

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg  
(Organizadores)



## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB  
2011

**e-livro**

# **POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL**

Este e-livro (arquivo PDF) não pode ser comercializado. Sua distribuição é gratuita e a reprodução (parcial e/ou integral) autorizada desde indicada referência bibliográfica de autoria e organização conforme normas vigentes da ABNT.

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

P769 Políticas urbanas e regionais no Brasil / Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg, organizadores. - Brasília : Universidade de Brasília, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, 2011.  
229 p. ; 30 cm.

**ISBN 978-85-60762-05-7**

1. Política urbana - Brasil. 2. Política regional. 3. Desenvolvimento regional. 4. Brasil - municípios. I. Faria, Rodrigo de (org.). II. Schvarsberg, Benny (org.).

CDU 711.4(81)

## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Coordenação de produção:	Rodrigo Santos de Faria
Capa:	Rodrigo Santos de Faria
Imagem da Capa:	Mapa do Brasil com a identificação dos municípios com mais de 20 mil habitantes, respectivamente, nos anos 1940, 1960 e 1980. Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**1ª edição: julho de 2011**

FACULDADE DE ARQUITETURA E URBANISMO - Editora  
Universidade de Brasília - UnB  
Instituto Central de Ciências - ICC  
Campus Universitário Darcy Ribeiro - Asa Norte  
Caixa Postal 04431 / CEP 70904-970  
Telefone: +55 (61) 31076630  
<http://e-groups.unb.br/fau>

# POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do  
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

e-mail: [gphuc.unb@gmail.com](mailto:gphuc.unb@gmail.com)

1. Índice ↘
2. Apresentação ↘
3. Prefácio ↘
4. Autores ↘
5. Artigos ↘



# 1. Índice ↗

## Parte A: Política Urbana e Planos diretores no Brasil

**Cap. I.** Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos p.16 ↘  
Benny Schvarsberg

**Cap. II.** Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação p.33 ↘  
Heloisa Pereira Lima Azevedo

## Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

**Cap. III.** O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional  
Kazuo Nakano p.51 ↘

**Cap. IV.** Política Nacional de Habitação: programas e resultados p.92 ↘  
Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves

**Cap. V.** Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal p.114 ↘  
Claudio Oliveira da Silva

## Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

### Desenvolvimento Municipal

**Cap. VI.** A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro p.137 ↘  
Júlio Miragaya e Leandro Signori

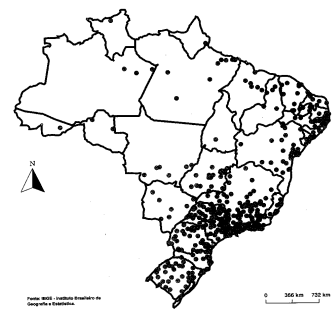
**Cap. VII.** Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘  
Kelson Vieira Senra

**Cap. VIII.** O debate regional no Municipalismo Brasileiro - (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento? p.195 ↘  
Rodrigo Santos de Faria



## Seção A

# Política Urbana e Planos Diretores no Brasil



# Planejamento e Gestão Municipal: planos diretores - avanços e alertas na implementação

Heloisa Pereira Lima Azevedo ↗

## 1. Introdução

Para entendimento da natureza e das transformações no campo do planejamento urbano, que se inicia no Brasil nas décadas de 30 e 40, diferentes autores utilizam classificações ou divisões históricas. VILLAÇA (1999) adota dois grandes períodos: de 1930 até 1990, e a partir daí até o ano de 1999. Os anos 90 foram tratados como tempos de transição para um futuro incerto, a partir da Constituição Federal de 88 (CF/1988). Para o autor "são pequenas as possibilidades de elaboração de planos diretores num futuro próximo" (VILLAÇA, 1999, p. 240). Posteriormente, referindo-se à obrigatoriedade estabelecida no Estatuto da Cidade para aprovação dos planos diretores até outubro de 2006: "é de se esperar que grande parte das cidades atingidas por essa obrigatoriedade não a cumpram".

A periodização adotada por RIBEIRO E CARDOSO (1990) analisa os seguintes padrões de planejamento urbano: o higienismo-funcional, o tecno-burocratismo e a reforma urbana redistributivista. O discurso da higienização e da funcionalização guardava o caráter modernizador e nacionalista da sociedade brasileira e correspondeu à fase das grandes renovações urbanas do início do século XX. O tecno-burocratismo ocorreu no período desenvolvimentista, a partir de 1930, quando o plano e o processo passaram a cumprir o papel de ordenadores e racionalizadores da ação pública sobre as cidades, e posteriormente pela atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU). Por fim, a reforma urbana redistributivista, cuja principal expressão deu-se no âmbito das discussões em torno da Constituição Federal de 1988.





Como ponto de partida para discutir os avanços alcançados nesta década, adotou-se uma periodização que tem como primeira fase os anos 60 e 70, quando o planejamento urbano tradicional se consolida, sendo denominado planejamento integrado. A partir dos resultados das concepções e práticas de planejamento na primeira fase, evoluiu-se para novas concepções que se materializaram na CF/1988.

