores de deficiência física e pessoas de mobilidade reduzida. Projetos que visem a construção de espaço para circulação de pedestres, a pavimentação e a ampliação das calçadas, a melhoria da sinalização e iluminação e a segurança na travessia de vias são raros e, na maioria das vezes, não se confirmam na priorização dos investimentos.

No estado do Rio de Janeiro, esse aspecto apareceu com mais ênfase, por exemplo, nas cidades de Niterói, Bom Jesus de Itabapoana, São Francisco de Itabapoana, Nilópolis, Magé, Búzios e Santo Antônio de Pádua, onde os planos constituíram como diretriz a priorização da circulação do pedestre e a implantação de programas e projetos destinados à proteção da circulação de pedestres, ciclistas, pessoas com deficiência ou restrição de mobilidade. No Espírito Santo, o município de Anchieta tratou da redução de conflitos entre veículos e pedestres. No Rio Grande do Norte, Natal e Extremoz preveem a ampliação de calçadas e espaços seguros para o transporte não motorizado. Em Tocantins, o plano diretor de Araguaína estabeleceu a diretriz de elaboração de projetos de vias de pedestres de acordo com normas de segurança, conforto físico e visual, além do atendimento à NBR 9050/94, referente à acessibilidade de portadores de necessidades especiais. E no Amazonas, os municípios de Carauari, Iranduba, Manaus, Parintins e Tabatinga citaram a priorização dos pedestres.

Bicicleta:

De acordo com levantamentos realizados pela ANTP – Associação Nacional de Transportes Públicos, a bicicleta é responsável por 7,4% dos deslocamentos pendulares nas áreas urbanas; tendo-se em mente que a frota nacional de bicicletas é da ordem de cinquenta milhões de veículos e que a produção

nacional é de cerca de cinco milhões de veículos por ano, constata-se que o uso da bicicleta é muito aquém da sua capacidade. Existe uma série de fatores que explicam essa subutilização, dentre eles a insegurança quanto a atropelamento, o medo de assalto, a falta de estacionamentos e a falta de ciclovias.

Junto com os deslocamentos a pé, a bicicleta é o modo de transporte mais frágil do cenário urbano. Porém, consegue expandir o horizonte do cidadão comum, ampliando o seu raio de ação e a extensão das suas viagens diárias. Os ciclistas realizam diariamente pelo menos duas vezes mais deslocamentos do que os pedestres e percorrem distâncias muito maiores.

Comparada com as demais modalidades de transporte urbano, a bicicleta apresenta como características favoráveis: o baixo custo de aquisição e manutenção, a realização de viagens porta a porta, a eficiência energética, a baixa perturbação ambiental e a flexibilidade e rapidez para viagens curtas, em distâncias de até cinco quilômetros. Como características negativas: tem raio de ação limitado, deixa o usuário exposto às intempéries e é vulnerável a acidentes de trânsito. Porém, na maioria dos casos, as características negativas podem ser amenizadas ou solucionadas com a elaboração de projetos completos e a integração da bicicleta aos demais modos de transporte público. Apostar na promoção da bicicleta como modo de mobilidade complementar ao andar a pé e ao transporte público, sendo ainda alternativo ao automóvel, por ser um veículo não poluente, trará benefícios a médio e longo prazo, já que ajuda a resolver problemas nos setores do ambiente, dos transportes e do trânsito.

A promoção do transporte cicloviário, em geral, por se tratar de um modo não poluente, aparece nos planos diretores vinculada à questão ambiental. Poucas vezes o assunto é tratado de maneira integrada com os outros modos, incluindo o transporte coletivo. No Ceará, a bicicleta e outros modos não motorizados foram citados nos planos diretores das cidades de Russas, Forquilha, Beberibe, Brejo Santo, Itarema, Tabuleiro, Santana e Sobral. No Maranhão, o município de Bacabal cita o incentivo aos meios de transportes não poluentes. Em Tocantins, o plano diretor de Palmas estabelece diretrizes para a política de mobilidade urbana com destaque para a redução das necessidades de deslocamentos e a priorização do transporte coletivo e não motorizado, e a cidade de Gurupi estabeleceu como meta a implantação de um sistema cicloviário. Em Santa Catarina, o município de Chapecó apresenta a recomendação de inserir de forma definitiva a bicicleta como um modo de transporte através da construção de ciclovias. No Paraná, a cidade de Colombo estabeleceu uma política de promoção de ciclovias e transportes não poluentes. No Espírito Santo, os pla-

nos diretores de Afonso Cláudio, Cachoeiro de Itapemirim, Vila Velha e Vitória apontaram para o incentivo ao uso de bicicletas, e Cariacica dedica uma seção do seu plano ao sistema cicloviário. Os planos de São José de Piranhas e Monte Horebe, na Paraíba, fazem referência à priorização dos veículos não motorizados e à implantação de ciclovias. No Rio Grande do Sul, 18 cidades propuseram modos com funções diferentes, entre eles o sistema cicloviário. Aparecida de Goiânia, Goiânia, Hidrolândia, Jaraguá, Senador Canedo e Trindade, em Goiás, estabeleceram diretrizes de promoção de ciclovias. Em Corrente e Teresina, no Piauí, os planos apontam para a construção de espaços adequados à circulação de bicicletas. No Amazonas, os municípios de Iranduba, Manacapuru, Manaus, Maués e Parintins previram a elaboração de um programa cicloviário.

4.3 Acessibilidade

Na política setorial de mobilidade, o assunto “acessibilidade” foi o mais presente nos planos diretores analisados. A questão foi tratada com muita ênfase pelos municípios; entretanto, as abordagens foram diferenciadas.

Parcela significativa dos municípios tratou a questão sob a ótica da eliminação das barreiras físicas e adaptação das calçadas e do transporte coletivo para um grupo específico de pessoas, os portadores de deficiência física. Outros municípios, em menor número, consideraram que o conceito de acessibilidade não está limitado apenas às pessoas que apresentam algum tipo de limitação de movimento, e sim diz respeito a todas as pessoas que não possuem acesso ou apresentam restrições de acesso às infraestruturas urbanas no sistema viário e no transporte público, e trataram a questão de uma forma mais abrangente, objetivando o acesso amplo e democrático à cidade, a universalização do transporte público, a acessibilidade universal e a valorização dos deslocamentos de pedestres e ciclistas em detrimento dos demais modos motorizados.

Independentemente da forma de abordagem, o que se pode garantir, analisando os planos diretores em questão, é que a acessibilidade é uma preocupação real na gestão da mobilidade urbana, e que, gradativamente, medidas menos ou mais avançadas estão em discussão e em implementação em nossas cidades.

4.4 Sistema viário

O sistema viário sempre foi tema recorrente nos planos diretores, porém raramente com um enfoque adequado. Tradicionalmente, eram estabelecidas

diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário considerando apenas o deslocamento dos veículos, e não o das pessoas. A consequência é que, apesar dos enormes investimentos na expansão da infraestrutura viária, as condições da circulação urbana nas cidades brasileiras só têm se agravado.

O planejamento viário deve estar acompanhado do planejamento e das políticas urbanas, assim como estar a elas intimamente ligado, envolvendo os instrumentos de regulação urbanística, as preocupações ambientais e os princípios da acessibilidade universal. A hierarquização viária deve estabelecer os diversos subsistemas de circulação segundo suas finalidades, dentro da cidade desejada, procurando assegurar que eles se cumpram.

As vias têm papéis distintos a cumprir, por isso se hierarquizam no plano viário. As vias locais devem ter assegurado este status, através de tratamento geométrico, que explicita fortemente o regime de circulação. Nas áreas de serviços, as vias locais podem inclusive ser vias privativas de pedestres, em que o ingresso excepcional de veículos se estabeleça em horários e velocidades pré-definidas. As vias arteriais estruturantes, que privilegiam o transporte coletivo e a circulação, interligando os centros de bairro, devem ser tratadas dentro das funções desenhadas no planejamento estratégico da mobilidade.

O Plano de Circulação e Hierarquia Viária deve assegurar à política de mobilidade urbana as condições necessárias para que seus objetivos se cumpram com eficiência. O sistema viário estrutural e as vias arteriais e coletoras devem formar um conjunto projetado para atender, com primazia, a circulação do transporte público.

Os relatórios estaduais de avaliação dos planos diretores participativos demonstram que grande parte dos municípios estabeleceu em seus planos a classificação viária, ou as diretrizes gerais para o estabelecimento desta, conforme determinação contida no Código de Trânsito Brasileiro: vias de trânsito rápido, vias arteriais, vias coletoras e vias locais, não avançando muito além disso.

No estado do Rio de Janeiro, propostas de modificação do sistema viário relacionadas à melhoria da integração regional ou à implantação de obras para superar elementos compartimentadores do território foram constituídas nos municípios de Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Caxias, Niterói, Queimados e Barra Mansa. A integração regional ou microrregional consta nos planos de Queimados, Belford Roxo, Mesquita, São João de Meriti, Nilópolis e Santo Antonio de Pádua, que, ao lado de outros municípios, como Barra Mansa e Volta Redonda, orientam, também, para a integração interna do município,

com propostas como transposições, ampliação e construção de novas vias, melhoria da integração entre distritos ou entre áreas urbanas e rurais.

O município de Poxoréo, no Mato Grosso, estabeleceu os projetos de revitalização do sistema viário tradicional da Vila Santa Terezinha com tratamento urbanístico e turístico do acesso ao local e desenho viário e urbanístico diferenciado para as entradas da cidade.

Os municípios de Anchieta e Santa Teresa, no Espírito Santo, abordaram dentro do tema a necessidade de integração regional, e Vila Velha abordou a requalificação do sistema viário, das faixas lindeiras das rodovias e a necessidade de implantação de vias semiexpressas.

Em Olinda, Pernambuco, a questão da integração municipal a partir da articulação do sistema viário é um dos itens centrais do plano.

A maior parte dos municípios remeteu a discussão, ou o aprofundamento dela, para um plano setorial específico, a exemplo de Cuiabá, no Mato Grosso; Forquilha, Fortaleza, Farias Brito e Nova Russas, no Ceará; S. J. Ribamar, Arame, Bacabal e Viana, no Maranhão; Rio Branco, no Acre; Campo Grande, Anastácio e Dourados, no Mato Grosso do Sul; e Teresina, Picos e Parnaíba, no Piauí, sendo que Parnaíba estabeleceu como diretrizes do plano de estruturação do sistema viário a consideração ao tráfego de bicicletas, a adequação para a circulação de pedestres e para a acessibilidade de pessoas portadoras de necessidades especiais.

4.5 Regiões metropolitanas

O diagnóstico geral sobre a gestão do sistema de mobilidade nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas no Brasil tem-se caracterizado, no essencial, pelos seguintes aspectos negativos:

- multiplicidade de organismos, entidades e operadores intervenientes no setor, sem a devida coordenação institucional;
- ausência de políticas de promoção do transporte público dotadas de uma visão integrada e multimodal, ou seja, ausência de coordenação dos diversos modos, potenciando as características tecnológicas de cada um, bem como a integração físico/tarifária;
- condições deficientes de conexão técnica dos diversos modos, com poucas e mal ordenadas interfaces de transportes;
- deficiente informação ao público sobre o funcionamento das redes de transportes.

Na prática, o que ocorre é que municípios que participam de um mesmo conjunto urbano têm o seu próprio sistema de transporte local, e as linhas intermunicipais estão, geralmente, sob a responsabilidade de outro órgão, do governo estadual. O conflito de decisões é inevitável, principalmente quando se trata da política tarifária, da fixação dos itinerários de linhas e da gestão dos sistemas de bilhetagem automática, que, nos últimos anos, estão se expandindo rapidamente. Decisões descoordenadas e a desarticulação entre políticas e calendários promovem sistemas irracionais, de baixa qualidade e alto custo.

Os municípios que compõem regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos, em função do compartilhamento das questões relacionadas ao transporte e à mobilidade urbana, apontaram em seus planos diretores para um sistema de transporte metropolitano integrado físico e tarifariamente com os sistemas locais, para a elaboração ou revisão de planos diretores de transporte metropolitano e para a melhoria funcional dos sistemas entre municípios que se polarizam. Caso das cidades de Fortaleza e Eusébio, no Ceará; Santa Rita, na Paraíba; Macapá, no Amapá; Vitória, no Espírito Santo; Ananindeua, no Pará; e dos municípios de São João de Meriti, Magé, Nilópolis, Belford Roxo, Duque de Caxias, Itaboraí e Niterói, no Rio de Janeiro, entre outros.

4.6 Plano setorial de mobilidade

Muitos municípios instituíram o plano setorial de mobilidade urbana, sistema viário ou similar. Entre eles: Duque de Caxias, Belford Roxo, Mesquita, Nova Friburgo, Campos, Niterói, Macaé, Rio das Ostras, Bom Jardim, Armação dos Búzios, Bom Jesus de Itabapoana, Santo Antônio de Pádua, Barra Mansa, São Francisco de Itabapoana, Seropédica, Três Rios e Guapimirim, no Rio de Janeiro; Caiacó e Extremoz, no Rio Grande do Norte; Cuiabá, Várzea Grande, Sinop, Tangará da Serra, Sorriso, Juína e Poxoréo, no Mato Grosso; Russas, Forquilha, Fortaleza, Farias Brito e Nova Russas, no Ceará; Macapá, no Amapá; S. J. Ribamar, Balsas, Arame, Bacabal e Viana, no Maranhão; Aparecida de Goiânia, Goianira, Hidrolândia e Morrinhos, em Goiás; Ananindeua, Castanhal, Uruará, Marabá, Santarém, Itupiranga, e Marituba, no Pará; Penedo, em Alagoas; no estado do Amazonas, os planos setoriais foram previstos pelos municípios de Iranduba, Manacapuru, Manaus, Maués, Parintins, Tabatinga e Tefé; no Espírito Santo, pelos municípios de Anchieta, Afonso Cláudio, São Gabriel da Palha, Guarapari, São Mateus, Cachoeiro, Cariacica e Linhares; Campina Grande, na Paraíba; 12 municípios na Bahia; 13 municípios do es-

tado do Paraná; Rio Branco, no Acre; Araguaína e Gurupi, no Tocantins; Boa Vista, em Roraima; Teresina, Picos e Parnaíba, no Piauí.

Cabe observar que alguns municípios detalharam as diretrizes ou critérios para a elaboração dos planos setoriais, enquanto outros apenas estabeleceram a obrigatoriedade dos planos e muitos não definem prazos para a execução.

5 – Considerações Gerais

A política setorial de mobilidade urbana estabelecida nos planos diretores analisados, ainda que de forma tímida, sem o detalhamento e a alocação de recursos financeiros necessários – o que compromete, assim, sua aplicabilidade –, avança em relação ao tradicionalmente realizado. Os planos incorporaram a política de mobilidade como instrumento da universalização do acesso à cidade; do controle da expansão urbana; da qualidade ambiental e da democratização dos espaços públicos. Esses princípios são traduzidos, de uma forma geral, em diretrizes e metas como:

- Promoção da inclusão social através da redução dos custos do transporte; tarifa diferenciada para setores economicamente menos favorecidos; revisão e definição de fontes de recursos para o sistema de transporte coletivo.
- Ampliação da acessibilidade, adequando os espaços públicos e a frota do transporte público às pessoas com mobilidade reduzida, sejam elas idosos, crianças ou portadores de deficiência física.
- Inserção do transporte público e do trânsito como elementos da questão ambiental.
- Priorização do transporte coletivo sobre o individual no sistema viário.
- Promoção da ampliação da mobilidade urbana através da definição de corredores de transporte e da integração físico-tarifária da rede.
- Definição de políticas que favoreçam a atratividade do sistema de transporte público.
- Consideração do deslocamento pedestre como um modo de transporte, favorecendo sua circulação, segurança e conforto.

- Previsão de soluções e projetos que priorizem os modos de transporte não motorizado (a pé e bicicleta) e o hidroviário.
- Implementação dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, incentivando a organização e a participação da sociedade civil.
- Promoção do controle dos grandes empreendimentos públicos e privados, agregando o conceito de impacto sobre o ambiente urbano e sobre o tráfego.
- Fortalecimento do papel do município como gestor e regulador da prestação dos serviços de transporte e de trânsito.

CAPÍTULO
VI

A DIMENSÃO AMBIENTAL NOS
PLANOS DIRETORES DE MUNICÍPIOS
BRASILEIROS: UM OLHAR PANORÂMICO
SOBRE A EXPERIÊNCIA RECENTE

Heloisa Soares de Moura Costa¹

Ana Lúcia Goyatá Campante²

Rogério Palhares Zschaber de Araújo³

1 – Introdução

Esta pesquisa pretende propiciar uma visão panorâmica da abordagem ambiental contida nos Planos Diretores dos municípios brasileiros a partir dos relatórios estaduais produzidos no contexto da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos,⁴ organizados, para fins desta análise, segundo as cinco regiões do país. A opção de agrupamento por regiões constituiu uma tentativa de identificar o reconhecimento e tratamento de questões ambientais comuns ou compartilhadas, possivelmente associada aos biomas ou às grandes unidades de paisagem nas quais os estados se inserem.

Em função da organização temática da própria pesquisa, a abordagem ambiental identificada nos planos refere-se à existência de diretrizes, instrumentos

- 1 Arquiteta, doutora em Demografia pela UFMG, professora associada do Departamento de Geografia do Instituto de Geociências da UFMG e pesquisadora do CNPq.
- 2 Arquiteta-urbanista, especialista em Planejamento Urbano pela UFMG, consultora da Práxis Projetos e Consultoria Ltda.
- 3 Arquiteto, doutor em Geografia pela UFMG, professor assistente do Departamento de Urbanismo da Escola de Arquitetura da UFMG e do Instituto de Ciências Sociais da PUC-Minas.
- 4 Coordenado pelo Ministério das Cidades/Secretaria Nacional de Programas Urbanos, pelo IPPUR/UFRRJ – Observatório das Metrôpoles, pelo Instituto Polis e pela Fase – Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional, o projeto teve por objetivo “a constituição de uma rede nacional de avaliação e monitoramento de Planos Diretores com o foco no acesso à terra urbanizada e bem localizada para todos, visando a capacitação de agentes do poder público e atores da sociedade civil para a implementação de Planos Diretores e fortalecimento da gestão municipal e das formas de participação social”.

e propostas vinculados a políticas específicas de meio ambiente *stricto sensu*, não se incorporando nesta análise questões relativas a saneamento ambiental, habitação, mobilidade e uso do solo, temas claramente imbricados na dimensão ambiental quando se adota um conceito ampliado de sustentabilidade urbano-ambiental, mas que foram objeto de outras análises setoriais. Assim, a análise baseia-se principalmente nos resultados da sistematização, em cada estado, das respostas dos municípios ao item V – “O Plano Diretor e a Política de Meio Ambiente”, integrante da parte C – “Acesso a serviços e aos equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade do Roteiro para Avaliação dos Planos Diretores”.

O material disponível foi organizado a partir das principais questões colocadas pelo questionário utilizado na elaboração dos 27 relatórios estaduais analisados, compondo cinco quadros-resumo, apresentados ao final do texto: o primeiro abrange os sete estados integrantes da região Norte, distribuídos em duas partes (parte A: Acre, Amapá, Amazonas; parte B: Pará, Rondônia e Roraima e Tocantins); o segundo, os nove estados da região Nordeste, também dividindo-se em duas partes (parte A: Alagoas, Bahia, Ceará e Maranhão; parte B: Paraíba, Pernambuco, Piauí, Rio Grande do Norte e Sergipe); o terceiro, os entes federativos da região Centro-Oeste (Distrito Federal, Goiás, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul); e os dois últimos contêm os estados remanescentes, ou seja, os quatro estados da região Sudeste (Espírito Santo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo) e os três da região Sul (Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul).

Em termos metodológicos, cabe destacar que o trabalho realizado contou com objetos de análise bastante heterogêneos, já que no material relativo a alguns estados houve a preocupação de constituir uma amostra representativa das diversas faixas de tamanho populacional dos municípios, da distribuição espacial no território estadual, da participação em programas do governo federal e da escala de importância do PIB local. Assim, no caso de alguns estados, adotou-se como amostra um número considerável de Planos, como, por exemplo, nos estados do Norte-Nordeste: Pará, Maranhão e Bahia, onde foram avaliados entre 23 e 47 Planos Diretores; e nos do Sul-Sudeste: São Paulo, Minas Gerais e Paraná, com, respectivamente, 92, 54 e 33 Planos analisados. Na região Centro-Oeste, Goiás contou com 14 planos analisados. Já na região Norte, nos estados do Acre, Amapá e Roraima foram avaliados somente os Planos Diretores das capitais.

Além disso, considerando que não houve acesso aos Planos Diretores, mas às análises estaduais, deve-se ressaltar o fato de estas análises tratarem-se de produtos diferenciados em termos de conteúdo – mais ou menos detalhado

–, percebendo-se em algumas delas um sentido mais crítico do que em outras. Em alguns casos, as análises foram exemplificadas com o conteúdo original dos planos aos quais se referiam, conferindo maior sustentação aos argumentos. Já em outros, não houve menção a trechos dos Planos Diretores avaliados, tornando mais difícil o reconhecimento da análise apresentada. Por fim, cabe ressaltar algumas inconsistências observadas nas análises estaduais, que em alguns casos apresentam contradições claras no decorrer do texto.

No que se refere às questões abordadas, observou-se também muita heterogeneidade na abrangência e no conteúdo das respostas, o que revela também algum grau de liberdade de interpretação quanto aos conceitos empregados e aos objetivos das perguntas do questionário utilizado.

2 – Tratamento específico para a política de meio ambiente municipal

Não foi possível perceber um tratamento homogêneo da questão ambiental, sequer uma semelhança de princípios e fundamentos, entre as regiões e/ou estados analisados. Mesmo nos estados em que se avaliou um conjunto maior de municípios, pode-se observar uma grande disparidade de tratamentos dados ao tema. Há um predomínio de planos que incorporaram o discurso ambiental entre os objetivos e princípios fundamentais, através de conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental, embora poucos, como o Amapá e o Acre, de fato, os adotem como referência para a estruturação do território e a definição das demais políticas setoriais. Em doze dos vinte e oito Planos Diretores de municípios fluminenses analisados houve consideração explícita das condições dos ecossistemas locais e da capacidade de suporte da infraestrutura como condicionantes para a delimitação das áreas e padrões de ocupação. Na maioria das vezes, entretanto, a despeito do discurso apresentado, não foram previstos mecanismos ou instrumentos capazes de dar concretude à política ambiental, como se discutirá a seguir. Há casos, como no estado de Roraima, em que é dedicado um capítulo específico à política ambiental. No caso do Rio de Janeiro, todos os planos dos municípios analisados apresentaram diretrizes específicas de meio ambiente; no Paraná, mais da metade dos planos analisados; em Minas Gerais, a grande maioria (87%) contém objetivos e metas para a política ambiental; e na Bahia pode-se observar uma preocupação acima da média com conteúdos ambientais nos Planos Diretores. Por outro lado, a despeito da gravidade dos conflitos ambientais regionais e locais, há também

Planos nos quais a questão ambiental é apresentada como periférica, sendo previstas apenas disposições isoladas com conteúdo ambiental, como é o caso de Planos Diretores citados na análise dos estados do Pará e do Mato Grosso.

2.1. Definição de instrumentos específicos visando à sustentabilidade ambiental

Além de fundamentos e diretrizes presentes no ideário do Estatuto da Cidade, os Planos contemplam, em geral, o conjunto de instrumentos nele contidos. Deve-se lembrar que os Planos Diretores foram elaborados em cumprimento à diretriz do Ministério das Cidades e à Lei Federal específica. Entretanto, há pouca ou nenhuma inovação no uso desses instrumentos, tampouco há vinculação com estratégias de ordenamento territorial fundamentadas em princípios de sustentabilidade ambiental.⁵ O macrozoneamento, por exemplo, principal instrumento de ordenação das categorias de uso e ocupação do solo, restringe-se, na maior parte dos casos, à definição de unidades de conservação integral, sem enfrentamento dos conflitos inerentes à viabilização dessas e de outras categorias de áreas de interesse ambiental, tanto nas áreas urbanas quanto nas rurais. Para esta análise, foram enquadrados como instrumentos que visam a sustentabilidade ambiental aqueles voltados para a gestão de questões ambientais em nível local e para a compatibilização entre impactos da urbanização e preservação de recursos naturais.⁶

A exigência de licenciamento ambiental para empreendimentos causadores de impacto no meio ambiente natural e na estrutura urbana em nível local e as propostas de elaboração de Códigos Ambientais, Planos Municipais de Meio Ambiente e Zoneamentos Econômico-ecológicos estão pouco presentes nos planos analisados, com maior incidência nos estados do Pará e do Rio de Janeiro,

5 Tal vinculação é percebida mais claramente em relação à política habitacional de interesse social, ainda que muitas vezes frágil ou incipiente, o que atesta a natureza do ideário do Estatuto da Cidade, mais vinculado aos princípios da Reforma Urbana, de cuja trajetória é resultado, do que às políticas ambientais, que durante várias décadas percorreram trajetória própria, muito mais afeita aos movimentos ambientalistas do que aos chamados movimentos sociais urbanos. As tentativas de convergência entre estas trajetórias são recentes e, em muitos casos, ainda frágeis. Ver, a esse respeito, entre outros: ACSELRAD, 1999; e COSTA, 2000.

6 Não se pretende com esta abordagem reforçar a já problemática dicotomia entre cidade e natureza, ou o não reconhecimento de intervenções urbanas integradas, seja de saneamento ambiental ou de regularização de assentamentos informais como estratégias de promoção de sustentabilidade urbano-ambiental. Ao contrário, esta opção analítica visa exatamente verificar o grau de avanço na integração dessas políticas através de instrumentos específicos no âmbito dos Planos Diretores analisados.

ainda que, na maioria dos casos, remetidas para regulamentação posterior. Nos estados do Norte e do Nordeste, as únicas exceções relativas a alguma inovação ocorrem em alguns municípios do Pará e no Acre – que teve apenas o PD de Rio Branco avaliado –, onde os Planos Diretores definem a utilização de instrumentos como a isenção de IPTU (municípios do Pará), ou a transferência do direito de construir e a operação consorciada (Pará e Acre), para garantir a preservação de áreas de interesse ambiental e a ampliação de áreas verdes que constituirão um Sistema Municipal de Unidades de Conservação, a ser criado a exemplo do Sistema Nacional de Unidades de Conservação – SNUC.

Da mesma forma, são praticamente inexistentes referências à elaboração e implementação de Agendas 21 locais. Já o Estudo de Impacto na Vizinhança – EIV, proposto pelo Estatuto da Cidade, é o instrumento que mais aparece nos Planos analisados. Contudo, muitas vezes é apenas citado, sem qualquer detalhamento ou vinculação com uma política concreta de meio ambiente, de fato ausente nos Planos.

2.2. Articulação entre diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais

Os Planos Diretores, de modo geral, não expressam uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitante, sem mecanismos efetivos de compatibilização. Mesmo no âmbito das diretrizes e dos objetivos gerais, tanto o saneamento como o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a habitação são tratados como capítulos independentes, ou seja, como temas distintos. O pequeno número de Planos que incorpora os estudos de impacto e o licenciamento ambiental como instrumentos de política urbana, ou mesmo que indica a necessidade de planos e programas integrados de infraestrutura (drenagem e sistema viário, habitação e saneamento, arborização e iluminação pública), indica o tratamento segmentado que, em geral, é dado às políticas setoriais. De fato, parece haver prevalência de tradições distintas para o tratamento das questões urbanas, pelo viés do urbanismo, e da política ambiental, pela via preservacionista, resultando em antagonismos entre as visões de cidade e de natureza e no tratamento de conflitos de forma compartimentada, por conselhos e leis específicos.⁷

7 Para aprofundamento da discussão sobre convergências e divergências entre os paradigmas da legislação urbanística e da regulação ambiental, ver: COSTA, 2008.

Vários Planos referem-se à existência de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ou indicam a necessidade de criá-los, sendo que a prevalência de Conselhos de Desenvolvimento Urbano ou das Cidades entre os órgãos colegiados propostos não parece, tampouco, refletir esforços de uma gestão integrada de conflitos urbano-ambientais, dada a ausência de diretrizes explícitas nessa direção. Em geral, os Planos Diretores analisados tratam a questão do meio ambiente sob o prisma apenas da agenda verde, ou seja, da arborização urbana e da preservação de espaços livres e unidades de conservação. Não obstante a modernização do discurso claramente observada, com a sustentabilidade das cidades ou dos territórios municipais sendo colocada como objetivo em praticamente todos os Planos Diretores, a grande maioria deles não foi capaz de fazer a integração necessária com a chamada agenda marrom. É como se lotear, construir e ocupar o espaço urbano fossem atividades “não ambientais”, consideradas “espaço morto” (MONTE-MÓR, 1994), e somente a ação de preservação, como sinônimo de “não ocupar” ou de “manter intocado” fosse afeita ao campo ambiental. Perspectivas mais contemporâneas de interpretação da função social da propriedade para usos coletivos e ambientalmente importantes, como espaços para agricultura urbana, hortas e jardins produtivos, por exemplo, não aparecem nos relatórios.

Exemplo desse conflito latente presente na abordagem ambiental de muitos Planos Diretores é a existência de dispositivos que restringem a moradia de interesse social e a regularização de assentamentos informais em áreas de preservação, nem sempre associados à obrigatoriedade de reassentamento, abrindo brechas para a utilização do discurso ambiental como reforço de mecanismos de exclusão socioespacial.⁸

2.3. Tratamento específico de questões de caráter regional

Por dar um tratamento mais genérico às diretrizes de meio ambiente, a maior parte dos Planos Diretores não contempla também questões específicas de cada região, ou, quando o fazem, é de maneira genérica, com a citação de elementos integrantes do patrimônio natural a serem preservados. O zoneamento ambiental proposto em diversos planos é a maior aproximação com a

8 Para uma discussão das ambiguidades e dos conflitos que envolvem essa temática, ver particularmente: *Anais do Seminário Nacional sobre o Tratamento de Áreas de Preservação Permanente em Meio Urbano e Restrições Ambientais ao Parcelamento do Solo*, São Paulo: FAU/USP, 2007 (CD-Rom).

realidade dos territórios focados. Porém, ao não se estabelecerem critérios de ocupação e uso claramente diferenciados para as zonas de interesse ambiental, os objetivos definidos de forma geral nos Planos Diretores perdem-se na efetividade da política de uso e ocupação do solo.

Há exemplos esparsos de diretrizes vinculadas às especificidades de biomas locais, como as referências à região pantaneira no Plano Diretor de Corumbá, MS; a definição de diretrizes para ocupações ribeirinhas e manejo florestal em três municípios do Amazonas; a proposição de um Plano de Gerenciamento Costeiro em Macaé, RJ; e os projetos específicos para reservas extrativistas e seringais nativos no Acre. Entretanto, mesmo quando as especificidades são explicitadas, são sempre adiadas as decisões importantes relativas a elas.

Há também casos em que as especificidades, como os sistemas hídricos representados por bacias hidrográficas ou determinados grupamentos florestais, são tratados de maneira específica, como no caso de Palmas, TO, ou do Amapá, com citação e definição de objetivos, mas sem espacialização precisa em mapas de zoneamento. Alguns relatórios fazem referência aos diagnósticos participativos que antecederam a formulação dos Planos Diretores como momentos de extrema riqueza para a identificação de problemas locais, mas, de maneira geral, tais especificidades não foram explicitadas nos Planos Diretores. São exemplos contundentes dessa afirmação a ausência de instrumentos para o enfrentamento de conflitos entre preservação de remanescentes florestais, agronegócio e atividade pecuária em Tocantins e Mato Grosso; de referências aos impactos da atividade mineradora em Minas Gerais e no Pará; e do pequeno número de municípios que delimitara áreas de risco de inundação no estado do Rio de Janeiro, a despeito dos frequentes problemas com enchentes na região. O relatório da Bahia é um caso interessante de articulação entre a análise dos PDs municipais e as leituras que identificam identidades territoriais internas no estado.

Essas lacunas podem ser explicadas, em parte, pela tradição de os Planos Diretores se limitarem a estabelecer diretrizes para áreas urbanas e de expansão urbana, negligenciando os conflitos de uso e ocupação do solo e de relações socioambientais das áreas rurais. Contrariando a determinação explícita contida no Estatuto da Cidade e nas orientações para elaboração de Planos Diretores Participativos (ROLNIK e PINHEIRO, 2005), o tratamento diferenciado de áreas urbanas e rurais, com privilégio das primeiras quanto ao nível de detalhamento de diretrizes e proposição de instrumentos de controle do uso do solo e sustentabilidade ambiental, continua prevalecendo na maioria dos Planos Diretores analisados.

2.4. Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou especializadas

Como não há políticas ambientais claramente explicitadas, não foram definidas metas concretas, conseqüentemente. Algumas análises estaduais (a do Piauí, por exemplo) referem-se a planos “como cartas de intenção, bastante genéricas, sem definições detalhadas”. Há casos em que o Plano Diretor prioriza a temática social, ficando o planejamento territorial em segundo plano (como os exemplos no Ceará). E há situações extremas, em que a desvinculação entre a proposta conceitual e a realidade do território municipal é tamanha, que os mapas anexos ao Plano Diretor preveem zonas sequer mencionadas na lei (exemplos também no Ceará).

No que se refere à especialização de diretrizes e propostas, a maioria dos Planos se restringe à proposição do macrozoneamento, no qual zonas de especial interesse ambiental e unidades de conservação são definidas. Muitos planos, entretanto, especialmente nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, remetem inclusive esse instrumento para lei específica a ser implementada em momento posterior, muitas vezes sem definição de prazos para sua realização. A proposta de desenvolvimento de Planos Municipais de Meio Ambiente é também comum a muitos Planos Diretores (nove no Paraná, 11 no Rio de Janeiro e 29 em São Paulo), bem como de Códigos Municipais de Meio Ambiente (três no Espírito Santo), sem, entretanto, haver definição de objetivos concretos, metas estabelecidas e prazos de execução.

2.5. Efetividade das propostas: autoaplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica

Outra característica grave e marcante é a ausência de autoaplicabilidade que predomina na maioria dos Planos Diretores avaliados. Embora eles sejam ditos participativos, ou elaborados com envolvimento de diversos segmentos sociais locais, é patente a ausência de pactos que possibilitassem avanços na definição de parâmetros e critérios voltados para o cumprimento da função social da propriedade e, portanto, maior controle do uso e na ocupação do solo, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade e adotado pelos municípios como discurso dominante durante as campanhas pela elaboração de Planos Diretores. Quando estabelecida, a maioria dos mecanismos e instrumentos favoráveis à consolidação de uma nova política ambiental foi adiada para leis complementares. Há casos, como em Macapá – capital do estado do

Amapá –, em que o Plano Diretor foi elaborado por equipe externa, o que, a despeito da competência dos técnicos envolvidos, não raro resultou na produção de planos sem detalhamento, que só seriam possíveis por meio da construção de pactos locais.

Parece ter havido também problemas quanto à ausência ou insuficiência de estrutura técnico-administrativa e financeira nas prefeituras para o desenvolvimento dos Planos Diretores. A ausência de estudos específicos e de base cartográfica, bem como de informações cadastrais, dificulta o detalhamento e a possível espacialização das propostas. Ainda que seja efetiva a pressão de setores econômicos, interesses particulares e políticos interessados em manter sob controle a dinâmica urbana, a ausência de efetividade e autoaplicabilidade das propostas deve estar vinculada tanto à baixa capacidade de se produzir e sistematizar conhecimentos sobre a realidade urbana local que caracteriza as prefeituras, muitas delas sem estrutura técnica de planejamento territorial, quanto também à ausência de mecanismos de participação que sejam mais abrangentes e que consigam mobilizar, além do poder público, os diversos setores da sociedade civil. Como os municípios não contam com uma base de dados cartográficos e cadastrais atualizada, agentes públicos capacitados e mecanismos de gestão participativa consolidados, a delimitação e a regulamentação de instrumentos autoaplicáveis passam a demandar mais tempo para serem concebidas e a enfrentar mais dificuldades para serem efetivadas do que as diretrizes e os objetivos genéricos, de aparente consenso, incluídos nas políticas ambientais dos Planos Diretores avaliados.

2.6. Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal

Em geral, a necessidade de articulação intergovernamental, quando explicitada, apresenta-se através de diretrizes genéricas, sem identificação de instrumentos de gestão compartilhada de problemas e serviços de interesse comuns, tais como consórcios, comitês ou agências intermunicipais. Mesmo a figura da bacia hidrográfica é raramente evocada como unidade de planejamento e gestão do uso do solo e de recursos hídricos em áreas de mananciais. Os Planos Diretores de Corumbá, MS, e de vários municípios do Rio de Janeiro, entretanto, priorizam a ação articulada com outros entes governamentais através de diretrizes de gestão de recursos hídricos no âmbito da área de abrangência das respectivas bacias.

