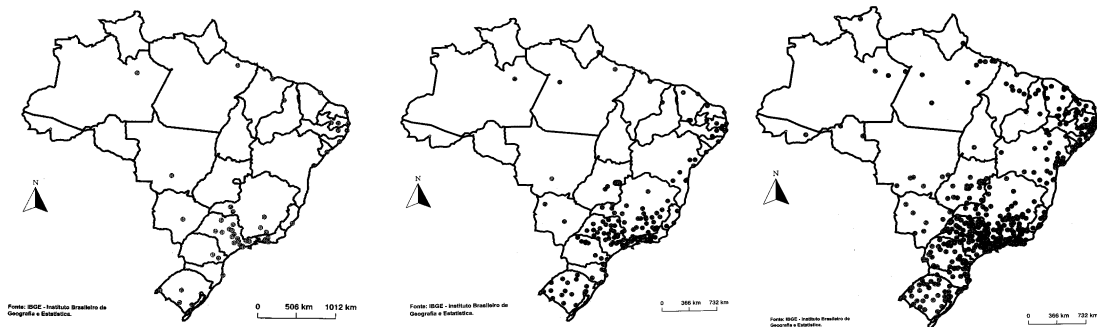
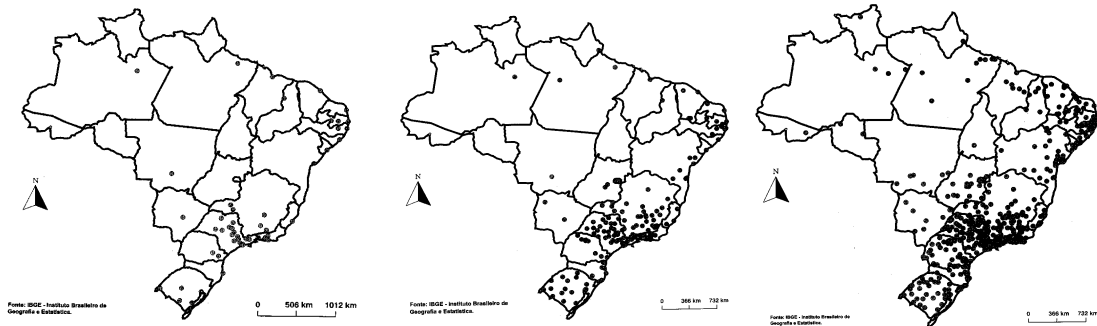


Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg
(Organizadores)



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

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

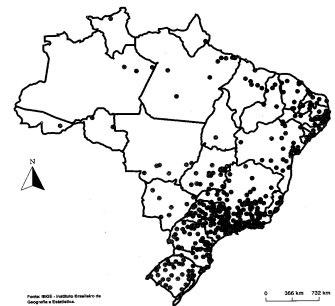
Cap. VII. Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil p.168 ↘
Kelson Vieira Senra

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



Seção B

Habitação e Desenvolvimento Urbano



O Estatuto da Cidade entre o Local e o Nacional

Kazuo Nakano ↗

1 - Introdução

A trajetória recente da política urbana brasileira demonstra avanços importantes nas esferas jurídicas e institucionais estabelecidas em nível federal, em especial com a aprovação do Estatuto da Cidade (lei federal 10.257/2001) e criação do Ministério das Cidades em 2003. A implementação daquele marco legal da política urbana nacional ocorre por meio de planos diretores instituídos em legislações municipais que devem ser elaboradas com a participação dos diferentes segmentos da sociedade civil. A aplicação prática daquele marco nacional em âmbitos locais se dá com inúmeras variações e limitações.

O principal objetivo deste artigo é analisar as variações na incorporação de alguns instrumentos do Estatuto da Cidade num conjunto de 92 planos diretores do Estado de São Paulo. Essa análise se detém principalmente nos instrumentos como o parcelamento, edificação e utilização compulsória; IPTU progressivo no tempo, estudos de impacto de vizinhança e concessão de uso especial para fins de moradia. Tais variações evidenciam as dificuldades de articulação nacional-local na formulação desses planos diretores instituídos na última década.