O texto não tem o propósito de analisar em profundidade as principais características dos planos diretores e do planejamento urbano, o que foi feito intensamente por diversos autores. Demonstra sua evolução nos últimos 50 anos, de forma breve, e enfatiza o período entre 2000 e 2010, com o objetivo de contribuir para o desafio da década que se inicia - a busca por uma maior efetividade e maior grau de implementação desses planos. Os quadros ao final do texto, com fins didáticos, sintetizam as principais características em cada período.

## **2. Caracterização do planejamento urbano e do plano diretor**

### **2.1. Consolidação do Plano e Planejamento Tradicionais - anos 60 e 70**

No Brasil, é a partir de 1950, com as transformações decorrentes da industrialização, que o país absorve de forma mais sistemática as concepções dos urbanistas reformadores europeus e as práticas da racionalidade administrativa.<sup>12</sup> Foi durante esse período que se construiu o planejamento como ideologia de Estado. Os anos 60 e 70 se caracterizaram pela centralização das políticas urbanas. Atribuía-se à ineficiência e à má administração do poder público o descontrole sobre o crescimento e a incapacidade de correção das disfunções de que é vítima a cidade. Entendeu-se que o poder deveria, naquele momento, ser centralizado para a definição de formulações gerais a serem seguidas nas administrações locais. Notadamente após 64, deu-se a maior produção, até então, de planos diretores urbanos no país, entendidos como o principal instrumento

---

<sup>12</sup> SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. Reforma Urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades. Rio de Janeiro: FASE / UFRJ-IPPUR, 1995, p.28.



de política urbana e de orientação do crescimento das cidades.<sup>13</sup> Nessa época foram produzidos planos de desenvolvimento integrado, sob a tutela do SERFHAU. O planejamento reproduzia o mesmo modelo e poderia abranger a escala local, a intermunicipal ou a metropolitana.<sup>14</sup>

Os planos eram feitos por consultorias e sem a participação dos técnicos e dos cidadãos, por meio de extensos diagnósticos e continham poucos dispositivos com alguma aplicabilidade. A ênfase era dada ao zoneamento, duas ou três zonas estanques, as quais eram complementadas por normas urbanísticas rígidas. O determinismo dos cenários ideais indicados como solução dos problemas<sup>15</sup> foi, ao longo das décadas em que se consolidava o planejamento urbano, mostrando-se em descompasso com a dinâmica dos processos físicos, sociais e econômicos das cidades. As transformações ocorridas a partir da década de 70 (explosão urbana e metropolitana, quando 55,8% da população passou a ser urbana, contra cerca de 45% na década de 60), apontavam a necessidade de reformulação dos instrumentos de planejamento, que não mais pareciam ordenar o crescimento das cidades, apoiados em paradigmas obsoletos.

O aparato regulatório contido no plano diretor, na origem, contribuiu para o surgimento de um mercado especulativo e para ocultar a formação de uma cidade que se construía fora das normas, ilegalmente, que ia se estabelecendo além desse mercado<sup>16</sup>.

## **2.2. Plano e Planejamento "reformistas" ou "redistributivistas"- anos 80 e 90**

---

<sup>13</sup> AZEVEDO, H. Tendências da gestão intermunicipal em aglomerações urbanas metropolitanas. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo: FAU/USP, 2002. p.8.

<sup>14</sup> Esses planos eram municipais, metropolitanos ou microrregionais, tendo sido elaborados de 1968 a 1975 para as seguintes regiões metropolitanas: Recife, São Paulo, Fortaleza e Belo Horizonte. De 1967 a 1969, 12 PDIs municipais foram elaborados, sendo finalizados entre 70 e 71. STEINBERGER, M. Planejamento local Integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado. Rio de Janeiro, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1976, Tese de Mestrado, p. 71 e 91.

<sup>15</sup> Ver Quadro 1, p. 13, em 5. Sistematização das características dos planos e planejamento nos três períodos.

<sup>16</sup> MARICATO, E. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias." In: ARANTES, O. et alii (Org). A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000, p.124.



A crítica à política urbana federal, à ditadura militar, às condições de vida nas cidades, fez surgir movimentos sociais que reivindicavam a construção de moradias, a melhoria dos serviços urbanos e a participação da população nos destinos das cidades. Na década de 80, cria-se a Articulação Nacional do Solo Urbano (ANSUR), que tinha por objetivo a elaboração de propostas que atendessem às demandas dos movimentos urbanos.<sup>17</sup> As iniciativas de intelectuais, de setores da igreja e dos movimentos sociais convergiram em torno do Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

Nos anos 80 e 90, o ideário do planejamento redistributivista começa a ser implementado, calcado nos princípios da democracia e da justiça social. Os preceitos descentralizadores e democráticos da Constituição Federal e a crise do Estado brasileiro estimularam respostas inovadoras no campo das políticas urbanas locais. A CF/1988 apregoa a gestão democrática com participação popular; introduz o conceito de função social da propriedade estabelecido pelo plano diretor; obriga a elaboração de planos para municípios com mais de 20.000 habitantes; institui a progressividade do IPTU e a regularização das posses urbanas por meio do usucapião urbano.