No caso dos estados do Norte e do Nordeste, a necessidade de articulação entre municípios situados fora de áreas metropolitanas ou regiões integradas só foi mencionada em um Plano Diretor (no Acre), que reconheceu a bacia hidrográfica na qual se insere o município como uma referência a ser adotada na definição de políticas territoriais, remetendo a futuros estudos suplementares a definição e a concretização de políticas integradas.

Entre os municípios pertencentes a áreas metropolitanas ou a regiões integradas, a necessidade de articulação é posta como uma diretriz geral, sem se indicar mecanismos para sua concretização. No caso do Paraná, por exemplo, dos treze municípios inseridos em regiões metropolitanas, apenas Maringá definiu objetivos concretos de gestão compartilhada de serviços metropolitanos de interesse comum; e apenas outros sete incluíram essa possibilidade em seus Planos Diretores. Já o Plano Diretor de Terezina propõe, ainda que de forma genérica, a criação do Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Terezina, que envolveria municípios vizinhos situados no estado do Maranhão.

Semelhante lacuna ocorre de forma generalizada em relação aos níveis de governo estadual e federal, cuja integração é, em alguns casos, mencionada, sem, contudo, ser estabelecido para quais projetos, programas ou ações a articulação entre os níveis de governo é necessária. Embora por princípio constitucional nenhuma legislação municipal possa contrariar uma lei maior (estadual ou municipal), o Plano Diretor de Boa Vista – RR menciona especificamente a adoção dos princípios do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação - Lei Federal nº 9985/00), o Código Florestal (Lei Federal nº 4771/65), da Política Nacional de Recursos Hídricos (Lei Federal nº 9.433/97) e da Lei que trata das Unidades de Conservação (Lei federal nº 9.985/00), buscando compatibilizar-se com eles. O licenciamento ambiental de empreendimentos cujo impacto extrapola os limites municipais e a adequação da regulação municipal aos princípios preconizados pela legislação ambiental nos níveis Federal e Estadual também se fazem presentes em vários planos diretores de municípios do estado do Rio de Janeiro.

2.7. Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos

A instituição de fundo específico de meio ambiente foi definida em um número pequeno de Planos Diretores. Alguns priorizaram a criação de fundos de desenvolvimento urbano para tratamento inespecífico dos problemas urba-

nos. Outros lhe deram destinação específica, sem incluir questões ambientais, mas priorizando a produção de habitação de baixa renda e ações relacionadas à política de mobilidade e transporte. Contudo, o que prevaleceu foi a ausência de detalhamento quanto às fontes de recursos, o que certamente dificulta a regulamentação posterior.

São exemplos de municípios que tiveram fundos de meio ambiente criados por Planos Diretores: Ananindeua, Santarém e São Geraldo do Araguaia, no Pará; Niterói e Búzios, no Rio de Janeiro; Anastácio e Dourados, em Mato Grosso do Sul; Penha, em Santa Catarina; Caxias do Sul, no Rio Grande do Sul; 11 municípios em Minas Gerais; dez em São Paulo; nove no Paraná; 17 na Bahia; e três no Amazonas. Em alguns poucos casos as fontes de recurso foram explicitadas, sendo algumas delas vinculadas a processos licenciamento ambiental ou à outorga onerosa de direitos de construir.

2.8. Existência de vinculação ao orçamento municipal

Praticamente nenhum Plano Diretor avaliado determina critérios e mecanismos de articulação entre as ações propostas e o processo orçamentário. De modo geral, é citada genericamente a necessidade de vinculação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, das Leis Orçamentárias Anuais e dos Planos Plurianuais às diretrizes contidas no Plano Diretor, sem definir a partir de quais mecanismos isso deve se dar ou quais as prioridades a serem incorporadas ao orçamento. A exceção são os Planos Diretores dos municípios que, ao instituírem o orçamento participativo local, estabelecem mecanismos de vinculação de prioridades às diretrizes expressas nos respectivos Planos Diretores. São exemplos dessa estratégia os planos de Rio Branco, de Fortaleza, de mais dois municípios do estado do Ceará, que preveem a instituição do Orçamento Participativo, e de um município do estado do Maranhão, que propõe a criação de um órgão que opere o sistema de gestão e planejamento e defina diretrizes para o Plano Plurianual, a Lei de Orçamento Anual e o Plano de Ação Setorial.

2.9. Existência de priorização de intervenções

Somente no Amapá são definidas ações prioritárias para a estratégia ambiental proposta e ações prioritárias por subzonas, mas sem o estabelecimento de metas concretas, com definição de prazos. De modo geral, não há, nos planos, referência ao estabelecimento de prioridades de qualquer natureza. Como

exceção a esse padrão, o Plano Diretor de Tangará da Serra, no Mato Grosso, estabelece intervenções prioritárias, sendo algumas candidatas a recursos federais através do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

No Paraná, um terço dos Planos Diretores analisados atribui o exercício de priorização de intervenções às Conferências das Cidades, sem deixar clara a vinculação desse instrumento participativo com o orçamento municipal.

2.10. Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social

Apesar de significativa parcela dos Planos Diretores avaliados ter incluído mecanismos de controle social, estes não apresentam detalhamento suficiente, sequer o necessário para encaminhar a sua regulamentação posterior. Vários Planos remetem a constituição dos conselhos para leis específicas, sem definir a composição e a forma de eleição dos membros do poder público e da sociedade civil; alguns, até, sem definir as atribuições; e outros sem mesmo especificar o caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos. Há aqueles que mencionam audiências públicas, consultas públicas, debates, iniciativa popular de projetos de lei, plebiscitos, referendos e Conferências Municipais de Política Urbana, mas se que eximem de definir qualquer detalhamento ou meta para a regulamentação dos mesmos.

3 – Considerações finais

O conceito de sustentabilidade ambiental que triunfou sobre a vertente radical da ecologia profunda evoluiu desde uma concepção malthusiana, presente no Relatório Brundtland (1987), até sua afirmação definitiva na Declaração do Rio (1992), entendido como a busca de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais, visando à garantia da sobrevivência de futuras gerações. Esse conceito de “desenvolvimento sustentável” passa a orientar o discurso ambiental vigente e a regulação ambiental, com desdobramentos nos instrumentos de controle e gestão urbanísticos.

Em nível nacional e, em alguma medida, nos estados e municípios, a regulação ambiental tem revelado essa mudança de discurso como associada à tentativa de convergência das agendas verde e marrom através de mecanismos integrados, como é o caso do licenciamento ambiental de empreendimentos urbanos, do Estudo de Impacto de Vizinhança, instituído pelo Esta-

tuto da Cidade (Lei Federal No 10.257/2001), e do projeto de lei que altera a Lei Federal de Parcelamento do Solo (PL No 3, 057/00), que introduz a licença urbanística integrada.

A análise da abordagem ambiental explicitada nos Planos Diretores dos municípios que compõem a amostragem desta pesquisa revela, entretanto, uma visão do meio ambiente como algo predominantemente ligado à preservação de áreas verdes, desvinculado das demais questões de desenvolvimento municipal e, acima de tudo, desprovido do reconhecimento da existência de conflitos socioambientais que caracterizam essa temática, bem como de mecanismos para enfrentamento de tais conflitos. Os conceitos de sustentabilidade ambiental e promoção de justiça socioambiental, assim como a convergência das demandas de preservação ambiental, de desenvolvimento econômico e melhoria das condições de vida nas cidades, não são percebidos como princípios articuladores na maioria dos planos analisados, acarretando graves consequências e resultando na permanência da compartimentação de políticas setoriais e na ausência de propostas efetivas de consolidação de sistemas integrados de planejamento e gestão urbana e ambiental. É bem possível que alguns desses conteúdos possam estar presentes nos textos de Planos Diretores Municipais e não terem sido registrados nos relatórios estaduais em razão da necessidade de estabelecimento de uma metodologia com certo grau de uniformidade na pesquisa. Da mesma forma, várias preocupações e ações ambientais encontram-se embutidas em outras políticas, a exemplo das de regularização fundiária e urbanização de favelas, não tendo sido, portanto suficientemente explicitadas na presente análise.

Questões ambientais que ocupam lugar central no debate atual como os efeitos das mudanças climáticas e a necessidade de inovações tecnológicas para a promoção de novas práticas ambientalmente sustentáveis em edificações e padrões de urbanização e mobilidade também permaneceram ausentes dos Planos Diretores.

De maneira geral, a questão ambiental aparece desvinculada da política de ordenamento territorial e das questões de infraestrutura urbana, principais focos dos Planos Diretores, sendo reservadas, na maioria dos casos, atribuições vinculadas à ecologia como motes privilegiados e limites de atuação para essa temática.

Nesse sentido, além da prevalência de uma visão utilitária do meio ambiente como uma totalidade única e externa aos conflitos socioambientais,⁹ a maioria

9 Acselrad identifica dois sentidos contrastantes associados ao meio ambiente nas relações

dos planos analisados não reflete os avanços propiciados em nível federal pela regulação ambiental, no sentido da utilização de instrumentos de ordenamento do uso e da ocupação do solo, de controle da poluição, da gestão dos recursos hídricos e do licenciamento ambiental de empreendimentos de impacto.

No caso específico do Estatuto da Cidade, no que se refere à introdução de instrumentos de política urbana mais afeitos à gestão ambiental do espaço urbano, destaca-se o Estudo de Impacto na Vizinhança (EIV) anterior à obtenção de licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento de empreendimentos e atividades públicos ou privados que, por definição de Lei Municipal, sejam considerados potencialmente prejudiciais à qualidade de vida da população residente na área e em suas proximidades. O Estatuto da Cidade estabeleceu também que a elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), requerida nos termos da legislação ambiental.

Contudo, como mostra Bassul (2005), tanto o dispositivo do Estudo de Impacto de Vizinhança como a referência ao EIA não constavam nem dos antecedentes, nem das versões originais do Estatuto da Cidade, cujo cerne é constituído pelos princípios defendidos pelo Movimento Nacional pela Reforma Urbana, dos quais a questão ambiental esteve sempre distante.¹⁰ A inclusão do conceito de desenvolvimento sustentável e de instrumentos de gestão e controle ambientais, incluindo o EIV, o EIA-RIMA, o Zoneamento Ambiental e o estabelecimento de unidades de conservação, só foi efetivada posteriormente, através de substitutivo proposto pelo então deputado Fábio Feldmann, dispositivo que viria a perder, em 2000, parte de sua dimensão participativa por causa da supressão da obrigatoriedade de realização de audiências públicas antes da aprovação do texto final, em 2001.

recentes entre sociedade e natureza, intitulados pelo autor respectivamente como “modelo contra-cultural” e “modelo utilitário”. O primeiro surge a partir do questionamento dos padrões de consumo fordistas, que justificam o sistema hegemônico de apropriação dos recursos naturais. O segundo refere-se às estratégias para se garantir a continuação da acumulação capitalista através da economia de matéria prima e energia necessárias à manutenção da produção, apoiadas pela retórica do desenvolvimento sustentável. Cf. ACSELRAD, 2008.

10 Da reconstituição do longo histórico que envolve a concepção, a tramitação e a aprovação do Estatuto da Cidade realizado por Bassul (cit.), fica comprovada a ausência do discurso ambiental na formulação dos princípios norteadores da Emenda Popular pela Reforma Urbana Número 63/1987 e do Projeto de Lei do Estatuto da Cidade (PL N° 181), voltados principalmente para a recuperação da mais-valia imobiliária promovida pela urbanização, a separação do direito de propriedade do direito de construir, a garantia da função social da propriedade e dos direitos de moradia, a regularização fundiária, o ordenamento urbanístico e a participação popular na elaboração de planos, projetos e programas de desenvolvimento urbano.

Identifica-se, entretanto, na introdução do EIV pelo Estatuto da Cidade, uma tentativa de articulação das preocupações de caráter urbanístico e ambiental, cujos modelos de regulação derivam de racionalidades distintas: o primeiro orientado pela lógica funcionalista do ordenamento do território e, mais recentemente, pela matriz da reforma urbana; o segundo pelo binômio preservação/conservação e pela lógica da valorização econômica da natureza, presentes, por exemplo, nos mecanismos de compensação e mitigação do licenciamento ambiental (COSTA, 2008). O tratamento compartimentado das questões de desenvolvimento urbano e gestão ambiental, predominante nos Planos Diretores integrantes desta pesquisa, ilustra como as possibilidades de convergência dessas duas tradições de regulação ocorrem ainda de forma muito incipiente, sem enfrentamento de conflitos importantes.

Outra evidência dessa divergência entre a gestão ambiental e as demais políticas setoriais presentes nos Planos Diretores refere-se à pequena incidência do licenciamento ambiental como instrumento prévio de aprovação de empreendimentos urbanos causadores de impacto no meio ambiente e na infraestrutura urbana local. Pesquisas recentes¹¹ têm associado a utilização desse instrumento a avanços no sentido da integração de políticas setoriais e da explicitação de conflitos tanto pelo seu caráter discricionário quanto pela maior transparência, intrínseca aos mecanismos de participação previstos, em comparação ao ato administrativo estatutário de concessão de alvarás de construção e funcionamento de atividades.

Finalmente, no que se refere à introdução de dispositivos de participação popular na gestão local de conflitos ambientais, não se percebe tampouco o enfrentamento, pelos Planos Diretores analisados, dos principais desafios que se colocam – como, por exemplo, a atuação de Conselhos de Meio Ambiente associados, segundo os trabalhos de Carneiro (2005) e Zhouri et al (2005), a progressiva oligarquização dos órgãos colegiados, a insuficiente participação das populações atingidas por impactos ambientais e a concentração de atribuições e poder por parte do executivo.

Apesar de todas as limitações apontadas, cabe ressaltar que o movimento geral desencadeado pelo processo mais amplo de elaboração dos Planos Diretores é promissor, no sentido da construção de uma reflexão mais coletiva sobre os processos de produção do espaço e de apropriação da natureza, bem como da internalização da percepção de conflitos de natureza socioespacial e ambiental, pois o conhecimento da realidade constitui uma etapa fundamental na direção de sua transformação.

11 Entre outras, veja-se: ARAUJO, 2009.

4 – Sistematização do conteúdo ambiental nos relatórios estaduais

Apresentam-se a seguir os quadros-resumo, seguidos da análise dos respectivos indicadores de conteúdo. Observe-se que as informações contidas nas células dos quadros, também em função da heterogeneidade do material analisado, podem apresentar caráter tanto informativo quanto analítico, possibilitando futuras utilizações em estudos que dêem continuidade a este ou sejam análogos a ele.

Quadro 1A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (1/3)

Regiões/Estados	Norte			Amazonas
Indicadores de conteúdo	Acre	Amapá	Amazonas	Amazonas
Universo de análise	Só a capital – Rio Branco – foi analisada.	Só a capital – Macapá – foi analisada. É o estado da Amazônia legal com maior nível de cobertura vegetal.	Oito municípios foram analisados, segundo critérios de porte e distribuição geográfica.	Oito municípios foram analisados, segundo critérios de porte e distribuição geográfica.
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	Não há capítulo específico sobre meio ambiente. Algumas diretrizes integram os princípios da função social da cidade, e a política ambiental é transversal.	Não há capítulo específico sobre a política ambiental. Esta é, assim, transversal. O sistema ambiental é referencial para a estruturação do município.	Há tratamento específico do tema em todos os Planos, com definição de diretrizes e instrumentos espacializados no macrozoneamento e encaminhados, em geral, para planos específicos futuros: saneamento, arborização, valorização da paisagem etc.	Há tratamento específico do tema em todos os Planos, com definição de diretrizes e instrumentos espacializados no macrozoneamento e encaminhados, em geral, para planos específicos futuros: saneamento, arborização, valorização da paisagem etc.
Existência de tratamento específico para questões de caráter regional	Sim, há no macrozoneamento e em projetos propostos, por exemplo, para reservas extrativistas e seringueiras nativas.	Sim, há diretrizes gerais para áreas específicas, como ressacas e várzeas.	Há diretrizes específicas para recuperação de margens de cursos d' água em três planos e para populações ribeirinhas em apenas um (Carauari), para populações indígenas em três (Carauari, Maués e Tefé), para manejo florestal em um (Maués) e para extração de madeira em 3 (Cara, Iranduba e Tefé)	Há diretrizes específicas para recuperação de margens de cursos d' água em três planos e para populações ribeirinhas em apenas um (Carauari), para populações indígenas em três (Carauari, Maués e Tefé), para manejo florestal em um (Maués) e para extração de madeira em 3 (Cara, Iranduba e Tefé)
Articulação entre as diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	Principalmente com o uso e ocupação do solo e com habitação.	Proposta em relação a todas as políticas com interface.	Com uso do solo, através do macrozoneamento – destaque para unidades de conservação (em sete planos) –, com saneamento – através dos Planos Municipais de Saneamento Ambiental – e com habitação – com tratamento de áreas de risco. No âmbito da gestão integrada, proposta de Conselho da Cidade em seis municípios.	Com uso do solo, através do macrozoneamento – destaque para unidades de conservação (em sete planos) –, com saneamento – através dos Planos Municipais de Saneamento Ambiental – e com habitação – com tratamento de áreas de risco. No âmbito da gestão integrada, proposta de Conselho da Cidade em seis municípios.
Definição de instrumentos específicos que visem à sustentabilidade ambiental	EIA; Transferência do direito de construir para Áreas Receptoras de Áreas Verdes; Operações Urbanas Consorciadas para proteção de recursos naturais e paisagísticos. Proposta de criação do Sistema Municipal de Unidades de Conservação.	EIA; EIV e Programa de Implementação de Manejo Sustentável nos distritos. Macrozonas específicas para unidades de conservação.	Definição de zonas para desenvolvimento sustentável, agro-florestais ou econômico-ecológicas, e proposta de elaboração de zoneamento ambiental em cinco municípios.	Definição de zonas para desenvolvimento sustentável, agro-florestais ou econômico-ecológicas, e proposta de elaboração de zoneamento ambiental em cinco municípios.
Existência de dispositivos que restringem a moradia de interesse social, tais como a remoção de moradias em áreas de preservação.	É prevista a realocação de população residente às margens do Rio Acre, onde deverá ser implantado um parque.	É prevista a coibição de ocupações irregulares nas áreas de ressaca, oferecendo-se alternativas habitacionais em locais apropriados e reassentamentos.	Apenas dois planos não apresentam dispositivos destinados à remoção de assentamentos informais de áreas de preservação.	Apenas dois planos não apresentam dispositivos destinados à remoção de assentamentos informais de áreas de preservação.
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	Propostas espacializadas no macrozoneamento e zoneamento, e diretrizes para APPs. Não há metas, definição de prazos e responsabilidades.	As diretrizes são espacializadas, mas não as metas.	Há diretrizes espacializadas através do macrozoneamento, mas não há metas explicitadas através de objetivos concretos.	Há diretrizes espacializadas através do macrozoneamento, mas não há metas explicitadas através de objetivos concretos.

Quadro 1A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (2/3)

Regiões/Estados	Norte	Amapá	Amazonas
Indicadores de conteúdo	Acree		
Efetividade das propostas: autoaplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica	Parte das propostas é autoaplicável (zoneamento). Outra parte depende de Lei complementar	Nenhuma autoaplicabilidade. Exigência de regulamentação complementar: parâmetros, projetos, programas etc.	O macrozoneamento é autoaplicável, outras diretrizes são remetidas ao desenvolvimento de planos e programas setoriais têm prazo definido em cinco municípios.
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Proposta de articular com municípios da região e com o Estado o uso racional dos recursos hídricos e bacias hidrográficas	A proposta, de modo geral, é de articulação com todos os níveis de governo.	Apenas no caso de Manaus, de forma genérica, com destaque para a gestão de interesses metropolitanos comuns.
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Não foi instituído fundo específico de meio ambiente no Plano Diretor.	Não foi instituído fundo específico de meio ambiente no Plano Diretor.	Fundo de desenvolvimento urbano em três Planos, mas nenhum deles é específico para questões ambientais. Apenas um (Tabatinga) faz referência à origem dos recursos (outorga onerosa).
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Não há definições de vinculação ao orçamento municipal. Propõe-se a instituição de Orçamento Participativo.	Não há.	Apenas um Plano propõe vinculação específica ao orçamento municipal (Maués), tendo sido criado orçamento participativo em apenas dois municípios (Manaus e Tabatinga)
Existência de priorização de intervenções.	Nenhuma priorização	São definidas ações prioritárias para a estratégia ambiental proposta e ações prioritárias por subzonas, mas sem metas concretas ou definição de prazos.	Não há definição de prioridades nem mecanismos permanentes para que isso seja feito, à exceção do orçamento participativo proposto em dois municípios
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Não específicos para o meio ambiente. O Conselho Municipal de Urbanismo delibera sobre empreendimentos de impacto. Audiências públicas são ditas obrigatórias para implementação do Plano Diretor, mas o único caso citado é para aprovação do orçamento. Consultas e debates também são obrigatórios para sua aprovação.	É instituído o Conselho Municipal de Gestão Territorial, com caráter consultivo e composição a ser definida em Lei específica (sem critérios). Audiências públicas previstas para eventos específicos. São citadas também consultas públicas e conferências, mas sem definição dos processos para os quais essas serão realizadas.	Em quatro PDs foram criados conselhos específicos de Meio Ambiente, sendo dois deles concorrentes com Conselhos de Desenvolvimento Municipal ou da Cidade, criados em seis municípios. Em Parintins foi criado Conselho de Desenvolvimento Rural Sustentável. Conferências Municipais de Cidades são previstas em cinco PDs. A maioria dos conselhos tem caráter deliberativo, com representação variável entre sociedade civil e poder público.

Quadro 1A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (3/3)

Regiões/Estados		Norte		
Indicadores de conteúdo	Acre	Amapá	Amazonas	
	Observações finais.	Este Plano Diretor inova na proposição de instrumentos, visando a criação de parques lineares, mas, embora seja dito autoaplicável, não ficam claros os meios para sua implementação. Propõe Sistema Municipal de Unidades de Conservação a ser regulamentado em Lei específica. Tem grande enfoque na questão ambiental (tanto no macro quanto no zoneamento) e avança em critérios, mas muitos instrumentos são não aplicáveis.	Este Plano Diretor destaca-se pela sua dimensão desde seu título, que indica a preocupação com a questão: Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental do Município de Macapá, mas sem fazer avanços em pactos que possibilitassem maior aplicabilidade. (Observação: elaborado por instituição contratada, IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal, sem participação local).	Os principais desafios para a efetividade dos Planos Diretores identificados no estado do Amazonas foram a delegação para lei complementar ou específica; a ausência de inclusão dos povos indígenas e ribeirinhos em suas respectivas políticas urbanas; e a regulamentação dos sistemas integrados de gestão urbano-ambientais e das atribuições dos conselhos.

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

Quadro 1B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (1/4)

Regiões/Estados		Norte		
Indicadores de conteúdo	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins
Universo de análise	Vinte e três municípios analisados e um estudo de caso: Ananindeua. Critérios de tamanho de população e de participação em programas do Governo Federal em regiões de integração e tipologia do Planhab.	Quatro municípios analisados.	Só a capital – Boa Vista – foi analisada.	Quatro municípios analisados, escolhidos dentre os de maior relevância em termos de PIB: Palmas, Araguaína, Gurupi e Porto Nacional.
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	Oito planos não definem objetivos nem metas para a política de meio ambiente. Três contêm diretrizes e alguns contêm disposições isoladas relacionadas à questão.	Não foram determinadas metas concretas para a política ambiental.	Há seção específica sobre o tema, definindo objetivos e ações estratégicas, entre as quais fiscalização, monitoramento e fortalecimento do Sistema de Gestão Ambiental. A questão também é tratada nos objetivos do macrozoneamento.	Apenas Araguaína não apresenta um capítulo específico sobre políticas de meio ambiente, por contar com Lei Ambiental atualizada e em vigor.
Existência de tratamento específico para questões de caráter regional	Sem informação.	Sem informação.	No macrozoneamento. Além disso, o Plano Diretor apenas apresenta os territórios considerados como patrimônio ambiental.	Apenas o Plano Diretor de Araguaína faz menção à devastação de florestas em área rural. Não há referência a impactos ambientais da pecuária ou do agronegócio.
Articulação entre as diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	Dois Planos Diretores apresentam contradições entre as políticas de habitação e as políticas ambientais. Em cinco Planos, é citada a articulação entre as mesmas.	Sem informação.	Articulação natural com as políticas de saneamento, indígena e habitacional, sem diretrizes específicas.	Em geral, frágil ou inexistente. Mobilidade urbana restrita a sistema viário; questões tarifárias em Palmas e sistema cicloviário em Gurupi. Menção às bacias hidrográficas em Palmas, direção da expansão urbana vinculada à infraestrutura de saneamento em Gurupi.

Quadro 1B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (2/4)

Regiões/Estados	Norte	Roraima	Tocantins
Indicadores de conteúdo	Pará		
Definição de instrumentos específicos visando à sustentabilidade ambiental	Em 70% dos PDs é definido algum zoneamento, que visa a sustentabilidade ambiental. Um PD prevê isenção do IPTU e dois PDs preveem transferência do direito de construir para imóveis localizados nas áreas de interesse ambiental. Dois PDs preveem que a contrapartida da Operação Consorciada possa ser utilizada para recuperação ambiental, e outro excetua as áreas de interesse ambiental da possibilidade de uso deste instrumento. Dois excetuam transferência em áreas de interesse ambiental. Poucos tratam do EIV e um propõe RIU.	Houve delimitação das zonas de preservação ambiental e indicação de controle de ocupações.	Zoneamento ambiental é proposto nos planos de Palmas, Gurupi e Araguaína. Licenciamento Ambiental, Zoneamento agroeconômico, ambiental e zoneamento econômico-ecológico, Sistema Municipal de Unidades de Conservação, Plano de Manejo do Patrimônio Natural, PTU Ecológico e ISSQN socioambiental são instrumentos elencados no Plano Diretor de Palmas, porém sem regulamentação. Estudo de Impacto de Vizinhança é proposto em Palmas e em Porto Nacional.
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social, tais como remoções de moradias em áreas de preservação	Em sete planos diretores há dispositivos restritivos à moradia de interesse social.	Sem informação.	Dispositivos estão previstos em dois municípios, sendo que em Palmas propõe-se cadastro único de habitação, priorizando a remoções em áreas de risco e APPs.
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	Apenas 15 planos contêm objetivos e metas concretas para a política de meio ambiente. Em quase nenhum há espacialização	Não foram determinadas metas concretas para a política ambiental	Em todos os Planos faltam metas concretas com prazos e ações necessárias para se alcançar as diretrizes propostas.
Efetividade das propostas: autoaplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica.	Dentre os quinze municípios analisados, cinco apresentam alto grau de autoaplicabilidade das definições; seis, médio; três, baixo; e um, inexistente.	Nenhuma auto-aplicabilidade.	Auto-aplicabilidade do macrozoneamento em Porto Nacional e exigência de legislação específica para os demais instrumentos utilizados em todos os municípios.
Articulação inter municipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Sem informação	Apenas como diretriz geral, não há menção a situações em que deve ocorrer. Menção a Leis federais a serem observadas.	Em dois municípios são definidos apenas princípios que visem à ação articulada com os níveis de governo estadual e federal.

Quadro 1B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (3/4)

Regiões/Estados	Norte			
Indicadores de conteúdo	Pará	Rondônia	Roraima	Tocantins
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Apenas três municípios (Ananindeua, Santarém e São Geraldo do Araguaia), preveem fundo específico, mas sem fontes de recursos ou prazos de regulamentação.	Nenhum PD instituiu fundo específico de meio ambiente ou fonte de recursos para tratamento de questões ambientais.	É citado o fundo, sem, no entanto, haver definição quanto à origem dos recursos.	Apenas em Palmas foi criado um fundo, com origem nos recursos na utilização da outorga onerosa e aplicação na recuperação e conservação ambiental.
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Não há definições de vinculação ao orçamento municipal. Dois Planos Diretores propõem instituição de Orçamento Participativo.	Nenhuma.	Não há nenhuma, apenas recomendação para que programas previstos no Plano Diretor sejam considerados nos PPAs.	Nenhum município traz definições relativas ao orçamento municipal de maneira específica.
Existência de priorização de intervenções.	Nenhum Plano Diretor determina prioridades de investimentos na área ambiental a serem obedecidas no PPA, LOA e LDO.	Nenhuma.	Nenhuma priorização	Nenhum dos planos define prioridades de políticas públicas e investimentos em obras estruturantes.
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Em grande parcela dos planos analisados, não foi prevista obrigatoriedade de audiências públicas, não foram criadas instâncias de participação social no orçamento público, não foram previstas ou definidas concretamente consultas públicas e não foram, ou foram insuficientemente, estabelecidas disposições sobre conferências. Em apenas cinco municípios foram definidos instrumentos de controle social específicos para a política de meio ambiente.	Nenhum instrumento específico para a questão ambiental. Dois municípios (Ariquemes e Espigão do Oeste) instituíram Conselhos de Desenvolvimento Urbano, mas a regulamentação necessária de Lei Complementar.	O Plano Diretor prevê a criação do Conselho Municipal da Cidade de Boa Vista, com caráter deliberativo (já regulamentado por Lei Municipal). Não há menção a audiências e consultas públicas ou conferências com participação da sociedade.	Há Conselho de Meio Ambiente integrado ao de Desenvolvimento Urbano em Palmas e Conselho do Plano Diretor ou da Cidade nos demais.

Quadro 1B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Norte (4/4)

Regiões/Estados		Norte			Tocantins	
Indicadores de conteúdo	Pará	Rondônia	Roraima			
Observações finais.	A maioria dos Planos Diretores se configura como instrumento definidor de princípios gerais, sem estabelecer meios concretos para sua implementação. A maioria não tem estratégia de desenvolvimento territorial – diretrizes, objetivos e ações estratégicas não são referidos a localizações no território. A questão ambiental aparece com relevância em apenas um Plano Diretor.	Há poucas informações mais detalhadas sobre os PDs. Pode-se perceber, contudo, que a despeito de algumas inovações, em termos da incorporação de novos instrumentos do Estatuto da Cidade, os Planos não são autoaplicáveis, não estabelecem prioridades e não contemplam instrumentos de controle social.	A questão ambiental, embora colocada de forma conceitual, não tem centralidade no desenvolvimento do PD. A única concretude está relacionada à meta de elaboração de Plano de Recursos Hídricos e à exigência de EIA para o Anel Viário. Pouca ênfase também na participação e controle social. Por outro lado, instituição de mecanismo que garante ao poder público autonomia, sem qualquer controle social, inclusive quanto à intervenção no zoneamento (criação de Áreas de Integração Setorial).	Todos os municípios apresentam diretrizes ambientais, porém o Plano de Palmas aborda o tema de maneira mais detalhada e com especificações quanto às unidades de conservação, áreas verdes e de interesse ambiental, além de ter como diretriz o fortalecimento do Conselho Municipal do Meio Ambiente integrado com o do Desenvolvimento Urbano e Habitação.		

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

Quadro 2A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (1/5)

Regiões/Estados	Nordeste	Bahia	Ceará	Maranhão
Indicadores de conteúdo	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão
Universo de análise	Onze municípios analisados. Não houve estudo de caso.	Quarenta e sete municípios, com ampla representatividade regional. 50% deles situados em espaços rurais de elevada desigualdade e pobreza. Oito municípios são centros regionais relevantes. Dezesesseis apresentam taxa de urbanização superior a 75%.	Vinte e dois municípios foram considerados na análise. Vários com taxa de urbanização inferior a 50% Dois estudos de caso.	Vinte e cinco municípios analisados e um – São Luís – estudo de caso. Critério: diversificação em termos de tamanho de população e localização.
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	A preocupação ambiental aparece em todos os PDs, explicitada nos objetivos e na existência de partições do território relacionadas a aspectos do meio ambiente natural, mas em nenhum é caracterizada uma política ambiental. Em Maceió e Arapiraca observa-se maior consistência entre objetivos e propostas.	Códigos de meio ambiente presentes em 30% dos municípios analisados, especialmente naqueles com população entre 50 e 100.000 habitantes. Salvador não tem código de meio ambiente, mas dispõe de legislação ambiental. Trinta dos 47 planos analisados (64%) fazem referência a um diagnóstico ambiental realizado, mas apenas 26% contam com planos de meio ambiente elaborados.	Apenas dois Planos Diretores têm foco na questão ambiental	Apenas doze Planos explicitam diretrizes específicas para a política de meio ambiente.
Existência de tratamento específico de questões de caráter regional.	Aparentemente, alguns Planos abordam questões específicas. Entretanto, citam-se três casos de cópias de diretrizes e objetivos do PD de São Paulo.	Não há informação suficiente para que seja avaliado. Alguns poucos PDs referem-se à integração entre desenvolvimento urbano e rural, focando, entretanto, essencialmente nas áreas urbanas.	Não há informação suficiente para que seja avaliado.	Apenas cinco Planos Diretores tratam de questões específicas.
Existência de articulação entre diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	Não há proposta de integração, nem mesmo no discurso dos planos, embora na maioria deles tenha sido observada uma certa transversalidade na forma de abordagem das questões.	Menção à preocupação de integração entre políticas, presente em 77% dos planos, que se limitam, entretanto, a dois ou três aspectos das mesmas. 85% dos planos indicam parâmetros específicos de uso e ocupação de áreas de proteção ambiental.	As políticas setoriais de continuação previstas de maneira segmentada.	Nenhuma proposta efetiva para integrar as diferentes políticas setoriais, apenas diretrizes e objetivos gerais.

Quadro 2A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (2/5)

Regiões/Estados	Nordeste	Bahia	Ceará	Maranhão
Indicadores de conteúdo	Alagoas			
Definição de instrumentos específicos que visam a sustentabilidade ambiental	Dez PDs incorporaram instrumentos que desenharam um zoneamento ambiental. Nenhum deles definiu instrumentos jurídicos e fiscais. Não há informações mais específicas sobre outros instrumentos.	Em quarenta PDs há previsão de zoneamento e políticas específicas para áreas de preservação ambiental. Previsão de EIV em 27 PDs (57%). Instrumentos para implementação da política ambiental referem-se à delimitação de áreas para utilização com conservação, preservação permanente, revitalização, unidades de conservação e recuperação de recursos hídricos (de 47 a 51% dos PDs).	Previsão de EIV em 15 PDs (68%), sendo 12 autoaplicáveis (55%). Zoneamento ambiental em 12 PDs (sem informações sobre detalhamento)	Previsão de EIV em dois Planos Diretores e zoneamento ambiental em cinco.
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social, tais como remoções de moradias em áreas de preservação.	Não há dispositivos específicos, mas há previsão, em alguns (Maceió e Marechal Deodoro), de remoção/reassentamento de populações em áreas de risco e/ou ambientalmente frágeis.	Baixa articulação entre política ambiental e planejamento territorial urbano, em termos de definição de áreas impróprias à urbanização, como áreas de risco geológico ou de inundação, de topografia acidentada ou com restrições à impermeabilização. Há previsão de áreas com restrição à moradia de interesse social em 21 PDs (45%).	Dois PDs trazem dispositivos restritivos à moradia de interesse social. Um prevê a qualificação das áreas ocupadas para reversão dos danos ambientais e recuperação das áreas degradadas.	A maior parte dos Planos Diretores restringe a ocupação em áreas ambientalmente frágeis, mas apenas um prevê remoção de população.
Existência de metas e/ou postas concretas e/ou espacializadas.	De maneira geral, não foram definidas metas. As diretrizes ambientais foram incorporadas ao zoneamento de seis dos onze PDs analisados.	Poucos PDs indicam, em seus princípios ou diretrizes, relação mais direta com o território. A leitura territorial é considerada um grande desafio. O zoneamento comparece em 77% dos planos analisados, incluindo-se o zoneamento por proteção – referente ao patrimônio e ao meio ambiente. Em termos de metas concretas, 17% dos planos as instituem (8 em 47).	Alguns PDs priorizam tema social. O planejamento territorial está em segundo plano (situações em que os mapas preveem zonas sequer mencionadas na lei).	Poucos PDs preveem códigos, zonas ou planos posteriores. Apenas dois definem prazo para elaboração desses e cinco definem zonas de interesse ambiental, mas sem parâmetros para regulamentação.