Antes daquelas análises sobre a incorporação de alguns instrumentos de política urbana nos planos diretores paulistas, apresenta-se um quadro geral das características desiguais existentes nas cidades brasileiras seguido por uma breve trajetória da política urbana percorrida após a redemocratização do país ocorrida na segunda metade da década de 1980.

O artigo termina com algumas considerações sobre os limites dos governos locais na implementação do Estatuto da Cidade. Esses limites são de ordens políticas, econômicas, técnicas e institucionais e precisam ser analisados detalhadamente em pesquisas futuras para que hajam aperfeiçoamentos nos avanços conseguidos até agora. É preciso aprofundar as conquistas positivas e superar as dificuldades encontradas. A política urbana deve seguir ciclos de



formulação e implementação de propostas submetidas ao monitoramento e avaliação dos resultados alcançados para orientar revisões do que for necessário.

Os ciclos de formulação, implementação, monitoramento e revisão das políticas urbanas ajudam na busca por propostas melhores, mais adequadas e exequíveis para a concretização de cidades que realmente efetive o direito à cidade. Propostas que realizem os direitos sociais básicos, promova as reais condições para a justiça social no desenvolvimento econômico, social e humano e garanta a proteção dos grupos sociais mais vulneráveis, bem como dos patrimônios ambientais e culturais.

2 - A Transição Urbano-Demográfica e a Produção de Cidades Desiguais

Na segunda metade do século XX, o Brasil viveu um forte processo de transição demográfica e urbana que alterou profundamente as estruturas e características sócio-territoriais do país. As principais características dessa transição demográfica ocorrida naquele período se expressam nas quedas significativas das taxas de fecundidade global e das taxas brutas de mortalidade verificadas na população brasileira.

Na tabela 1 e no gráfico 1 abaixo, observa-se que a taxa de fecundidade global caiu de 6,2 filhos por mulher em idade reprodutiva em 1950 para 2,04 em 2000. Em relação à taxa bruta de mortalidade essa queda foi de 20,6 óbitos por mil habitantes em 1950 para 6,7 em 2000.

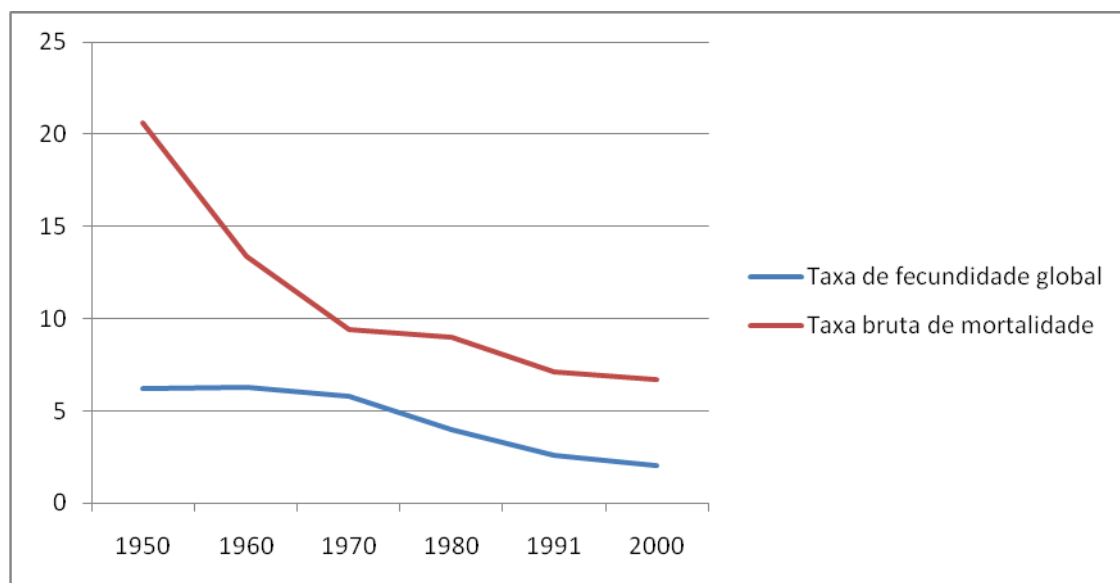
Tabela 1 - Brasil - Evolução nas Taxas de Fecundidades Globais e Brutas de Mortalidade - 1950 a 2000