Após a aprovação da CF/1988,<sup>18</sup> trazendo novos conceitos e instrumentos para a política urbana, um número expressivo de prefeitos representantes de coalizões progressistas e democráticas vitoriosas nas eleições de 88 e 92 propaga o redistributivismo democrático, por meio de um novo modelo de planejamento difundido nos planos diretores locais e nas leis orgânicas.<sup>19</sup> Uma série de planos diretores em cidades como São Paulo (1991 - não aprovado, mas serviu de modelo), Porto Alegre (1994), Rio de Janeiro (1991), Natal (1994), Cuiabá (1992), Goiânia (1994), Brasília (1997) inspiraram uma nova prática de planejamento e elaboração de planos diretores.

---

<sup>17</sup> AZEVEDO, H. *Id. ibid*, 2002, p.12.

<sup>18</sup> São propostos instrumentos mais favoráveis às demandas populares, parcialmente contemplados na Constituição Federal de 1988, mas que passaram a integrar os Projetos de Lei 775/83 e 5.788/90, que deram origem ao Estatuto da Cidade (Lei 2.571/2001).

<sup>19</sup> SANTOS JÚNIOR (1995) analisou os planos diretores de 15 municípios no estado do Rio de Janeiro, o que permitiu identificar a existência de um novo modelo de planejamento, embora com dificuldades de implantação.



Alguns dos avanços analisados nos planos desses municípios citados, foram<sup>20</sup>: inclusão de instrumentos de política urbana que seriam posteriormente contemplados no Estatuto da Cidade (inclusive as zonas especiais de interesse social - ZEIS); instituição de conselhos de política urbana, ainda que somente consultivos e com pouca representatividade popular; elaboração dos planos pelos técnicos locais (com ou sem apoio de consultoria) e realização de audiências públicas; zoneamentos mais qualificados com especificidades de proteção ambiental e do patrimônio cultural. Esses planos não tratavam ainda da área rural. A questão dos investimentos prioritários, buscando uma maior efetividade, aparece em poucos planos, destacando-se o de Belo Horizonte, que indicava a necessidade de monitorar sua implementação.

Esses planos diretores inauguram uma nova maneira de fazer planejamento urbano, que se manteve restrita a poucos municípios. De modo geral, os arranjos institucionais e a cultura técnica e política preponderante nessas cidades impediu avanços mais significativos na sua implantação. Ainda que tenham avançado em alguns aspectos, as cidades permaneceram com problemas estruturais e setoriais, o que certamente é um indicativo do baixo grau de implantação alcançado.

### **2.3. Plano e Planejamento Participativos - anos 2000**

O Ministério das Cidades, apoiado na missão de implantar o Estatuto da Cidade, passou a atuar, a partir de 2003, junto aos municípios em processos participativos de elaboração de planos diretores, por meio de repasse de recursos, ações de sensibilização e capacitação de técnicos e agentes locais, divulgação de material e articulação a outros programas federais<sup>21</sup>. Uma campanha nacional<sup>22</sup>, de capacitação na elaboração de planos diretores participativos, com adesão de parceiros locais, oriundos de entidades técnicas e

---

<sup>20</sup> Ver Quadro 2, p.14, item 5. Sistematização das características dos planos e planejamento nos três períodos.

<sup>21</sup> Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana.

<sup>22</sup> Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos.



profissionais, Caixa Econômica Federal, ONGs, formou coordenações em 25 estados e promoveu a capacitação de técnicos e lideranças de cerca de 1.330 municípios, com obrigatoriedade de aprovarem seus planos até outubro de 2006, segundo o Estatuto da Cidade.

A Campanha propiciou que aproximadamente 1.700 municípios cumprissem a determinação quanto à obrigatoriedade e contribuiu, significativamente, para a incorporação nesses planos dos princípios e instrumentos contidos no Estatuto.

No entanto, os níveis e entendimentos sobre participação variaram de acordo com o grau de comprometimento dos políticos, da consultoria e/ou corpo técnico, da tradição ou não de participação da população local, dentre outros fatores. Certamente, o prazo (outubro de 2006) fez com que alguns municípios reduzissem o número de reuniões e audiências. Da mesma forma, foi baixo o grau de aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto, o que pode ser melhor avaliado no Item 3.

VILLAÇA avalia a experiência paulistana de elaboração de planos diretores e faz uma crítica contundente aos processos de participação e à baixa efetividade e aplicabilidade desses planos. Afirma ser a experiência de São Paulo aplicável a todas as cidades médias e grandes brasileiras, excetuando aquelas inseridas em áreas metropolitanas (VILLAÇA, 2005, p.6).