Quadro 2A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (3/5)

Regiões/Estados		Nordeste		
Indicadores de conteúdo	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão
Efetividade das propostas: auto aplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos de legislação específica.	Não há autoaplicabilidade, visto que não há política ambiental explícita em nenhum PD. Maceió, contudo, já possuía Lei Ambiental que se relaciona, por vezes, com instrumentos previstos no PD.	Há pouca informação sobre autoaplicabilidade nas propostas sobre meio ambiente. Dos PDs que preveem EIV, nove são autoaplicáveis e 12 remetem para legislação específica.	Informações insuficientes: ao longo da análise, fala-se em “alto” grau de aplicabilidade; já na conclusão, fala-se em “baixo”, de maneira geral e com encaminhamento para leis posteriores sem definição de prazos.	Não há autoaplicabilidade em relação à política de meio ambiente. Todos os Planos retemem a ações para legislação específica, decisões de conselhos, elaboração de diagnósticos municipais ou revisão do orçamento.
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	A articulação ou gestão compartilhada não foi prevista, nem entre os três municípios da região metropolitana.	Há alguma vinculação de investimentos federais – FNHIS e PAC – com os PDS; em 19 municípios é mencionado ao menos um projeto. Cerca de metade dos planos faz referência, no que diz respeito à questão ambiental, à ação articulada entre os níveis municipal, estadual e federal, indicando compreensão da interdependência legislativa e orçamentária entre as esferas para a implementação das políticas de controle, preservação e recuperação do meio ambiente.	Entre os cinco municípios da região metropolitana, três abordam a integração de políticas, mas, em geral, carecem de instrumentos específicos.	Comentado apenas para dois municípios da região metropolitana de São Luiz, que tratam da integração. Um município vinculado a Teresina não aborda a questão
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Nenhum dos 11 PDs analisados instituiu fundos específicos de meio ambiente e suas fontes de recursos.	Cerca de 1/3 dos 47 planos instituiu fundos de meio ambiente, de forma específica ou através da integração fundo municipal de desenvolvimento urbano. Não foram encontradas informações sobre fontes de recursos.	Seis planos instituem fundo específico, mas em dois não há qualquer detalhamento. Doze criam Fundo de Desenvolvimento Urbano, mas não é explicitada a questão ambiental.	Apenas dois municípios instituem fundo específico de meio ambiente, mas sem definição de fonte de recursos. Necessidade de regulamentação posterior.

Quadro 2A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (4/5)

Regiões/Estados	Nordeste	Bahia	Ceará	Maranhão
Indicadores de conteúdo	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Nenhum dos 11 PDs analisados definiu critérios e mecanismos de articulação entre as ações do PD e o processo orçamentário.	Cerca de 50% deles não indica relação entre as prioridades de investimento e o orçamento municipal, deixando de lado um importante instrumento de efetivação dos mesmos.	Três Planos Diretores vinculam e propõem instituição de Orçamento Participativo; dez mencionam-no de forma genérica; e os demais não o mencionam.	Oito Planos Diretores propõem compatibilização, de forma geral. Um Plano propõe criação de um órgão para operar o sistema de gestão e planejamento e definir diretrizes para o PPA, a LOA e o Plano de Ação setorial.
Existência de priorização de intervenções.	Nenhum dos PDs analisados definiu aspectos específicos dos orçamentos municipais, ou ainda prioridade de investimentos e obras em quaisquer políticas setoriais.	É mencionada apenas a frágil relação entre a eleição de prioridades no âmbito municipal e os investimentos federais previstos para os municípios.	Apenas três Planos Diretores definiram prioridades.	Sem informação. Parece não existir.
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Quatro municípios contam com Conselho Municipal de Meio Ambiente. Todos citam audiências públicas, mas só cinco definem a obrigatoriedade da mesma. Também cinco PDs citam genericamente consultas populares, embora três atreitas as questões relatadas no PD de São Paulo. As Conferências aparecem citadas em dez PDs, recebendo qualificações distintas, muito genéricas e com clara influência do PD de São Paulo.	Mecanismos de controle social das iniciativas relativas à questão habitacional são instituídos em 55% dos planos analisados - 26 de 47. Mecanismos de controle social referentes ao meio ambiente foram estabelecidos em 36 dos 47 planos analisados, ou 77% dos casos, patamar bastante superior à média das outras políticas setoriais aqui analisadas. Há previsão de Conselhos de Meio Ambiente em 25 PDs.	Treze planos não abordam a questão do controle social da política do meio ambiente. 5 deles legam sua regulamentação para lei posterior. Quatro tratam o tema de maneira genérica. De modo geral, oito municípios preveem formas e instrumentos de controle através de mecanismos variados, como audiências, debates, conferências etc. Entre os que criam Conselhos, apenas quatro tratam do caráter deliberativo (três deles) ou consultivo (um).	Em 33 dos 35 casos foram previstos Conselhos das Cidades, de Desenvolvimento Urbano ou de Desenvolvimento Municipal. Em 20 dos 33 PDs os Conselhos têm caráter deliberativo; cinco têm caráter deliberativo e consultivo; quatro são apenas consultivos; e, em cinco casos, o caráter do conselho não estava definido ou foi remetido a lei específica. Quanto à composição, somente em 12 casos há maioria da sociedade civil. Dez casos preveem representação paritária e três casos têm maioria do Poder Público. Em nove casos a composição não foi definida.

Quadro 2A: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (5/5)

Regiões/Estados	Nordeste			
Indicadores de conteúdo	Alagoas	Bahia	Ceará	Maranhão
Observações finais.	<p>“A questão ambiental é relevante em todos os municípios, sendo identificada como a principal forma de cumprimento da função social da propriedade em 81,8% dos PDPs, o que demonstra preocupação, de fato, com o que tem acontecido com o ambiente natural frente às pressões da urbanização.”</p> <p>Não obstante, percebe-se a dificuldade de se passar de níveis abstratos (objetivos e diretrizes) para a concretude dos instrumentos. A questão ainda é colocada de forma isolada, sem a necessária integração com as demais políticas territoriais.</p>	<p>Grande disparidade entre os PDs, em termos de perspectivas e níveis de complexidade e detalhamento. Dificuldade metodológica quanto à uniformidade de entendimento nas respostas aos questionários municipais, e na obtenção dos mapeamentos em 55% dos municípios.</p> <p>Em geral, percebe-se uma preocupação com as ações ligadas ao meio ambiente superior à de muitos outros estados.</p>	<p>Grande disparidade entre Planos Diretores, desde aqueles que destinam recursos da outorga onerosa para habitação de interesse social até o que não adotou nenhum instrumento do Estatuto da Cidade. Em geral, percebe-se pouca atenção à questão ambiental e instrumentos não associados a qualquer estratégia.</p>	<p>A questão ambiental parece ser vista de forma independente da política de ordenamento territorial, que é o principal foco dos Planos Diretores, e, dessa forma, seu tratamento é adiado, sendo quase tudo, até mesmo a criação de zoneamento, em alguns casos, delegado para definições e regulamentações posteriores.</p>

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (1/6)

Regiões/Estados		Nordeste				
Indicadores de conteúdo	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe	
Universo de análise	Sete municípios analisados, entre os quais dois não eram obrigatórios (tinham menos de 20.000 hab.), mas situavam-se em área impactada pelo projeto de integração do Rio São Francisco.	Trinta e cinco municípios analisados. Dois deles – Olinda e Petrolina – como estudos de caso.	Quatro municípios analisados. Critério: diversificação em termos de tamanho de população e localização.	Seis municípios analisados, sendo a capital o estudo de caso. Critérios: porte; regionalização; tempo de aprovação do Plano (mínimo de um ano); investimentos federais expressivos (Prodetur, PAC, entre outros).	Seis municípios analisados, incluindo a capital.	
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	Dos sete Planos Diretores, seis contemplam política específica de meio ambiente, embora somente o município de Santa Rita proponha programas específicos e somente Campina Grande remeta as questões para legislação específica.	A política ambiental foi mencionada em 33 dos 35 Planos Diretores analisados. Em 7 dos 33 casos, houve apenas citação do tema nas diretrizes gerais do PD, sem que essas diretrizes fossem materializadas em políticas ou programas.	Nenhum Plano apresenta política de meio ambiente. Foram apenas definidos objetivos e/ou diretrizes.	Três dos seis Planos Diretores analisados definem objetivos e estabelecem metas para a política ambiental. Extremoz define a criação de um Sistema Municipal de Meio Ambiente, sem estabelecer prazo. Mossoró define metas concretas nos objetivos e diretrizes, e Natal não define a Política de Meio Ambiente como Política Setorial, mas incorpora a dimensão ambiental em todo o seu conteúdo.	A Política Ambiental foi definida em quatro dos Planos Diretores analisados. Somente no caso de Lagarto não houve qualquer menção ao tema. Alagoinhas (três Planos) apresenta baixo grau de concretude devido à ausência de objetivos e metas.	
Existência de tratamento específico de questões de caráter regional	Sem informação.	Os Planos Diretores muitas vezes reforçaram a fragmentação da municipalização. Poucos buscaram articular ações de desenvolvimento regional.	Não há informação suficiente para que seja avaliado.	Não há informações suficientes para esta análise.	Não há informações suficientes para esta análise.	

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (2/6)

Regiões/Estados	Nordeste	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe
Indicadores de conteúdo	<p>Paraíba</p> <p>Não há integração entre as políticas públicas. Ao contrário, foram observadas políticas setoriais fragmentadas, focadas apenas em diretrizes e programas específicos.</p>	<p>Previsão de políticas setoriais fragmentadas. Apenas oito Planos Diretores apresentam perspectivas de integração entre políticas por meio de Conselhos.</p>	<p>Prevalece segmentação. Dois Planos Diretores fazem referência à realocação de edificações em áreas de risco, encostas e margens de rios e riachos.</p>	<p>Todos os Planos Diretores definem diretrizes de integração de Políticas Públicas, com ênfase na articulação entre desenvolvimento econômico e sustentabilidade ambiental.</p>	<p>De maneira geral (exceto para Tobias Barreto) as políticas urbanas não foram concebidas a partir de uma abordagem integrada.</p>
Definição de instrumentos específicos visando à sustentabilidade de ambiental.	<p>Há informações apenas sobre a proposição de EIV em três municípios (Campana Grande, João Pessoa e Monteiro), sendo sua regulamentação prevista para Lei específica. No PD de Patos ele é apenas citado. Não há informações sobre outros instrumentos, nem mesmo sobre zoneamentos contemplando a questão.</p>	<p>Em 26 Planos Diretores há definição de objetivos e instrumentos específicos voltados para sustentabilidade ambiental, sem explicitação no relatório de quais sejam. Previsão de áreas de preservação dos textos de vários Planos Diretores, mas nem sempre nos zoneamentos. Previsão de EIV em 22 PDs (63%), sendo sete (20%) autoaplicáveis.</p>	<p>Previsão de zoneamento ambiental em todos os Planos, mas sem mais informações.</p>	<p>Em todos os Planos Diretores o Zoneamento Ambiental coloca-se como instrumento principal. Em Cató, o zoneamento será estabelecido em Lei específica, em um prazo de 48 meses. Na análise foram ressaltados outros instrumentos que contribuem para a implantação da política ambiental, p.e.: Transferência do Potencial Construtivo e Direito de Preempção.</p>	<p>Não foram identificados instrumentos específicos que visassem a sustentabilidade ambiental, à exceção da criação de zoneamento baseado em restrições ambientais em dois municípios. Em três Planos Diretores, contudo, remeteu-se o zoneamento ambiental e os instrumentos jurídicos e fiscais para o Plano Municipal de Meio Ambiente a ser elaborado posteriormente ao PD.</p>
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social, tais como remoções de moradias em áreas de preservação.	<p>Sem informação.</p>	<p>Não foram encontradas informações sobre dispositivos de restrição à moradia de interesse social, embora os planos recheiam a necessidade de elaboração de planos específicos de habitação.</p>	<p>Planos Diretores de Teresina e Picos apresentam diretrizes referentes à realocação de edificações em áreas de risco, encostas e margens de rios e riachos.</p>	<p>Não se identificam nas diretrizes previstas para a Política de Meio Ambiente restrições à moradia de interesse social.</p>	<p>Não foram identificados dispositivos restritivos à moradia de interesse social.</p>

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (3/6)

Regiões/Estados	Nordeste				
Indicadores de conteúdo	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	À exceção do PD de Paraíba, há preocupação evidente com as APPs e com as áreas de reserva legal, mas falta espacialização das propostas. Em alguns casos, os zoneamentos propostos são confusos e cheios de sobreposições.	Maior ênfase nas questões relativas ao uso e à ocupação do solo. Previsão de áreas de preservação nos textos de vários Planos Diretores, mas nem sempre nos zoneamentos. Em três municípios foram previstos conselhos específicos de meio ambiente.	Pela ausência da política de meio ambiente nos Planos Diretores, não foram encontradas metas concretas acerca da temática.	Conforme foi dito, os Planos Diretores de Extremoz, Mossoró e Natal definem objetivos e metas para a política ambiental. Todos adotam zoneamento, sendo que um município o atribui a lei complementar.	Em três Planos Diretores (Capela, Boquim e Tobias Barreto) não há previsão de objetivos e metas. Não há informações claras sobre a questão da espacialização.
Efetividade das propostas: autoaplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica.	À exceção de alguns instrumentos do PD de João Pessoa, não há autoaplicabilidade, e somente um município remete as questões para a lei complementar.	Não há autoaplicabilidade de meio ambiente. Em 22 municípios a questão do meio ambiente aparece como prioridade. Quanto a prever políticas de meio ambiente, 15 Planos Diretores preveem políticas não autoaplicáveis, sete Planos Diretores apenas citam, e outros dez preveem ações dispersas.	Não há autoaplicabilidade em nenhum dos elementos específicos. Em geral são definidas diretrizes genéricas, sem detalhamento, sempre remetendo a legislação complementar específica.	Dentre os seis Planos Diretores analisados, apenas um (Extremoz) apresenta proposições autoaplicáveis.	Não há autoaplicabilidade, mesmo para o zoneamento, já que a delimitação das manchas lançadas nos Planos Diretores é encaminhada para a elaboração das leis de uso e ocupação do solo.

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (4/6)

Regiões/Estados	Nordeste			Sergipe
Indicadores de conteúdo	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Apenas dois Planos Diretores (de Santa Rita e João Pessoa) referem-se à necessidade de integração de algumas políticas.	Entre os municípios da Região Metropolitana do Recife, não foi identificado nenhum capítulo destinado à questão metropolitana, que é abordada por meio da previsão de ações dispersas, centradas em torno da integração ao sistema viário e de transportes. Há diretrizes para integrar o município à região metropolitana, mas não foram definidos objetivos e metas concretas para uma política metropolitana. A competência para a gestão compartilhada e cooperativa com outros municípios metropolitanos foi definida de maneira vaga.	Somente o PD de Teresina incorpora a questão da aglomeração, mas de maneira frágil: aponta para diretrizes genéricas sobre a articulação com outros; e propõe Conselho Administrativo da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina e um Programa Especial de Desenvolvimento da Grande Teresina (que envolve municípios do estado vizinho do MA).	Dentre os Planos Diretores analisados, apenas um (Apoindi), aparentemente, não aborda a questão da integração com municípios vizinhos e com a política estadual.
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Nenhum PD instituiu fundo específico de meio ambiente ou fonte de recursos para tratamento de questões ambientais.	Muitos municípios preveem fundos de desenvolvimento urbano, mas não há informações específicas sobre fundos de meio ambiente.	Nenhum município previu ou instituiu fundo específico de meio ambiente.	Dentre os seis Planos Diretores analisados, três instituem fundos de meio ambiente relacionados ao Fundo Municipal de Urbanização.
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Não há qualquer vinculação de ações ou investimentos aos orçamentos municipais, visto também que não há indicação de prioridades.	A articulação entre as prioridades dos Planos Diretores e o orçamento foi preocupação de 21 dos 35 casos, sendo que, em cinco deles, o tema foi citado superficialmente. Também não houve previsão de criação de fundos específicos.	Três Planos Diretores mencionam de forma genérica a necessidade de compatibilização. Teresina não faz qualquer menção.	Nenhum PD analisado apresentou vinculação entre a Política Ambiental e o orçamento municipal.
				Só N.Sra do Socorro (único da Região da Grande Aracaju) tem diretrizes de integração, mas sem objetivos e metas concretas visando a política metropolitana.
				Não foram instituídos fundos específicos de meio ambiente nem fontes de recursos específicas.
				Nenhuma.

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (5/6)

Regiões/Estados	Nordeste				
Indicadores de conteúdo	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe
Existência de priorização de intervenções.	Nenhum dos Planos Diretores analisados indica ou elege ações prioritárias e ou define prioridades de investimentos.	A preservação ambiental foi considerada prioritária em vários Planos Diretores, mas não há explicitação das intervenções ou dos mecanismos de estabelecimento de prioridades.	Nenhum deles refere-se à priorização.	Não.	Não.
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Somente em um caso houve a menção à criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem, contudo, definir composição ou formas de regulamentação. A maioria dos Planos Diretores institui Conselhos voltados para o controle de políticas públicas, mas não os regulamenta; somente João Pessoa define a composição dos Conselhos de Desenvolvimento Urbano e da Cidade.	Somente dois planos apresentam apontamentos específicos sobre Conselho de Meio Ambiente, mas sem detalhamento sobre o funcionamento dos mesmos. Um Plano Diretor aponta para a realização das Conferências de Desenvolvimento Urbano e de Audiências Públicas, e outro estabelece a criação do Fórum Municipal, órgão colegiado de deliberação superior do Sistema Municipal de Planejamento.		Dentre os seis Planos Diretores analisados, um (Natal) define instrumentos e mecanismos de controle social na política de meio ambiente (Conselho Municipal de Planejamento Urbano e Meio Ambiente – CONPLAM). Os demais Planos Diretores definem o Conselho de Desenvolvimento Urbano ou Conselho das Cidades como instância principal de controle.	Somente em um município (Tobias Barreto) houve menção à criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente, sem, contudo, definir composição ou formas de regulamentação. Em todos os Planos Diretores estudados foram previstos Conselhos das Cidades ou de Desenvolvimento Urbano, com caráter deliberativo (três municípios) ou deliberativo e consultivo (demais municípios).

Quadro 2B: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Nordeste (6/6)

Regiões/Estados	Nordeste				
Indicadores de conteúdo	Paraíba	Pernambuco	Piauí	Rio Grande do Norte	Sergipe
<p>Apenas os dois municípios com população menor que 20 mil habitantes não incorporaram os instrumentos e mecanismos do Estatuto da Cidade. No entanto, nos demais a aplicação dos mesmos exige regulamentação por lei específica, à exceção de alguns instrumentos do PD de João Pessoa. E somente o município de Campina Grande estabeleceu prazo para elaboração da legislação complementar.</p> <p>Observações finais.</p>	<p>Foi considerado um avanço a incorporação da dimensão ambiental na leitura físico-territorial e nas proposições da maioria dos Planos Diretores. Não há, entretanto, detalhamento de instrumentos e políticas específicas de meio ambiente.</p>	<p>Somente um município apresenta a estrutura, os órgãos envolvidos, os espaços de participação, as atribuições e o funcionamento de um Sistema de Gestão, garantindo a participação da sociedade. Embora com graus diferenciados de abordagem ambiental, nenhum dos municípios apresenta política efetiva de meio ambiente</p>	<p>A despeito da centralidade conferida ao zoneamento ambiental nos Planos Diretores analisados, na análise específica comenta-se a dificuldade encontrada em alguns municípios para acessar o mapeamento das propostas, o que compromete a aplicabilidade dos mesmos.</p>	<p>A dimensão ambiental foi incorporada na leitura físico-territorial e nas proposições da maioria dos Planos Diretores. Contudo, como em outros estados, sente-se falta de concreude ou de condições de implementação das propostas.</p>	

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

Quadro 3: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais dos estados da região Centro-Oeste (1/4)

Regiões/Estados		Estados		
Indicadores de conteúdo	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul
Universo analisado.	Cinco municípios analisados segundo porte/ faixa populacional: Alexânia, Formosa, Novo Gama, Luziânia e Brasília.	Quatorze municípios analisados segundo porte/ faixa populacional: Bonfinópolis, Hidrolândia, Bela Vista de Goiás, Jaraguá, Niquelândia, Porangatu, Morrinhos, São Luis de Montes Belos, Caldas Novas, Senador Caneado, Trindade, Anápolis, Aparecida de Goiânia e Goiânia.	Oito municípios analisados: Cuiabá, Várzea Grande, Sinop, Tangará da Serra, Sorriso, Juína, Barra do Bugres e Poxoréu. Não houve estudo de caso.	Cinco planos analisados: Anastácio, Campo Grande, Corumbá, Dourados e Rio Brillhante, sendo Campo Grande utilizado para o estudo de caso.
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	Não há informação.	Objetivos genéricos para a política ambiental, em geral sem definição de diretrizes específicas.	Apenas o município de Tangará da Serra define diretrizes específicas de proteção do patrimônio natural. Os Planos Diretores de Cuiabá e Barra do Bugres definiram apenas a necessidade de uma Política de Meio Ambiente; Poxoréu definiu um prazo para elaboração do Código Municipal de Meio Ambiente. O Plano de Sorriso estabelece a criação de um Plano Municipal de Meio Ambiente, sem maiores detalhamentos.	Além de diretrizes genéricas de meio ambiente, os Planos de Anastácio e Dourados transferem o mapeamento para Leis de Uso do Solo posteriores; os planos de Campo Grande e Corumbá adotam zoneamento funcional com áreas de preservação ambiental; e o plano de Rio Brillhante não define zoneamento.
Existência de tratamento específico de questões de caráter regional.	Não há informação.	Não há informação.	Os Planos de Tangará da Serra e Poxoréu são mais específicos em relação a questões locais.	O Plano de Corumbá define zonas de indução e zonas de restrição de adensamento em função das características de unidades ambientais: região pantaneira, morros e áreas de patrimônio protegido.
Articulação entre as diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	Não há informação.	Não há informação.	Não há informação.	Não há informação.

Quadro 3: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais dos estados da região Centro-Oeste (2/4)

Regiões/Estados		Estados	
Indicadores de conteúdo	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso
Definição de instrumentos específicos que visem à sustentabilidade ambiental.	Não há informação.	Zonamento com definição de zonas de proteção ambiental na maioria dos Planos Diretores; previsão de regulamentação de usos restritos via aplicação de legislação ambiental, códigos e programas específicos em oito deles; e previsão de Plano Municipal de Meio Ambiente em São Luis de Montes Belos.	Apenas no Plano Diretor de Juína, com a criação de Zona de Ocupação Controlada por Fragilidade Ambiental e a utilização de Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) e definição de Zona Especial de Interesse Ambiental (ZEIA).
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social.	Não há informação.	Em três municípios (Bonfinópolis, Niquelândia e Trindade) há referência à remoção de moradias localizadas em áreas de preservação, áreas de risco, terrenos insalubres e áreas públicas.	Não há informação.
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	Não há definição de metas ou propostas concretas.	Não há definição de metas, o que torna as diretrizes inócuas.	Definição de princípios e diretrizes, sem concretização de estratégias e propostas.
Efetividade das propostas: autoaplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica	Alto grau de generalidade; ausência de meios, instrumentos e fontes de recursos.	As políticas expressas nos Planos Diretores não são, em geral, autoaplicáveis.	Referências a macrozoneamento e definição de áreas especiais apenas em Corumbá e Campo Grande. À exceção de Campo Grande, os planos ficaram limitados à definição de princípios e diretrizes, remetendo o estabelecimento de instrumentos a leis específicas.
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Não há informação.	Não há informação.	Diretrizes de articulação com o estado e com a União para a integração de políticas de meio ambiente e recursos hídricos em Corumbá.

Quadro 3: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais dos estados da região Centro-Oeste (3/4)

Regiões/Estados	Estados			Mato Grosso do Sul
Indicadores de conteúdo	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Não há referência à criação de fundos específicos.	Em dois municípios, além de Goiás, onde a origem dos recursos foi associada a Termos de Ajustamento de Conduta.	Somente em Poxoreú houve a criação de um fundo único de urbanização para atendimento das prioridades do Plano. Não há menção à origem dos recursos.	Criação de fundo específico em Anastácio e Dourados.
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Não há vinculação explícita ao orçamento municipal.	Nenhuma vinculação relativa aos orçamentos municipais.	Todos os Planos analisados se relacionam de forma genérica com os orçamentos municipais. Apenas em Tangará da Serra, parece haver vinculação.	Os Planos não estabelecem vinculação com orçamento municipal, remetendo às leis orçamentárias. Orçamento Participativo citado em Anastácio e Dourados.
Existência de priorização de intervenções.	Não há definição de quais intervenções são prioritárias.	Não há informação.	Apenas em Tangará da Serra, algumas intervenções sendo, inclusive, candidatas a recursos do PAC.	Os Planos não definem prioridades nem orientam os investimentos em obras do PAC.
Definição de instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Existência de Conselho de Planejamento Territorial em Brasília e de Conselho Municipal de Meio Ambiente e Política Urbana em Formosa e Alexânia, este último com composição paritária. Previsão de Conselho da Cidade em Novo Gama e Luziânia, conselhos a serem criados pelo executivo municipal.	Nenhuma referência a Conselhos específicos de Meio Ambiente; criação de conselhos integrados em seis municípios (da Cidade, de Desenvolvimento Urbano, de Desenvolvimento Social); e nenhum instrumento de controle social em oito municípios.	Em todos os municípios é proposto que o controle social seja exercido pelos Conselhos da Cidade ou Conselhos de Desenvolvimento Urbano constituídos. De forma genérica, são recomendadas consultas à sociedade, debates, audiências e conferências, Estudos de Impacto de Vizinhança e programas específicos de comunicação social.	Instituição de conselhos nos cinco planos analisados, mas o relatório não esclarece se esses conselhos são de meio ambiente ou desenvolvimento urbano. Não são abordados aspectos relativos à composição ou ao caráter deliberativo ou consultivo dos mesmos.

Quadro 3: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais dos estados da região Centro-Oeste (4/4)

Regiões/Estados	Estados			Mato Grosso do Sul
Indicadores de conteúdo	Distrito Federal	Goiás	Mato Grosso	Mato Grosso do Sul
Observações finais.	A ausência da dimensão territorial expressa uma visão fragmentada do desenvolvimento urbano e de suas consequências no meio ambiente.	A política ambiental é manifestada de maneira genérica, sem expressar territorial e sem considerar as especificidades locais.	O estado é marcado por grande complexidade ambiental, sendo composto pelo pantanal, pela floresta amazônica e por formações de cerrado, fato que, de maneira geral, não é traduzido pelos Planos Diretores analisados.	Os Planos Diretores analisados restringem-se à definição de diretrizes genéricas e à delimitação de áreas de interesse ambiental. Não há instrumentos de gestão, tais como licenciamento ambiental, EIV e instituição de APAs, ou adoção de códigos ambientais.

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio

Quadro 4: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sudeste (1/4)

Regiões/Estados		Sudeste			
Indicadores de conteúdo	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro	São Paulo	
Universo analisado.	Cinquenta e quatro municípios analisados, segundo porte/faixa populacional.	Treze municípios analisados segundo porte/faixa populacional e meso regiões, sendo quatro metropolitanas: Vitória Cariacica, Vila Velha, Guarapari, Cachoeiro, Colatina, Linhares, Pinheiros, São Gabriel de Palha, Conceição da Barra, Afonso Claudio, Santa Tereza e Anchieta.	Vinte e oito planos analisados, referentes a municípios com tipologias diversas e diferentes graus de urbanização.	Noventa e dois municípios analisados, selecionados segundo porte/faixa populacional, localização no contexto do território estadual (regiões metropolitanas, zona litorânea, norte-noroeste e sul-sudeste) e por serem municípios que definiram ZEIS e Conselhos Gestores de Política Urbana em seus PDs e que obtiveram recursos do PAC e do FNHIS.	
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	87% dos municípios estabelecem diretrizes específicas de meio ambiente, havendo objetivos mais concretos naqueles de maior porte.	78% estabelecem diretrizes específicas (relativas a recursos hídricos, qualidade da água, aspectos paisagísticos, áreas de risco e arborização urbana).	Todos os planos apresentam diretrizes de meio ambiente, em geral bastante genéricas e semelhantes, com exceção de algumas especificidades municipais relativas à recuperação de áreas degradadas por atividades econômicas desenvolvidas em cinco municípios.	91,3% dos planos analisados definiram diretrizes específicas de meio ambiente. Entretanto, somente 31,5% deles previram a elaboração de Planos Municipais de Meio Ambiente.	
Existência de tratamento específico de questões de caráter regional	Não há informação.	Áreas de proteção permanente em ilhas marítimas e zonas litorâneas.	O Plano de Macaé propõe um Plano de Gerenciamento Costeiro, mas, em geral, não são tratadas questões ambientais de caráter regional. Apenas quatro Planos apresentaram delimitação de “áreas de risco de inundações”, a despeito dos frequentes problemas com enchentes que muitos dos municípios em questão apresentam.	Não há informação.	
Articulação entre as diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	Não há informação.	Não há informação.	Na forma de diretrizes, há vinculação de meio ambiente com saneamento e saúde, principalmente. Em apenas um caso (Campos) há proposta de criação de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Urbana com objetivos que integram políticas setoriais.	Não há informação.	

Quadro 4: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sudeste (2/4)

Regiões/Estados		Sudeste		
Indicadores de conteúdo	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro	São Paulo
Definição de instrumentos específicos que visem à sustentabilidade ambiental	Em geral, os instrumentos estão restritos à definição de áreas de proteção ambiental. Licenciamento ambiental e Estudos de Impacto de Vizinhança em municípios de maior porte estão, na maior parte das vezes, dependentes de regulamentação específica.	O mais frequente é o zoneamento: zonas de restrição ambiental em 78% dos municípios e instrumentos de controle ambiental em 57%. Agências de 21 em Anchieta, Vila Velha e Vitória. Áreas de Interesse Turístico em Conceição da Barra, Santa Tereza, Guarapari e São Mateus. Exigência de taxa de permeabilidade em Cachoeiro do Itapemirim. Áreas de conexão ecológica em Anchieta e Guarapari, e de proteção de mananciais em Linhares e Conceição da Barra. Não há referências a EIA e EIV.	Em 11 planos há previsão de Plano Municipal de Meio Ambiente; em seis, Licenciamento Ambiental; em seis, códigos ambientais; em seis, Planos de Recuperação de Recursos Hídricos; Planos de áreas verdes, em três; e de arborização pública, em seis. Todos os planos apresentam macrozoneamento, sendo seis deles sem delimitação em mapa e remetendo a lei específica. Rio das Ostras prevê EIA para parcelamentos com mais de 50ha.	Não há informação.
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social.	Apenas nos municípios de maior porte, dispositivos relacionados à ocupação de áreas de risco por assentamentos informais precários.	Não há informação.	Dispositivos presentes em três planos: Queimados, Seropédica e Campos.	Não há informação.
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	Não há informação.	Não há definição de metas ou propostas concretas. Espacialização através de zoneamento e definição de unidades de conservação, remetidas a regulamentação por lei específica.	Não há estabelecimento de metas concretas, sendo os objetivos de maior concretude aqueles que dizem respeito à elaboração de planos específicos para aspectos ambientais locais.	Não há informação sobre o estabelecimento de metas concretas, mas em 85,4% dos planos analisados foram criadas zonas especiais para questões ambientais.
Efetividade das propostas: aplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica.	Propostas aplicáveis dependentes de regulamentação em 78% dos municípios.	Reduzido grau de efetividade.	Em geral, os instrumentos não são auto-aplicáveis, sendo muito genéricos e necessitando de regulamentação através de lei específica. Exceção para a definição de áreas de restrição ambiental (em 17 Planos) e unidades de conservação (em 13 Planos) através de zoneamento.	Não há informação.

Quadro 4: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sudeste (3/4)

Regiões/Estados		Sudeste		
Indicadores de conteúdo	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro	São Paulo
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Não há informação.	Em geral não há referência à necessidade de articulação entre municípios e níveis de governo. Em cinco municípios há referência à necessidade de convênios com o Governo Federal.	Adequação da legislação municipal às legislações Federal e Estadual e Licenciamento Ambiental. Vários Planos priorizam a ação articulada com outros municípios no que se refere à política de recursos hídricos, no âmbito da área de abrangência de bacias hidrográficas. Há referência a projetos que extrapolam os limites municipais em um dos Planos.	Não há informação.
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	76% dos municípios não instituíram fundos específicos. Em alguns casos há Fundos de Desenvolvimento Urbano.	Nenhum município criou fundo específico. Em Vitória foi criado um Fundo de Desenvolvimento Urbano.	Vinte e um Planos Diretores não fazem menção à existência ou à criação de um fundo municipal de meio ambiente. Niterói e Búzios são os únicos municípios a especificar a origem dos respectivos recursos.	20% dos planos analisados instituem fundo específico de meio ambiente, e em 10,9% prevê-se a utilização de recursos de fundos de desenvolvimento urbano para questões ambientais. Não há informação sobre a previsão de origem dos respectivos recursos.
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Em 80% dos municípios não há vinculação com o orçamento; em 17% existe vinculação, sem coerção para o cumprimento das metas.	Apenas em Anchieta há vinculação com o orçamento, através de recursos destinados à mitigação de impactos por obras públicas municipais.	Não foram observadas definições relativas ao orçamento municipal.	Não há informação.
Existência de priorização de intervenções.	Não há informação.	Não há informação.	Não foram registradas definições de prioridades para investimentos.	Não há informação.

Quadro 4: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sudeste (4/4)

Regiões/Estados	Sudeste			
Indicadores de conteúdo	Minas Gerais	Espírito Santo	Rio de Janeiro	São Paulo
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Criação de Conselhos Municipais de Meio Ambiente ou de Política Urbana em 50% dos municípios analisados.	Somente em Vila Velha e Vitória há criação de Conselho Municipal de Meio Ambiente; nos demais municípios, Conselhos Municipais de Desenvolvimento, do Plano Diretor ou de Desenvolvimento Urbano.	Somente treze Planos Diretores prevêem algum instrumento de participação e controle social, como Conselhos de Meio Ambiente ou realização de audiências públicas. Em onze municípios o EIV é aprovado com alguma forma de participação. A iniciativa popular de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano foi prevista em vários Planos, mas somente o de Itaboraí e o de Rio das Ostras definem critérios para a efetivação dos mesmos.	51,1% dos planos analisados criaram Conselhos de Meio Ambiente, mas não há informação quanto ao caráter deliberativo ou apenas consultivo dos mesmos.
Observações finais.	Em geral, políticas de meio ambiente pouco privilegiadas em comparação com as demais políticas públicas. Maiores avanços em municípios de maior porte.	Diretrizes, em geral, genéricas, e instrumentos, muitas vezes, específicos. A ausência de diagnósticos técnicos dificulta a avaliação da compatibilidade dos instrumentos utilizados. Em geral, as áreas rurais não foram divididas em zonas ou tiveram a regulamentação remetida a leis específicas.	Apesar de mais detalhados e abrangentes no que se refere à temática em questão, apenas quatro Planos apresentam a delimitação de "áreas de risco à ocupação humana". A delimitação de áreas de ocupação e de expansão urbana, considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infraestrutura, ocorre em um número bem maior de Planos (doze).	A integração de políticas urbanas e ambientais através de instrumentos de planejamento e o financiamento integrado das mesmas são citados como estratégia para viabilização de articulações inter-setoriais. Entretanto, o relatório não explicita como os Planos Diretores analisados propõem formas de efetivá-las.

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

Quadro 5: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sul (1/3)

Regiões/Estados	Sul	Santa Catarina	Rio Grande do Sul
Indicadores de conteúdo	Paraná		
Universo analisado.	Trinta e três Planos Diretores analisados. Dois foram objeto de estudos de caso: Curitiba e Maringá.	Vinte e quatro municípios analisados.	Quarenta e dois Planos de municípios analisados. Foram realizados dois estudos de caso: Bagé e Porto Alegre.
Existência de diretrizes específicas para a política de meio ambiente.	Em dezoito dos trinta e três municípios foram definidos objetivos e metas para a política do meio ambiente, porém esses objetivos e metas são genéricos.	Diretrizes e objetivos específicos em 79% dos municípios.	O relatório estadual mostra que há diretrizes e metas estabelecidas para se alcançar a sustentabilidade ambiental em 31 Planos Diretores de municípios, mas não detalha quais são eles.
Existência de tratamento específico de questões de caráter regional	Não há informação.	Não há informação.	O estado tem COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento – em funcionamento.
Articulação entre as diretrizes de meio ambiente e outras políticas setoriais.	De modo geral, os Planos Diretores analisados não apresentam integração entre as políticas setoriais. As diretrizes e ações definidas referem-se a questões específicas de cada setor.	Não há informação.	Em 29 Planos Diretores (69% deles) há a preocupação com a integração de políticas setoriais, sendo que em 15 há mecanismos específicos para a viabilização de tal integração.
Definição de instrumentos específicos visando que visem à sustentabilidade ambiental.	Na maioria dos Planos Diretores (25 deles) foram definidos instrumentos voltados para a sustentabilidade ambiental. Os instrumentos mais utilizados referem-se ao zoneamento ambiental, com delimitação de áreas para a conservação dos recursos naturais e para a recuperação e proteção dos recursos hídricos.	Instrumentos específicos definidos em 54% dos municípios: zonas de proteção ambiental e áreas especiais; licenciamento ambiental; programas de educação ambiental; e monitoramento de parâmetros ambientais.	Em 25 municípios analisados (59% do total) os Planos Diretores preveem o EIV, que deverá ser detalhado em legislação posterior. Há diretrizes e metas estabelecidas para se alcançar a sustentabilidade ambiental em 31 Planos Diretores de municípios. Entretanto, apenas dez estabelecem metas concretas para tal fim. Não há menção no relatório de quais são essas metas.
Existência de dispositivos restritivos à moradia de interesse social.	Não há informação.	Em áreas de risco: programas de regularização fundiária em quatro municípios – Camboriú, Xanxerê, Chapecó e Itajaí.	Há restrições à construção de habitação de interesse social, restrições essas apoiadas em possíveis impactos causados ao meio ambiente, em 12 (29%) Planos Diretores.
Existência de metas e/ou propostas concretas e/ou espacializadas.	Em nove municípios (Apucarana, Araucária, Curitiba, Guaratuba, Iguaçu, Pinhais, São Mateus do Sul, São Miguel do Iguaçu e Sertãozinho) foram definidos objetivos concretos, com metas estabelecidas. Não há informação sobre a espacialização das mesmas. Do total de municípios analisados, 27 não previram a elaboração de um Plano Municipal de Meio Ambiente.	Não há metas espacializadas. Em cinco municípios há definição de objetivos, com prazos para regulamentação. São Bento do Sul apresenta matriz síntese com objetivos, projetos e planos de ações.	Não há informações específicas sobre metas espacializadas.