	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Taxa de fecundidade global	6,2	6,3	5,8	4,01	2,6	2,04
Taxa bruta de mortalidade	20,6	13,4	9,4	9	7,1	6,7

Fonte: Diretoria Técnica, Departamento de estudos e Indicadores Sociais IBGE. Elaboração: do autor.



Gráfico 1 - Brasil - Evolução nas Taxas de Fecundidades Globais e Brutas de Mortalidade - 1950 a 2000



Fonte: Diretoria Técnica, Departamento de estudos e Indicadores Sociais IBGE.

Elaboração: do autor

Um dos principais efeitos dessa transição demográfica no Brasil foi uma desaceleração gradativa no ritmo de crescimento populacional verificada na redução das taxas geométricas de crescimento anual. Apesar dessa redução, essas taxas se mantiveram em patamares relativamente altos nas décadas de 1950, 60 e 70 (3,2%; 2,9% e 2,5%; respectivamente). A tabela 2 e o gráfico 2 a seguir trazem os valores dessas taxas que caíram de 3,2% ao ano na década de 1950 para 1,6% na década de 1990.

Tabela 2 - Brasil - Evolução das Taxas Geométricas de Crescimento Anual - 1950 a 2000

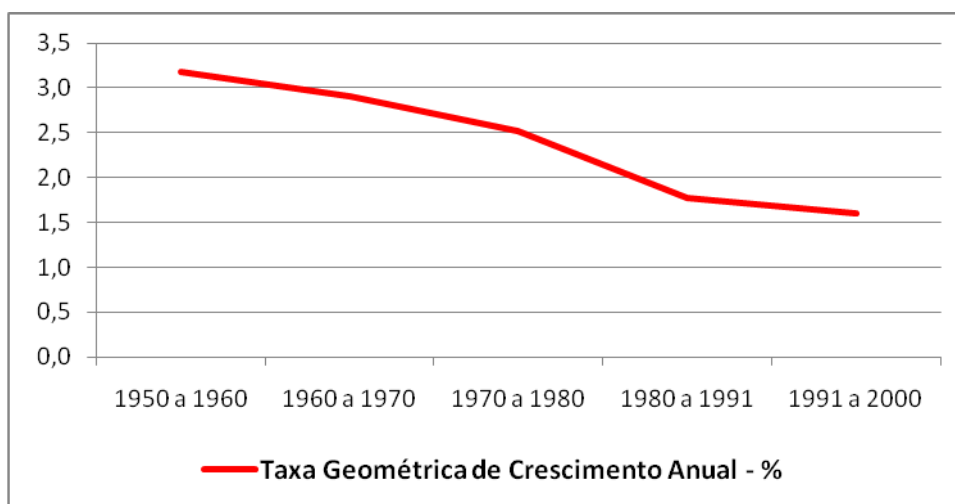
	Taxa Geométrica de Crescimento Anual
	- %
1950 a 1960	3,2
1960 a 1970	2,9
1970 a 1980	2,5



1980 a 1991	1,8
1991 a 2000	1,6

Fonte: Diretoria Técnica, Departamento de estudos e Indicadores Sociais IBGE. Elaboração: do autor

Gráfico 2 - Brasil - Evolução das Taxas Geométricas de Crescimento Anual - 1950 a 2000



Fonte: Diretoria Técnica, Departamento de estudos e Indicadores Sociais IBGE. Elaboração: do autor

As mudanças também foram bastante significativas em relação à transição urbana. Simultaneamente às transformações nos perfis de fecundidade e mortalidade e no ritmo de crescimento da população brasileira, ocorre uma grande disseminação das relações urbanas na conformação dos modos de vida sociais e nos territórios do país. Na tabela 3 abaixo nota-se que o percentual da população brasileira vivendo em áreas urbanas passou de 36,2% em 1950 para 81,2% em 2000. Nesse mesmo período, o percentual referente às populações rurais passou de 63,8% para 18,8%. Essa inversão fica evidente no gráfico 3 abaixo que apresenta as variações dos percentuais das populações urbanas e rurais sobre a população total do país.