Para ROLNIK E CYMBALISTA (2007), a aplicação de novos instrumentos de regulação urbanística ou de novas práticas de gestão, de modo geral, não estão voltadas à ampliação do acesso à terra urbanizada para todos os segmentos sociais. Os instrumentos ainda não foram integralmente incorporados à prática do planejamento, sendo mais utilizados os instrumentos tradicionais de regulação urbanística, que "demarcam territórios de inclusão e exclusão"<sup>23</sup>.

Podemos afirmar que, embora lento e gradual o avanço na prática de planejamento urbano, nos últimos 50 anos, a elaboração de planos

---

<sup>23</sup> ROLNIK, R. CYMBALISTA, R. "Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção". Brasília: Ministério das Cidades. Apostila do Curso de Acesso à Terra Urbanizada, 2007, p.4.



diretores por meio do planejamento participativo se consolidou na década analisada, ainda que não integralmente, notadamente entre 2005<sup>24</sup> e 2009<sup>25</sup>, sendo comprovados e significativos os resultados da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: cidade de todos.

Entretanto, a despeito da evolução, o padrão tradicional de planejamento permanece presente em muitos dos municípios, mesmo aqueles com obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores e que tiveram processo de capacitação por meio da Campanha. O lugar-comum são experiências municipais que, mesmo inovando em alguns dos aspectos relacionados à forma de planejar, gerir o território e elaborar planos diretores, retroagem em relação a outros aspectos, associados às ideologias conservadoras, paradigmas tecnocráticos, práticas especulativas e desintegradas intersetorialmente.

A primazia da tecnocracia foi a característica mais marcante do planejamento urbano durante quase todo o século XX. O instrumento que hegemonizou a prática do planejamento nesse período foi o zoneamento - divisão do território em zonas onde são aplicados parâmetros de uso e ocupação traduzidos em índices como taxas de ocupação, coeficientes de aproveitamento, etc -, modelo que parte do pressuposto que a maior parte da sociedade possui meios para reproduzir esses padrões (RAQUEL e CYMBALISTA, 2007, p.3).

Outro ponto destacado pelos autores<sup>26</sup> é que a complexidade dos índices, coeficientes, assim como a imensa quantidade de zonas e subzonas, possui a função histórica de distanciar as regras da população, que passa ao largo da questão e não chega a compreender os interesses em jogo. Podemos complementar com um exemplo recente, o Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF - PDOT<sup>27</sup>, no qual técnicos e cidadãos têm dificuldade de entendimento dos dispositivos do plano, gerando dezenas de consultas sobre sua aplicabilidade ao órgão de desenvolvimento urbano.

---

<sup>24</sup> Ano de início da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos realizada sob a coordenação do Ministério das Cidades.

<sup>25</sup> Ano de realização das pesquisas da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos, coordenada pelo Ministério das Cidades e IPPUR.

<sup>26</sup> ROLNIK E CYMBALISTA *Id. ibid*, 2007, p.10.

<sup>27</sup> Aprovado pela Lei 803, de 25 de abril de 2009.



### 3. Pesquisas de avaliação dos planos diretores

Algumas pesquisas de avaliação dos planos diretores apontam avanços obtidos pós- Estatuto da Cidade. Dentre elas, destacamos o Banco de Experiências de Planos Diretores Participativos, da Secretaria Nacional de Programas Urbanos, do Ministério das Cidades<sup>28</sup>; a pesquisa contratada pelo Ministério das Cidades ao sistema CONFEA-CREA<sup>29</sup>; e a coordenação pelo IPPUR/UFRJ/MCidades/Instituto Polis/FASE da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.<sup>30</sup> Os resultados dessas pesquisas embasaram a palestra e a produção deste artigo.<sup>31</sup>

É possível concluir que, embora os planos diretores produzidos no terceiro período, com apoio da Campanha Nacional promovida pelo Ministério das Cidades, contemplem alto percentual de instrumentos do Estatuto (como outorga onerosa do direito de construir, IPTU progressivo, parcelamento compulsório, ZEIS, etc), de acordo com a pesquisa CONFEA/CREA, eles ainda são tratados insuficientemente, pois não são autoaplicáveis e necessitam de regulamentação, normalmente sem prazo estipulado para que esta ocorra. A avaliação desses instrumentos não é uma prática incorporada aos processos de gestão urbana.

Um ponto fundamental para que as estratégias contidas no plano diretor sejam efetivadas refere-se às políticas setoriais, cujas diretrizes encontram-se contempladas, com frequência, nos planos. As articulações dessas políticas com a política urbana, no momento da

---

<sup>28</sup> Teve por objetivo difundir práticas de planejamento e de elaboração de planos diretores fundamentadas nos preceitos de planejamento elencadas no Estatuto da Cidade. Disponível em: [http://www.cidades.gov.br/programas\\_urbanos/planejamento\\_urbano/banco\\_de\\_experiencias](http://www.cidades.gov.br/programas_urbanos/planejamento_urbano/banco_de_experiencias). Acesso em maio de 2011.