Quadro 5: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sul (2/3)

Regiões/Estados	Sul	Paraná	Santa Catarina	Rio Grande do Sul
Indicadores de conteúdo				
Efetividade das propostas: aplicabilidade ou encaminhamento dos instrumentos via legislação específica.	Na grande maioria dos municípios, a implementação das políticas setoriais depende de regulamentação específica. Apenas nas questões relacionadas ao macrozoneamento, definido em praticamente todos os Planos analisados, pode-se considerar que se trata de um instrumento autoaplicável.	Baixa efetividade em treze municípios e média efetividade em seis dependentes de regulamentação.		Não há informação.
Articulação intermunicipal e/ou com os níveis de governo estadual e federal.	Não há referência explícita a articulações entre níveis de governo. Treze dos municípios analisados estão inseridos em regiões metropolitanas, mas apenas um (Maringá) definiu objetivos concretos de gestão compartilhada e apenas sete municípios incluíram essa possibilidade em seus Planos Diretores.	Não há informação.		Em apenas 11 Planos Diretores há referência à articulação entre as esferas federal, estadual e municipal.
Instituição de fundo específico de meio ambiente e de suas fontes de recursos.	Previsão de fundo específico em nove municípios; oito municípios com definição da origem dos recursos; oito municípios com conselho participativo para gestão do fundo; e seis municípios com diretrizes definidas para utilização dos recursos.	Cinco municípios instituíram fundos específicos de meio ambiente, mas apenas um (Penha) define a origem dos recursos.		Vinte e cinco Planos Diretores preveem um fundo de desenvolvimento urbano, com destinações específicas de recursos. Entre esses 25, em 17 há destinação de recursos especificamente para meio ambiente. Caxias do Sul e Triunfo têm fundo específico de meio ambiente.
Existência de vinculação ao orçamento municipal.	Em cinco Planos há diretrizes de destinação de recursos orçamentários sem definição de percentuais. Nos demais não há qualquer vinculação explícita.	Não há qualquer previsão orçamentária ou vinculação explícita.		Em apenas quatro municípios (10% do total) há previsão de vinculação ou repercussão nas leis orçamentárias municipais (plano plurianual, LDO, Orçamento anual etc).
Existência de priorização de intervenções.	Não há. Em um terço dos Planos, o exercício de priorização de intervenções é atribuído às Conferências das Cidades.	Não há informação.		Não há informação.

Quadro 5: Síntese da abordagem ambiental contida em Planos Diretores Municipais de estados da região Sul (3/3)

Regiões/Estados	Sul	Rio Grande do Sul
Indicadores de conteúdo	Paraná	Santa Catarina
Definição dos instrumentos e mecanismos de participação e controle social.	Em apenas três municípios são propostos conselhos específicos de meio ambiente, sendo três deles concebidos como conselhos integrados de meio ambiente e desenvolvimento urbano. Predominam os conselhos do Plano Diretor, de desenvolvimento Urbano ou da Cidade (em 26 casos), havendo dois conselhos orientados para desenvolvimento rural. Em quatro municípios, incluindo Cascavel e Curitiba, não há órgãos colegiados regulamentados para deliberar sobre questões urbano-ambientais.	Apenas dez municípios criam dispositivos de controle social: conselhos, conferências e audiências públicas.
Observações finais.	Observa-se que, no Paraná, há um avanço em relação à organização para o planejamento e a gestão urbana, o que pode ser comprovado pelo grande número de municípios com Plano Diretor aprovado ou em fase de elaboração. A análise dos Planos Diretores indica, entretanto, que, do total de municípios analisados, em 16 não há previsão de um sistema permanente de planejamento e gestão.	Em 13 municípios (31%) há definição de formas de controle social: conselhos de política urbana, de plano diretor e de meio ambiente. Foram identificados 18 municípios (43%) com conselhos voltados para a política de meio ambiente, formados em grande medida a partir do processo de elaboração dos Planos Diretores.
		Observa-se pelo relatório estadual que os Planos abordam os diversos aspectos mencionados, mas há pouca aplicabilidade e definição de formas concretas de implementação. aparentemente, o processo de elaboração dos Planos fez surgir preocupações e instâncias de discussão sobre a temática ambiental. Não há muitas informações sobre os processos de implementação e gestão das políticas.

Fonte: Pesquisa Nacional de Avaliação dos Planos Diretores Participativos: Relatórios Estaduais dos Estados do Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará, Paraíba, Paraná, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Rio Grande do Sul, Rondônia, Roraima, Santa Catarina, São Paulo, Sergipe, Tocantins e do Distrito Federal, 2010.

5 – Referências Bibliográficas

ACSELRAD, H. Discursos da sustentabilidade urbana. In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 1, 1999. p. 79-90.

_____. Grassroots reframing of environmental struggles in Brasil. In: CAR-RUTHERS, D. V. (ed.) *Environmental justice in Latin America: problems, promise and practice*. London: MIT Press, 2008. p. 75-97.

ARAUJO, R.P.Z. Planejamento urbano e regulação ambiental em nível local – Aspectos comparativos entre os modelos de regulação urbanística e licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades urbanas no Reino Unido e no Brasil. In: *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, Ano 8, No 44. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009. p. 20-35.

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

CARNEIRO, E.J. A oligarquização da “política ambiental” mineira. In: ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D.B. (orgs.) *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

COSTA H.S.M. A trajetória da temática ambiental no planejamento urbano no Brasil: o encontro de racionalidades distintas. In: COSTA, G.M.; MENDONÇA, J.G (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil; trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008.

COSTA, H.S.M. Desenvolvimento urbano sustentável: uma contradição em termos? In: *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 2, 2000. p. 55-71.

MONTE-MÓR, R.L. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. In: SANTOS, M.; SOUZA, M.A.; SILVEIRA, M.L. (Orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994.

ROLNIK, R; PINHEIRO, O. (Coord). *Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades; CONFEA, 2005.

ZHOURI, A.; LASCHEFSKI, K.; PEREIRA, D.B. (orgs.) *A insustentável leveza da política ambiental: desenvolvimento e conflitos sócio-ambientais*. Belo Horizonte: Autêntica, 2005.

CAPÍTULO
VII

O TEMA METROPOLITANO
NOS PLANOS DIRETORES

Benny Schasberg¹
Alberto Lopes²

1 – Introdução

A pesquisa desenvolvida pela Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores destacou como um dos temas relevantes para um exame específico o tema metropolitano. Com esse intuito, foi inserido no roteiro metodológico dos pesquisadores dos estados um item dedicado a verificar a relação do Plano Diretor com a questão metropolitana.

O universo de análise no qual se baseia este texto abrange o conjunto dos Planos Diretores avaliados pela Rede. Assim, foram tomados como base os Relatórios Estaduais de Avaliação dos PD do Rio Grande do Sul, Paraná, Santa Catarina, São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, Espírito Santo, Ceará, Maranhão, Pernambuco, Bahia, Paraíba, Alagoas, Rio Grande do Norte, Goiás, Pará e Amazonas, estados que possuem Regiões Metropolitanas; Mato Grosso, que possui uma Aglomeração Urbana; Distrito Federal, que faz parte de uma Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE); Piauí, cuja capital está incluída em uma; e Mato Grosso do Sul, Tocantins, Roraima, Amapá e Acre, que não possuem nem RM nem AGU³ oficialmente instituídas, apesar de alguns

1 Arquiteto pela UFF, mestre pelo IPPUR/UFRJ, doutor em Sociologia pela UnB, professor associado da FAU/UnB.

2 Arquiteto pela UFF, urbanista e mestre em Organização e Gestão do Território pela UFRJ.

3 A partir deste ponto do texto, poderão ser adotadas as seguintes siglas e acrônimos: PD – Planos Diretores; RM – Regiões Metropolitanas; AGU – Aglomerações Urbanas; RIDE –

deles apresentarem municípios conurbados ou com alguma relação de interação e de trocas com características “metropolitanas” com outros municípios vizinhos. Vale observar também que nesse universo de análise não estiveram incluídos necessariamente os PD de todos os municípios integrantes das respectivas RM, AGU ou RIDE desses estados. Por outro lado, além do conjunto de Planos incluídos nas análises gerais, alguns PD de municípios metropolitanos foram objeto de estudos de caso para uma análise mais aprofundada por parte dos pesquisadores. De qualquer modo, não se trata de uma amostragem estatística, sobre a qual se possam fazer inferências “científicas”.

Por outro lado, vale esclarecer que as leituras aqui realizadas a respeito do tratamento da questão metropolitana nos Planos Diretores não se limitaram às respostas oferecidas pelos pesquisadores exclusivamente àquele item específico sobre o tema metropolitano proposto na metodologia, tendo sido o tema apreendido também em outras dimensões presentes nas informações e nos dados diretamente apresentados, nas avaliações realizadas e mesmo nas entrelinhas deixadas pelos pesquisadores nos textos. Vale destacar os seguintes temas analisados pelos pesquisadores – e tratados em outros capítulos deste livro – em que também são apontadas questões pertinentes ao tema metropolitano nos PD: mobilidade/transportes, meio ambiente, saneamento ambiental, habitação, instrumentos da política urbana, gestão e participação democrática.

Finalmente, considerou-se que a simples avaliação do tratamento da questão metropolitana nas leis que instituíram Planos Diretores de municípios situados nessas regiões não seria capaz de permitir conclusões definitivas sobre o assunto. A partir dessa consideração, com esse escopo e esse olhar, desenvolveu-se uma exploração analítica qualitativa sobre o tratamento do tema metropolitano nos PD, levando-se em conta também uma significativa literatura especializada sobre esse fenômeno particular e instigante do processo da urbanização brasileira.

2 – O marco legal: evolução e contexto da elaboração dos Planos Diretores com foco na questão metropolitana

Uma primeira aproximação ao esforço de análise aqui pretendido remete, de forma sucinta, mas inevitável, ao marco legal do assunto. Ao longo das décadas, a primeira referência relevante, do ponto de vista da base legal, foi a Lei Complementar Nº 14, de 1973, que criou as primeiras oito Regiões Metropoli-

Regiões Integradas de Desenvolvimento.

tanais do país, em resposta às disposições incorporadas ao texto constitucional de 1967 pela Emenda nº 1, de 1969. Logo a seguir, a Lei Complementar nº 20, de 1974, criou a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a partir da fusão dos então estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, uma vez que a ação executiva da gestão era atribuída ao estado, não podendo ser dividida por dois deles. Estava criada assim a primeira safra das nove RM oficiais no país.

Diversos autores, sob distintos ângulos, buscaram analisar as condições e consequências históricas, político-administrativas e socioeconômicas que marcaram as características e intencionalidades subjacentes àquela iniciativa no contexto de planejamento centralista do Regime Militar.⁴ Para os propósitos deste trabalho, cabe registrar que os Planos Diretores (ou Planos de Desenvolvimento Integrados) dos municípios metropolitanos, na época, foram resultado da iniciativa e da orientação técnica e política da hierarquia praticada, em cascata, da esfera federal (apoiada, sobretudo, pelo CNPU e depois pelo CNDU) para a esfera estadual. Naquele período, tanto os governadores dos estados quanto os prefeitos das capitais, incluindo as sedes das RM então criadas e alguns municípios (inclusive metropolitanos) considerados de segurança nacional, eram indicados pelo Presidente da República. Este modelo político hierárquico e simétrico acabou sendo combinado com a aplicação mal sucedida do modelo dominante de planejamento territorial no período, inspirado na teoria dos pólos de desenvolvimento, no qual o centro mais dinâmico das RM (no caso, as capitais) acabou adquirindo preponderância nas decisões e na absorção dos investimentos. Não por acaso, os prefeitos das capitais assumiram o papel de verdadeiros crupiês⁵ do jogo metropolitano naquele período, acentuando o modelo centro-periferia. Desde já, vale observar a herança institucional e territorial deixada por esse período do planejamento governamental em várias RM do país, várias delas sob foco neste trabalho.

Passados cerca de 15 anos e em plena crise da gestão metropolitana – derivada, por sua vez, da crise do modelo político –, a outra referência imprescindível é a Constituição Federal de 1988, que transferiu a prerrogativa de criação das RM para a esfera estadual. Reconhecendo autonomia dos estados para a formulação de estratégias e políticas de organização e gestão de seu território, o novo texto constitucional deixou em aberto a possibilidade de diversificação

4 Entre outros, cf: FARIA, MENDONÇA e ANDRADE, 2008; FERNANDES, 2004; GOUVÊA, 2005; LOPES, 1996; ROLNIK, 2002.

5 No sentido alegórico da figura do profissional de cassino que comanda a mesa de jogo, maneja o recolhimento e o pagamento do dinheiro das apostas.

dos modelos de gestão metropolitana no Brasil. O novo texto constitucional, no seu artigo 25, parágrafo 3º, propiciou ainda o surgimento de outras figuras territoriais, além das RM, como as Aglomerações Urbanas e as Microrregiões.

Desencadeou-se, assim, um ciclo de criação de novas unidades territoriais regionais de diferenciadas dimensões, configurações geográficas, portes populacionais e motivações programáticas na agenda regional, enfatizando-se uma multiplicidade de situações que acabaram por ampliar e diversificar o conceito de “metropolitano”.

Como resposta ao centralismo que caracterizou o período de exceção anterior, a partir de então ganhou força uma postura constitucionalista estadual com franco apelo municipalista, mas que, somada às dificuldades e limitações da gestão metropolitana na época, resultou em um tratamento muito tímido e genérico da questão metropolitana na CF de 1988. Isto repercutiu em muitas das constituições estaduais promulgadas no ano subsequente.

Nos estados menos urbanizados e onde o fato metropolitano era mais incipiente, como no caso do norte do país, as constituições estaduais nada incluíram sobre o tratamento da questão metropolitana. Outras constituições de estados apenas repetiram o que constava da Constituição Federal, sem nada complementar, perdendo a oportunidade de dispor sobre a matéria no contexto regional. Alguns estados, mesmo abrigando importantes RM do país, nada incluíram sobre o assunto em seus textos constitucionais. Outras constituições cuidaram de definições sobre RM, AGU e Microrregião; de exigências de critérios e plebiscitos para criação dessas figuras territoriais e administrativas; de sustentação financeira da gestão; além de outros temas. Em alguns estados, houve destaque para a necessidade de preservação da autonomia municipal em qualquer alternativa institucional imaginada para a gestão metropolitana. Em várias constituições estaduais foram recorrentes as referências às associações e consórcios intermunicipais como alternativas legítimas de resolução de problemas comuns entre os municípios. Houve ainda constituições que consagraram o princípio da compensação financeira para municípios que suportassem ônus decorrente do exercício de funções públicas de interesse comum, caso, por exemplo, da manutenção de manancial de água que abastece vários municípios.

Após a aprovação das constituições estaduais, tramitaram ainda nas Assembleias Legislativas do país várias outras iniciativas de criação de RM e AGU, muitas delas vitoriosas. Nesse processo, além das RM, AGU e Microrregiões, surgiram figuras territoriais como “áreas de expansão metropolitana”, na legislação do estado de Santa Catarina, e o “colar metropolitano”, no estado de Minas Gerais.

No entanto, a legislação estadual e a própria ação política e prestadora de serviços de governo no âmbito estadual pouco ou quase nada avançaram na oferta de garantias e de suporte institucional para a integração dos municípios a um efetivo processo de planejamento capaz de equacionar e favorecer medidas reclamadas pelos cidadãos metropolitanos. Particularmente, muito pouco foi introduzido nas constituições estaduais quanto ao planejamento territorial que, a partir inclusive dos Planos Diretores municipais, pudesse deflagrar respostas a demandas sociais pendentes nessas regiões.

Posteriormente, foi criada, por ato federal, uma nova figura territorial – a Região de Desenvolvimento Integrado (RIDE) –, formada por territórios de mais de um estado ou também do Distrito Federal. Assim, foram criadas a RIDE do Distrito Federal e entorno, composta por municípios do Distrito Federal, de Goiás e de Minas Gerais, em 1998; a RIDE do pólo formado por Petrolina-PE e Juazeiro-BA, em 2001; e a RIDE da Grande Teresina, formada pelos municípios de Teresina-PI, Timon-MA e outros 12 do entorno, também em 2001.

Essas unidades de caráter metropolitano estão assim distribuídas pelas grandes regiões oficiais e pelos estados do país:

- a) na região Sul, o Paraná possui três unidades e o Rio Grande do Sul uma Região Metropolitana, totalizando quatro;
- b) na região Sudeste, São Paulo e Minas Gerais possuem, respectivamente, três e duas unidades; o Rio de Janeiro e o Espírito Santo possuem uma unidade cada, totalizando sete;
- c) na região Nordeste, Ceará, Pernambuco e Bahia possuem, cada um, uma unidade metropolitana; e, por leis estaduais, Alagoas, Maranhão, Paraíba e Rio Grande do Norte constituíram, cada um, uma unidade; com as duas RIDE criadas com municípios do Piauí e do Maranhão e também de Pernambuco e da Bahia, totalizam nove unidades na região;
- d) na região Centro-Oeste, além da RM da capital de Goiás, há ainda a figura da Aglomeração Urbana de Cuiabá e Várzea Grande e a RIDE do Distrito Federal e entorno, incluindo também alguns municípios de Minas Gerais, pertencente à região Sudeste, totalizando três unidades;
- e) na região Norte, Pará e Amazonas possuem, cada um, uma unidade metropolitana, totalizando duas unidades.

Em decorrência desse processo, existem hoje, oficialmente criadas no país, 31 unidades territoriais de planejamento com características generica-

mente identificadas como “metropolitanas”, sendo vinte Regiões Metropolitanas, duas Aglomerações Urbanas e três RIDE. Esse universo alcança hoje quase quinhentos municípios, representando quase 9 % do total de municípios, mas abrigando quase a metade da população total do país.

É notável a diversidade de iniciativas que buscam reconstruir ou articular a gestão pública no território nacional nos últimos anos, tais como consórcios intermunicipais em diferentes modelos, comitês de bacias hidrográficas, fóruns regionais e metropolitanos de múltiplos modelos e propósitos. Essas iniciativas são expressivas da ressonância e da atualidade do apelo da gestão pública compartilhada de parcelas significativas do território que são as áreas metropolitanas.

Outra novidade à disposição, sobretudo, da gestão metropolitana foi criada pela Lei Federal nº 11.107/2005, que instituiu os Consórcios Públicos. Essa nova modalidade de consórcio, ao contrário da limitação do modelo de consórcio horizontal anterior, permitiu que os estados – e, com a participação destes, também a União – pudessem compartilhar com os municípios iniciativas, ações e recursos para a solução de problemas comuns. No entanto, a cultura política brasileira não permitiu ainda que esta lei vingasse como instrumento efetivo de fortalecimento e articulação federativa.

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, a partir de uma ampla mobilização da sociedade civil, tendo como base o Fórum Nacional pela Reforma Urbana, constituiu um marco na tentativa de afirmar a função social da propriedade, promover o direito à cidade e, em particular, criar instrumentos a partir dos quais o planejamento territorial, tendo como prioridade os Planos Diretores, deveria apoiar a implementação de outras agendas sociais, inclusive na escala metropolitana. Na verdade, o Estatuto visava regulamentar os artigos 182 e 183 da CF, mas acabou indo além, constituindo uma espécie de consolidação geral de diretrizes, instrumentos e garantias para o exercício democrático da gestão urbana.

Desde já, é relevante considerar que essa nova safra dos Planos Diretores, examinados na presente pesquisa, remete invariavelmente ao Estatuto da Cidade, uma vez que é este o marco que restabeleceria e revalorizaria o papel dos PD como instrumentos de efetivação do princípio da função social da propriedade. Em seus pressupostos e diretrizes anunciados, invariavelmente os PD incorporaram formalmente as diretrizes do Estatuto. Mas, muito embora o Estatuto tenha estendido o critério de obrigatoriedade de Planos Diretores do artigo 182 da CF para qualquer município integrante de Região Metropolitana, independentemente do tamanho da sua população, a temática metropolitana, quando aparece nos

PD, tende a apresentar tratamento assessório, quando não secundário ou ausente. Assim, pode-se sugerir, inicialmente, que o Estatuto foi tímido e insuficiente a respeito do fato metropolitano, ajudando a explicar, embora não esgote a questão, a baixa presença do enfoque metropolitano nos Planos Diretores analisados.

Vale registrar o fato de que, no curso da longa tramitação do projeto de lei do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, as Regiões Metropolitanas chegaram a ter um capítulo exclusivo. Naquela iniciativa, que resultou frustrada, os estados deveriam observar normas gerais para instituição de Regiões Metropolitanas, tais como:

Estabelecimento de meio integrado de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; cooperação na escolha de prioridades, considerando o interesse comum como prevalente sobre o local; planejamento conjunto das funções de interesse comum, incluído o uso do patrimônio público; execução conjunta das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos proporcionalmente à arrecadação tributária de cada Município; estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Prevaleceu, no entanto, o entendimento de que o Estatuto da Cidade é norma cuja aplicabilidade se dá fundamentalmente por meio do ente municipal, ficando os estados limitados à competência residual em matéria de Direito Urbanístico e submetidos às diretrizes gerais estabelecidas pela legislação federal.

Considere-se ainda que o atendimento à obrigatoriedade de Planos Diretores para municípios de Regiões Metropolitanas, mesmo possuindo menos de 20 mil habitantes, constitui um cumprimento a ainda ser checado. De fato, todos os quase quinhentos municípios metropolitanos aprovaram ou atualizaram os seus Planos? É relevante verificar quantos municípios sujeitos a essa obrigatoriedade factualmente a cumpriram e em que avançaram na questão metropolitana.

De todo modo, a noção de que a população total do município deve ser considerada para efeito da obrigatoriedade dos PD foi reforçada pela Resolução nº 25 do Conselho das Cidades, publicada no Diário Oficial da União de 30/03/2005, que estabeleceu:

Art. 2º – Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus PD até outubro de 2006 são aqueles que não possuem PD, ou tendo aprovado seu PD há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:

I – tenham mais de 20 mil habitantes;

II – integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º – Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§2º – Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual, nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDES), instituídas por legislação federal.

De fato, e de maneira geral, em que pese tanto a CF quanto o Estatuto da Cidade se referirem à obrigatoriedade de PD para cidades com população acima de 20 mil habitantes, na prática esse tamanho acabou por ser tomado como o tamanho da população total do município, o que, em muitos casos, pode ter provocado grandes distorções. Houve casos – no Amazonas, por exemplo – em que municípios metropolitanos apresentaram uma população rural duas vezes maior do que população urbana. Se, por um lado, o critério de proporcionalidade entre a população urbana e a rural dos municípios não é relevante, por outro lado, exige aproximações e estratégias metodológicas específicas em cada contexto regional, pensando-se em uma gestão metropolitana que possa dar conta das necessidades e potencialidades de integração próprias de cada município. Tudo isso sem entrar no mérito dos critérios adotados no país para orientar as estatísticas oficiais na contagem da população urbana e rural.

Além disso, há de se considerar o fato dos dados demográficos oficiais do IBGE considerados serem, em grande parte, do último Censo (ano 2000). A perspectiva de realização e divulgação próxima do Censo de 2010 irá apontar certamente um novo cenário para o enquadramento dos municípios naquela exigência. Para os municípios metropolitanos, no entanto, deverá continuar a valer a obrigatoriedade irrestrita dos PD para qualquer tamanho populacional.

No caso da obrigatoriedade de plano de transporte urbano integrado para município com mais de quinhentos mil habitantes, compatível com o Plano Diretor ou nele inserido, é significativo observar que o Estatuto não estabeleceu diretrizes com vistas à elaboração de Planos Diretores, ou mesmo desse próprio plano diretor de transportes obrigatório, com visão metropolitana ou consorciada. Os relatórios dos pesquisadores sobre os Planos Diretores que serviram de base para este trabalho não registraram referências a tais planos

de transportes, uma exigência que enquadraria cidades como Rio de Janeiro, Curitiba, Manaus, Porto Alegre e outras.

Por outro lado, é plausível considerar que a limitação da legislação federal não pode ser evocada necessariamente como impedimento para a esfera do legislador estadual, assumindo-se a oportunidade de serem construídas legislações suplementares mais conformes às realidades regionais. Porém, não foi o que ocorreu. Mesmo nos estados em que se estabeleceu a obrigatoriedade de todos os municípios, independente de tamanho de sua população, terem seus Planos Diretores – como os estados de São Paulo e Paraná –, tampouco se pode observar uma orientação explícita no sentido da busca de uma visão metropolitana na elaboração de seus PD.

Enfim, embora esses constrangimentos não possam ser vistos de modo determinístico ou estrutural, não podem deixar de ser ponderados na análise do alcance e das limitações da presença do enfoque metropolitano nos PD. Ao fim e ao cabo, parece ainda prevalecer uma expectativa de integração metropolitana a partir da iniciativa da esfera federal, porém não mais identificada com uma política (e uma Política) que renegue um cenário igualmente de expectativas democráticas nas relações federativas.

3 – Os contextos regionais em que foram elaborados e sobre os quais buscam incidir os Planos Diretores

Em que pese o fenômeno da urbanização (e, particularmente, da metropolização) brasileira ser originário de dinâmicas estruturais, de ordem geral, a sua expressão no território nacional apresenta diversidades regionais relevantes, pensando-se no papel que os Planos Diretores podem e devem ter sobre dinâmicas específicas relacionadas ao desenvolvimento econômico, à regulação do mercado imobiliário, ao combate às desigualdades sociais, à proteção do meio ambiente e à promoção da produtividade global das cidades como lugares por excelência de plenas liberdades, meios e condições para a realização da vida dos seus cidadãos.

Para uma melhor compreensão desses contextos regionais em que foram elaborados (e sobre os quais buscam incidir) os PD considerados na pesquisa, é pertinente considerar dados e indicadores relevantes apresentados nos relatórios dos pesquisadores. Esses dados não permitem análises muito profundas sobre cada contexto, até mesmo porque esse não era o foco do trabalho; mas

nos dão pistas sobre fatores condicionantes dos Planos e sobre seus objetos. Trata-se, na verdade, de lançar um olhar sobre posições relativas ou diferenças de contexto entre as regiões que podem favorecer ou dificultar o alcance dos Planos; mais do que isso, que podem exigir mudanças radicais nos próprios paradigmas que costumam inspirar a concepção, o processo de elaboração e o próprio conteúdo dos PD. Afinal, em periferias muito pobres os investimentos públicos tendem a ser mais subsidiados, enquanto em periferias menos pobres o maior potencial de retorno desses investimentos tende a estimular a oferta de infraestruturas e serviços, e assim por diante.

Antes de tudo, de um ponto de vista histórico-geográfico, o conjunto das RM, AGU e RIDE situa-se, predominantemente, no lado oriental da linha imaginária que dividiria o país do seu ponto mais setentrional ao mais meridional, tendendo a uma forte concentração na costa litorânea e atlântica do território nacional. As exceções das recém criadas RM de Manaus-AM e AGU de Cuiabá-Várzea Grande-MT são as que confirmam a regra, pois só nas últimas décadas a rede urbana veio se expandindo com padrão concentrador para o oeste do país.

Tratando mais diretamente dos estados considerados para efeitos desta avaliação, serão feitos abaixo alguns registros referentes aos seus quadros econômico-sociais, bem como à descrição do quantitativo de PD municipais considerados nos Relatórios e nos estudos de caso selecionados. Cabe assinalar que a seleção de estados é bastante heterogênea, inclusive quanto à presença do tema metropolitano no relatório estadual, o que repercute na desigualdade e extensão das observações que serão feitas.

O Amazonas é um estado reconhecido por sua vasta e complexa dimensão territorial, com população predominantemente urbanizada (75%) e com taxa de crescimento anual acima da média nacional, alcançando 4,53% na virada do milênio. Foram oito municípios selecionados para análise no Relatório Estadual. A maioria deles é de base econômica fortemente calcada no extrativismo, na agropecuária e na pesca. Cabe destacar as exceções nos casos de Parintins, que abriga o parque industrial mais desenvolvido do interior, e de Manaus, com o pólo de intensa atividade comercial e industrial que já caracteriza a capital desde o estabelecimento da Zona Franca. Este último foi tomado como estudo de caso da pesquisa. Vale a pena destacar a importância exemplar do meio ambiente, mesmo nas cidades do estado, para os Planos Diretores.

O Pará, estado com municípios de imensas extensões territoriais, possui uma economia fortemente baseada no extrativismo e na agropecuária, portanto atividades essencialmente não urbanas. O estado possui uma base de

arrecadação tributária urbana fraca, com exceção do município de Belém, a capital, onde foi empreendido um bem sucedido esforço de atualização da base cadastral.⁶ Os indicadores sociais do estado, a julgar pelo IDH estadual (0,755) e pelo déficit habitacional do estado, que alcança 25,1 %, permanecem em posições muito desfavoráveis. No Relatório Estadual da pesquisa foram analisados os PD de 23 municípios, e deste universo apenas três municípios integram a RM de Belém – Benevides, Marituba e Ananindeua, sendo que este último foi tomado como estudo de caso.

O Maranhão possui uma economia estadual na qual predominam o extrativismo, a exploração agrícola e os serviços. A capital, São Luís, apresenta algum grau de industrialização. É fenômeno conhecido no estado a perda de população do campo para as cidades e para outros estados. Com isso, a pressão urbanizadora exacerbou a demanda por terra, habitação e serviços urbanos, induzindo talvez a tendência à metropolização. Agreguem-se a esse processo os baixos indicadores sociais ostentados pelo estado. O IDH do estado é dos mais baixos do Brasil (0,683), só ficando acima do IDH de Alagoas, o mais baixo de todos os estados. O déficit habitacional do Maranhão, de 59,3%, é o maior de todos os estados do Brasil (IPEA, 1998). Para ilustrar o nível da demanda por terra urbanizável, habitação e serviços urbanos nos municípios pesquisados, o déficit habitacional chega a 27,84% do total de domicílios existentes em São Luís e a 54,84% no município metropolitano de São José de Ribamar. Cabe observar o quanto um indicador negativo como esse, relativo ao déficit habitacional do município de São José de Ribamar, representa em termos da sua associação a outros indicadores. Trata-se, na verdade, de considerar outras demandas combinadas com o mero déficit habitacional, como saneamento e mobilidade, por exemplo.

Foram analisados os PD de 24 municípios, sendo a RM de São Luís formada por seis municípios. São José de Ribamar foi o outro município metropolitano analisado, além da capital, tomada como estudo de caso. O município de Timon, que integra a RIDE com Teresina-PI, também foi analisado.

No Piauí, embora o grau de urbanização da população venha crescendo, ele ainda está abaixo da média brasileira. O Censo de 1991 foi o primeiro a registrar predomínio da população urbana no estado, que alcançou 52% naquele ano e chegou a 64,1% segundo a Contagem de População de 2007. Já do ponto de vista econômico, o ritmo de crescimento do PIB *per capita* vem apresen-

6 Referimo-nos à montagem, pela Prefeitura de Belém, com apoio do BNDES, de um Cadastro Territorial Urbano Multifinalitário, que atualizou e ampliou a arrecadação do IPTU do município.

tando significativo crescimento na década atual e, desde 2003, supera a média do crescimento nacional, acompanhando o ritmo da região Nordeste. Conforme destaca o Relatório Estadual, esse crescimento resulta principalmente do desenvolvimento econômico do sul do estado, onde despontam as atividades ligadas à cultura da soja no cerrado piauiense. Contudo, a presença do setor público na economia do estado não é desprezível, chegando a 26% de participação. A dinâmica urbana do estado ainda está muito vinculada às atividades de comércio e serviços, muito concentradas em Teresina. A capital prevalece sendo o centro principal da rede urbana do estado, transbordando sua área de influência para os estados vizinhos. Foram analisados, além de Teresina, mais três municípios (Parnaíba, Picos e Corrente), sem estudo de caso.

No Ceará, chama a atenção o papel proeminente da RM de Fortaleza, que chega a representar 42% da população do Ceará e a concentrar 67% dos empregos formais gerados no estado. Somam-se a essa superconcentração os baixos indicadores sociais do estado. Foram analisados os PD de 22 municípios, incluindo Aquiráz, Chorozinho, Eusébio, Pacatuba e a capital, que conformam a RM de Fortaleza. Os estudos de caso foram os municípios de Juazeiro do Norte (cujo PD é anterior ao Estatuto da Cidade), Iraçaubá e Beberibe.

O estado de Alagoas é o segundo menor estado brasileiro, e sua população, distribuída em 102 municípios com alta densidade demográfica (101,3 habitantes/km²), ocupa o primeiro lugar na região Nordeste e o quarto lugar no país. Alagoas é hoje o estado mais pobre do Brasil, o que possui a menor renda real média e a maior proporção de pobres. O PIB *per capita* alagoano é o 3º mais baixo do país, ficando à frente só do Maranhão e do Piauí. A composição do PIB do estado mantém o item “serviços” com grande preponderância sobre a indústria e a agropecuária. Alagoas cresce menos que a média nordestina. No período de 1991 a 2007, teve uma tendência de crescimento das taxas de urbanização, que passaram de 58,94% para 71,87%. Quatro pontos devem ser destacados com relação às características demográficas: o peso de Maceió, o grande número de municípios com pequena representação populacional, a representatividade da população rural e a densidade demográfica relativamente alta.

Alagoas possui 102 municípios, dos quais 51 estavam obrigados a realizar seus Planos Diretores. Foram analisados 11 municípios para esta pesquisa, dos quais três (27,3%) pertencem à Região Metropolitana de Maceió: Maceió, Marechal Deodoro e Barra de São Miguel.

A Bahia tem uma população de 13.950.146 habitantes (IBGE, 2000), distribuídos em 417 municípios, com uma densidade demográfica de 24,7 habitan-

tes/km². O PIB *per capita* do estado é um dos menores do país (R\$6.350,60 em 2004), com 26,59% das famílias vivendo com até ¼ de salário mínimo, e 48,21% vivendo com até ½ salário mínimo. Com uma taxa de urbanização de 67,1% em 2000 (contra 81,3% da média nacional), o estado da Bahia ainda apresenta uma presença significativa de municípios majoritariamente rurais (233, em um total de 417) do ponto de vista da distribuição de sua população. As taxas de urbanização superiores a 75% são minoritárias nos municípios do estado e encontram-se presentes numa faixa, relativamente estreita, paralela ao litoral do estado e em raros centros de modernização agrícola em pontos extremos do território.

Como parte desse território, encontramos uma rede de cidades ainda bastante frágil, em termos de sua abrangência territorial, desigualmente distribuída e muito concentrada do ponto de vista hierárquico: os municípios com até dez mil habitantes representam 70% do total de municípios do estado. A rarefação da rede de cidades médias e de capitais regionais aguça ainda mais essa situação, considerando o imenso território por elas atendido. A Região Metropolitana de Salvador – única região metropolitana presente no estado – representa apenas 7,7% dos municípios baianos, mas concentra mais de 80% dos fluxos econômicos e sociais do estado. Foram analisados planos diretores de 47 municípios, dos quais sete são pertencentes à Região Metropolitana.

A Paraíba tem uma população de 3.443.825 de habitantes (IBGE, 2000), com densidade demográfica de 61,05 habitantes/km², distribuídos majoritariamente (71%) em áreas urbanas. Apesar da predominância da população urbana, a malha municipal no estado é maciçamente constituída por municípios de pequena concentração populacional. As maiores concentrações populacionais se encontram em João Pessoa e em Campina Grande (maior e mais populoso município do interior, considerado um dos principais pólos industriais e tecnológicos da região Nordeste), que reúnem, respectivamente, 702.235 habitantes e 383.764 habitantes (IBGE, 2007). A Paraíba apresenta significativas taxas de vulnerabilidade das famílias residentes. Segundo os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano em 2000, a renda *per capita* média no estado era o equivalente a um salário mínimo, com aproximadamente metade dos chefes de domicílios considerados pobres (55,3%), ou seja, com uma renda domiciliar *per capita* equivalente a ½ salário mínimo.