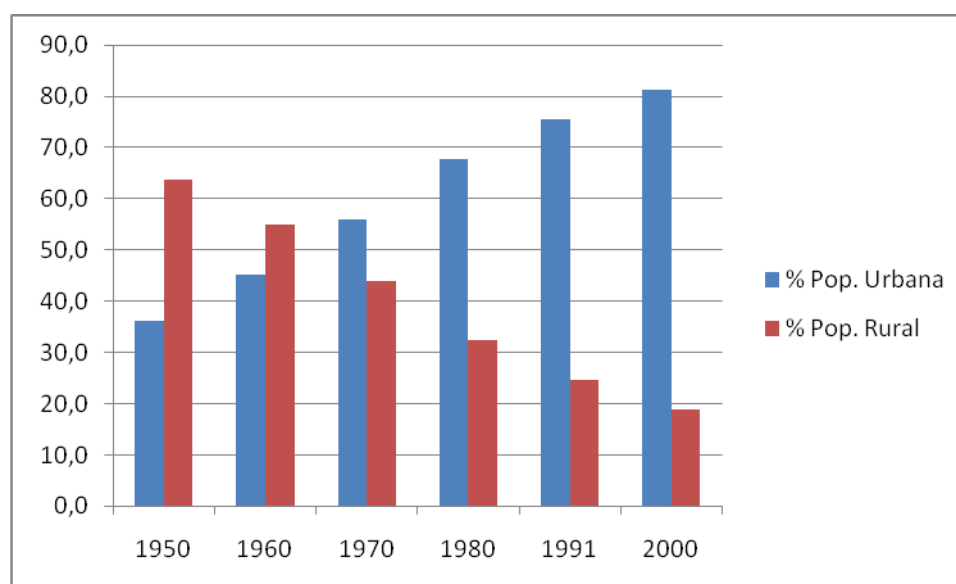


Tabela 3 - Brasil - Evolução da População Total, Urbana e Rural - 1950 a 2000

	1950	1960	1970	1980	1991	2000
Pop. Total	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693
Pop. Urbana	18.782.891	32.004.817	52.904.744	82.013.375	110.875.826	137.755.550
% do Total	36,2	45,1	56,0	67,7	75,5	81,2
Pop. Rural	33.161.506	38.987.526	41.603.839	39.137.198	36.041.633	31.835.143
% do Total	63,8	54,9	44,0	32,3	24,5	18,8

Fonte: Censos Demográficos IBGE. Elaboração: do autor

Gráfico 3 - Brasil - Evoluções dos Percentuais das Populações Urbanas e Rurais sobre a População Total - 1950 a 2000