<sup>29</sup> Foi aplicada para 1.552 municípios com obrigatoriedade de elaboração do PD, entre outubro de 2006 e fevereiro de 2007, com três formulários para os coordenadores técnico, político e sociedade civil. Os resultados encontram-se no site - [http://www.cidades.gov.br/programas\\_urbanos/planejamento\\_urbano/campanha\\_plano\\_diretor/pesquisa\\_plano\\_diretor](http://www.cidades.gov.br/programas_urbanos/planejamento_urbano/campanha_plano_diretor/pesquisa_plano_diretor). Acesso em maio de 2011.

<sup>30</sup> Foi aplicada em quase todos os estados, tendo uma equipe regional de avaliação e análise de diversos planos e estudo de caso em dois planos por estado. Foi realizado relatório estadual, cujos resultados estão no site do Observatório - <http://web.observatoriodasmetropoles.net>. Acesso em fevereiro de 2010.

<sup>31</sup> Na época da palestra haviam alguns relatórios estaduais finalizados. Foi publicado em 2011 os resultados em: Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectiva.



sua implantação, dificilmente ocorre, e as propostas setoriais, neles contidas, funcionam como meras sugestões.

As políticas setoriais identificadas no plano diretor como relevantes para a política urbana, pactuadas ou não com os órgãos responsáveis durante o processo de sua elaboração, deverão ser objeto de constante acompanhamento e articulação. A instituição responsável pela implantação do plano diretor deve tomar a iniciativa e buscar a necessária integração para resolução de importantes questões, sem as quais se coloca em risco o meio ambiente, não se garante a participação anunciada no discurso e deixa-se de implantar estratégias que são fundamentais.<sup>32</sup>

A política ambiental, por exemplo, encontra-se bastante contemplada nos planos diretores. Tomando-se os municípios analisados no Relatório Estadual do Rio Grande do Sul, da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos PDPs<sup>33</sup>, tem-se que 74% apresentam intenções de alcançar a sustentabilidade, mas somente 24% traçam metas ou instrumentos concretos. Este percentual diminui ainda mais, quando se trata de executar as propostas, que embora aparentemente incluída nos zoneamentos por meio de macrozonas e zonas especiais de proteção, não se exerce a gestão integrada para a preservação ambiental de regiões sensíveis.

A Rede de Avaliação e Capacitação (IPPUR/UFRJ, 2011) teve seus resultados publicados em "Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas", onde se pode ter uma visão completa da pesquisa. "Os Planos Diretores, de modo geral, não expressam uma abordagem integrada das questões ambientais

---

<sup>32</sup> Para exemplificar, algumas questões que dependem de regulamentação ou articulação intersetorial, extraídas do PDOT/2009 (Plano de Ordenamento Territorial do DF): a) parâmetros relativos à taxa de permeabilidade do solo relativos à emissão de diretrizes urbanísticas para novos parcelamentos, b) definição de poligonais e implantação de áreas econômicas, c) definição de alíquota diferenciada de IPTU em zona de contenção urbana d) medidas de controle e monitoramento de áreas de sensibilidade ambiental, e) elaboração de programa anual de gestão das Áreas de Proteção de Mananciais - APMs e regulamentação de competências dos órgãos gestores, f) implantação de redes de transportes públicos para a efetivação de novas centralidades urbanas, g) implantação dos conselhos de planejamento, h) implantação de instrumentos de política urbana.

<sup>33</sup> IPPUR/UFRJ - Observatório das Metrópoles. POZZOBON, R. (coord). Relatório Estadual de Avaliação dos Municípios do Rio Grande do Sul. Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. IPPUR, 2009. Disponível em <http://web.observatoriodasmetrolopes.net>. Acesso em fevereiro de 2010.





e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitantes, sem mecanismos efetivos de compatibilização.” “Apesar da grande quantidade de planos diretores que indicam 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.”<sup>34</sup>

Quanto aos temas de acesso à terra urbanizada e da política de habitação, tomando-se novamente como exemplo o Relatório Estadual do Rio Grande do Sul, tem-se que aproximadamente 70% dos planos estabelecem diretrizes de inclusão social, sendo que 80 % referem-se a ZEIS, mas poucos traçam metas ou se articulam com programas habitacionais. Habitação para população de baixa renda em terra urbanizada é uma meta distante. As áreas são periféricas e sem infraestrutura, e quando há previsão de ZEIS, deixa-se para a regulamentação o detalhamento de sua aplicação.<sup>35</sup>

Os resultados publicados da Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos PDPs apontam que 81% dos planos diretores incorporaram as ZEIS, mas estão colocadas de maneira insuficiente quanto à demarcação do território, definição de parâmetros urbanísticos e prazos. A ZEIS confirmou-se como o instrumento mais utilizado entre o conjunto de dispositivos associados à questão da moradia. Um número expressivo de planos confere diretrizes e prazos para a elaboração de Planos Municipais de Habitação, mas faltam estratégias socioterritoriais no enfrentamento da questão habitacional.