Na Paraíba, 27 municípios possuíam população maior que vinte mil habitantes em 2000 (IBGE). Os municípios de Campina Grande, João Pessoa, Monteiro, Patos e Santa Rita foram analisados nesta pesquisa. Também foram analisados os Planos dos municípios de Monte Horebe e de São José de Piranhas,

que, apesar de terem menos de vinte mil habitantes, tiveram seus Planos Diretores elaborados. Ambos os municípios tiveram seus Planos elaborados dentro de um contrato com a Fundação de Ciência, Aplicações e Tecnologia Espaciais – FUNCATE para a elaboração de Planos Diretores municipais para municípios do Nordeste setentrional diretamente impactados pelo projeto de integração do Rio São Francisco, com bacias hidrográficas do Nordeste setentrional – PISF.

O estado da Paraíba possui duas regiões metropolitanas: Região Metropolitana de João Pessoa e Região Metropolitana de Campina Grande. A RM de João Pessoa foi criada em 2003; a RM de Campina Grande foi criada em 2009, e sua população está estimada em 687.545 habitantes (2009). Os municípios paraibanos com Planos Diretores analisados neste estudo reuniam uma população de 1.318.766 habitantes (IBGE, 2007). Os municípios analisados possuem, na sua maioria, altas taxas de urbanização. João Pessoa e Santa Rita integram a região metropolitana de João Pessoa e possuem taxa de urbanização de 100% e 86,39%, respectivamente. Campina Grande possui taxa de urbanização de 95,4%.

O estado de Pernambuco tem uma população de 8.607.577 habitantes (IBGE, 2007), com uma taxa de urbanização de 75,77% e uma densidade demográfica de 88,84 habitantes/km². Essas taxas foram crescentes nas últimas três décadas, inclusive a da população residente nos pequenos municípios, em domicílios urbanos, que é a predominante. A população está distribuída em 184 municípios e um território estadual. Pernambuco apresenta altas taxas de vulnerabilidade das famílias residentes. O analfabetismo funcional, em 2000, correspondia a 61,65% das pessoas com 25 anos de idade ou mais. Segundo os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2004), a renda *per capita* média no estado era de R\$ 97,68, enquanto o salário mínimo no mesmo ano era de R\$ 151,00.

A metrópole recifense comanda a rede urbana local. Caracteriza-se por uma extensa área de influência direta, que extrapola os limites estaduais. No estudo “Regiões de Influência de Cidades”⁷ (IBGE, 2007), Recife comanda uma *rede de primeiro nível*, a quarta rede mais populosa do país, e atinge 10,3% dos habitantes brasileiros (18.875.595 pessoas). Até dezembro de 2008, 68 Planos encontravam-se aprovados pelas câmaras municipais de vereadores, dos quais 35 foram objeto deste estudo; catorze Planos estavam finalizados, mas tramitavam nas Câmaras de Vereadores; onze Planos estavam em desenvolvimento; e em apenas oito municípios o processo de elaboração e/ou revisão dos PD

7 O estudo caracteriza e hierarquiza as redes formadas pelos principais centros urbanos do país, baseado na presença de órgãos governamentais, de grandes empresas e na oferta de equipamentos e serviços urbanos.

não tinha iniciado. Para fins de planejamento, o governo estadual promoveu em 2003 uma adequação da regionalização existente (19 Microrregiões) em 12 territórios que foram denominados Regiões de Desenvolvimento (RD).⁸

A RD metropolitana é a mais populosa. Além da Região Metropolitana do Recife (RM Recife), essa RD inclui o Território Estadual de Fernando de Noronha. A RM Recife foi institucionalizada pela Lei Federal nº 14 de 1973, é formada por 14 municípios e concentra 44,11% da população (3.657.335 habitantes) em 2,81% do território estadual (IBGE, 2007). Concentra também a maior parte do PIB estadual (65,1%) e as mais expressivas dinâmicas urbanas. A RD Sertão do São Francisco contém parte da Região Integrada de Desenvolvimento (RIDE) Petrolina-Juazeiro. A RIDE Petrolina-Juazeiro é interestadual e abrange quatro municípios de Pernambuco (Petrolina, Lagoa Grande, Santa Maria da Boa Vista e Orocó) e quatro municípios da Bahia (Juazeiro, Casa Nova, Sobradinho e Curaçá). Em Pernambuco, a RIDE reúne 342.310 habitantes.

Os municípios pernambucanos com Planos Diretores analisados neste estudo reuniam uma população de 4.975.995 habitantes. Esse total representa aproximadamente 60% da população do estado (IBGE 2007), sendo que $\frac{2}{3}$ dos domicílios estavam localizados na Região Metropolitana do Recife, em apenas sete dos 35 municípios analisados. Percebe-se que, no conjunto estudado, somente no município agrestino de Bom Jardim e no município sertanejo de Triunfo a população urbana continuou menor que a população rural (2007).

O Rio Grande do Norte está dividido em 167 municípios. Com uma taxa média de crescimento anual de 1,92% (1990-2000), a população de áreas urbanas aumentou de 1.669.300 habitantes para 2.036.700 habitantes, alcançando uma taxa de urbanização de 73,35%, taxa superior ao crescimento da população total no mesmo período. O estado representava, em 2000, 1,64% da população do Brasil, com densidade demográfica de 52,3 habitantes/km² (2000). A renda *per capita* média do Rio Grande do Norte, nesse período, teve crescimento de 40,86%, passando de R\$125,09, em 1991, para R\$ 176,21, em 2000. Os índices de pobreza tiveram, no mesmo período, uma diminuição de 17,94%, passando de 61,7%, em 1991 para 50,6%, em 2000.

A Região Metropolitana de Natal concentra 75% da população do estado e é composta pelos municípios de Ceará Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibu e Vera Cruz. Dentre os 167 municípios do Rio Grande do Norte,

8 A regionalização atual foi adotada pelo modelo de gestão participativa "Todos por Pernambuco" e está regulamentada pela Lei Estadual nº. 233/2007 de 02/08/2007, PPA 2008-2011.

26 municípios foram acompanhados pelo Núcleo Estadual da Campanha Planos Diretores Participativos no RN (2005/2007 no processo de elaboração dos Planos Diretores). Desses 26 municípios, 23 enquadravam-se nas exigências de revisão/elaboração de Planos Diretores até outubro de 2006, de acordo com o Estatuto da Cidade e com a Resolução 25 – ConCidades. Entre os municípios pesquisados destacam-se os dois principais pólos econômicos e de concentração populacional do estado – a capital do estado, Natal, e o município de Mossoró.

O estado de Sergipe ocupa uma área de aproximadamente 22 mil km² e possui 75 municípios, onde residiam 1.939.426 pessoas (IBGE) em 2007. Cerca de 70% dessa população se encontrava em área urbana e 28% se localiza na zona rural. Apesar da predominância da população urbana, a malha municipal no estado é maçicamente constituída por municípios de pequena concentração populacional. As maiores concentrações populacionais se encontram em Aracajú (capital do estado) e em Nossa Senhora do Socorro (município vizinho à capital). Sergipe apresenta altas taxas de vulnerabilidade das famílias residentes. Segundo os dados do Atlas de Desenvolvimento Humano (2004), a renda *per capita* média no estado era de R\$163,50, ou pouco mais de um salário mínimo, em 2000. Aproximadamente metade dos chefes de domicílios era pobre (54%), tendo uma renda domiciliar *per capita* equivalente a ½ salário mínimo no mesmo ano. A taxa de urbanização no estado correspondeu a 72,34% em 2007. Com exceção de municípios situados na Grande Aracajú e no Baixo São Francisco, a taxa de urbanização era baixa, predominantemente inferior a 60%.

Dos oito municípios com PD aprovados, cinco foram analisados nesta pesquisa, os quais reuniam uma população de 337.176 habitantes (IBGE, 2007). Com exceção de Nossa Senhora do Socorro, localizado na Grande Aracajú, os demais são municípios situados em espaços predominantemente rurais e consolidados, que apresentam frágil dinamismo. Nesse conjunto, a taxa de urbanização é inferior a 65%.

No Mato Grosso, a economia do estado destacou-se pelo processo de colonização de terras, pela acumulação de capital promovida pelo agronegócio, lado a lado com a polêmica da política ambiental, acirrada por altos índices de desmatamento, e a riqueza dos biomas existentes no estado. Foram analisados os PD de oito municípios, sem estudo de caso. No entanto, do ponto de vista do tema da avaliação a que aqui se procede, é razoável considerar que a aglomeração urbana de Cuiabá e Várzea Grande (conurbadas) conforma, com Santo Antonio do Leverger e Nossa Senhora do Livramento, características de uma RM. Com esta percepção, vale destacar que o Relatório Estadual

recomenda: “Buscar articular municípios próximos para debater questões de maneira conjunta, de modo a fomentar a integração regional, que poderá contribuir para otimização dos recursos disponibilizados”.

A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno – RIDE, criada em 2000, é composta por 22 municípios do entorno goiano e mineiro que apresentam, em maior ou menor grau, um traço em comum: características e relações de interdependência com o Distrito Federal. Essa relação de interdependência ocorre, principalmente, em função da intensa concentração no Distrito Federal de infraestrutura em setores como a saúde e da oferta de emprego, o que faz com que o fluxo existente de pessoas dos municípios do entorno – muitos migrantes do Distrito Federal – seja expressivo e constitua um forte movimento de migração pendular. Na pesquisa, foram analisados Planos Diretores de cinco municípios, todos pertencentes à RIDE do Distrito Federal.

O crescimento populacional dos municípios da RIDE/DF, bem como a mudança na economia dessas unidades territoriais, ocorre a partir da consolidação e expansão de Brasília, pois grande parte da população atraída pelo DF não consegue se abrigar na Capital Federal, transbordando para além dos seus limites. Existe um desnível quanto à renda e à infraestrutura entre os municípios da RIDE/DF, as quais concentram-se em grande parte no DF, o que faz com que a proposta de desenvolvimento feita para essa região, que envolve variados setores (infraestrutura, saúde, segurança pública, entre outros), não se efetive de forma integrada. Na estruturação da RIDE/DF são identificados conflitos institucionais que entram o seu funcionamento, principalmente aqueles relacionados ao transporte público coletivo e às questões relacionadas às barreiras sanitárias, cujas dificuldades podem ser solucionadas através de consórcio público, de modo a concretizar maior eficácia no processo de eficiência no funcionamento desse programa. Como um programa da Secretaria de Desenvolvimento do Centro-Oeste, a RIDE é abrigada no Ministério da Integração Nacional, com ações e projetos próprios, e é composta, ainda, por um Conselho Administrativo (COARIDE) que tem como algumas das suas finalidades a coordenação das ações dos entes federados que compõem a RIDE, com o intuito de atingir o desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais e programar a integração e a unificação dos serviços públicos que sejam comuns à RIDE.

O estado de Goiás chegou ao limiar do século XXI com 87,9% do total de sua população na área urbana (4,4 milhões de habitantes), o que significa um aumento de 733,33% de sua população urbana em quarenta anos (de 1960 a

2000). A região metropolitana de Goiânia (RMG), consolidada nos anos 1990, atualmente é composta por 13 (treze) municípios, com uma população de 1.672.589 mil habitantes, segundo o Censo 2000, distribuída em um território de aproximadamente 5.808,5 km², o que lhe confere uma densidade demográfica aproximada de 287,96 habitantes/km². A taxa média de crescimento anual da população metropolitana vem se mantendo em 3,2% desde o Censo de 1991, chamando a atenção o fato de a maioria dos municípios apresentarem taxas elevadas de crescimento, todas superiores às do município de Goiânia. Incluindo-se a população de Anápolis, com 325.544 mil habitantes (segundo a contagem populacional de 2007), aproximadamente 2,3 milhões de habitantes (41% ou $\frac{1}{3}$ da população do estado de Goiás) vivem em 14 municípios que distam no máximo cinquenta quilômetros da capital.

Ampliando o leque de visão para o Centro-Oeste, a concentração populacional é ainda maior quando se observa que apenas os entornos de Goiânia, sua Região Metropolitana e a RIDE Brasília representam 41% de toda a população do Centro-Oeste (2007). O resultado é que, como em muitas outras áreas urbanas do país, aconteceu em Goiás – principalmente na região Metropolitana de Goiânia e no entorno do Distrito Federal, áreas polarizadas pelas capitais estadual e federal – uma completa desestruturação do espaço urbano, com o parcelamento das cidades desordenado, especulação imobiliária incontrolável, processos de favelização e proliferação de loteamentos clandestinos e áreas de posse, muitas vezes ocupando áreas de risco.

No caso de Tocantins, não se observa o fenômeno de metropolização em seu território. Apesar dos municípios de Palmas, a capital, e Porto Nacional fazerem fronteira, as sedes dos dois municípios estão a cerca de 63km de distância, sem que haja até o momento manifestações de conurbação, ou mesmo de interação funcional que justificasse um tratamento das duas cidades sequer como uma aglomeração urbana. No entanto, é digno de registro o fato de que o lago artificial formado a partir da construção da capital do estado estende-se, de forma linear, até o município de Porto Nacional. Este fato justificou uma disposição específica no PD de Porto Nacional que corrobora uma lei estadual com incidência sobre o território compartilhado por ambos os municípios na extensão do lago: “O Plano Diretor de Porto Nacional institui o Macrozoneamento do Município, criando a Macrozona de Proteção Ambiental do Lago de Palmas (criada pela Lei Estadual no. 1.098 de 20 de outubro de 1999”.

Foram analisados no Relatório Estadual os PD de quatro municípios: Araguaína, Gurupi, Palmas e Porto Nacional, sem estudo de caso.

No caso do Rio Grande do Sul, pode-se observar a existência de melhores indicadores sociais e econômicos, comparativamente com os casos anteriores. No seu processo histórico de ocupação territorial, promoveu-se um desenvolvimento urbano com tendência à aglomeração urbana, além de o planejamento regional possuir uma tradição no estado, induzindo a formação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDE). As densidades demográficas na RM variam tremendamente: de 2.925,28 habitantes/km² em Alvorada a 21,34 habitantes/km² em Glorinha, contra uma densidade demográfica média no RS de 480,62 habitantes/km². A propósito disso, destaque-se no Relatório Estadual:

A densidade demográfica desta região é de 480,62 habitantes/km², nela se inclui municípios como Alvorada, Esteio e Porto Alegre, que apresentam as maiores densidades do estado, com 2.925,28 habitantes/km², 2.861,66 habitantes/km² e 2.859,48 habitantes/km², respectivamente. Os municípios de RM de Porto Alegre, Glorinha, São Jerônimo e Triunfo são os que apresentam menores densidades demográficas, em torno de 21,34 habitantes/km², 21,88 habitantes/km² e 29,20 habitantes/km², respectivamente.

Foram analisados os PD de 42 municípios, dos quais 17 (40%) estão situados na RM de Porto Alegre, que, com Bagé, constituem os dois estudos de caso. Na análise dos PD dos municípios metropolitanos pode-se observar uma ausência de definições sobre políticas urbanas que permitam orientar uma gestão compartilhada. Em somente três municípios (18%) identificou-se informações referentes ao contexto metropolitano, e em nove municípios (53%) os PD estabelecem diretrizes com uma perspectiva de integração dos municípios metropolitanos.

Não obstante o quadro acima descrito, há de se ressaltar a persistência de um ambiente e de uma cultura técnica e política favorável ao tratamento da questão metropolitana no estado. Em boa parte, isso se deve à força de inércia acumulada pela experiência do Metroplana, órgão de planejamento da RM criado na década de 1970.

Em São Paulo foram analisados 92 Planos Diretores municipais; destes, 53 municípios são integrantes de regiões metropolitanas do estado. Vale destacar que todas as regiões metropolitanas de São Paulo, Campinas e Baixada Santista tiveram municípios incluídos nesta pesquisa. Com relação à questão metropolitana propriamente dita, a pesquisa sobre os Planos Diretores, mesmo relativa ao estado de São Paulo, aponta para grandes lacunas, o que acarre-

ta uma enorme dificuldade principalmente para os municípios que integram regiões metropolitanas e que dispõem de problemas cuja solução requereria uma tomada de decisão supramunicipal. Mesmo levando em consideração que tais Planos municipais teriam limites para o estabelecimento de medidas que pudessem incidir sobre uma gestão compartilhada intermunicipal, a criação de consórcios públicos, por exemplo, seria uma possibilidade nessa direção. No entanto, apenas 15,2% dos Planos analisados previram mecanismos para esse tipo de gestão, destacando-se nesse quesito os municípios com mais de 500 mil habitantes. “Os mecanismos propostos constituem-se de articulações intermunicipais formais (como os consórcios públicos) ou participação em instâncias regionais como comitês de bacias hidrográficas”. O mesmo ocorre com a quantidade de Planos que se preocuparam com a formulação de diretrizes para a integração metropolitana: apenas 38% definiram diretrizes.

No caso do Rio de Janeiro, onde se destacam uma economia de serviços e razoável nível de industrialização que, após muitos anos de decadência, desde a perda da condição de capital, vêm recuperando seu vigor, os PD expressam mais claramente percepções e anseios sobre a inserção dos diferentes municípios na RMRJ. Nesta perspectiva, são apontadas funções metropolitanas tais como pólo industrial, cultural e turístico (município de Duque de Caxias); centro industrial, de estocagem e de distribuição de hortigranjeiros (município de Queimados); e centro dinâmico regional (município de Belford Roxo); além de indicarem áreas propícias ao turismo rural, cultural, ambiental e de negócios (município de Itaboraí) ou a parques metropolitanos de lazer (município de Nilópolis). Como o próprio Relatório Estadual esclarece, há de se entender conceitualmente a distinção e diversidade de situações das cidades do Rio de Janeiro de modo acurado:

Determinados conceitos e noções aplicados nas cidades grandes podem corresponder a outros significados nas cidades do interior ou mesmo nas periferias metropolitanas. A dispersão das moradias precárias pelo tecido urbano na Baixada Fluminense, por exemplo, poderia justificar a definição de uma zona ou área de especial interesse social em outros moldes além daqueles definidos no município do Rio de Janeiro, onde costumam corresponder a assentamentos precários bem delimitados e segregados de seu entorno. Tampouco o conceito de “área central” encontra a mesma ressonância nos municípios periféricos, especialmente os municípios menores onde mesmo alguns dos “sub-centros” utilizados pela população local estão fora do território municipal.

Foram analisados os PD de 28 municípios, sendo 12 municípios metropolitanos (dez da Baixada Fluminense e dois do leste metropolitano), dos quais dois foram tomados como estudo de caso: Duque de Caxias e Niterói.

A população do Espírito Santo em 2000 era de 3.097.000 de habitantes, dos quais 79,5% residiam nas cidades, sendo 46,4% na Região Metropolitana da Grande Vitória. O PIB *per capita* estadual a preços correntes em 2006 era de R\$ 15.065,00, 18,4% maior que a média nacional. Entre os dez municípios com maiores taxas de urbanização, seis pertencem à Grande Vitória, e um à Região Metropolitana Expandida Sul, mostrando que, além de litorânea, a urbanização está concentrada na Região Metropolitana, onde todos os municípios apresentam taxas de urbanização acima de 90%. Na contagem de 2007, dentre os 78 municípios do Espírito Santo, trinta tinham população acima de vinte mil habitantes. Dentre os 14 municípios escolhidos para terem os seus Planos Diretores avaliados, fazem parte do grupo de sete integrantes da Região Metropolitana da Grande Vitória: Guarapari, Cariacica, Vila Velha e Vitória, dos quais o primeiro pertence ao grupo que tinha entre 50 e 100 mil habitantes, e os demais ao grupo que tinha entre 100 e 500 mil habitantes na contagem 2007. A RMGV apresenta alto grau de integração metropolitana,⁹ ou seja, elevada complementaridade entre os municípios componentes, com uma característica peculiar nas metrópoles dos países periféricos: a capital tem apenas a 4ª população dentre os seus municípios. A Região Metropolitana da Grande Vitória foi instituída em 1995, é composta pelos municípios de Vitória, Cariacica, Serra, Viana e Vila Velha e foi acrescida posteriormente dos municípios de Guarapari e Fundão. Em 2005 foi criado o COMDEVIT – Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, e o FUMDEVIT – Fundo Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória. O COMDEVIT é o órgão deliberativo integrante da Secretaria Estadual de Economia e Planejamento e é constituído por sete representantes do Estado, sete dos municípios componentes e três da sociedade civil. Possui ainda na sua estrutura Câmaras Temáticas, Comitê Gestor, Órgão de Apoio Técnico e Secretaria Executiva.

O estado de Minas Gerais é o segundo mais populoso do Brasil, com pouco mais de 20 milhões de habitantes, sendo o quarto maior em extensão territorial. O estado possui o terceiro maior PIB do país, superado apenas pelos estados de São Paulo e Rio de Janeiro. O estado tem o terceiro maior parque industrial do país. A mesorregião central merece ser destacada pelo grande

9 Análise das Regiões Metropolitanas do Brasil, realizada pela Rede Observatório das Metrôpoles para o MinCidades através da FASE, elaborada pelo IPARDES e IPPUR/UFRJ em 2004.

percentual que representa nas estatísticas econômica, social e política do estado e por ser onde, também, está localizada a Região Metropolitana de Belo Horizonte. Devido à grande expansão da capital e ao incentivo público para o desenvolvimento econômico, foram-se definindo os processos de expansão e de conurbação com os municípios vizinhos, principalmente ao oeste e ao norte. Vale destacar a inauguração, em 1946, da Cidade Industrial, hoje município de Contagem. Nesse eixo, segundo Andrade (2003) desenvolveu-se a “primeira frente de conurbação da Região Metropolitana de Belo Horizonte [...] uma mancha de ocupação contínua que, extravasando os limites do município de Belo Horizonte, avançou sobre o município de Contagem”. Contagem, juntamente com o município vizinho Betim, constituíram uma típica região operária em função da concentração de indústrias e bairros operários.

Apesar de existirem projetos de Lei em tramitação na Assembleia Legislativa de Minas Gerais criando outras Regiões Metropolitanas, apenas mais uma está legalizada no estado. Trata-se da Região Metropolitana do Vale do Aço. Situada na macrorregião do Rio Doce, a Região Metropolitana do Vale do Aço (RMVA) é composta por quatro municípios do Núcleo Metropolitano (Coronel Fabriciano, Ipatinga, Timóteo e Santana do Paraíso) e 22 do Colar Metropolitano: Açucena, Antônio Dias, Belo Oriente, Braúnas, Bugre, Córrego Novo, Dom Cavati, Dionísio, Entre-Folhas, Iapu, Ipaba, Jaguarapu, Joanésia, Marliéria, Mesquita, Naque, Periquito, Pingo d’Água, São José do Goiabal, São João do Oriente, Sobralia e Vargem Alegre. Dos 34 municípios pertencentes à Região Metropolitana de Belo Horizonte, 12 participaram da amostra da pesquisa; são eles: Rio Acima, Confins, São Joaquim de Bicas, Brumadinho, Lagoa Santa, Nova Lima, Vespasiano, Ibirité, Santa Luzia, Riberirão das Neves, Betim e Belo Horizonte.

4 – A questão metropolitana nos Planos Diretores: temas e aspectos emergentes

As interfaces da questão metropolitana com os PD cobrem um universo de temas que emergem com maior frequência nos relatórios estaduais da pesquisa. Na interface territorial ambiental são comuns os enfoques relativos à gestão de bacias hidrográficas, à criação de Unidades de Conservação e, particularmente, de áreas de preservação permanente (APP). No tema dos transportes, são recorrentes as questões relativas ao traçado e à hierarquia dos sistemas viários, além de referências gerais a questões de mobilidade. Junto a isso, na interface dos transportes

com o uso e ocupação do solo, surgem definições, limites e interseções de zonas urbanas e não urbanas, polaridades, multipolaridades e especializações de funções urbanas. Nesses temas, as possibilidades e necessidades quanto a estratégias comuns entre municípios, complementares ou compartilhadas, são recorrentes.

Cabe destaque ainda ao tema da habitação, particularmente relevante para um tratamento metropolitano, uma vez que a regulação do mercado de terras através, sobretudo, de legislação urbanística e instrumentos tributários, pode ter grande impacto na oferta imobiliária, na prevenção da irregularidade, na criação de oportunidades locacionais aos mais pobres e na afirmação do direito à cidade. Vale observar o caráter estruturante que grandes obras de engenharia urbanas ou metropolitanas, como o Arco Metropolitano em implantação no Rio de Janeiro, podem ter na dinâmica imobiliária da região, exigindo respostas dos Planos Diretores municipais a esses fatos novos, que podem se configurar como oportunidades ou ameaças.

É perceptível a generalidade de muitas das leis desses PD. São recorrentes as referências, nos relatórios de pesquisa dos estados, às dificuldades de autoaplicabilidade da maioria dos PD examinados. De um lado, não há apoio mais efetivo de leis específicas que respondam no nível de detalhamento necessário, por exemplo, às diretrizes dos Planos em aspectos como os perímetros urbanos e o parcelamento do solo urbano. De outro lado, não há autoaplicabilidade, o que demanda, para a materialização dos princípios e diretrizes dos Planos, outros instrumentos legislativos e normativos reguladores de sua aplicação. Nos conteúdos da regulamentação e aplicação desses instrumentos, inclusive, estão muitas das definições, tais como o manejo dos parâmetros urbanísticos, fundamentais na lógica da estruturação urbana e na dinâmica da valorização e/ou desvalorização imobiliária, muito comumente postergadas nas leis dos PD. Há perímetros que delimitam macrozoneamentos cuja descrição é somente gráfica, sendo sua amarração em campo de tal forma genérica e imprecisa que pode suscitar todo tipo de questionamento legal posterior. Na mesma linha, não se apreende se as Unidades de Conservação, bem como outras figuras que podem ser cartografadas e delimitadas, possuem limites com fronteiras intermunicipais, que valeriam talvez ter continuidade no território do município vizinho.

A generalidade dessa safra de Planos, particularmente no caso dos municípios que pela primeira vez realizaram os seus, poderia ser minimizada pela oportunidade de afirmação de princípios e diretrizes gerais (antes inexistentes) para o desenvolvimento urbano nesses municípios, em busca de um marco legal construído em um ambiente democrático e pautado pela luta por direitos sociais. Vale

lembrar que o artigo 29 da Constituição Federal, regulamentado pelo capítulo IV do Estatuto da Cidade, deu base legal para a cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Por outro lado, é possível arriscar dizer que o avanço notável nos processos participativos acabou por ofuscar o caráter técnico que esses instrumentos devem ter para a sua efetiva implementação.

Outro tema importante, não obstante o reconhecimento geral da necessidade de articulação federativa, diz respeito à tendência de o município privilegiar mais frequentemente a articulação vertical com o estado e a União do que a articulação horizontal – intermunicipal – entre os entes federados. No estado de São Paulo, no que se refere ao saneamento, por exemplo, cerca de $\frac{1}{3}$ dos Planos Diretores analisados prevêem articulação com o Governo Estadual e/ou Federal para o tratamento do tema, o que pode estar relacionado à delegação dos serviços de saneamento a uma empresa estadual (SABESP) em grande parte dos municípios. Essa concepção pode ser ilustrada, igualmente, pela “Estratégia para Melhoria da Mobilidade”, no caso de Macapá, que remete para a articulação com órgãos federais e estaduais, sem mencionar possibilidade de articulação direta com municípios vizinhos. No entanto, é observado que a articulação com o estado e a União daria base igualmente para viabilizar uma ação de caráter intermunicipal. Há também menção à articulação com municípios vizinhos, especialmente com Santana, conurbado com a capital do Amapá, para efeito de integração de políticas de saneamento ambiental, transportes e mobilidade, desenvolvimento urbano, habitação popular e conservação ambiental. Outro plano que ilustra essa situação é o PD de Manaus, que prevê integração com outros municípios “através da promoção do desenvolvimento sustentável integrado na região”. Para tanto, o Plano propõe instituir mecanismos de articulação permanente com a administração dos municípios vizinhos, visando o fomento de atividades produtivas, a integração das funções e a gestão de serviços de interesse comum, além de propor o incentivo à articulação de agentes e instituições – inclusive cooperativas e associações de pequenos produtores –, para formação de parcerias, visando projetos de desenvolvimento. O PD de Natal destaca em suas diretrizes a criação de procedimentos operacionais que garantam o controle e a revisão sistemática do Plano e da Política de Desenvolvimento Urbano e Ambiental e que “levem em consideração a integração dos Municípios da Região Metropolitana de Natal”.

Ainda em relação à integração horizontal, vale destacar os PD de Vitória e Vila Velha, no Espírito Santo. O texto da Lei do PDU de Vitória estabeleceu diversas diretrizes na perspectiva de integração do município à Região Metropolitana. Além de uma seção dedicada à integração metropolitana, há

recomendações para as atividades turísticas, a política de mobilidade urbana e para o processo de planejamento e execução de políticas públicas regionais. O PD de Vila Velha recomenda integração nas ações de planejamento no Plano Municipal de Mobilidade e Acessibilidade, mas também dedica um capítulo à integração metropolitana, tendo como diretrizes a participação da sociedade civil e a integração dos poderes municipais.

Outro caso ilustrativo é o do PD de São Luís, em que se encontram referências à necessidade de articulação e integração vertical e horizontal de políticas de interesse metropolitano. No entanto o relatório adverte:

Ainda que tais referências possam definir diretrizes para uma política metropolitana, não podemos considerá-las como definição de metas concretas, muito menos como contribuições no sentido de instrumentos específicos de gestão compartilhada e cooperativa com os demais municípios da RM, o que limita seriamente a aplicabilidade das referências e diretrizes assumidas pelo PD de São Luís.

No caso do Mato Grosso, o relatório estadual não explora essas interfaces, pois justifica a ausência de análise sobre a questão metropolitana pela inexistência de uma estrutura de gestão. No caso do Rio Grande do Sul, há dois aspectos peculiares a serem constatados. O primeiro é um pioneirismo na aplicação de instrumentos jurídicos e urbanísticos que precede e inspira o Estatuto da Cidade; o PD de Porto Alegre de 1999, anterior ao Estatuto, já incorporava instrumentos nele consagrados posteriormente. O segundo é uma tradição no tema metropolitano; em mais da metade dos municípios (53%) os PD definem diretrizes com uma perspectiva de integração metropolitana. Todavia, alerta o relatório, nenhum desses municípios apresenta em seus PD metas concretas para viabilizar uma política metropolitana, com previsão de planejamento e gestão compartilhada.

Já no caso do estado de São Paulo, 7,6% dos Planos analisados definiram alguma forma de descentralização e regionalização do planejamento e da gestão urbana e territorial. Mas além do pequeno número de Planos, isso ocorreu apenas em municípios com mais de 100 mil habitantes. Cabe registrar ainda que dentre os Planos que previram alguma forma de descentralização e regionalização do planejamento e gestão urbana e territorial, 85,7% definiram algum canal de participação descentralizado.

Apesar de serem minoria, alguns dos Planos pesquisados apresentam elementos concretos de planejamento e gestão compartilhada. Contudo, em

alguns casos esses elementos são especificados, como no caso da colaboração na revitalização do sistema aquaviário e na criação do plano de alinhamento viário do corredor metropolitano (Vila Velha); na dimensão metropolitana dos âmbitos de atendimentos dos usos comerciais, de serviços e institucionais nas suas características (Cariacica); e na integração metropolitana dos sistemas de mobilidade, a adoção de vias arteriais de caráter metropolitano no Sistema Viário Básico e a abrangência metropolitana do Sistema de Informações Municipais (Vitória).

No município do Moreno (PE), foram definidos alguns projetos especiais, principalmente em relação à mobilidade e à área de influência da BR-232. O PDP prevê a integração entre as políticas setoriais a partir da implementação de bancos de dados e sistemas de informação entre secretarias.

No caso do Rio de Janeiro, conforme já mencionado, a oportunidade criada por obras e empreendimentos com forte caráter estruturante, concomitantemente à elaboração de vários PD na região, poderia ser melhor aproveitada com vistas à definição de estratégias metropolitanas integradoras. O debate acerca de pelo menos dois empreendimentos recentes de grande porte marca esse caráter regional da questão no estado: a implantação do Comperj (Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro) e o Arco Metropolitano (obra rodoviária cortando vários municípios). A definição da localização do Comperj fez com que o projeto de lei do PD de Itaboraí, mais diretamente impactado pelo empreendimento, fosse alterado tardiamente, pouco antes da sua entrega à tramitação na Câmara Municipal. O Arco Metropolitano provocou uma alteração *a posteriori* no macrozoneamento de Duque de Caxias, um dos municípios impactados, apenas um ano após a aprovação do PD. O relatório do estado evidencia os dilemas desse debate:

Enquanto na oficina do Leste Metropolitano comentava-se que os PD deveriam ser revistos à luz das necessidades e do impacto do Comperj, nos seus sítios na Internet o Governo Estadual apontava que queria coordenar todos os PD dos municípios envolvidos direta ou indiretamente com a rodovia para promover o desenvolvimento integrado da região.

Apesar da assimetria de poder entre o governo do estado e as administrações de muitos dos municípios cortados pelo Arco ou afetados pelo Comperj, era de se esperar que tais processos de revisão, caso ocorressem, observassem as prerrogativas municipais a respeito da regulamentação do uso e ocupação

do solo urbano e das orientações do Estatuto da Cidade sobre a participação popular na elaboração dos PD.

No caso dos PD das RIDE, curiosamente o PD de Timon-MA não faz qualquer menção à inserção do município na RIDE da Grande Teresina, perdendo a oportunidade de explorar as possibilidades de desenvolvimento integrado que esta figura institucional sugere.

Desse ponto de vista pode-se sustentar que o processo de metropolização se aprofunda, como se pode verificar tecnicamente nos dados da pesquisa de domicílios do DF e entorno (CODEPLAN, 2004) e empiricamente nos fluxos diários e pendulares de pessoas, mercadorias e serviços no conjunto da região. Contudo, esse processo não encontra diálogo nem respostas eficazes no planejamento e nas políticas públicas praticadas, tampouco nos instrumentos legais aprovados ou em elaboração na legislação urbana do DF e dos municípios que compõe a RIDE. Daí poder-se afirmar o paradoxo do caráter de a metropolização ser ao mesmo tempo um processo concreto e complexo e a sua institucionalidade primária, na forma da RIDE-DF (dada pela Lei Federal, a criação da Gerência da RIDE no Ministério da Integração Nacional e o COARIDE – Conselho da RIDE), uma virtualidade.

Nesse contexto, são raras as menções nos PD à figura dos consórcios públicos como instrumentos materializadores de manifestações de compromissos a serem compartilhados e de ações de articulação vertical entre os entes federados.

O PD de Extremoz (RM Natal) define como objetivo específico operações consorciadas com municípios vizinhos visando a qualidade dos sistemas de abastecimento de água, esgoto, drenagem de resíduos sólidos e transporte coletivo. Define ainda como objetivo a formulação de política de desenvolvimento integrado do turismo, em articulação com os municípios da Região Metropolitana. No PD de Goiânia observa-se a existência do Consórcio Intermunicipal do Rio Meia Ponte e do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio Meia Ponte, em um processo de gestão participativa visando à preservação do Rio Meia Ponte que inclui outros municípios que não pertencem à Região Metropolitana. No PD de Luziânia (RIDE/DF) aparece a proposição de consórcios intermunicipais para a gestão de resíduos sólidos, e no PDOT/DF, para a área de transportes e abastecimento de água.

Uma última observação de caráter geral quanto à concepção que predomina na difícil inserção do tema metropolitano nos Planos Diretores. A visão da inserção metropolitana nos PD é mais limitada quando exclusivamente vinculada a uma compreensão de eficácia do gerenciamento comum de políticas

setoriais, geralmente de transporte e saneamento ambiental, do que em vista da necessidade do planejamento e gestão compartilhada de um mesmo território metropolitano. Os PD encontram mais dificuldade em avançar no sentido da construção e implementação de modelos de planejamento e gestão metropolitana (com órgãos, fundos e conselhos, por exemplo) e na expressão de uma visão do conjunto do território metropolitano e de sua inserção; quando muito, destacam o que seria a sua função especializada. Mas há avanços detectáveis e promissores. Nesse sentido, a visão expressa em alguns PD, como os de São João de Meriti, Magé e Nilópolis, no Rio de Janeiro, autorizando o poder público municipal a participar de gestões para a criação de “órgão metropolitano autônomo de iniciativa dos municípios para gerir os assuntos comuns da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, enquanto não houver legislação superior impositiva que regule a matéria”, demonstra vontade no sentido da construção de um caminho para a gestão metropolitana.