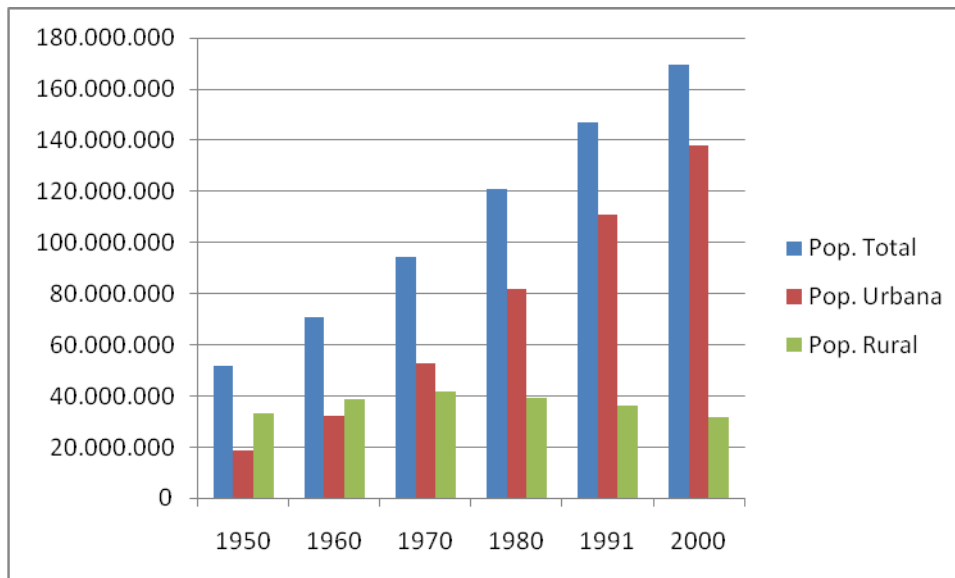
Fonte: Censos Demográficos IBGE. Elaboração: do autor

Aquela representatividade das populações urbanas e rurais na população total do país está diretamente associada com a evolução dos seus números absolutos e com seus comportamentos migratórios. O gráfico 4 abaixo apresenta essa evolução durante a segunda metade do século XX. Nota-se que, enquanto a população urbana acompanha o



crescimento da população total, a população rural permanece praticamente estável variando entre 33,1 milhões de habitantes em 1950 e 31,8 milhões em 2000, com uma suave elevação em 1970 quando o número de pessoas vivendo nas áreas rurais atingiu o seu patamar máximo de 41,6 milhões de habitantes.

Gráfico 4 - Brasil - Evolução da População Total, Urbana e Rural - 1950 a 2000



Fonte: Censos Demográficos IBGE. Elaboração: do autor

Essas transições demográficas e urbanas foram dinamizadas por intensos movimentos migratórios que ocorreram e continuam a ocorrer entre diferentes regiões do país, ou dentro dessas regiões. Tais movimentos possuem características diversas e ocorrem entre áreas rurais para urbanas e entre diferentes áreas urbanas.

As configurações das cidades brasileiras desse começo de século XXI são frutos desses e de outros processos macro-estruturais de formação e transformação da sociedade e do território brasileiro. Essas cidades expõem legados históricos que constituem dívidas sócio-territoriais acumuladas durante décadas de intensa urbanização segundo padrões desiguais do ponto de vista social, excludente do ponto de vista territorial e predatório do ponto de vista ambiental. Esse quadro de crise urbana aparece em diversos contextos regionais e socioambientais, desde as cidades da zona costeira até aquelas



localizadas nas regiões do interior mais recôndito do país, como no interior da floresta amazônica.

De um lado, uma pequena parcela do território daquelas cidades atende aos padrões urbanísticos estabelecidos nas leis e é reconhecida pelo Poder Público como integrante da cidade legal. Tem, portanto, acesso a serviços, a equipamentos e a investimentos públicos regulares que garantem a manutenção e melhorias dos espaços urbanos que promovem processos crescentes de revalorização imobiliária. Viver nessa parte da cidade custa caro e é possível somente a uma parte privilegiada, endinheirada e minoritária da população. Daí a ocorrência de perdas crescentes no número de residentes nesses espaços urbanos consolidados de modo a acirrar a segregação e as desigualdades sócio-territoriais.

Com a explosão da violência urbana, essa minoria endinheirada lança mão, cada vez mais intensamente, de dispositivos para o exercício de vigilâncias e de controles sócio-territoriais que filtram acessos a determinados espaços urbanos a fim de evitar o contato e a convivência com grupos indesejados. Essa minoria mobiliza inúmeros serviços privados de segurança que realizam esses controles sócio-territoriais na busca por maior proteção que, no entanto, não evitam as ocorrências freqüentes de crimes contra a pessoa e o patrimônio nesses espaços pretensamente protegidos e controlados.