Outro aspecto é que grande parte dos municípios localizados em área metropolitana apresenta, no plano diretor, diretrizes para uma

---

<sup>34</sup> COSTA, H. S., CAMPANTE, A. L. G. e ARAÚJO, R. P. Z. de. “A dimensão ambiental nos planos diretores de municípios brasileiros: um olhar panorâmico sobre a experiência recente”. In: SANTOS JUNIOR, O. A., MONTANDON, D.T. (orgs). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles: IPPUR/UFRJ, 2011, p.177.

<sup>35</sup> Uma análise completa dos demais estados pode ser vista em OLIVEIRA, F. L.1 e BIASOTTO, R. “O acesso à terra urbanizada nos planos diretores brasileiros” e CARDOSO, A. L. e SILVEIRA, M. C. B. “O plano diretor e a política de habitação”. In: SANTOS JUNIOR, O. A., MONTANDON, D. T. (orgs). *Id.ibid.*, 2011.



gestão com perspectiva de integração intermunicipal, mas não define metas concretas, sendo este um instrumento limitado para tratar dessas articulações. Uma das formas seriam os convênios e consórcios, como o caso do Vale do Jiquiriçá - BA<sup>36</sup>, onde quatro municípios elaboraram os planos conjuntamente, com maximização de recursos e tratamento de temas transversais a todos os integrantes do consórcio.

Não são todos os municípios que estão incluindo as áreas rurais no zoneamento. Ainda que isso ocorra, são poucos os instrumentos capazes de inibir o avanço da ocupação urbana sobre o território rural. A manutenção das áreas rurais próximas às áreas urbanas, que sofrem pressão para serem parceladas, exige estratégias de utilização e preservação que passam por articulação com órgãos setoriais, monitoramento e fiscalização, além de incentivos à produção.

Um último ponto trata da criação dos conselhos de planejamento. Os resultados da pesquisa da Rede de Avaliação e Capacitação indicam que houve uma ampla criação de Conselhos Municipais da Cidade por parte dos municípios brasileiros, mas a maioria necessita regulamentação. O fato do plano criar um sistema de planejamento e conselhos não garante que de fato serão implantados e atuantes. Os conselhos de planejamento levam muito tempo para se instalarem e a participação dos movimentos populares ainda está pouco consolidada.

#### **4. Recomendações para a implementação dos planos diretores**

Como recomendação aos municípios que tem a missão de implementar seus planos diretores participativos, o ponto de partida para essa etapa requer uma readequação da estrutura municipal, que atue em conjunto com uma instância de controle social, um conselho com participação da sociedade. Os gestores e lideranças municipais deverão ser capacitados para esse processo. A partir daí, devem ser eleitas as prioridades do plano diretor, relacionando os projetos

---

<sup>36</sup> [http://www.cidades.gov.br/programas\\_urbanos/planejamento\\_urbano/banco\\_de\\_experiencias](http://www.cidades.gov.br/programas_urbanos/planejamento_urbano/banco_de_experiencias). Acesso em maio de 2011.



urbanísticos e setoriais a constarem dos orçamentos anual e plurianual do município (LDO, LOA e PPA), bem como indicar outras fontes de recursos para a realização de todo o processo.

Uma etapa importante é a realização da leitura comentada dos capítulos do plano diretor, identificando aqueles artigos cujo conteúdo expressa a necessidade de implementar alguma ação. Alguns desses artigos serão objeto de decreto regulamentador, mas a maior parte depende da mera articulação da política urbana com as demais políticas.

Essa etapa requer do poder público ampla responsabilidade na compatibilização do órgão de política urbana com os demais órgãos setoriais, como é o caso da política de transportes, meio ambiente, habitação, fundiária e desenvolvimento econômico. Os planos diretores contém inúmeras diretrizes que para se efetivarem necessitam de articulação entre duas ou mais secretarias. Por exemplo, as propostas da política de desenvolvimento econômico contidas no PDP devem conjugar melhorias sociais e de proteção ao meio ambiente, contrariando o modelo tradicional excludente e predatório.

Os resultados publicados da Rede de Avaliação e Capacitação (IPPUR/UFRJ, 2011, p.52) chamam a atenção para a readequação dos planos diretores, bem como dos investimentos decorrentes, aos empreendimentos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida.

Deve-se também montar na prefeitura uma unidade de monitoramento do plano, que avalie resultados. Os planos e seus instrumentos devem ser objeto de uma gestão integrada e constantemente monitorados e avaliados. O monitoramento é elemento do conteúdo mínimo do Plano Diretor estipulado no Art. 42 do Estatuto da Cidade, instrumento fundamental para a implementação dos planos diretores, mas que não foi objeto de regulamentação ou mesmo de resolução do Conselho Nacional das Cidades.

A insuficiência de instrumentos de gestão e monitoramento dos planos diretores faz com que muitas das macrozonas, e mesmo áreas



especialmente protegidas, sejam apropriadas e redesenhadas pela iniciativa privada, às vezes até pelo próprio Estado, como territórios da irregularidade, de especulação imobiliária e de degradação ao meio ambiente. Os planos diretores, a cada revisão, estão servindo para a consolidação de irregularidades, que se espraiam pelo território com enormes prejuízos ao meio ambiente e à qualidade de vida.