Nesse aspecto vale destacar novamente os Planos de Vila Velha e Vitória (ES). Em Vila Velha, o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano prevê “um representante da instituição técnica voltada para o desenvolvimento da RM”, assim como o de Vitória contém entre as suas diretrizes a “previsão orçamentária de recursos financeiros para a participação na organização e o planejamento da Região Metropolitana”. O PD de Vila Velha, em seu capítulo sobre a integração metropolitana, sugere a previsão de recursos financeiros no orçamento municipal para o planejamento e gestão nas instâncias metropolitanas.

Outra observação que emerge, no caso do Rio de Janeiro, remonta ao fato de que a análise dos Planos Diretores não pode ser desvinculada da sua conjuntura política e institucional. Um Plano aparentemente tímido pode ser, ao fim e ao cabo, o melhor Plano que a conjuntura em que foi realizado permitiu avançar; assim como um Plano genérico com boas diretrizes pode contribuir mais para a redução das desigualdades sociais e a ampliação da participação na gestão da cidade do que um Plano aparentemente “eficaz” nos termos estritos da sua lei. Afinal, constata-se que a autoaplicabilidade dos Planos ou dos seus instrumentos é uma construção social que não é resolvida no meio jurídico, mas na política real.

De qualquer modo, vale dar continuidade ao esforço de avaliação desses processos nos estados. No Amazonas, por exemplo, estava sendo elaborado o Plano Diretor da Região Metropolitana que seria editado como lei estadual. Na Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, dentre as diretrizes de desenvolvimento econômico, foi indicada a criação de um Conselho Administrativo e de um Programa Especial de Desenvolvimento para a região.

Por ser uma aglomeração que envolve municípios de dois estados da Federação (Piauí e Maranhão) todos esses espaços incluem a participação de órgãos municipais, estaduais e federais.

5 – Conclusões, desafios e recomendações

O processo de formação e evolução metropolitana, como qualquer fenômeno espacial, constitui um acúmulo, ou uma geografização, de múltiplos fatos sociais que se expressam no território. Esse acúmulo representa uma herança dos processos passados e, ao mesmo tempo, uma condição para as ações do futuro. Qualquer política que se queira propor e implementar nas áreas metropolitanas tem de lidar com esse acúmulo territorial, sobre o qual os PD podem oferecer apenas alguma mediação e instrumentos de intervenção.

Ao longo da década de 1990, assistiu-se a um agravamento dos indicadores sociais, da crise de financiamento e dos impasses de natureza política na gestão das áreas metropolitanas. Isso, por sua vez, se expressou em novos fatos territoriais nos municípios, em suas respectivas áreas metropolitanas, nos seus estados e no país. Diante desse quadro e dos impasses atuais no enfrentamento do tema, em suas múltiplas dimensões, a sua retomada na agenda da política pública tem sido reivindicada sob diversas formas por um conjunto plural de atores, tais como gestores municipais e estaduais, técnicos, especialistas, acadêmicos, agências multilaterais de desenvolvimento, políticos e representações da sociedade organizada.

Entretanto, ao que indicam as posturas e os prognósticos desses atores, não se trata de reeditar a política metropolitana dos anos de 1970, coercitiva e centralizada, simétrica e homogênea, mas sim, em consonância com os princípios de autonomia e descentralização pretendidos pela Constituição de 1988, de aumentar a eficiência e a eficácia dos investimentos do Governo Federal, em estreita articulação com as diretrizes e esforços dos governos estaduais e municipais. O próprio Estatuto da Cidade, em seus incisos I, II e III do artigo 4º, apontou para um possível sistema de planos federais, estaduais e municipais, sem citar esse sistema explicitamente como tal, incluindo dos planos territoriais até os planos orçamentários.

Dados do Ministério das Cidades (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004) apontam que o Governo Federal tem retomado o investimento de recursos substanciais no desenvolvimento urbano das regiões metropolitanas, sobretudo na primeira década do século XXI. Porém, esses recursos têm sido aplicados de

forma pontual e dispersa, setorial e fragmentada (inclusive no território), sem maior diálogo ou conexão com os instrumentos de planejamento (PPA, Orçamentos Participativos, Agendas 21, ZEE), sobretudo com os Planos Diretores, o que tem acarretado desperdícios, deseconomias e pouca eficácia nos resultados pretendidos, caso se busque relacioná-los às diretrizes de planejamento territorial e urbano expressas no marco legal referente ao assunto no país.

É flagrante a limitação dos PD, se os tomarmos como instrumentos isolados de apoio a um projeto de desenvolvimento urbano que pretende atender a outras políticas públicas atualmente priorizadas na agenda governamental. Essa limitação se deve, por um lado, à própria natureza desse instrumento, e, por outro lado, à forma como puderam ser elaborados em cada contexto, considerando-se o processo e o produto dos Planos. No entanto, o fato de os PD enfatizarem o ordenamento territorial e urbano dos municípios não quer dizer que suas disposições possam ser desassociadas e isentas com relação às dinâmicas sociais e econômicas que agem sobre esse mesmo território sobre o qual os PD buscam incidir.

Por outro lado, é necessário assinalar que a execução das políticas urbanas tende a ser fortemente local, setorial e intraurbana, exigindo uma “visão metropolitana” na alocação dos recursos. A Constituição Federal atribui aos PD o papel de instrumentos básicos da política de desenvolvimento urbano. No próprio âmbito estrito da esfera federal, além da integração de ações e investimentos situados na competência de ação de distintos ministérios, o enfrentamento do tema metropolitano ainda requer uma atuação integrada e matricial do conjunto das ações de governo, na medida em que envolve temas relativos a uma repactuação federativa e ao estabelecimento de novo marco de ação e cooperação intermunicipal. Desta forma, o documento mencionado do Ministério das Cidades sustentava que essas regiões devem ser objeto de um modelo próprio de programação e de gestão do Plano Plurianual aprovado no Congresso Nacional, articulando intervenções de distintos ministérios às programações de investimentos também dos estados e municípios.

No campo do desenvolvimento urbano – objeto dos PD na esfera municipal – os temas fundamentais para o enfrentamento do enorme desafio socioambiental que se armou historicamente nessas regiões estão na esfera da mobilidade / transporte / trânsito – já que uma das dimensões cruciais dessa crise é a perda de mobilidade – e das condições habitacionais e de saneamento ambiental. Nessas regiões concentram-se também altos déficits e índices de inadequação habitacional, devido às más condições de moradia ou infraestrutura urbana – particularmente de saneamento – e aos baixos padrões de uso e ocupação do solo, até por-

que o modelo de periferação da pobreza e de crescimento urbano por expansão de fronteiras não plenamente urbanizadas continua em pleno vigor.

Se, em uma certa perspectiva, a questão metropolitana está presente em boa parte dos diagnósticos e leituras das cidades e dos municípios incluídos na pesquisa, em outra perspectiva pouco foi contemplada nas disposições dos Planos, apoiadas nas competências municipais para a organização interna do próprio território municipal e para articular ações metropolitanas com municípios vizinhos em temas onde podiam gerar algum resultado, como combate a vazios urbanos, criação e gestão de Unidades de Conservação, gestão dos recursos hídricos e aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. O caso do PD do município de Benevides-PA, apontado no respectivo Relatório Estadual, é bem ilustrativo dessa ausência.

No caso dos instrumentos do Estatuto da Cidade, vale observar que a utilização de muitos deles poderia ser feita de forma simultânea, combinada ou mesmo intercambiável entre os municípios metropolitanos, em busca de sinergias.

Com a obrigatoriedade de elaboração dos PD, houve um impulso nacional na direção da atualização das bases cartográficas dos municípios, muito embora boa parte deles tenha sido capturado pelo mercado de *softwares* de geoprocessamento sem a necessária correspondência com a estruturação interna desses setores nas prefeituras. Há quem diga até que o “Google Earth”¹⁰ foi um instrumento de vulgarização na montagem das bases cartográficas utilizadas em alguns PD. No entanto, uma das flagrantes debilidades apontadas nos relatórios dos PD ainda é justamente a precariedade das suas bases cartográficas. Registros feitos em relatórios de pesquisa de alguns estados indicaram também a ausência dos respectivos mapas anexos dos Planos, indispensáveis para a compreensão das respectivas leis. A construção de mosaicos desses mapas nos PD de municípios metropolitanos vizinhos, conurbados ou não, permitiria confrontar a pertinência e a continuidade de disposições legais de fronteira, tais como perímetros urbanos, sistemas viários, zonas de uso e ocupação do solo e unidades de conservação, dentre outras.

Do ponto de vista institucional, é razoável propor que a quase ausência e a fragilidade do tratamento da questão metropolitana nos PD podem decorrer do fato de terem sido criadas unidades territoriais de planejamento (RM, AGU, RIDE) sem correspondência com figuras institucionais que lhes dessem sentido e sustentação efetiva na missão, sobretudo, dos governos estaduais, a quem a

10 Instrumento que permite, via internet, acessar qualquer local na terra por imagem de satélite.

Constituição Federal atribuiu competência para tanto. Cabe lembrar que o texto constitucional tem caráter eminentemente autorizador, dispondo que os estados “poderão” criar RM, AGU ou microrregiões. Não se refere aqui, necessariamente ou exclusivamente, a “entidades” metropolitanas. Os consórcios públicos, os quais se esperava que fossem amplamente estimulados pelo amparo jurídico da Lei Federal 11.107/2005, não foram disseminados em larga escala e não motivaram suficientemente, até então, os entes federados para ações conjuntas. Alguns PD, no entanto, apontaram para oportunidades de acionamento da figura dos consórcios públicos, mas sem defini-los com clareza estratégica.

Nesse sentido, é relevante considerar que entre os participantes dos processos de elaboração dos PD, com raras exceções,¹¹ não foram incluídas representações com atuação em outras escalas territoriais que não a municipal. Os PD eram – e são – vistos como instrumentos legais de competência exclusiva da esfera municipal, tal como a CF de 1988 atribuiu a essa esfera a competência exclusiva da matéria relativa ao uso e ocupação do solo em seu território. Quando muito, conforme detectado no Plano de um município do estado do Rio de Janeiro, foram registradas participações de sindicatos corporativos de atuação extramunicipal. No entanto, alguns municípios, particularmente os de algumas das capitais de estados que abrigam RM, tem constituídas unidades ou pequenas (mas estratégicas) estruturas de articulação com municípios do seu entorno.

Cabe também apontar os poderes legislativos, tanto municipais quanto estaduais, como grandes ausentes desse processo. No caso das câmaras municipais, em geral contentaram-se em esperar os projetos de lei dos PD enviados pelos poderes executivos e em abrigar os debates finais e decisivos a respeito da versão final das leis, muitas vezes marcadas pelo grande número de emendas. Vale assinalar também que não houve registro da participação de alguns parlamentos metropolitanos existentes hoje no Brasil, formados por representantes de câmaras municipais de municípios metropolitanos, que poderiam oferecer um espaço supramunicipal de debate e negociação ao processo de elaboração dos PD.

Alguns casos, como os do Paraná, da Bahia e de Pernambuco, merecem destaque na medida em que órgãos estaduais de planejamento e desenvolvimento urbano buscaram imprimir uma política de atuação mais incisiva na elaboração dos PD em seus territórios. Contudo, mesmo nesses casos – restritos a atores governamentais e, muitas das vezes, sob críticas de atravessamento de interesses

11 A leitura do Banco de Experiências do Plano Diretor Participativo, disponível em um link do site da Campanha Nacional dos PDP no site oficial www.cidades.gov.br dá acesso a algumas dessas exceções.

privados de escritórios e consultorias negociados com o estado no processo – não se percebeu uma política e diretriz de inserção da questão metropolitana nos PD que tivesse a esfera estadual como protagonista. Portanto, segue como um desafio atual a superação da ausência inquietante da esfera estadual de governo na questão metropolitana. Trata-se, na verdade, de uma questão de fundo para o tema deste trabalho. Se os PD são de competência municipal, a gestão metropolitana foi atribuída pela Constituição Federal aos estados. Mesmo diante das limitações dos resultados dos PD apontados pela pesquisa, os municípios vêm cumprindo as exigências a eles dirigidas. No entanto, o papel dos estados ainda é muito vago a respeito da gestão metropolitana. Diante da ausência de uma gestão pública mínima sobre a questão metropolitana, cuja iniciativa esperava-se que fosse dos estados, que possa mobilizar os municípios, é fácil colocar sobre os PD expectativas que eles, na verdade, não podem atender. Seria muito bem-vindo para a gestão metropolitana que os estados assumissem um papel de agência de desenvolvimento, como facilitadores do planejamento municipal. Isso poderia incluir a produção de insumos fundamentais para os PD, como cartografia municipal e regional, estatísticas, estudos socioambientais e outros.

Nesse sentido, valeria perguntar, como destaca o relatório de Goiás, quais os mecanismos ou instrumentos que poderiam gerar uma integração também política, e não só econômica, e como assegurar a participação da sociedade civil no processo de gestão metropolitana.

Algumas recomendações finais podem ainda ser feitas com base nas análises aqui desenvolvidas, bem como na vivência empírica dos autores com o tema. A primeira diz respeito às oportunidades criadas pelas Conferências das Cidades, que vêm sendo realizadas sistematicamente desde 2004, sob a promoção do Governo Federal, através do Ministério das Cidades, em parceria com os estados, o Distrito Federal e os municípios, com ampla participação da sociedade organizada. Recomenda-se que, na esfera estadual, essas conferências institucionalizem a inclusão de um capítulo obrigatório sobre o tema metropolitano. Essa diretriz veio sendo assumida de forma assistemática por alguns poucos estados. Em 2003, por exemplo, na RM de Maceió os municípios metropolitanos, com forte apoio do meio acadêmico e de representações da sociedade, puderam expressar exigências e metas voltadas para uma política de desenvolvimento urbano e habitacional calcada em um amplo espectro de temas relacionados à regionalização das políticas habitacionais, ao acesso à terra urbanizável, ao combate aos vazios urbanos, à revisão das legislações urbanísticas municipais e à mobilidade metropolitana. De

fato, esses encaminhamentos da Conferência Estadual de Alagoas acabaram por ser retomados quando da elaboração de alguns Planos Diretores da região e da própria política habitacional da capital do estado. Tal orientação tem sido reiterada pela coordenação das conferências, composta por representantes dos diversos segmentos sociais no âmbito do Conselho das Cidades. Essa mobilização em torno do tema metropolitano, além de constituir um campo de pressão, poderia gerar documentos de referência que instruísem a elaboração dos PD dessas regiões.

No campo da articulação interinstitucional e intermunicipal para a gestão metropolitana, já é também uma prática recorrente os municípios de maior centralidade nas áreas metropolitanas constituírem, na organização interna dos executivos municipais ou a eles vinculados, unidades administrativas voltadas para iniciativas que envolvam a escala territorial ou demandem ações conjuntas com os seus vizinhos. A Prefeitura de Curitiba há muitos anos criou uma unidade na sua estrutura organizacional interna voltada a ações executivas e de articulação com caráter “metropolitano”. A Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, por força do Decreto nº 30.377/2009, criou uma Câmara Técnica de Desenvolvimento Sustentável e Governança Metropolitana (CADEGOM). Iniciativas como essas vindas de sedes de RM importantes, como essas capitais, indicam o quanto as grandes metrópoles consideram estratégicas suas relações com os seus vizinhos da periferia. Seus interesses vêm sendo congregados, há cerca de 25 anos, na Associação Mundial das Grandes Metrôpoles (Metrópolis). A periferia, por sua vez, procura se organizar em torno do Fórum Mundial das Autoridades Locais Periféricas. Trata-se de instâncias cujo protagonismo poderia inspirar a elaboração e implementação dos Planos Diretores, sobretudo na escala em que foram realizados recentemente no Brasil.

A segunda recomendação é no sentido de garantir que “Termos de Referência”, entendidos como peças técnicas onde se estabelecem os pressupostos e conteúdos esperados dos PD em áreas metropolitanas, disponibilizem às equipes de elaboração um conjunto de informações regionais prévias. Tais informações constituir-se-iam em insumos e subsídios de alta relevância técnica e política aos trabalhos, tais como o arcabouço legal vigente, as normas de uso e ocupação do solo instituídas nos municípios e os instrumentos de leitura sistematizada sobre vulnerabilidades socioambientais, a exemplo das Cartas de Risco de Goiânia, do Projeto de Monitoramento Ambiental Integrado (MAI) do litoral de Pernambuco e do Projeto Rio próximos 100 anos: o aquecimento global e a cidade, elabo-

rado para a capital carioca. Essa é uma tarefa cujo escopo e escala dificilmente poderão prescindir da presença proativa e da parceira dos entes estaduais.

A terceira recomendação, tomando como referência a iniciativa do Sistema Nacional de Informações das Cidades (SNIC), aponta para a necessidade de investir-se em um programa institucionalizado no PPA do Governo Federal, aprovado pelo Congresso Nacional a cada novo exercício de mandato, que garanta o fortalecimento da gestão de bases cartográficas municipais como insumos não só para a elaboração e revisão dos PD, mas também para sua implementação. Tal iniciativa poderá constituir uma diretriz especificamente voltada para o fortalecimento da gestão e planejamento das áreas metropolitanas, até como um dispositivo para a sua indução.

A quarta recomendação parte da constatação de que fatores e variáveis incidentes no mercado imobiliário não estão sujeitos somente a equações restritas à escala do território de cada município de forma isolada. Nesse sentido, é fundamental apontar para as possibilidades de construção de estratégias comuns e simultâneas entre os municípios metropolitanos, na perspectiva da combinação e da intercambiamento no uso efetivo do repertório de instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade (LOPES, 2002). Aí poderiam ser incluídos o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), a Transferência do Direito de Construir, o IPTU progressivo e a Edificação e Parcelamento Compulsório, entre outros. Mesmo que essa iniciativa tenha ainda caráter experimental, como outras o tiveram antes da aprovação do Estatuto da Cidade, posto que se trata de uma provocação inovadora no quadro urbano territorial brasileiro, essa perspectiva de intercambiamento intermunicipal dos instrumentos pode ser promissora, tendo em vista a busca de novas formas de gestão da dinâmica imobiliária com um olhar metropolitano democrático, redistributivo e sustentável.

Finalmente, é altamente recomendável a promoção de uma iniciativa prospectiva junto a todas as RM, AGU e RIDE do país, voltada para a construção de agendas de caráter metropolitano que atendam às demandas e prioridades regionais específicas e genuínas no contexto de cada lugar. Nessa iniciativa, e no âmbito particular do ordenamento territorial e urbano, os Planos Diretores municipais não deixarão de ter papel estratégico nas dinâmicas territoriais sobre as quais devem incidir. Porém, dependerão da sua articulação produtiva a outras agendas setoriais e da firme vontade e liderança política para responderem às expectativas dos cidadãos metropolitanos e à necessidade de tornar as cidades mais produtivas.

6 – Referências Bibliográficas

ANDRADE, Luciana Teixeira. Segregação socioespacial e construção de identidades urbanas na RMBH. In: GODINHO, Maria Helena de Lacerda; MENDONÇA, Jupira Gomes de (org). **População, espaço e gestão na metrópole**: novas configurações, velhas desigualdades. Belo Horizonte: PUC Minas, 2003.p 289-312

CUNHA, E. M. P.; PEDREIRA, R.S. (Orgs.). *Hierarquização e identificação de espaços urbanos*. Série “Como andam as regiões metropolitanas”, v. 1. Coleção “Estudos e pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades”. Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

CUNHA, E. M. P.; PEDREIRA, R.S. (Orgs.). *Tipologia das cidades brasileiras*. Série “Como andam as regiões metropolitanas”, v. 2. Coleção “Estudos e pesquisas do Programa Nacional de Capacitação das Cidades”. Brasília: Ministério das Cidades, 2008

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; MENDONÇA, Jupira Gomes de; ANDRADE, Luciana Teixeira de (Orgs.). *Metrópole*: território, sociedade e política – o caso da região metropolitana de Belo Horizonte. Belo Horizonte: Observatório das Metrópoles; Ed. PUC Minas, 2008.

FERNANDES, Edésio. Gestão metropolitana. *Cadernos da Escola do Legislativo*. v. 17. n. 12. Belo Horizonte: ALEMG, 2004.

GOUVÊA, Ronaldo Guimarães. *A questão metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2005. LOPES, Alberto. Contribuição para a agenda metropolitana no Brasil. In: INSTITUTO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL. *Gestão metropolitana*: experiências e novas perspectivas. Rio de Janeiro: IBAM, 1996. p. 71-84.

LOPES, Alberto. Por um ativismo metropolitano de resultados. In: FONSECA, Ronaldo Barcia; DAVANZO, Rovena M. C. Negreiros (Orgs.). *Livro verde*: desafios para gestão da região metropolitana de Campinas. Campinas: Núcleo de Economia Social, Urbana e Regional / Instituto de Economia / Universidade Estadual de Campinas, 2002. p.337-353.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano de ação nas metrópoles*. Documento técnico de subsídio. Brasília: Secretaria Executiva / Ministério das Cidades, 2004.

ROLNIK, Raquel; SOMECK, Nádia. Governar as metrópoles: dilemas da recentralização. In: Revista Rio Urbano. Rio de Janeiro: Fundação CIDE, 2002.

CAPÍTULO VIII

O SISTEMA DE GESTÃO E PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NOS PLANOS DIRETORES BRASILEIROS

Mauro Rego Monteiro dos Santos¹

1 – Introdução

A institucionalização de mecanismos e instrumentos de gestão democrática da cidade é adotada desde a Constituição de 1988 como um princípio fundamental para a democratização da sociedade brasileira. Essa concepção tem como base a compreensão de que a ampliação de atribuições referentes à gestão das políticas sociais para a esfera do município facilita a participação e o exercício da cidadania, tendo em vista a proximidade do cidadão com as instâncias de poder.

A concepção, portanto, da descentralização das políticas públicas no processo de redemocratização da sociedade brasileira se combina com a ampliação das possibilidades de participação e é condição para que o modelo brasileiro de democracia, que combina democracia representativa com democracia direta, se efetive.

Entretanto, mesmo que a Constituição Federal tenha ampliado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e ampliado a participação dos mesmos na partilha dos recursos da União, a diretriz que visa garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição, ainda é frágil e incompleta, tendo em vista que apesar de centenas de municípios experimentarem proces-

¹ Sociólogo, mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ) e pesquisador do Observatório das Metrôpoles

sofismas inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita à instituição de conselhos de políticas públicas e à realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, correspondendo ao grau de institucionalização de determinada política em âmbito nacional.

Em algumas políticas setoriais, como é o caso da política urbana e das políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, nem mesmo os conselhos e as conferências haviam sido instituídos, o que ocasionava uma enorme lacuna no projeto de democratização das cidades. No caso das políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e de direitos de segmentos da população, como da criança e do adolescente, foram instituídos conselhos e conferências ao longo da década de 1990, criando-se sistemas nacionais de participação nos âmbitos municipal, estadual e nacional.²

A aprovação em 2001 do Estatuto da Cidade, que regulamentou o capítulo da Constituição referente à política urbana, só ocorreu 21 anos depois da promulgação da Carta de 1988. No Estatuto, as diretrizes de participação ganham objetividade, principalmente pela inscrição na lei de diversos mecanismos e instrumentos de participação, que deveriam ser ainda detalhados e complementados por outros canais de participação através dos Planos Diretores, de forma a constituir um sistema municipal de gestão e participação democrática, considerando-se as realidades locais.

O Estatuto da Cidade estabelece que a gestão democrática “[...] deve se realizar por meio da participação da população e das associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano”. Além disso, detalha no capítulo IV os instrumentos básicos para efetivação da gestão democrática da cidade: os órgãos colegiados de política urbana; a realização de debates, audiências e consultas públicas (que são obrigatórias para aprovação do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual pela Câmara Municipal; nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos, o Estatuto estabelece como diretriz a realização de audiência do poder público e da população interessada) e conferências sobre assuntos de interesse urbano;

2 Ver resultados da pesquisa sobre Conselhos de Gestão de Políticas Públicas realizado pela Rede Nacional Observatório das Metrôpoles, coordenada pelo IPPUR/UFRJ e pela FASE: SANTOS JÚNIOR, RIBEIRO & AZEVEDO, 2004.

e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Os Planos Diretores deveriam definir uma estratégia própria para implantação de um projeto de gestão democrática coerente com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, de forma a integrar os mecanismos de participação e as políticas públicas. Além disso, deveriam explicitar o sentido e os casos obrigatórios para utilização desses mecanismos.

O ideário que orientou a elaboração do Estatuto da Cidade frisou a participação popular como condição para que fosse alterado o padrão clientelista e excludente das políticas sociais e promovido um novo padrão de intervenção nas cidades, que contemplasse a inversão das prioridades, a participação em formatos diversos, incorporando principalmente as classes populares, e a reversão de processos de desigualdades, de apropriação privada do desenvolvimento da cidade e de especulação imobiliária. O Estatuto da Cidade incorpora essa perspectiva ao estabelecer que a gestão democrática constitui-se como instrumento para alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”.

Este estudo teve como referência os resultados do Programa de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores, promovido pelo Ministério das Cidades e coordenado pelo IPPUR/UFRJ, expresso em 27 relatórios estaduais de avaliação dos Planos Diretores. A partir da identificação da forma como os Planos Diretores incorporaram os instrumentos e mecanismos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, procurou-se avaliar se os Planos sinalizam novos formatos de planejamento e gestão das cidades.

2 – Instituição de Conselho da Cidade ou de Política Urbana

A criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004, que buscou integrar as políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, sinaliza a intenção de um enfrentamento da fragmentação existente na política urbana. Mesmo depois da aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, poucos municípios instituíram órgãos colegiados de política urbana,³ e na maioria das vezes os órgãos existentes estavam

3 Os resultados da pesquisa sinalizam que a maioria dos Conselhos de Política Urbana criados antes da aprovação dos Planos Diretores estava concentrada nas capitais e nos grandes municípios, como é o caso dos municípios de Porto Alegre – RS, Niterói – RJ, São Luís

limitados a incidir apenas sobre a política de uso e ocupação do solo, ou se constituíram como canais específicos da política de habitação.

O Estatuto da Cidade incentivou a formação de Conselhos Municipais da Cidade, mas foi o processo de elaboração dos Planos Diretores que colocou na agenda política de grande parte dos municípios brasileiros a constituição dos mesmos. Dentre mecanismos e instrumentos de participação previstos pelo Estatuto da Cidade, os órgãos colegiados foram os mais incorporados pelos Planos Diretores. A aprovação dos Planos foi decisiva para a criação dos Conselhos da Cidade (ou Conselhos de Desenvolvimento Urbano, ou similar). Todos os 27 estados avaliados criaram ou previram a criação de órgão colegiados, do tipo Conselho de Política Urbana, em todos ou quase todos os Planos Diretores avaliados, como pode ser observado na tabela 1. As exceções são os estados de Minas Gerais, Bahia e Rondônia, que registram um número expressivo de Planos que não preveem a instituição de Conselhos da Cidade. Cabe ressaltar que devido ao escopo da pesquisa, não foi possível verificar se os Conselhos foram regulamentados e se estes se encontram em efetivo funcionamento.

A ausência de uma política nacional de desenvolvimento urbano, ao longo de anos, contribuiu para o enorme atraso na disseminação e na constituição dos Conselhos de Política Urbana. Entretanto, deve-se registrar a existência de conselhos e espaços de participação anteriores aos Planos Diretores e até mesmo ao Estatuto. Essas experiências, desenvolvidas por iniciativa das próprias prefeituras ou por pressão da sociedade civil, destacam-se mais pelo aspecto qualitativo do que pelo quantitativo, na medida em que foram restritas a poucos municípios. Por um lado, tiveram lugar as experiências de orçamento participativo e da criação de Conselhos Municipais de Habitação e de Política Urbana com caráter deliberativo; por outro, a criação de Conselhos de Política Urbana com caráter consultivo, em que os membros da sociedade civil eram indicados pelo secretário municipal de urbanismo e apresentavam predomínio de uma visão tecnicista na gestão das políticas urbanas. Nestes Conselhos havia forte presença de órgãos de representação técnica ou pessoas de notório saber.

Mesmo que alguns Conselhos precisem de regulamentação (principalmente relativa à definição da composição e das atribuições) e que não se saiba se eles estão em efetivo funcionamento, é preciso registrar a importância da instituição do Conselho como espaço fundamental que garante a participação dos diversos segmentos da sociedade na elaboração e implementação das políticas urbanas.

– MA, Teresina – PI, Manaus – AM, Teresina – PI, Manaus – AM e Olinda – PE.

Quadro I – Instituição de Conselho Municipal da Cidade ou similar

Estados / Total de planos diretores avaliados	Criação (ou indicativo de criação de Conselho da Cidade na lei do Plano Diretor ⁴)	Não prevê Conselho da Cidade
ACRE / 1	1 (de Urbanismo)	–
ALAGOAS / 11	11 municípios (6 da Cidade; 1 do PD; 1 de Planejamento; 3 de Desenvolvimento ou de Política Urbana)	–
AMAPÁ / 1	1 (de Gestão Territorial)	–
AMAZONAS / 8	8 (3 da Cidade; 4 de desenvolvimento urbano; e 1 do Plano Diretor)	–
BAHIA / 47	33 municípios (24 de Desenvolvimento Urbano; e 9 da Cidade)	14 municípios (8 Conselhos de habitação)
CEARÁ / 22	22 (5 da Cidade; 5 de Planejamento e Gestão; 8 de Urbanismo ou desenvolvimento urbano e meio ambiente; 2 do Plano Diretor; 1 do Cidadão; e 1 de Desenvolvimento Sustentável)	–
DISTRITO FEDERAL + RIDE / 5	4 municípios	1 município
ESPÍRITO SANTO / 14	14 municípios (1 da Cidade; 7 do Plano Diretor; e os demais de desenvolvimento municipal, urbano, sustentável e ambiental)	–
GOIÁS / 14	13 municípios (9 Conselhos da Cidade)	1 município (prevê Conselho de Habitação)
MATO GROSSO / 7	6 (sem acesso aos nomes dos Conselhos)	1 (somente Conselho Gestor do FMHIS)
MATO GROSSO DO SUL / 5	5 (sem acesso aos nomes dos Conselhos)	–
MARANHÃO / 16	12 (9 da Cidade; 1 de Política Urbana; 1 de Desenvolvimento Municipal; 1 de Habitação e Desenvolvimento Urbano)	4 (1 Conselho de Habitação)
MINAS GERAIS / 54	32 municípios (da Cidade; de Desenvolvimento Urbano; de Política Urbana ou semelhante)	22 (9 Conselhos de habitação)
PARÁ / 21	19 (sem acesso aos nomes dos Conselhos)	2
PARAÍBA / 7	6 municípios	1 município
PARANÁ / 33	30 (21 de Planejamento, Desenvolvimento ou Política Urbana – Ambiental; 7 do Plano Diretor; e 2 da Cidade)	3
PERNAMBUCO / 35	35 municípios (2 Conselhos do PD; e os demais, Conselhos da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano)	–
PIAUÍ / 3	3 municípios (1 de Desenvolvimento; e 2 do PD)	–
RIO DE JANEIRO / 22	20 (9 da Cidade; 7 de Política ou Desenvolvimento Urbano; 2 do PD; e 2 de Planejamento e Gestão)	2 (somente Fórum da Cidade e Conselhos Comunitários)
RIO GRANDE DO NORTE / 6	6 municípios (3 Conselho da Cidade; e os demais, de Urbanismo, Desenvolvimento Urbano e de Planejamento e Desenvolvimento)	–
RIO GRANDE DO SUL / 42	37 (13 do Plano Diretor; 17 de Desenvolvimento ou Planejamento Urbano – alguns associados ao meio ambiente; 8 da Cidade e 1 Conselho Geral)	1
RONDÔNIA / 4	2 municípios	2 municípios
RORAIMA / 1	1 (da Cidade de Boa Vista)	–
SANTA CATARINA / 24	24 municípios	–
SÃO PAULO / 92	77 municípios	15 municípios
SERGIPE / 5	5 municípios	–
TOCANTINS / 4	4 (sem acesso aos nomes dos Conselhos)	–

Parte dos municípios que não criaram ou não preveem a criação de Conselho da Cidade instituiu apenas órgãos colegiados de caráter setorial, principalmente relacionados à política de habitação. Entretanto, é preciso registrar que foram identificados vários casos de municípios que, além dos Conselhos da Cidade, ainda previram ou mantiveram em funcionamento os Conselhos Setoriais ou Conselhos de Política Urbana anteriormente existentes, mantendo a fragmentação da participação na política urbana. Esses casos são observados em quase todos os estados, mas adquiriram um enorme peso no estado do Rio Grande do Sul, onde se observa esse tipo de fragmentação em 14 Planos avaliados. Também merece registro a criação de Conselhos de Política Urbana com atribuições concorrentes para o mesmo município. Esses são os casos de várias capitais de estado, como Cuiabá – MT (Conselho da Cidade e Conselho de Desenvolvimento Estratégico, que é responsável pelo acompanhamento e controle social do PD); Natal – RN (Conselho da Cidade e Conselho de Planejamento Urbano e Meio Ambiente); e de Goiânia – GO, Recife – PE, João Pessoa – PB e Salvador – BA, que preveem Conselhos da Cidade e de Desenvolvimento Urbano.

Por fim, pode-se constatar que o processo de elaboração dos Planos Diretores foi fundamental para disseminar a implantação de órgãos colegiados do tipo Conselho cuja finalidade consiste em garantir a participação da sociedade em torno da política urbana; por outro lado, cabe destacar que, diferentemente dos Conselhos de Saúde e Assistência Social, que criaram um sistema nacional de participação de caráter deliberativo, a maioria dos Conselhos da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano, criados ou previstos, tem caráter consultivo.

2.1. Natureza das decisões do Conselho: deliberativo, consultivo ou ambos

Mesmo que grande parte dos Planos não defina o caráter das decisões do Conselho, é possível perceber a predominância de Conselhos de caráter consultivo ou de natureza híbrida (consultivo e deliberativo), que na maioria das vezes garantem algumas atribuições deliberativas específicas e não permitem que a sociedade debata e delibere sobre planos, programas e projetos de desen-

4 Alguns relatórios estaduais explicitam o número de municípios que possuíam Conselhos Municipais da Cidade ou de caráter similar antes da aprovação dos respectivos planos diretores. Esses são os casos do estado do Rio de Janeiro com 6 (seis) Conselhos instituídos, do Rio Grande do Sul com 4 Conselhos, e de Mato Grosso, Maranhão, Piauí e Paraíba com 1 Conselho em cada estado. O relatório de Alagoas explicita que todos os 11 Conselhos criados foram instituídos ou previstos a partir da aprovação dos planos diretores.

volvimento urbano. Ou seja, a participação da sociedade tem apenas caráter opinativo na maioria dos Planos Diretores avaliados nos estados.

A análise das atribuições dos Conselhos com natureza híbrida (consultivo e deliberativo) no estado do Rio de Janeiro contribui para o entendimento de que essa definição, em geral, não permite a deliberação ou a aprovação dos planos de habitação, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade. Nestes casos sobressai a incidência da deliberação sobre aspectos específicos da política urbana, como a definição de estratégias ou diretrizes para implementação de políticas, planos e projetos; a definição de normas para aplicação da legislação urbanística; a aprovação da agenda prioritária; a deliberação sobre legislação complementar sobre aspectos da política territorial e de uso e ocupação do solo urbano (antes de serem encaminhadas à Câmara); a aprovação ou negação de aplicação de instrumentos de política urbana (como EIV e a outorga onerosa); ou ainda a deliberação sobre plano de urbanização e regularização fundiária em ZEIS.

Essa natureza híbrida do caráter dos Conselhos predomina nos Planos Diretores dos estados do Rio de Janeiro, Pará, Santa Catarina, Goiás, Alagoas e Sergipe. Nos estados do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, há um número significativo de Conselhos com caráter consultivo. Amazonas, Minas Gerais, Pernambuco e São Paulo são os estados que apresentam um número expressivo de Conselhos com caráter deliberativo (mais da metade dos Planos Diretores analisados).

Entretanto, pelos relatórios estaduais é possível identificar contradições quanto à definição do caráter das decisões dos Conselhos, tendo em vista que vários municípios definiram caráter deliberativo ou deliberativo e consultivo para os mesmos, mas a análise das atribuições dos Conselhos demonstrou que vários deles eram meramente consultivos. Os casos dos estados do Rio de Janeiro e do Ceará são significativos. No estado do Rio de Janeiro, somente três Conselhos se autodefinem como consultivos, mas a análise das atribuições indica que oito Conselhos tem essa natureza, enquanto somente três Conselhos são de fato deliberativos. No Ceará, nove Conselhos se automeavam como deliberativos, mas a análise indicou que somente dois possuem essa natureza, enquanto seis se colocavam como consultivos, mas a análise identificou nove Conselhos nessa condição.