De outro lado, a proliferação de um grande número de assentamentos com irregularidades fundiárias, precariedades urbanísticas e déficits de urbanidade agrava a exclusão territorial que estrutura o espaço urbano. Nesses assentamentos existem péssimas condições de moradia, carências na oferta de equipamentos comunitários, demandas coletivas não atendidas por saneamento básico, dificuldades de acessos físicos e sociais, más condições de mobilidade, poucas oportunidades de emprego, vulnerabilidades sociais e riscos ambientais, entre outros graves problemas. Esses assentamentos urbanos são ocupados por multidões de pobres que, apesar das dificuldades enfrentadas todos os dias, sobrevivem por meio de táticas e estratégias de interação com o território que surpreendem pela vitalidade, inteligência e diversidade.



Historicamente, esse padrão de urbanização desigual, excludente e predatório caminhou de mãos dadas com políticas clientelistas e critérios patrimonialistas de atendimento às demandas sociais por serviços, equipamentos e infra-estruturas urbanas. Tais associações dificultam e inviabilizam processos democráticos de planejamento e gestão urbana e territorial. As práticas clientelistas e patrimonialistas, presentes nos processos de urbanização, fazem com que os investimentos e ações públicas privilegiem interesses privados minoritários, em detrimento dos interesses públicos, coletivos e difusos. Essa articulação aprofunda as desigualdades sócio-territoriais inscritas nas cidades e dificulta a efetivação dos direitos sociais básicos garantidos por leis nacionais.

3 - A Construção de Políticas Urbanas na Busca pelo Direito à Cidade

Nessa primeira década do século XXI, vimos avanços inegáveis nas trajetórias das políticas urbanas e habitacionais do Brasil. Esses avanços são desdobramentos dos processos ocorridos desde a segunda metade da década de 1980, marcados pela abertura política, redemocratização e elaboração da Constituição Federal aprovada em 1988 na qual se incluíram os importantes princípios da dignidade humana e da função social da propriedade urbana. Pela primeira vez se incluiu, numa Constituição brasileira, um capítulo específico sobre a política urbana do país (Artigos 182 e 183).

É importante ressaltar que os avanços mencionados no parágrafo anterior foram frutos de lutas sociais pela inclusão social e territorial dos grupos de baixa renda para terem acessos às bases para o desenvolvimento social, econômico e humano existentes nas cidades. Essas lutas buscaram definir novos paradigmas sobre a apropriação e o uso do território a partir dos princípios do direito à cidade e do cumprimento das funções sociais das cidades e das propriedades urbanas. Esses paradigmas incluem a democratização dos processos de planejamento e gestão urbana e territorial.

O histórico social, político e institucional dessas lutas encontram-se descrito e analisado por autores como Adauto Lucio



Cardoso³⁷, José Roberto Bassul³⁸, Grazia de Grazia³⁹ e Marcelo Lopes de Souza⁴⁰, entre outros. Esses autores adotaram a década de 1960 como ponto de partida comum para suas análises sobre a trajetória histórica do ideário da Reforma Urbana. Nesse período se realizou o Seminário de Habitação e Reforma Urbana, no hotel Quitandinha, em Petrópolis/RJ, no ano de 1963.

Nesse Seminário foram discutidas as bases e dimensões que deveriam ser consideradas na construção de políticas urbanas e habitacionais para um Brasil em ritmo acelerado de urbanização. Políticas urbanas e habitacionais capazes de reduzir as desigualdades sócio-territoriais presentes nas cidades que estavam tendo níveis crescentes de tensões sociais. Um dos desdobramentos mais importante dessas discussões foi a apresentação do Projeto de Lei de "Reforma Urbana", elaborado em forma de decreto, durante o governo do presidente João Goulart (1961-1964).⁴¹

Com o golpe militar ocorrido em 1964 há uma interrupção nos processos inovadores que estavam em curso nos vários campos das vidas políticas, econômicas e culturais do país. Os processos de construção de uma política urbana para as cidades brasileiras foram interrompidos no seu nascedouro, justamente num momento histórico em que essas cidades estavam passando por forte crescimento territorial e populacional, com profundas transformações nas suas configurações espaciais e diversas realidades econômicas e sociais.