Alguns aspectos a serem monitorados seriam os parcelamentos irregulares, a aplicação dos coeficientes e dos instrumentos de política urbana, a instalação dos conselhos de planejamento. A unidade de monitoramento da prefeitura, além de avaliar impactos, deve também indicar ações a serem realizadas. O monitoramento e a avaliação, em última instância, devem garantir a execução do plano e a consecução de suas estratégias fundamentais.

Um dos aspectos do monitoramento seria a implementação de instrumentos de gestão da valorização imobiliária, como as outorgas onerosas, as operações urbanas e o IPTU progressivo. Esses devem apoiar-se na construção de um observatório que avalie as transações imobiliárias ocorridas nos mercados formal e informal da cidade, capaz de fornecer insumos sobre onde ocorrem as maiores valorizações e orientar o uso correto dos instrumentos, atuando sobre os movimentos especulativos. Outro ponto seria o de avaliar os efeitos da legislação urbanística e dos investimentos públicos e privados sobre o território. Deve ser aplicado também no sentido de antecipar-se à iniciativa privada e articular as políticas setoriais ou os segmentos da sociedade, que por vezes desvirtuam a aplicação de instrumentos e estratégias fundamentais dispostas no plano diretor, fruto de pactuação durante a etapa de elaboração. É utilizado também para balizar as correções de rumo da política urbana, a fim de evitar que a revisão do plano se torne a confirmação de situações consolidadas, porém indesejadas e nocivas ao meio ambiente.

## **5. Sistematização das características dos planos e planejamento no três períodos**



<b>Quadro 1 - Características do Plano e Planejamento Tradicionais - anos 60 e 70</b>
Perseguiu o modelo de cidade ideal. Apoiava-se na racionalidade e acreditava, que, por meio da por meio de da normatização, poderiam se dar o crescimento, a configuração e os modos de vida nas cidades.
Planos feitos por consultoria, sem a participação dos técnicos e sem a participação dos cidadãos da população. Reproduziam o mesmo modelo, sem adequação aos problemas política local.
O campo e a cidade eram vistos como áreas estanques, e caberia aos urbanistas definir o destino destino destino apenas daqueles que habitavam as cidades.
As favelas eram locais de transição, onde a população de baixa renda, produzida pela sua maioria do campo, aguardaria a provisão de habitação pelo Estado. Praticava-se a erradicação de favelas e a construção para conjuntos habitacionais que acreditava-se seriam locais melhores que as favelas para a habitação a população de baixa renda.
Desconsiderava-se a multiplicidade de interesses existentes nas cidades. Em vez disso, praticava-se a "universalização" de interesses particulares.
Os Zoneamentos incluídos nos planos determinavam 3 ou 4 macrozonas sem o detalhamento. Remetia-se a uma lei de uso e ocupação do solo. O plano era um conjunto de intenções, diretrizes, distanciadas da realidade das cidades.
Diagnósticos extensos procuravam resolver todos os problemas das cidades.

Fonte: elaborado pelo autor: Azevedo. H., 2009.

<b>Quadro 2 - Características do Plano e Planejamento Redistributivistas - anos 80 e 90</b>
Os planos continham instrumentos como a Edificação Compulsória e o IPTU Progressivo, a Transferência do Direito de Construir, Operação Urbana, Concessão Onerosa do Direito de Construir, mas não eram autoaplicáveis.
Instituíam o Conselho de Política Urbana (de modo geral - 50% Executivo e 50% outros setores da sociedade, de forma que o setor popular ficava com apenas 1 ou 2 representantes) e eram conselhos consultivos.
O plano passou a contemplar os conflitos e priorizar o processo. Os planos passaram a ser instrumentos de negociação e não de imposição.



zoneamentos já estavam mais qualificados, com diferentes possibilidades de adensamento nas zonas urbanas e com áreas de diretrizes especiais e zonas de proteção ambiental ou do patrimônio cultural.

Definiam zonas especiais de interesse social (ZEIS), como áreas para regularização fundiária e programas de urbanização fundiária de favelas.

Alguns planos continham cronograma de investimentos prioritários, buscando maior implementação.

Os técnicos elaboravam o plano com ou sem consultoria, por meio de processos participativos, sendo as audiências públicas a forma mais difundida de participação.

Não tratavam da área rural.

Destaca-se o plano de BH, que indicava a necessidade de monitoramento da sua implementação, mediante regulamentação que definisse indicadores para avaliar a qualidade de vida da população.

Fonte: elaborado pelo autor: Azevedo. H., 2009.