Cabe ressaltar que a definição do caráter deliberativo do Conselho na lei não significa que na prática este interfira de fato nas decisões referentes à política de desenvolvimento urbano, mas sim que ele se constitui como um importante sinalizador do tipo de participação social que se está preconizando e das possibilidades de democratização da política urbana.

Como grande parte dos Planos remeteu a definição do caráter e das atribuições dos Conselhos para regulamentação posterior em lei específica, esse quadro pode ter se alterado. Grande parte dos Planos dos estados do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul e do Maranhão dependem de definição posterior.

Quadro II – Caráter das decisões dos Conselhos

Estados / total de PDs avaliados	Deliberativo	Deliberativo / Consultivo	Consultivo	Não definiu
AC / 1	–	1 município	–	–
AL / 11	1 município	7 municípios	1 município	2 municípios
AM / 8	7 municípios	1 município	–	–
AP / 1	–	1 município (delibera apenas s/ FMHIS)	–	–
CE / 22	9 municípios	5 municípios	6 municípios	2 municípios
GO / 14	–	9 municípios	2 municípios	3 municípios
MA / 24	2 municípios	1 município	1 município	20 municípios
MG / 48	28 municípios	4 municípios	14 municípios	2 municípios
PA / 19	5 municípios	11 municípios	1 município	2 municípios
PE / 34	20 municípios	5 municípios	4 municípios	5 municípios
PI / 4	1 município	–	1 município	2 município
RJ / 27	4 municípios	7 municípios	3 municípios	13 (3 com Conselhos antes do PD)
RN / 6	–	2 municípios	1 município	3 municípios
RO / 2	–	–	–	2 municípios
RR / 1	–	–	1 município	–
RS / 33	8 municípios	9 municípios	15 municípios	10 municípios
SC / 23	3 municípios	15 municípios	3 municípios	2 municípios
SE / 5	2 municípios	3 municípios	–	–
SP / 77	39 municípios	sem informação	sem informação	sem informação
BA, DF + RIDE, ES, MS, MT, PB, PR e TO	Os relatórios estaduais não trazem informações a respeito do caráter dos Conselhos			

2.2. Composição dos Conselhos da Cidade ou de Política Urbana

Muitos planos não definiram a composição do Conselho na lei. Em alguns estados a ausência de definição alcança um terço ou mais dos Planos avaliados, como nos casos do Rio de Janeiro, do Rio Grande do Sul, do Ceará, do Maranhão, do Piauí, de Minas Gerais, de Goiás e do Distrito Federal mais RIDE.

A representação da sociedade maior do que a representação governamental, adotada pelo Conselho Nacional das Cidades, não foi acompanhada na mesma intensidade pelos municípios. Somente nos estados do Rio Grande do Sul, Pará, Ceará, Maranhão e Pernambuco observa-se que esse formato predomina.

A paridade entre membros do poder público e da sociedade é significativa nos estados do Rio de Janeiro, Amazonas, Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco, e a representação governamental majoritária foi instituída por um número pequeno dos Planos analisados: somente Minas Gerais e Alagoas apresentam um número significativo de Planos com essa caracterização.

A ampla maioria dos Planos remeteu para lei específica a definição dos segmentos sociais representados e a proporcionalidade de representação dos mesmos no Conselho. Sobressai na análise dos relatórios estaduais o caso do Rio Grande do Sul, onde 17 dos 21 Planos que apresentaram a participação dos segmentos definiram uma baixa representação dos movimentos populares (abaixo de 20% da composição do Conselho). Em Sergipe, três dos cinco planos avaliados estabeleceram representação menor do que 20%. No caso de Boa Vista – RR, a representação do segmento movimento popular alcança somente 9% do total. Em sentido inverso, dos dez planos do Rio de Janeiro que definem a composição dos segmentos, oito estabelecem uma representação do movimento popular igual ou superior a 20%. Também se destaca o plano de Rio Branco, onde a representação desse segmento alcança 27%.

A ausência de definições no Plano Diretor sobre a representação dos segmentos sociais impossibilita avaliar se realmente está sendo rompido o caráter tecnicista da participação da sociedade na política urbana, em que predominavam as instituições de representação de técnicos e profissionais da área.

Também deve-se ressaltar que nenhum Plano Diretor deu destaque para a ampliação da participação da mulher nos espaços de participação, estabelecendo critérios de gênero para a composição do Conselho ou em alguma outra instância de participação. Tanto a segunda como a terceira Conferência Nacional das Cidades aprovaram resoluções referentes à participação das mulheres no Conselho Nacional, a fim de assegurar vagas para mulheres na representação de todos os segmentos.

Por fim, cabe ressaltar o caso do estado do Rio de Janeiro, onde foram identificadas algumas inovações no formato dos Conselhos, como a integração de representantes dos segmentos sociais com instâncias de representação de base territorial. É o caso de Friburgo, que integra na composição do Conselho representantes dos segmentos e das Unidades Territoriais de Planejamento. O Plano de Três Rios prevê a constituição de duas Câmaras Comunitárias Distritais, que teriam o objetivo de assessorar as decisões do Conselho, sendo constituídas por quatro membros de entidades civis e/ou formadores de opinião por distrito. E no caso de Bom Jardim está prevista a representação no Conselho de uma associação de moradores por Unidade Territorial de Planejamento.

Quadro III – Proporção entre poder público e sociedade civil na composição do Conselho Municipal da Cidade ou similar

Estados / total de Planos Diretores avaliados	Representação da sociedade maior que a do PP	Representação paritária	Representação da sociedade menor que a do PP	PD não define a composição na lei do Plano Diretor
RIO DE JANEIRO / 27	8 municípios	9 municípios	Nenhum	10 municípios ²
RIO GRANDE DO SUL / 41	17 municípios	5 municípios	4 municípios	14 municípios
ACRE / 1	1 município	–	–	–
ALAGOAS / 11	1 município	4 municípios	5 municípios	1 município
AMAPÁ / 1	O PD de Macapá não define a composição, mas estabelece que o Executivo deveria enviar à Câmara em novemta dias projeto de lei dispondo sobre o assunto.			
AMAZONAS / 8	2 municípios	3 municípios	2 municípios	1 município (remete para a Conferência definir)
DF + RIDE / 4	–	1 município	–	3 municípios
CEARÁ / 22	8 municípios	6 municípios	1 município	7 municípios
GOIÁS / 14	2 municípios	1 município	2 municípios	9 municípios
MARANHÃO / 24	8 municípios	2 municípios	–	14 municípios
MINAS GERAIS/54	-	16 municípios	10 municípios	28 municípios
PARÁ / 19	10 municípios	4 municípios	2 municípios	3 municípios
PARAÍBA / 6	1 município	2 municípios	–	3 municípios (1 tinha Conselho antes do PD)
PERNAMBUCO/34	12 municípios	10 municípios	3 municípios	9 municípios
PIAUÍ / 4	–	1 município	1 município	2 municípios
RORAIMA / 1	–	–	1 município	–
SANTA CATARINA/ 15	7 municípios	4 municípios	–	4 municípios
SÃO PAULO / 77	sem informação	46 municípios	sem informação	sem informação
SERGIPE / 5	3 municípios	1 município	–	1 município
BA, ES, MT, MS, PR, RN, RO e TO	Os relatórios estaduais não trazem informações a respeito da composição dos Conselhos			

3 – Mecanismos de democratização do orçamento

A diretriz da gestão orçamentária participativa é fundamental para assegurar-se a implementação do Estatuto da Cidade e dos Planos Diretores e enfrentar-se a desigualdade na distribuição do orçamento. Entretanto, a maioria dos Planos Diretores não instituiu mecanismos de democratização do orçamento. A maioria dos Planos analisados dos estados do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo, Amazonas, Pará, Ceará, Piauí e Goiás não estabeleceu nenhum mecanismo. Por falta de acesso às informações relativas a essa questão, não foi possível avaliar os estados do Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Minas Gerais, Bahia, Santa Catarina, Alagoas, Paraíba, Sergipe, Rondônia e o Distrito Federal mais a RIDE.

Sem considerar os estados que tiveram somente um Plano avaliado (Acre e Amapá), somente nos estados do Rio de Janeiro, Pernambuco e Espírito Santo a maioria dos Planos definiu algum tipo de mecanismo. Com exceção do estado do Tocantins, onde dois dos quatro planos avaliados estabelecem mecanismos, em todos os demais estados a instituição de mecanismos de democratização do orçamento alcança no máximo 30% dos Planos avaliados.

Mesmo que o Estatuto da Cidade estabeleça 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, poucos Planos estabeleceram esse tipo de mecanismo e menos Planos ainda instituíram outro instrumento.

Nos Planos que instituíram mecanismos de democratização do processo de formulação do orçamento, sobressaem, além das audiências públicas, a consulta prévia ao Conselho da Cidade ou Conselho de Desenvolvimento Urbano e o Orçamento Participativo – OP. Um mecanismo inovador para a democratização da elaboração do Plano Plurianual foi previsto por Vassouras (RJ), ao tornar obrigatória a realização de Conferência Municipal durante esse período.

Mesmo entre os Planos que instituíram algum mecanismo de democratização do orçamento, a maioria não dá maiores orientações e diretrizes sobre o formato de funcionamento desses mecanismos. Dos Planos que preveem a instituição de debates, audiências e consultas públicas, poucos foram além da diretriz estabelecida pelo Estatuto da Cidade. Os Planos de Paracambi e Mesquita, ambos no Rio de Janeiro, são exceções: Paracambi estabelece que o poder público deve apresentar a proposta de destinação de recursos especificando-os por áreas temáticas e localização geográfica; Mesquita exige que o poder público apresente em audiência pública as despesas executadas por programa.

Quanto ao orçamento participativo (OP), diversas análises têm demonstrado que as administrações municipais têm classificado como OP uma diversidade de formatos de consulta à população que apresentam enormes diferenças de concepção – às vezes, uma simples audiência pública é considerada como OP. Diferenças quanto ao caráter das decisões (deliberativo, consultivo), quanto ao objeto da deliberação (sobre um percentual dos investimentos, sobre a totalidade dos investimentos, sobre todo o orçamento) e quanto aos espaços de participação (audiências públicas nos bairros, conselhos específicos, conselhos setoriais, audiências municipais por tema ou a combinação de mais de um mecanismo) são frequentes.

As poucas definições sobre o formato de funcionamento do OP estabelecidas pelos Planos impedem uma análise quanto às possibilidades de democratização do orçamento previstas através desse instrumento. De qualquer maneira, é preciso que a sociedade esteja mobilizada para regulamentar esse instrumento, procurando dar sentido amplo à participação da sociedade na definição dos investimentos e na alocação dos recursos conforme as prioridades e demandas populares. Somente os estados do Rio de Janeiro e do Espírito Santo apresentaram um número significativo de Planos que indicaram a instituição desse mecanismo.

O debate prévio no Conselho (da Cidade, de Desenvolvimento Urbano ou de Orçamento) antes da proposta orçamentária do poder executivo ser en-

Quadro IV – Instituição de mecanismo de democratização do orçamento

Estados / Total de Planos Diretores avaliados	Preveem mecanismo de democratização do orçamento	Não definem mecanismos de democratização do orçamento
ACRE / 1	1 município	–
AMAPÁ / 1	1 município	–
AMAZONAS / 8	2 municípios	6 municípios
CEARÁ / 22	6 municípios	16 municípios
ESPÍRITO SANTO / 14	8 municípios	6 municípios
GOIÁS / 14	1 município	13 municípios
PARÁ / 21	2 municípios	19 municípios
PARANÁ / 33	7 municípios	24 municípios
PERNAMBUCO / 35	26 municípios	9 municípios
PIAUÍ / 4	1 município	3 municípios
RIO DE JANEIRO / 28	17 municípios	11 municípios
RIO GRANDE DO SUL / 42	4 municípios	38 municípios
RORAIMA / 1	–	1 município
SÃO PAULO / 92	20 municípios	72 municípios
TOCANTINS / 4	2 municípios	2 municípios
AL, BA, DF + RIDE, MA, MG, MS, MT, PB, RN, RO, SC e SE	Os relatórios estaduais não trazem informações a respeito dos mecanismos de democratização do orçamento.	

Quadro V - Mecanismos de democratização do orçamento

Estados / Total de Planos Diretores avaliados	Orçamento Participativo – OP	Órgãos colegiados / Conselhos	Audiências públicas	Não institui nenhum mecanismo
ACRE / 1	–	–	1 município	–
AMAPÁ / 1	–	–	1 município	–
AMAZONAS / 8	2 municípios (Manaus e Tabatinga)	O relatório estadual não explicita se as Audiências Públicas ou os Conselhos podem interferir na dinâmica orçamentária		
CEARÁ / 22	2 municípios	2 municípios – opinar em caráter consultivo	2 municípios	16 municípios
ESPÍRITO SANTO / 14	6 municípios	–	2 municípios	6 municípios
GOIÁS / 14	1 município	–	–	13 município
PARÁ / 21	2 municípios	–	–	19 municípios
PARANÁ / 33	2 municípios	2 municípios	3 municípios	26 municípios
PERNAMBUCO / 35	O relatório estadual não especifica os mecanismos previstos para a democratização da gestão orçamentária.			9 municípios
PIAUÍ / 4	–	1 município	–	3 municípios
RIO DE JANEIRO / 28	6 municípios	6 municípios	6 municípios	11 municípios
RIO GRANDE DO SUL / 42	4 planos estabelecem mecanismos de participação social no orçamento, mas não se teve acesso aos mecanismos utilizados.			38 municípios
RORAIMA / 1	–	–	–	1 município
SÃO PAULO / 92	O relatório estadual não especifica os mecanismos previstos para a democratização da gestão orçamentária.			72 municípios
TOCANTINS / 4	O relatório estadual não especifica os mecanismos previstos para a democratização da gestão orçamentária.			2 municípios
AL, BA, DF+RIDE, MA, MG, MT, MS, PB, RN, RO, SC e SE	Os relatórios estaduais não trazem informações a respeito dos mecanismos de democratização do orçamento.			

viada à Câmara também se sobressai. Em alguns, o Conselho tem apenas a atribuição consultiva de propor diretrizes para a alocação dos recursos; em outros, o Conselho tem o papel deliberativo de definir diretrizes e critérios para a distribuição do orçamento ou de deliberar sobre os critérios de destinação de recursos para o OP (Mesquita), ou de definir as diretrizes orçamentárias através de Conselho específico de orçamento.

4 – Casos obrigatórios de audiência pública

Pelo Estatuto da Cidade, os debates, as audiências e as consultas públicas constituem-se como instrumentos para a gestão democrática da cidade e obrigatórios para aprovação das leis orçamentárias na Câmara Municipal

(lei orçamentária anual, lei de diretrizes orçamentárias e plano plurianual). Se a instituição de órgão colegiado tem o sentido de garantir a participação permanente dos segmentos sociais na formulação e implementação da política urbana, as audiências públicas se constituem como mecanismo de consulta ampla à sociedade, que deve ocorrer antes das intervenções, planos e projetos relevantes serem implementados. Para que esse instrumento se efetive como instrumento de democratização, o Plano Diretor deve prever casos obrigatórios para a sua realização.

Entretanto, somente nos estados do Rio de Janeiro, do Amazonas, de Minas Gerais, do Espírito Santo e de Alagoas, a maioria dos Planos analisados prevê os casos e as situações em que obrigatoriamente as audiências públicas devem ser realizadas.

Nos demais estados a definição de casos obrigatórios não consta em metade dos Planos, com exceção dos estados de Tocantins (dois planos em quatro) e dos estados do Acre e do Amapá, que só tiveram um Plano avaliado e definiram casos obrigatórios (Rio Branco – AC e Macapá – AP). Não foi possível ter acesso a informações sobre essa questão nos Planos analisados dos estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Maranhão, Pernambuco, Santa Catarina, Paraíba, Sergipe, Rondônia e Distrito Federal mais a RIDE.

Cabe ressaltar que em muitos Planos foi previsto apenas um único caso para a realização de audiências públicas, o que demonstra que ainda é frágil a percepção de que as audiências públicas possam se constituir como um importante mecanismo de consulta à população e de democratização das decisões, ainda mais se estas estiverem associadas a outros canais de participação, como os Conselhos da Cidade.

A maioria dos Planos vinculou a realização de audiência pública aos casos obrigatórios previstos pelo Estatuto da Cidade: i) os casos em que pode haver realização de estudo de impacto de vizinhança – EIV; e ii) as audiências para debate das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) antes do encaminhamento das mesmas à Câmara de Vereadores e como condição para a aprovação delas. O Estatuto da Cidade assegura a realização de audiência para esses dois casos: no caso do orçamento, como obrigatoriedade, no caso de empreendimento de impacto significativo, como diretriz (art. 2. XIII e art. 44.).

Estratégias próprias e definidas de maneira autônoma pelo município foram minoritárias. Identificaram-se os casos previstos de realização de audiência para aprovação de leis – como a de uso e ocupação do solo – e de planos e projetos complementares aos Planos Diretores, assim como para revisão ou

alteração do PD (casos previstos em alguns Planos dos estados do Rio de Janeiro, Paraná e Pará). A realização de audiências como condição para aprovação de operações urbanas consorciadas teve maior incidência no estado do Paraná.

Em alguns Planos, a realização de audiências públicas constitui-se como instrumento de referência para a tomada de decisão no Conselho da Cidade, onde destaca-se a prerrogativa de aprovar o Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV. Como casos interessantes do ponto de vista da ampliação do debate e da participação sobre questões fundamentais para a cidade, cumpre citar o Plano de Magé – RJ, que prevê audiências para debate e avaliação dos critérios de aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Habitação propostos pelo Conselho Gestor; e os Planos de Duque de Caxias, Mesquita e Queimados, no estado do Rio de Janeiro, que preveem audiências que subsidiem a decisão do Conselho quanto à aprovação dos contratos de concessão dos serviços públicos de água, esgoto, lixo e transporte. No caso de Mesquita estão previstas

Quadro VI – Previsão de casos obrigatórios de audiências públicas

Estados / Total de Planos Diretores avaliados	Preveem casos obrigatórios	Não preveem casos obrigatórios
ACRE / 1	1 município	–
ALAGOAS / 11	6 municípios	5 municípios
AMAPÁ / 1	1 município	–
AMAZONAS / 8	8 municípios	–
BAHIA / 47	23 municípios	24 municípios
CEARÁ / 22	10	12
ESPÍRITO SANTO / 14	12 municípios	2 municípios
GOIÁS / 14	6 municípios	8 municípios
MINAS GERAIS / 54	37 municípios	17 municípios
PARÁ / 21	8 municípios	13 municípios
PARANÁ / 33	14 municípios	19 municípios
PIAUÍ / 4	1 município	3 municípios
RIO DE JANEIRO / 28	21 municípios	7 municípios
RIO GRANDE DO SUL / 42	16 municípios	26 municípios
RORAIMA / 1	–	1 município
SÃO PAULO / 92	13 municípios	79 municípios
TOCANTINS / 4	2 municípios	2 municípios
DF+ RIDE, MA, MS, MT, PB, PE, RN, RO, SC e SE	Os relatórios estaduais não trazem informações a respeito dos casos obrigatórios de realização de audiência pública.	

Quadro VII - Tipos de casos obrigatórios de audiências públicas

Estados / Total de Planos Diretores avaliados	Tipos de casos obrigatórios de audiências públicas
ACRE (Rio Branco) - 1	Para debate das propostas de leis orçamentárias.
ALAGOAS / 5	i) Avaliação de projetos com impacto urbanístico relevante – 4 municípios; ii) para eleger o Conselho das Cidades – 1 município; e iii) para acompanhamento do PD de 2 em 2 anos.
AMAPÁ (Macapá) - 1	i) Para debate das propostas de leis orçamentárias; ii) para parcelamento, uso e ocupação do solo; iii) para parâmetros urbanísticos especiais; iv) para aplicação de instrumentos em casos em que haja transformação de uso de uma área; v) para EIV; vii) e para o estabelecimento de consórcios imobiliários.
CEARÁ / 10	Nos poucos casos identificados destacam-se os referentes aos empreendimentos que requerem a realização de EIV e os casos relativos à apreciação da proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara.
ESPÍRITO SANTO / 12	i) Para os casos de EIV ou de implementação de atividades de significativo impacto urbanístico ou de relevante interesse público – 10 municípios; ii) para aprovação das leis orçamentárias – 2 municípios; iii) para os processos de regularização fundiária – 1; e iv) para os casos de reconhecimento de patrimônio ambiental – 1.
PARÁ / 8	i) Para EIV ou grandes projetos – 5 Planos; ii) para debate das leis orçamentárias e para a aprovação da gestão orçamentária – 3 Planos; iii) para delimitação de AEIS – 1 Plano; iv) elaboração e revisão do PD – 2 Planos; v) elaboração de Planos – 1 Plano; iv) e projetos de lei e para delimitação de bairros – 2 Planos.
PARANÁ / 14	i) Casos que requerem EIV e atividades de impacto – 10 Planos; ii) para debate propostas de leis orçamentárias – 4 Planos; iii) para alteração de deliberação de Conferência – 4 Planos; iv) para aprovação de operação urbana consorciada – 4 Planos; v) para implementação de planos relacionados ao PD – 4 Planos; vi) para revisão ou alteração do PD – 3 Planos
PIAUI / 1	Somente 1 município (Corrente) prevê audiência, mas o relatório estadual não explicita se estas são obrigatórias e em que situações
RIO DE JANEIRO / 21	i) os casos que requerem EIV – 13 Planos; ii) como condição para aprovação das leis orçamentárias – 6 Planos; iii) para aprovação de contratos de concessão de serviços públicos – 3 Planos. Casos identificados em 1 Plano apenas: aprovação das leis de uso, ocupação e parcelamento do solo; definição ou alteração dos parâmetros das AEI; reconsideração dos regimes urbanísticos - plano de bairro; planos e projetos complementares ao Plano Diretor; critérios de alocação do Fundo de Habitação; e prestação de contas da execução orçamentária
RORAIMA (Boa Vista) - 1	O PD de Boa Vista não prevê casos obrigatórios de audiências públicas.
AM, BA, DF+RIDE, GO, MA, MG, MS, MT, PB, PE, RN, RO, RS, SC, SE, SP e TO	Os relatórios estaduais não especificam os casos obrigatórios de audiências públicas.

ainda audiências anuais para a avaliação do cumprimento dos objetivos e das metas previstas nos contratos de concessão.

Tendo em vista que grande parte dos Planos não instituiu as audiências públicas como obrigatórias, os Conselhos da Cidade ou similares têm grande responsabilidade na efetivação desse mecanismo de participação. As audiên-

cias organizadas pelos Conselhos podem se constituir em uma importante ferramenta para tornar públicos os debates dos Conselhos e democratizar as suas decisões, fortalecendo essa instância de representação de segmentos sociais na política de desenvolvimento urbano.

5 – Conferências Municipais da Cidade (ou de assuntos de interesse urbano)

Os Planos Diretores em geral reconhecem as Conferências Municipais da Cidade (ou sobre assuntos de interesse urbano) como instâncias de participação e gestão democrática; entretanto, a maioria dos Planos Diretores não define suas finalidades e atribuições.

Um número significativo de Planos estabelece como atribuição do Conselho Municipal da Cidade a convocação e a organização das Conferências, e, em alguns casos, é no âmbito das Conferências que deve ser realizada a escolha dos representantes dos segmentos sociais no Conselho. Em vários casos, há vinculação da Conferência com o ciclo nacional de Conferências, tanto em termos dos temas a serem tratados, como em termos da sua periodicidade (em geral, de dois em dois anos ou de três em três anos).

Em geral, os Planos não definem os participantes das Conferências, remetendo para o Conselho a atribuição de convocar, organizar e definir o temário. Os casos de Itaboraí e Vassouras, no estado do Rio de Janeiro, merecem ser destacados pela vinculação dos participantes a uma base territorial (regional/distrito). Itaboraí define que somente os delegados eleitos por segmento nas assembleias regionais podem participar, e Vassouras permite a combinação entre representantes das assembleias distritais e delegados indicados por entidades representativas.

As conferências de políticas setoriais são realizadas desde os anos 1990, com predominância das relativas às políticas de saúde, assistência social, direitos da criança e do adolescente, de meio ambiente e de educação. A legislação que regulamenta cada uma dessas políticas setoriais criou um ciclo nacional de conferências, combinando etapas municipais, estaduais e de âmbito nacional.

É bastante semelhante o sentido das conferências, independentemente da política setorial em foco. Associada à ideia de conferência está a noção de balanço da política pública, de balanço das ações desenvolvidas pelo poder público e pelo Conselho e de definição das diretrizes de planos, programas e projetos. As conferências constituem-se em espaços amplos de participação

da sociedade para avaliação da execução da política pública e para a definição de objetivos, diretrizes e prioridades que orientem o planejamento e a implementação da política pelo poder público e pelo conselho da política respectiva.

O ciclo nacional de conferências de determinada política, por incluir etapas de âmbito municipal, estadual e nacional, é o momento privilegiado para o aprofundamento do debate no plano local das políticas desenvolvidas pelos governos estadual e federal. O ciclo nacional também é caracterizado por apresentar um tema básico a ser abordado em todas as etapas.

Pela importância das conferências – em termos dos assuntos tratados e do caráter amplo de participação e mobilização da sociedade –, estas devem ser planejadas para atender os objetivos propostos. O que implica em que se garanta tempo suficiente para debate e tomada de decisões, infraestrutura (divulgação, alimentação etc) e a elaboração de materiais e subsídios, como documento-base, indicadores de avaliação de programas, projetos e da atuação do poder público e do Conselho.

No caso da política urbana, o ciclo de conferências foi impulsionado pela criação do Ministério das Cidades, que organizou a I Conferência Nacional das Cidades ainda no primeiro ano do Ministério (2003). De 2003 a 2009 já foram realizados três ciclos nacionais de conferências das cidades.

Cabe registrar que mesmo que a realização de Conferência Municipal esteja inserida no tema do ciclo nacional de conferência, o município tem autonomia para organizar debates sobre temas de interesse local. Nesse sentido, a definição dos Planos Diretores sobre o funcionamento desse mecanismo de participação é fundamental, ainda mais pelo fato do Estatuto da Cidade não definir os objetivos das conferências sobre assuntos de interesse urbano. A lei apenas expressa que as conferências devem se realizar nos três níveis de governo.

A partir dos relatórios estaduais, é possível identificar que em seis estados a maioria dos Planos Diretores prevê Conferências Municipais da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano: Rio de Janeiro, Amazonas, Tocantins, Pará, Ceará e Alagoas. Mais do que a inscrição formal da Conferência como instrumento de gestão democrática da cidade, interessa saber as definições quanto à sua finalidade. Nos Planos que especificam as finalidades das Conferências, sobressaem-se a avaliação da implementação do Plano Diretor e da política de desenvolvimento urbano e a definição de diretrizes, metas e prioridades. Essas finalidades (gerais e outras específicas que guardam o mesmo sentido) sobressaíram nos Planos dos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul, Paraná, Pará.

Articuladamente a essa definição geral, alguns Planos explicitam mais detalhadamente essas finalidades quanto à participação na avaliação, na elaboração de planos e projetos e na implementação da política de desenvolvimento urbano. Nesse sentido, alguns Planos estabeleceram que as Conferências têm como uma de suas finalidades debater os projetos complementares ao Plano Diretor e as propostas de alteração da legislação urbanística. Na lógica da avaliação da política e da participação na elaboração da mesma, destacam-se os Planos que estipulam a elaboração de relatórios anuais de gestão como mecanismo de monitoramento, em que, a partir de sua avaliação, a Conferência deve definir estratégias de ação, metas e prioridades para implementação da política de desenvolvimento urbano. Alguns Planos dos estados do Pará e do Rio de Janeiro se distinguem por definir que as Conferências deliberam sobre o “plano de trabalho para o biênio seguinte”.

Cabe destacar que nos estados do Paraná e do Pará foi dado destaque à vinculação entre Conferência e revisão ou alteração do Plano Diretor (também em alguns Planos do estado do Rio de Janeiro).

Foram identificadas algumas inovações nas finalidades das Conferências, conforme previstas por alguns Planos Diretores: os planos de Benevides, de Mocajuba e de Marabá, ambos do estado do Pará, definem que as Conferências deliberam sobre o plano de investimentos das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA); e o Plano de Vassouras – RJ define que a Conferência deve ser realizada quando convocada pelo Conselho Nacional das Cidades e, ordinariamente, a cada quatro anos, a fim de debater e apreciar o plano plurianual.

Quadro VIII – Instituição das Conferências Municipais da Cidade

Estados / Total de Planos Diretores	Preveem Conferências	Finalidades	Não preveem Conferências
ACRE / 1	1 município	i) sugerir ao executivo adequações nas ações destinadas à implantação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos; ii) avaliar o Conselho de Urbanismo; iv) definir agenda (plano de ação com metas e prioridades).	–
ALAGOAS / 11	10 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências.	1 município
AMAPÁ / 1	–	–	1 município
AMAZONAS / 8	6 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências previstas.	2 municípios
BAHIA / 47	18 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades	29 municípios
CEARÁ / 22	12 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências.	10 municípios
ESPÍRITO SANTO / 14	7 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências.	7 municípios
GOIÁS / 14	5 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências.	9 municípios
MINAS GERAIS / 54	13 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências.	41 municípios
PARÁ / 21	12 municípios	i) propor alterações no PD – 7 Planos; ii) apreciar (ou aprovar) as diretrizes da política urbana – 6 Planos; iii) deliberar sobre plano para o biênio seguinte – 6 Planos; iv) sugerir alterações na implementação de planos e projetos – 6 Planos; v) debater os relatórios anuais de gestão – 3 Planos; e vi) deliberar sobre os investimentos – 2 Planos.	9 municípios
PARANÁ / 33	11 municípios	i) 6% para alterar legislação urbanística; e ii) 33% para: debater propostas de alteração do PD; discutir metas e prioridades e avaliar o processo de implementação do PD.	22 municípios
PIAUI / 4	1 município	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades .	3 municípios
RIO DE JANEIRO / 28	21 municípios	Somente 11 PDs definiram a(s) finalidade(s): i) debater política urbana; ii) definir metas e prioridades; iii) avaliar relatórios anuais de gestão; iv) aprovar plano para o biênio seguinte; v) alteração do PD e legislação complementar; e vi) propor alteração na implementação de planos e projetos.	7 municípios
RIO GRANDE DO SUL / 42	11 municípios	i) Avaliação do PD; ii) planejamento territorial; iii) assuntos de interesse urbano; iv) avaliação da política de desenvolvimento; v) apreciar e propor objetivos e diretrizes; e vi) debater relatórios anuais de gestão da política urbana.	31 municípios
RORAIMA / 1	–	–	1 município
SÃO PAULO / 92	11 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências previstas.	81 municípios
TOCANTINS / 4	3 municípios	Não se teve acesso às informações a respeito das finalidades das Conferências previstas.	1 município
DF+ RIDE, MA, MS, MT, PB, PE, SC, RN, RO e SE		Não se teve acesso às informações a respeito das Conferências.	

6 – Sistema de gestão e planejamento da política urbana

Em relação ao sistema de gestão e planejamento urbano, o perfil dos Planos Diretores nos diferentes estados é muito parecido. Mesmo nos estados onde se verificou um número significativo de Planos que criaram ou instituíram um sistema de gestão e planejamento urbano, a definição dos órgãos integrantes, suas atribuições e forma de articulação das ações foi realizada por uma minoria deles.

Em, geral, as definições são relativas à: i) criação de órgão ou definição de secretaria responsável pela coordenação e articulação das ações; ii) definição dos objetivos do sistema de planejamento, como a articulação de órgãos referentes à política para implementação e monitoramento do PD; e iii) inclusão do Conselho da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano no sistema de gestão e planejamento.

Quanto ao monitoramento do Plano Diretor, sobressaem-se as situações de estruturação ou definição de secretaria ou órgão responsável pelo monitoramento da implementação do Plano e a definição desta atribuição para o Conselho. Além disso, a estruturação de um sistema de informação como instrumento fundamental para o monitoramento é incorporada por vários Planos; entretanto, são raros os Planos que definem os indicadores e as informações a serem produzidas.

Também se destaca como instrumento de monitoramento do Plano Diretor a exigência de formulação de relatório anual de gestão por parte da prefeitura, a ser divulgado e debatido no âmbito das Conferências Municipais da Cidade (conforme já foi comentado anteriormente). Os relatórios anuais estão previstos em seis Planos e têm como objetivo avaliar o cumprimento dos objetivos e metas do Plano Diretor e sugerir ao poder executivo adequações nas ações estratégicas.

Formas descentralizadas de gestão e planejamento da política de desenvolvimento urbano foram adotadas por poucos Planos Diretores, com exceção de alguns estados, como o Amazonas, onde seis dos oito Planos adotam mecanismos de descentralização administrativa ou mecanismos regionalizados de participação. Também se destacam os estados do Rio de Janeiro (sete dos 28 Planos) e do Pará (cinco dos 21 Planos).

Cabe registrar alguns processos importantes que combinam descentralização administrativa com participação. Cinco Planos do estado do Rio definem que os Planos Urbanísticos Regionais e de ZEIS devem ser realizados com a participação dos moradores e de representantes. Em dois Planos estão previstas a representação dos bairros no Conselho (um plano do estado do Ceará também define essa diretriz) ou a constituição de câmaras distritais vin-

culadas ao Conselho. Em quatro Planos do estado do Amazonas são previstos mecanismos regionalizados de participação através de conselhos gestores comunitários, assembleia regional de política territorial e conselhos distritais. A criação de instância de participação distrital ou regionalizada também foi instituída por um Plano do estado do Mato Grosso (conselhos regionais e distritais) e pelo Plano de Macapá – AP (comitês gestores locais).

7 – Considerações finais sobre participação e gestão democrática

O Estatuto da Cidade, ao colocar a gestão democrática como instrumento para se alcançar o “pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade”, estabelece que a participação da sociedade é condição para a garantia do direito à cidade. Nesse sentido, mais do que a verificação da incorporação dos instrumentos e mecanismos de participação e gestão democrática estabelecidos pelo Estatuto, importa saber se os Planos Diretores se constituem como instrumentos para a promoção do acesso à terra urbanizada, à habitação e aos serviços urbanos e de reversão do modelo de apropriação privada do desenvolvimento urbano.

Pela análise dos relatórios estaduais é possível dizer que os Planos Diretores, de maneira geral, não estabeleceram estratégias claras para a aplicação dos instrumentos de política urbana, no sentido de reverter as desigualdades sociais no acesso à cidade. Poucos foram os Planos que instituíram instrumentos voltados para a ocupação dos vazios urbanos infraestruturados em áreas centrais por parte da população de baixa renda, como as ZEIS em áreas vazias e o parcelamento de interesse social. Mesmo as definições e delimitações das ZEIS voltadas para a regularização fundiária e urbanística são frágeis no sentido de orientar o investimento urbano, tendo em vista que as definições dos Planos não apresentam vínculo com o orçamento municipal.

Também cabe destacar que os instrumentos de política urbana, na ampla maioria dos casos analisados, não são autoaplicáveis e necessitam de regulamentação em lei específica. Poucos Planos, por exemplo, regulamentam na própria lei o instrumento do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento de títulos.

A expectativa da Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos era de que os Planos Diretores pudessem expressar um pacto socioterritorial, tendo como base as diretrizes e os objetivos do Estatuto da Cidade. Mesmo

que os mecanismos de participação estabelecidos nos Planos Diretores sejam colocados em funcionamento, é muito difícil e improvável que o município se coloque em campanha permanente e consiga manter mobilizados os diferentes segmentos sociais.

Outro grave problema parece ter permeado o processo de elaboração dos Planos: a manutenção da cisão entre uma visão técnica da cidade e uma visão comunitária/popular. Em alguns estudos de caso, certos temas foram tratados bastante superficialmente ou não foram tratados. Os parâmetros utilizados no zoneamento da cidade e a definição dos parâmetros relativos à classificação de terreno não utilizado ou subutilizado não foram objeto de debate nos espaços de participação criados para a elaboração do Plano em Duque de Caxias – RJ.

Nesse sentido, cabe perguntar sobre a efetividade dos mecanismos de participação previstos nos Planos Diretores, na medida em que estes, em sua maioria, não sinalizam para a construção de um sistema de participação na política urbana com claro caráter deliberativo, tendo em vista que poucos foram os Planos que estabeleceram definições precisas quanto à forma de funcionamento dos mecanismos de participação e previram a articulação entre os mesmos.

O risco de burocratização da participação é reforçado pela avaliação realizada pelo IV ciclo de Conferências da Cidade – compreendido pelas etapas municipais, estaduais e de âmbito nacional –, que em grande parte apontou que a existência de Conselho da Cidade não significava a garantia de participação e controle social do PAC – Programa de Aceleração do Crescimento e do programa Minha Casa, Minha Vida.