Esse golpe instaurou uma ditadura militar no país que se prolongou por 20 anos, durante os quais se realizaram políticas

37 CARDOSO, Adauto Lucio. "A Cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 27-51.

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

39 GRAZIA, Grazia de. "Reforma Urbana e Estatuto da Cidade". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 53-70.

40 SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 155-168.

41 BASSUL (op.cit) traz, entre os anexos, as transcrições do "Documento Final do Seminário de Habitação e Reforma Urbana" e do Projeto de Lei de "Reforma Urbana".



urbanas e habitacionais centralizadas no governo federal que, de uma maneira geral, favoreceram prioritariamente os setores minoritários das classes médias urbanas e frações do capital imobiliário e fundiário que estavam se estruturando com os processos de urbanização. Esse processo se deu em detrimento do atendimento das necessidades habitacionais dos grupos sociais de menor renda que cresciam nas periferias das cidades, em assentamentos habitacionais precários do ponto de vista urbanístico, vulneráveis do ponto de vista sócio-ambiental, informais do ponto de vista jurídico-fundiário.

Com a redemocratização da vida política e institucional do Brasil ocorrida em meados da década de 1980 há uma espécie de retomada da trajetória interrompida de construção das políticas urbanas e habitacionais do país. Um dos marcos iniciais dessa retomada foi a apresentação da emenda popular da Reforma Urbana apresentada pelas organizações não governamentais, entidades profissionais, movimentos sociais urbanos, entre outros sujeitos políticos mobilizados pela luta por direitos sociais para os trabalhadores e para as camadas sociais de menor renda. Essa emenda popular foi apresentada à Assembléia Constituinte que estava preparando a nova Constituição Federal que foi aprovada em 1988, contendo o já mencionado capítulo sobre a política urbana.

Essa Constituição instituiu um novo pacto federativo no país estruturado em quatro níveis de governo: federal, estadual, Distrito Federal e municipal. Esse pacto federativo procurou descentralizar a administração pública delegando grande autonomia para os níveis estaduais e municipais de governo. As populações residentes nos municípios passaram a ter o direito de eleger seus governantes e representantes no poder legislativo. Os governantes municipais passaram a ter autonomia orçamentária e receberam um conjunto de responsabilidades de interesse local como, por exemplo, a regulação do uso e ocupação do solo, a oferta de serviços básicos de saúde e educação, a organização de sistemas locais de transporte público e coletivo, entre outras atribuições.



Os principais desdobramentos recentes daquele marco constitucional que fundamenta a construção das políticas urbanas e habitacionais no Brasil foram:

- a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001);
- a criação do Ministério das Cidades em 2003;
- a realização de três edições das Conferências Municipais, Estaduais e Nacionais das Cidades a partir de 2003;
- a criação do Conselho Nacional das Cidades em 2004 com representantes dos empresários, dos movimentos populares de luta por moradias, das organizações não governamentais, das entidades profissionais, dos governos federal, estaduais e municipais, das universidades;
- a aprovação da Política Nacional de Habitação pelo Conselho Nacional das Cidades em 2004;
- a aprovação da Lei Federal 11.124/2005 que institui o Sistema e Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social;
- a realização da Campanha Nacional por Planos Diretores Participativos conduzida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades com o objetivo de estimular os governos e sociedades locais, principalmente dos municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, a elaborarem e aprovarem seus planos diretores por meio dos quais se dá a implementação do Estatuto da Cidade nos territórios locais;
- a elaboração do Plano Nacional de Habitação;
- a realização, sob a coordenação do Ministério das Cidades, de grandes investimentos com recursos do governo federal para a implantação de infra-estruturas de saneamento básico em áreas urbanas, para a urbanização de assentamentos precários e para a produção de moradias para famílias de média e baixa renda⁴².