### **Quadro 3 - Características do Plano e Planejamento Participativos - anos 2000**

O plano diretor participativo é difundido pelo Ministério das Cidades e adotado por aqueles municípios que deveriam aprovar seus planos até outubro de 2006, de acordo com o estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Os técnicos elaboram e discutem com a população municipal os problemas e as potencialidades locais - leitura técnica e leitura comunitária por meio de reuniões temáticas e setoriais. Caso haja Consultoria (caso haja), técnicos e comunidade são capacitados.

O Plano diretor é elaborado para as áreas urbana e rural, tratadas de forma integrada.

Direito à moradia e à regularização fundiária de milhões de brasileiros que vivem nas favelas e nos loteamentos irregulares. O MCidades deflagra o direito à regularização fundiária e à garantia das posses urbanas.

No paradigma e metodologia difundidos, os interesses coletivos devem se sobrepor ao privado e a função social da propriedade garantida. O plano diretor é o instrumento que vai indicar os limites, as faculdades e obrigações da propriedade urbana e rural.



Na nova prática e metodologia difundidas, o plano diretor parte da leitura da cidade real e passa a ser visto como base para a gestão pactuada e não mais como instrumento para resolver todos os problemas da cidade. Passa-se a trabalhar com temas prioritários, ao invés de extensos diagnósticos.

Direito a cidades sustentáveis do ponto de vista ambiental, social e econômico. O plano diretor coibe, estimula ou qualifica os usos e contempla a capacidade de infraestrutura, condições do meio físico e necessidades de preservação ambiental.

Ganhos imobiliários pertencentes a alguns proprietários são mais bem distribuídos para a sociedade, por meio das outorgas onerosas do direito de construir e alteração de uso.

As áreas urbanas consideradas subutilizadas ou não utilizadas, sujeitas à aplicação dos instrumentos do parcelamento e edificação compulsória, terão áreas indicadas no plano diretor.

O plano diretor estabelece critérios para utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade e delimita as áreas para a aplicação: outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas, direito de preempção, transferência do direito de construir e as ZEIS.

O Estatuto da Cidade amplia o número dos municípios com obrigatoriedade de elaboração do plano, passando a ser: com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o poder público pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art.182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridos na área de influência de empreendimentos e atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Fonte: elaborado pelo autor: Azevedo. H., 2009.

## 6. Referências

AZEVEDO, H. **Tendências da Gestão Intermunicipal em Aglomerações Urbanas Metropolitanas**. Tese de Doutorado em Estruturas Ambientais Urbanas. São Paulo: FAU/USP, 2002, p.8 e 12.

\_\_\_\_\_, GRAZIA, G. de. Implementação de Planos Diretores. Power point para oficinas de capacitação. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Ministério das Cidades. Brasília, novembro de 2007.



GDF/SEDUMA - "Monitoramento do parcelamento, uso, ocupação e da gestão urbana e territorial". Brasília, 2010. (mimeo)

IPPUR/UFRJ - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. POZZOBON, R.(coord). **Relatório Estadual de Avaliação dos Municípios do Rio Grande do Sul.** Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos. Rio de Janeiro: IPPUR, 2009. Disponível em; <http://web.observatoriodasmetrolopes.net>. Acesso em fevereiro de 2010.

MARICATO, Ermínia. "As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias." In: ARANTES, O. et alii (org). **A cidade do pensamento único-desmanchando consensos.** RJ: Vozes, 2000, p.124.

RIBEIRO, L. C. de Q., CARDOSO, A. L. "Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências". XIV Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Caxambu: ANPOCS, 1990.

ROLNIK, R, CYMBALISTA, R. "Regulação urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção".Brasília: M Cidades. Curso de Acesso à Terra Urbanizada, 2007.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades.** Rio de Janeiro: FASE/UFRJ-IPPUR, 1995.

\_\_\_\_\_, MONTANDON, D. T. (orgs). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas.** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôlopes: IPPUR/UFRJ, 2011.

STEINBERGER, M. **Planejamento local integrado: uma fase necessária ao desenvolvimento urbano planejado.** Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, UFRJ, 1976. p. 71 e 91.

VILLAÇA, F. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil." In: DEÁK, C. e SHIFFER, S. R. (orgs). **O processo de urbanização no Brasil.** São Paulo: Editora da Universidade, 1999, p.169-243.

\_\_\_\_\_. **As ilusões do Plano Diretor.** São Paulo: divulgação no site [www.flaviovillaca.arq.br](http://www.flaviovillaca.arq.br), 2005.





“Ao longo de toda a década, seguiram-se outras propostas de políticas nacionais relacionadas às urbanas e regionais, a exemplo das de habitação, mobilidade urbana, saneamento, resíduos sólidos e de ordenamento territorial, cada uma em distintos estágios de formulação, aprovação e implantação. Todo esse esforço corresponde, sem dúvida, a uma retomada da atuação do Estado Nacional sobre políticas urbanas e regionais.”

Fragmento do Prefácio escrito por Marília Steinberger

## POLITICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



**faunb** Universidade de Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

PPG  
FAU  
UnB

Laboratório de Estudos da Urbe  
LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade  
(GPHUC-UnB/CNPq)