A análise da trajetória do planejamento urbano e a leitura dos relatórios estaduais fornecem algumas pistas para que se entenda os fracos resultados obtidos:

- i) O poder dos grupos privados sobre a produção e a apropriação da cidade não se altera somente com um chamamento à participação de todos os segmentos sociais, tendo em vista que é preciso iluminar os interesses contraditórios e às vezes inconciliáveis entre esses segmentos. A não explicitação dos conflitos permite que aparentemente todos os segmentos sociais sejam beneficiados através da definição de diretrizes genéricas, mas que na prática estas não se materializem em instrumentos e mecanismos de intervenção para a promoção do direito à cidade.
- ii) A precariedade dos diagnósticos que orientam a elaboração dos Planos também pode ter contribuído para a não explicitação dos conflitos e para a fragilidade das definições; e

- iii) a baixa compreensão dos mecanismos de apropriação privada da cidade e dos instrumentos de reforma urbana inscritos no Estatuto da Cidade por parte da maioria dos técnicos de prefeituras e das lideranças dos movimentos populares.

Por outro lado, a análise dos Planos deve levar em consideração alguns aspectos: i) por mais que a mobilização em prol da aprovação do Estatuto da Cidade por parte de alguns segmentos seja antiga, a lei é bastante recente (2001) e precisa ainda ser apropriada pelos diversos segmentos da sociedade; ii) a maioria dos municípios não tinha instituído nenhum mecanismo de participação na política de desenvolvimento urbano, reforçando assim a tradição tecnicista no planejamento urbano; e iii) a inexistência de uma política nacional de desenvolvimento urbano contribuiu para reforçar o padrão clientelista no atendimento das demandas.

É preciso lembrar que a criação do Ministério das Cidades, em 2003, envolvendo as políticas de habitação, de uso e ocupação do solo urbano, do saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, é bastante recente e a retomada de investimentos iniciada em 2004 ganhou impulso a partir de 2007, com o lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC.

Nesse sentido, cabe destacar alguns aspectos positivos do processo de elaboração dos Planos Diretores no que diz respeito à participação e à gestão democrática:

1. O processo de elaboração/revisão dos Planos foi fundamental para a criação do Conselho Municipal da Cidade ou de Desenvolvimento Urbano (ou Política Urbana). O caso do estado do Rio de Janeiro é expressivo, pois dos 28 planos analisados somente seis tinham implementado órgãos colegiados. Com a aprovação das leis, somente um município não criou órgão do gênero nem estabeleceu diretrizes para a criação de um.
2. Além dos Conselhos de Política Urbana, a maioria dos Planos incorporou outros mecanismos de participação, como as audiências públicas obrigatórias, as conferências e os mecanismos de democratização do orçamento.
3. Mesmo que a pesquisa não avalie a qualidade do processo de participação na elaboração dos Planos (com exceção dos estudos de caso), é possível inferir que através do registro de centenas de experiências de participação no site do Ministério das Cidades tenham sido disseminados debates sobre as cidades em contextos de total ausência de diálogo sobre as políticas urbanas.

4. Por fim, cabe registrar que mesmo sendo frágeis em termos de operacionalização dos instrumentos da política urbana, as diretrizes e as concepções do Estatuto da Cidade foram incorporadas pela maioria dos Planos, o que pode contribuir na disputa da regulamentação dos instrumentos da política urbana e nos planos setoriais de políticas urbanas.

Por fim, a análise do capítulo dos Planos Diretores referente à gestão democrática provoca a necessidade de se retomar o debate sobre a efetividade e o sentido da participação na política urbana, principalmente da participação dos segmentos populares, mais vulneráveis aos processos de apropriação privada da cidade e geralmente excluídos dos projetos de desenvolvimento urbano.

O Conselho Nacional das Cidades tem um papel significativo na criação do sistema nacional de desenvolvimento urbano com participação social. Mais do que monitorar e incentivar a criação de Conselhos Municipais e Estaduais da Cidade, é preciso que ele efetive suas atribuições de exercer o controle social sobre os programas de desenvolvimento urbano e planejar a democratização do acesso à habitação, ao saneamento ambiental e ao transporte e à mobilidade, de forma articulada com os conselhos estaduais e municipais.

A vinculação da retomada de investimentos na política urbana com a implementação dos instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada e com a implementação dos mecanismos de gestão democrática, ambas previstas pelo Estatuto da Cidade, pode contribuir significativamente para alterar o quadro das cidades brasileiras, na perspectiva da justiça e da democracia.

8 – Referências Bibliográficas

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos. *Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas*. Rio de Janeiro: FASE, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos; RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro; e AZEVEDO, Sérgio de Azevedo (Orgs.). *Governança democrática e poder local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Movimentos Sociais e Conselhos. A participação popular nos conselhos de gestão. *Cadernos da ABONG*, São Paulo, n. 15, p. 7-19, jul. 1996.

EDUCAÇÃO CRÍTICA E GESTÃO DEMOCRÁTICA
DAS CIDADES: A EXPERIÊNCIA DE CAPACITAÇÃO
NO ÂMBITO DO PROJETO DE AVALIAÇÃO E
CAPACITAÇÃO PARA A IMPLEMENTAÇÃO DOS
PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOSPatrícia Ramos Novaes¹

1. Introdução

O objetivo desse estudo é fazer um balanço e uma reflexão sobre o processo de capacitação desenvolvido no âmbito do Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos.

O acesso à educação e à informação constitui um direito de cidadania fundamental. Nesse sentido, é possível afirmar, quando se trata da participação sócio-política, que o acesso ao conhecimento e ao pensamento crítico é um requisito central para a gestão democrática. Nessa perspectiva, entendemos que para a efetividade da dinâmica democrática é necessário garantir a produção sistemática de conhecimento comprometido com os valores da democracia, da solidariedade e da justiça social, voltado para a promoção da participação do cidadão nas esferas pública (SANTOS JUNIOR, 2005).

Ao partir desse pressuposto, o Projeto Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos – REDE PDP constituiu uma rede de pesquisadores e de agentes sociais, com o objetivo de avaliar os instrumentos do Estatuto da Cidade que foram incorporados pelos Planos Diretores e promover atividades de capacitação – de agentes do poder público e atores da sociedade civil –, na perspectiva de impulsionar estratégias de im-

1 Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), assistente social e assistente nacional da Pesquisa de Avaliação dos Planos Diretores Participativos.

plementação desses instrumentos, seja através do monitoramento desse processo, seja através de ações de pressão e exigibilidade junto ao poder público.

Dessa forma, o projeto, iniciado no ano de 2008, foi desenvolvido em duas etapas: a avaliação dos Planos Diretores, ocorrida em 2008 e 2009; e a capacitação em torno dos instrumentos aprovados, ocorrida em 2008 e 2010.

A primeira etapa constituiu-se da avaliação de 526 Planos Diretores de 26 estados do país e do Distrito Federal. A segunda etapa constituiu-se da capacitação, visando a implementação dos Planos Diretores (PD), de agentes do poder público e da sociedade civil.

As atividades de capacitação tinham como objetivo específico a impulsão de um processo de mobilização social, apoiando a construção de estratégias locais e fortalecendo os atores sociais, com ênfase nos movimentos sociais, para o monitoramento e o controle social na implementação dos instrumentos previstos nos PD, em conformidade com Estatuto da Cidade.

As atividades de capacitação foram divididas em dois níveis: de caráter nacional e de caráter regional ou local. As atividades nacionais ocorreram em parceria com os movimentos populares urbanos organizados em âmbito nacional, com o Fórum Nacional de Reforma Urbana e com o Ministério das Cidades. As atividades regionais ou locais foram desenvolvidas nos diferentes estados do país e no Distrito Federal.

Assim, foram realizadas aproximadamente sessenta oficinas, entre nacionais e regionais, que mobilizaram cerca de três mil pessoas, entre as quais representantes de movimentos sociais, órgãos do governo, ONG e universidades.

Busca-se neste estudo apresentar, de forma sintética, os principais resultados do processo de capacitação no âmbito do projeto da Rede de Avaliação dos Planos Diretores. Para isso o ponto de partida será uma discussão sobre a relação entre educação, cidade e democracia, em que se buscará refletir sobre a importância das práticas educativas na promoção da participação sócio-política e na efetividade da dinâmica democrática. Em seguida será sistematizada a metodologia da etapa de capacitação para, ao fim, serem apresentados os resultados das oficinas de capacitação.

2 – Educação e cidade

A relação entre “educação cidadã” e “cidade educadora” se encontra na origem etimológica das palavras “cidade” e “cidadão”, pois ambas derivam da palavra

“*civis*”. Cidade (*civitas*) é uma comunidade política cujos membros, os cidadãos, se autogovernam; e cidadão é a pessoa que goza do direito de cidade, membro livre da cidade a que pertence por origem ou adoção, portanto sujeito de um lugar. “Cidade”, “cidadão”, “cidadania” são termos que se referem a uma concepção da vida das pessoas, daquelas que vivem de forma “civilizada”, participando de um mesmo território, construindo uma “civilização” (GADOTTI, 2003).

Como afirma o educador Paulo Freire, aprender e ensinar fazem parte da existência humana, histórica e social: “a educação, como formação e processo de conhecimento, ensino e aprendizagem se tornou, ao longo da aventura no mundo dos seres humanos, uma conotação da sua natureza, gestando-se na história como vocação para a humanização” (FREIRE, 2001). Assim, é uma condição ser humano estar envolvido em “certa prática educativa”, pois ele “jamais para de educar-se”.

O autor não restringe prática educativa à escolarização, ao contrário, ele a concebe como reflexão sobre a realidade existencial, articulando com essa realidade as causas mais profundas dos acontecimentos vividos, procurando inserir sempre os fatos particulares na globalidade das ocorrências. O autor amplia o conceito de educação ao estendê-lo aos conteúdos, métodos, processos e instrumentos tecnológicos relacionados à vida na cidade. Para ele a educação é vista como prática de liberdade, como prática problematizadora.

Nesse sentido, Freire, aponta duas funções da cidade: a educadora e a educanda. Isso porque a cidade, enquanto educanda, será o resultado da dinâmica política e das diferentes maneiras conforme as quais os agentes sociais exercerão o poder, em dadas condições históricas, na cidade. Pode-se dizer que o autor está se referindo à forma como as políticas públicas – incluindo as políticas de gastos públicos, a política educacional e cultural, a política de saúde, a política urbana, de habitação, de transportes, entre outras – incidem sobre a cidade.

O caráter da cidade como educadora também está relacionado à dinâmica de participação sócio-política, especificamente à cultura associativa de cada coletividade; aos valores de reciprocidade, confiança mútua, solidariedade compartilhados; e aos processos de construção de identidades coletivas, “o respeito mútuo entre as pessoas nas ruas, a maneira como a cidade é tratada pelos seus habitantes, por seus governantes, [pois] a cidade somos nós, nossa cultura e tradições, a cidade nos faz e refaz” (*Op. Cit.* p. 14). Ou seja, vivendo na cidade está-se permanentemente aprendendo a conviver com o outro, com o diferente, com os demais cidadãos. Assim, pode-se dizer que abordar

o papel educativo da cidade implica discutir as condições para a constituição de atores sociais e para a promoção da participação sócio-política na gestão das políticas públicas.

Portanto, conceber a cidade como educadora e educanda é perceber que a abertura de canais de participação social, a renovação das instituições democráticas, o desenvolvimento de regras de reciprocidade e de sistemas de participação cívica podem transformar a prática política na perspectiva da democratização da democracia (SANTOS JUNIOR, Op. Cit).

Partindo do entendimento de que a educação, o conhecimento, a informação e o pensamento crítico são recursos sociais fundamentais para democracia, ou seja, para o exercício do direito à cidadania, um dos objetivos do Projeto era promover a capacitação para a reflexão crítica, instrumentalizando e qualificando lideranças populares e gestores públicos para uma ação participativa e consciente na implementação dos Planos Diretores nos municípios.

Com inspiração freiriana, pode-se dizer que o programa de capacitação foi fundado em uma concepção pedagógica compartilhada nacionalmente, com base nos seguintes aspectos:

- Entendimento da problemática urbana como uma questão social estratégica para pensar-se um novo projeto de sociedade, democrática e sustentável;
- Concepção dialógica de educação, na qual a educação é concebida como prática de liberdade e educação problematizadora;
- Articulação das dimensões “ação” e “reflexão”, definida como “práxis”, em que a reflexão e a produção de conhecimento alimentam-se das problemáticas vividas pelos participantes e onde o resultado da reflexão alimenta novas práticas.
- Compromisso com a humanidade e crença na capacidade e no poder dos seres humanos em fazer e refazer, criar e recriar, buscando-se engajar o conjunto dos(as) participantes em universos sociais e em ações sócio-políticas na perspectiva da universalização dos direitos de cidadania, incluindo o direito à educação permanente.
- Compromisso com o pensar crítico e com a ação para a transformação coletiva da realidade, onde se destacam as ações de fortalecimento dos sujeitos coletivos e a aposta em esferas públicas que promovam a democracia participativa e a transformação da sociedade.

3 – Metodologia da capacitação

Devido à dimensão nacional do projeto, foi acordado² que a metodologia da etapa de capacitação não seria unificada. Isso permitiu que os estados adequassem as atividades de capacitação às suas necessidades, definindo as temáticas para as oficinas de acordo com a realidade de cada localidade. No entanto, foram firmadas algumas recomendações, de caráter metodológico:

- (i) O público alvo da capacitação deveria ser amplo, para além dos municípios contemplados na etapa de avaliação, envolvendo gestores os municipais (poder executivo, legislativo e judiciário) e a sociedade civil organizada;
- (ii) A articulação entre as atividades promovidas pelos núcleos estaduais da pesquisa e as atividades nacionais, promovidas em parceria com os movimentos populares, deveria ser garantida pela coordenação nacional da pesquisa e pelos núcleos estaduais;
- (iii) A coordenação executiva da pesquisa deveria recomendar critérios nacionais para o processo de capacitação nos estados, dentre os quais vale destacar: equilíbrio na participação entre os segmentos, conteúdo mínimo dos processos de capacitação e representação intrarregional;
- (iv) Deveriam ser utilizadas e divulgadas as informações contidas nos relatórios estaduais na etapa de capacitação;
- (v) Deveriam ser levados em consideração os casos promissores, com potencial de avanços;
- (vi) Os processos de capacitação deveriam ser registrados (fotografias, documentos, materiais didáticos) e arquivados todos os materiais produzidos nos estados; e
- (vii) Deveria ser estimulada a realização de campanhas de difusão dos instrumentos dos Planos Diretores Participativos através das rádios comunitárias e de outros meios de comunicação.

2 O projeto se organizou através de: (i) uma coordenação executiva, composta pelo IPPUR/UFRJ, pelo Ministério das Cidades e pelas ONG FASE e Polis; (ii) núcleos, coordenados por pesquisadores responsáveis, organizados nos estados do país, que envolviam os pesquisadores e representantes do poder público e da sociedade; (iii) uma coordenação ampliada, composta pela coordenação executiva e pelos pesquisadores responsáveis pelos núcleos.

Desse modo, foi necessário que cada núcleo estadual apresentasse um plano de trabalho, o qual contivesse uma proposta em termos quantitativos e qualitativos adaptada à realidade de cada unidade da federação.

Como canal de difusão das atividades, foi construída a página na internet da Rede de Avaliação para Capacitação de Planos Diretores Participativos, onde pudessem ser disponibilizados todas as informações e todos os materiais produzidos pelas redes estaduais.

4 – O processo de capacitação

4.1. A primeira fase do processo de capacitação

Na primeira fase do projeto – entre maio e setembro de 2008 – foram realizadas as primeiras atividades de caráter regional em 23 estados, com o objetivo de apresentar a metodologia da pesquisa para os atores sociais locais e proceder à escolha dos municípios que teriam seus Planos Diretores avaliados.³

As oficinas foram organizadas a partir do contato dos pesquisadores responsáveis e dos conselheiros das cidades em cada estado, articulando os conselhos das cidades existentes e os núcleos da campanha do Plano Diretor. No total foram realizadas 26 oficinas regionais, que reuniram cerca de mil pessoas, conforme mostra o quadro ao lado.

Essas oficinas tinham como eixo de discussão questões-chave para que se procedesse à avaliação dos Planos, tais como: i) acesso à terra e instrumentos de gestão da valorização imobiliária; ii) acesso aos serviços e equipamentos urbanos, com ênfase no acesso à habitação, ao saneamento ambiental, ao transporte, à mobilidade e à questão ambiental; iii) sistemas de gestão democrática e instrumentos de participação; vi) gênero, etnia, raça e políticas afirmativas; v) grau de autoaplicabilidade.

Como resultados dessas atividades foram criadas em cada estado as Redes Regionais de Avaliação de Planos Diretores, constituídas por representantes de universidades, prefeituras, movimentos populares e centros de pesquisa. As Redes foram responsáveis pela indicação dos 526 municípios que teriam

3 Nos estados do Acre, Amapá e Roraima não foi prevista a realização de oficinas em razão da pequena quantidade de Planos Diretores em cada uma dessas unidades da federação (um plano em cada um dos estados). Em Sergipe não foi prevista a realização de oficina porque o trabalho foi planejado em conjunto com o núcleo de Pernambuco.

Quadro 1: Primeira fase – as oficinas regionais realizadas no país

Unidade da Federação	Data	Participantes (pessoas)
AC – Acre	Não prevista	–
AL – Alagoas	Junho/2008	44
AM – Amazonas	Maio/ 2008	120
AP – Amapá	Não prevista	–
BA – Bahia	Junho/2008	85
CE – Ceará	Junho/2008	18
DF – Distrito Federal	Junho e Julho/2008	20 e 25
ES – Espírito Santo	Julho/2008	68
GO – Goiás	13 e 21 de junho/2008	12 e 18
MA – Maranhão	Junho/2008	23
MG – Minas Gerais	Junho/2008	75
MS – Mato Grosso do Sul	Junho/2008 e setembro/2008	35 e 30
MT – Mato Grosso	Junho/2008	26
PA – Pará	Junho/2008	67
PB – Paraíba	Junho/2008	18
PE – Pernambuco	Agosto/2008	35
PI – Piauí	Junho/2008	20
PR – Paraná	Junho/2008	25
RJ – Rio de Janeiro	Julho/2008	80
RN – Rio Grande do Norte	Junho/2008	20
RO – Rondônia	Julho/2008	15
RR – Roraima	Não prevista	–
RS – Rio Grande do Sul	Julho/2008	22
SC – Santa Catarina	Junho/2008	30
SE – Sergipe	Não Prevista	–
SP – São Paulo	Julho/2008	43
TO – Tocantins	Junho/2008	25
TOTAL	26	999

seus Planos Diretores avaliados, e também pela organização da equipe de pesquisadores responsáveis pelas análises dos Planos e pela organização da segunda etapa de oficinas de capacitação, nas quais se discutiriam os resultados das avaliações dos Planos.

Os municípios foram selecionados a partir do atendimento aos critérios de: distribuição por faixa populacional, constante no projeto Ministério das Cidades; dados oriundos do cruzamento produzido a partir dos investimentos do PAC com a pesquisa CONFEA; demais informações consideradas relevantes pelas coordenações estaduais; e de terem tido leis aprovadas até 30 de junho de 2008.

Além das avaliações dos Planos, as redes indicaram os municípios nos quais seriam realizados estudos de caso, escolhidos a partir de critérios sócio-políticos (importância do município, tipologia a ser definida, rede de atores nos estados etc.) e de informações relativas aos investimentos realizados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, de forma a que se pudesse observar se os Planos Diretores estariam efetivamente orientando esses investimentos.

4.2. A segunda fase de capacitação

A segunda fase de capacitação do projeto, iniciada após a conclusão da etapa de avaliação dos Planos Diretores selecionados, foi fundamentada em dois processos articulados entre si: i) atividades nacionais de capacitação promovidas em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana, com o Ministério das Cidades e com os movimentos populares de caráter nacional; ii) e atividades de capacitação promovidas pelos núcleos estaduais, com o objetivo de fortalecê-los, bem como de impulsionar processos de capacitação junto aos gestores e aos atores da sociedade civil.

As oficinas, os cursos e os seminários ocorreram entre dezembro de 2008 e agosto de 2010. Foram realizadas diversas atividades, que envolveram o Fórum Nacional de Reforma Urbana, os movimentos populares de caráter nacional, o Ministério das Cidades, os núcleos regionais e outras organizações sociais, conforme descrito abaixo.

Atividades nacionais

- a) Oficina “Os Planos Diretores Participativos, as políticas urbanas e a construção do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano”, realizada em parceria com o Fórum Nacional de reforma urbana – 06 e 07 de julho de 2008, em Brasília.

Essa oficina contou com a participação de cinquenta pessoas, entre representantes dos movimentos populares, de ONG e de entidades profissionais, e teve por objetivo capacitar os(as) conselheiros(as) eleitos para a Conferência Nacional das Cidades, através de um conjunto de conceitos e instrumentos para monitoramento e implementação dos Planos Diretores Participativos e das políticas públicas urbanas, na sua atuação nos estados e no Conselho Nacional das Cidades.

- b) Realização de duas sessões livres no âmbito do XIII Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional – ANPUR, realizadas nos dias 26 e 27 de maio de 2009, em Florianópolis.

A primeira sessão, intitulada “Planos Diretores Participativos e os instrumentos de acesso à terra urbanizada”, teve por objetivo realizar uma avaliação preliminar do processo de elaboração de Planos Diretores Participativos no Brasil, a partir da leitura de aproximadamente 30% dos Planos elaborados em função da obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade em todo o país. A discussão apontou tensões e contradições entre elementos de inovação, introduzidos por atores sociais envolvidos com a agenda da Reforma Urbana, e a pesada herança de um planejamento urbano excludente e tecnocrático, estruturado por meio de um zoneamento correspondente aos mercados imobiliários de média e alta renda, tomando-se como foco os instrumentos destinados a ampliar o acesso à terra urbanizada para os setores de menor renda, tais como IPTU progressivo, parcelamento compulsório e as Zonas Especiais de Interesse Social. A segunda sessão, denominada “Participação e planejamento urbano: limites, possibilidades e desafios a partir dos novos Planos Diretores”, teve como objetivo discutir os resultados parciais da pesquisa, buscando avaliar os instrumentos de gestão democrática e os bloqueios e desafios para a participação no planejamento das cidades. As duas atividades contaram com cerca de cinquenta pessoas, entre professores, pesquisadores e estudantes que participavam do encontro da ANPUR.

- c) Atividades de capacitação desenvolvidas em parceria com os movimentos populares
 - c.1) Parceria com a União Nacional por Moradia Popular: realização de quatro seminários regionais (Norte, Nordeste, Centro Oeste e Sul-Sudeste) e do Seminário Nacional de Balanço da Implementação dos Instrumentos Urbanos para Habitação Popular nos Planos Diretores, realizado nos dias 6 e 7 de novembro de 2009, em Belo Horizonte.

As atividades tiveram como objetivo a capacitação de lideranças populares em relação à implementação dos Planos Diretores Participativos e, em particular, aos mecanismos de acesso à terra urbanizada e bem localizada para moradia de interesse social, envolvendo cerca de duzentas lideranças populares, de 22 estados brasileiros. O Seminário Nacional discutiu a contribuição dos movimentos de moradia para a efetiva implementação dos Planos Direto-

res Participativos, nos seguintes aspectos: (i) política fundiária para habitação de baixa renda; (ii) integração dos Planos Diretores e dos planos locais de habitação; (iii) financiamento das políticas e integração dos sistemas de habitação; (iv) articulação dos Planos Diretores com os Planos Plurianuais, as Leis de Diretrizes Orçamentárias e os Orçamentos.

c.2) Parceria com a Confederação das Associações de Moradores – CONAM: realização de seis seminários regionais com 60 participante por região num total de 360 participantes:

Norte I – Estado Acre: 26 e 27 de novembro de 2009
Norte II – Estado Amapá: 27 e 28 de novembro 2009
Sul - Estado Porto Alegre: 04 e 05 de dezembro de 2009
Sudeste – Estado Minas Gerais: 16 e 17 de janeiro 2010
Centro-Oeste – Estado Mato Grosso do Sul: 16 e 17 de outubro.
Nordeste Estado Recife: 13 e 14 de janeiro 2009

Realização do Seminário Nacional de Balanço da Implementação dos Instrumentos Urbanos para Habitação Popular nos Planos Diretores, entre os dias 12, 13 e 14 de agosto de 2009, reunindo 80 lideranças.

c.3) Parceria com a Central dos Movimentos Populares – CMP: realização de um Seminário Nacional sobre os Instrumentos Aprovados nos Planos Diretores, realizado nos dias 08 e 09 de maio de 2009, em Brasília. Reunindo cem lideranças de diversos estados da Federação, a oficina teve como objetivo a capacitação de lideranças populares da Central de Movimentos Populares – CM, em relação aos mecanismos de discussão e debates sobre os Planos Diretores municipais e regionais em 17 capitais brasileiras e regiões metropolitanas.

d) Oficina “Direito à Cidade e Instrumentos do Plano Diretor”, realizada em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana, no âmbito do Fórum Social Urbano, de 23 a 25 de Março de 2009, no Rio de Janeiro.

Nessa atividade, realizada em parceria com o Fórum Nacional de Reforma Urbana, estiveram presentes quarenta pessoas de diversos estados do país. A oficina visou capacitar lideranças dos movimentos sociais a respeito do direito à cidade e dos instrumentos do Plano Diretor; mais especificamente,

buscou promover uma análise dos marcos legais referenciais dos instrumentos do Plano Diretor, que podem garantir a aplicabilidade e a exigibilidade da implementação do direito à cidade.

Nessa oficina foram abordados os seguintes conteúdos: os fundamentos do direito à cidade com base na nova ordem legal urbanística; e os instrumentos e componentes do Plano Diretor, considerando as incorporações trazidas pela Lei nº 11.977/09 (Programa Minha Casa Minha Vida).

- e) Oficinas nacionais de discussão sobre a avaliação dos Planos Diretores com o Grupo de Trabalho de Acompanhamento da Pesquisa do Comitê Técnico de Planejamento Territorial do Conselho das Cidades, desenvolvidas em parceria com o Ministério das Cidades. Realizadas nos dias 10 e 11 de junho de 2010 e nos dias 24 e 25 de agosto de 2010.

As duas oficinas promovidas pelo Ministério das Cidades tiveram como objetivo discutir os resultados parciais da pesquisa e planejar a etapa de capacitação. Enquanto a primeira oficina envolveu especificamente as equipes técnicas de todas as secretarias nacionais vinculadas ao Ministério das Cidades, em especial da Secretaria de Programas Urbanos, a segunda foi voltada para os integrantes do Comitê Técnico de Programas Urbanos do Conselho das Cidades e para os parceiros institucionais convidados. Em ambas as atividades, as discussões foram organizadas a partir de sete eixos temáticos retirados das avaliações estaduais dos Planos Diretores: acesso à terra urbanizada; habitação; saneamento ambiental; mobilidade urbana; sistema de gestão e participação democrática; questão ambiental e gestão metropolitana.

Como resultados dessas atividades, foram definidas indicações para a consolidação do Relatório Nacional e propostas para o desenvolvimento das atividades de capacitação.

- f) Produção do material didático “Como produzir moradia bem localizada com os recursos do PROGRAMA MINHA CASA MINHA VIDA? Implementando os instrumentos do Estatuto da Cidade” (Organização de Raquel Rolnik. Brasília: Ministério das Cidades, 2010).

Esse material, produzido pelo IPPUR/UFRJ e pelo Ministério das Cidades, foi distribuído nas oficinas regionais, nas oficinas realizadas com o Ministério das Cidades, na 4ª Conferência Nacional das Cidades, no Fórum Social Urbano e em atividades acadêmicas, como a XVI Semana de Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, com o objetivo de difundir o conhecimento sobre o potencial

dos instrumentos do Estatuto da Cidade, possibilitando aos gestores municipais e a sociedade como um todo maior apropriação dos conteúdos.

- g) Elaboração de material técnico para orientação sobre a aplicação de instrumentos do Estatuto da Cidade – novembro de 2010.⁴

Na perspectiva de se avançar na orientação técnica para a implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, foi desenvolvida uma sistematização da aplicação de alguns instrumentos, selecionados no universo de uma amostra de municípios pesquisados, com o objetivo de disponibilizar um quadro referencial de aplicação dos instrumentos. No total foram produzidos cinco cadernos temáticos: (a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e Desapropriação; (b) Transferência do Direito de Construir e Outorga Onerosa; (c) Operações Urbanas Consorciadas; (d) Zeis – Zonas de Especial Interesse Social; e (e) Contribuição de Melhoria.

- h) Produção de programas de radiofusão voltados para rádios comunitárias, em parceria com a Agência de Notícias Pulsar Brasil.

A coordenação da pesquisa estabeleceu uma parceria com a Agência Radiofônica Pulsar (agência de notícias voltada para as rádios comunitárias, vinculada à Associação Mundial de Rádios Comunitárias – AMAR), visando a difusão da problemática urbana e dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Atividades realizadas entre novembro de 2009 e novembro de 2010.

Foi produzida uma cobertura especial, intitulada “Reforma urbana – por cidades mais justas”, com foco na discussão sobre o crescimento desordenado das cidades brasileiras e o direito à cidade. Entre as reportagens produzidas, destacamos as seguintes reportagens em áudio: (i) “Cidades: o Plano Diretor pode permitir mais qualidade de vida” (06/11/2009). Este foi o primeiro programa da série Reforma Urbana; nele, foi explicado o que são os Planos Diretores, previstos na lei 10.257, o Estatuto da Cidade; (ii) “Olimpíadas de 2016 podem gerar mais desigualdades no Rio” (13/11/2009). O programa abordou o problema dos conflitos decorrentes da realização das Olimpíadas de 2016, em especial a questão das ameaças de despejos; (iii) “Preparação do V Fórum Urbano” Mundial (12/11/2009). Tendo em vista que estava prevista para março de 2010 a realização, no Rio de Janeiro, do V Fórum Urbano Mundial, o programa foi dedicado a esse tema.

Em novembro de 2010, outra série de três reportagens foi produzida, dessa vez com programas educativos em torno de temas relacionados aos Planos Di-

4 Os cadernos técnicos produzidos estão disponibilizados no DVD que acompanha este livro.

reitos: (i) “O Plano Diretor e suas ferramentas”, onde busca-se explicar sua importância para as cidades e seus principais instrumentos, como as ZEIS e o IPTU progressivo, voltados para a promoção da função social da propriedade; (ii) “O direito à moradia e à cidade”, no qual se discute os conceitos de direito à moradia e direito à cidade, apresentando exemplos de desrespeito a esses direitos, que estão previstos na Constituição Federal e em leis federais, como o Estatuto da Cidade; e (iii) “A regularização fundiária”, que abordou algumas maneiras que tem sido utilizadas para regularizar as ocupações populares, discutindo sua efetividade no sentido de prevenir os riscos de remoção e produzir melhorias nos bairros.

Atividades Regionais

Nas atividades promovidas pelos núcleos regionais, foram realizadas 27 oficinas em 17 estados.⁵

5 – Considerações finais na perspectiva de um balanço do processo de capacitação

Em geral, pode-se destacar como resultados alcançados: (i) a ampliação e democratização da informação e do debate sobre a importância dos Planos Diretores como instrumentos de democratização do acesso a terra; (ii) o desenvolvimento de atividades e ações integradoras entre os diferentes segmentos da sociedade; (iii) a percepção, por parte dos grupos, da importância da participação no processo de implementação dos Planos Diretores Participativos; e (iv) a reflexão sobre os princípios contidos no Estatuto da Cidade, principalmente na perspectiva da garantia da função social da cidade e da propriedade.

Pode-se afirmar que o processo de capacitação contribuiu para o fortalecimento da aprendizagem sobre o papel político e a importância do acompanhamento da política urbana, bem como realçou a reflexão sobre as repercussões dos processos participativos nas tomadas de decisão no âmbito do processo de implementação dos Planos Diretores Participativos.

5 Cabe registrar que nem todos os estados realizaram atividades de capacitação nessa segunda etapa. Nos estados do Acre e de Roraima, as oficinas não estavam previstas, tendo em vista a pouca quantidade de Planos Diretores avaliados (um em cada). No Distrito Federal e nos estados de Goiás, Rondônia, Rio Grande do Norte, Pará, Paraíba, Maranhão e São Paulo não tinham sido realizadas atividades até o final de outubro, por problemas organizacionais.

Quadro 2: Segunda fase da capacitação – oficinas regionais realizadas

Unidade da Federação	Atividade Realizada	Participantes (pessoas)
AC – Acre	Não prevista	–
AL – Alagoas	Novembro/2009	120
AM – Amazonas	Oficina realizada em /08/2008	125
AP – Amapá	Abril 2009	19
BA – Bahia	Oficina realizada em Salvador/ Maio de 2010	78
CE – Ceará	Oficina realizada em Fortaleza/Maio de 2010	100
DF – Distrito Federal	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
ES – Espírito Santo	Oficina realizada em Vitória/ Dezembro de 2008	62
GO – Goiás	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
MA – Maranhão	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
MG – Minas Gerais	Seis oficinas descentralizadas, nas seguintes regiões: Sul, Norte, Zona da Mata, Região Metropolitana de Belo Horizonte, Região Metropolitana do Vale do Aço e Triângulo Noroeste/ Novembro de 2009	31 e 168
MS – Mato Grosso do Sul	Oficina realizada em Maio de 2010	51
MT – Mato Grosso	Oficina realizada em Março de 2010	87
PA – Pará	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
PB – Paraíba	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
PE – Pernambuco	Três oficinas realizadas em Outubro/ 2009, 13 e 14 Novembro/2009 e 19 e 20 Novembro/2009	24, 36 e 32
PI – Piauí	Agosto/2009	19
PR – Paraná	Dezembro/2008 e Julho/2009	34 e 12
RJ – Rio de Janeiro	Três oficinas realizadas nos municípios de Duque de Caxias, São João de Meriti e Rio de Janeiro.	32, 50 e 37
RN – Rio Grande do Norte	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
RO – Rondônia	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
RR – Roraima	Não prevista	–
RS – Rio Grande do Sul	Abril 2009 e maio 2010	70 e 124
SC – Santa Catarina	Agosto 2010	90
SE – Sergipe	Agosto 2010	47
SP – São Paulo	Não realizou até o fechamento desse balanço	–
TO – Tocantins	Oficina realizada em Palmas/ dezembro de 2009	25

Sabe-se que muitos Planos Diretores foram elaborados sem um processo de participação efetivo por parte da sociedade e que outros tantos, apesar de contarem com processos participativos, instituíram instrumentos de promoção da função social da propriedade e do direito à cidade que requerem regulamentação complementar, sem a qual não podem ser aplicados. De fato, como ressalta Santos Junior, “os limites observados no processo de elaboração dos Planos Diretores são diversos e complexos”. Sem cair em uma visão ingênua em torno da capacitação, esse processo foi uma aposta no fortalecimento de certos agentes sociais comprometidos com o ideário do direito à cidade, em especial os movimentos populares, visando, coletivamente “identificar os processos sociais e econômicos de produção do espaço urbano e os agentes individuais e coletivos que atuam nesses processos, segundo seus interesses e valores, com suas identidades e antagonismos” (SANTOS JUNIOR, 2008).

Espera-se, assim, que uma semente tenha sido plantada e que as atividades desenvolvidas tenham trazido resultados positivos, no sentido de permitir a todos que participaram desse processo uma melhor compreensão da dinâmica das cidades brasileiras. Mais do que isso, espera-se que uma semente tenha sido plantada e que o projeto tenha fortalecido as organizações sociais nele envolvidas, trazendo consequências para as suas estratégias de luta na perspectiva da promoção do direito à cidade.

6 – Referências Bibliográficas

FREIRE, Paulo. *Política e Educação*. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 11.

GADOTTI, Moacir. Escola cidadã, cidade educadora: projetos e práticas em processo. *V fórum de educação*. Salvador, outubro de 2003.

SANTOS JUNIOR, O. A. práxis educativa e democracia participativa: a experiência da rede observatório das metrópoles. In: _____; PEREIRA, Tatiana Dahmer; PEUCKERT, Gert; BRANGSCH, Lutz (Orgs.). *Cidade cultura e democracia participativa*. Rio de Janeiro: FASE, 2005.

_____. SANTOS JUNIOR, O. A. Reforma urbana: desafios para o planejamento como práxis transformadora. In: COSTA, GeraldO Magela e MENDONÇA, Jupira Gomes de (Orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: trajetória, avanços e perspectivas*. Belo Horizonte: C/Arte, 2008. p. 136-135.

A produção gráfica deste livro foi realizada na Letra Capital Editora. Utilizou-se a fonte Minion Pro corpo 11 com entrelinha 14. Impresso em papel offset 75g/m² nas oficinas da MCE Gráfica – Rio de Janeiro, em janeiro de 2011.