Esses desdobramentos devem ser implementados no âmbito daquele pacto federativo e obedecer às autonomias e responsabilidades dos diferentes níveis de governo, principalmente os municipais que, como

⁴² A realização desses investimentos nos espaços urbanos sofreu críticas de alguns setores da sociedade brasileira por causa da desarticulação em relação aos planos diretores e todo o processo de participação social realizada nas conferências das cidades e no Conselho Nacional das Cidades.



visto, tem a responsabilidade constitucional de planejar e gerir os territórios e espaços urbanos locais. Dentre os avanços recentes na política urbana brasileira, vale destacar a implementação do Estatuto da Cidade por meio dos processos de elaboração dos planos diretores nos municípios que estavam obrigados a instituírem esse instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e de ordenamento das funções sociais das cidades e das propriedades urbanas.

Essa relação entre o Estatuto da Cidade e os planos diretores merece destaque porque nos permite analisar como os princípios, diretrizes e instrumentos da política urbana nacional instituída pela lei federal do Estatuto da Cidade se implementa nos níveis locais por meio das leis municipais dos planos diretores. Nessa articulação entre escalas distintas da política urbana brasileira ocorrem muitas distorções, lacunas e insuficiências. Adiante veremos exemplos desses problemas em relação à incorporação, nos conteúdos de planos diretores do Estado de São Paulo, de alguns instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

Como as determinações do Estatuto da Cidade, que valem para todo o território nacional, se adaptam às especificidades das diversas realidades locais existentes num país de grandes dimensões territoriais como o Brasil? As determinações contidas no Estatuto da Cidade encontram-se organizadas em cinco capítulos: I - diretrizes gerais da política urbana; II - instrumentos da política urbana; III - plano diretor; IV - gestão democrática da cidade e V - disposições gerais. Como essas determinações são incorporadas nos planos diretores aprovados nos municípios?

As diretrizes gerais tratam de várias dimensões da política urbana como, por exemplo, a oferta de serviços, equipamentos e infra-estruturas urbanas, a articulação entre diferentes entes da federação e com a iniciativa privada para o desenvolvimento urbano, a ordenação e controle do uso e ocupação do solo, a integração entre atividades rurais e urbanas para o desenvolvimento local, o controle da expansão das cidades, a proteção dos patrimônios ambientais e culturais existentes nos locais, a regularização fundiária e realização de melhorias urbanas nos assentamentos precários e



informais onde vive a população de baixa renda, a justa distribuição dos ônus e benefícios da urbanização, entre outras.

Vale dizer que essas diretrizes são pertinentes nos diferentes tipos de realidades urbanas existentes no país, desde as grandes metrópoles inseridas em regiões densamente ocupadas, como a macro-metrópole do Estado de São Paulo, até as pequenas cidades localizadas nas porções mais interiorizadas onde há baixa densidade demográfica, como na região amazônica.

Os instrumentos de política urbana trazem uma série de normas e critérios gerais para os municípios regularem as atuações dos agentes que operam nos mercados de terras urbanas e na produção e comercialização de empreendimentos imobiliários. Trata-se de normas e critérios com finalidades específicas como, por exemplo, a indução para o aproveitamento de terras urbanas ociosas, a cobrança, pelo poder público, de contrapartidas financeiras que devem ser pagas por empreendedores imobiliários interessados no aproveitamento mais intenso de determinadas áreas urbanas, a reestruturação urbana a partir de grandes projetos e baseadas em parcerias público-privadas, a regularização fundiária de moradias localizadas em assentamentos informais construídos em terrenos públicos ou privados, entre outras.

A aplicação desses instrumentos de política urbana nas diversas realidades locais do país exige um grau maior de adaptação às características dos mercados imobiliários e dos processos de urbanização existentes. Dependendo dessas características e dos objetivos que se quer atingir no ordenamento do uso e ocupação do solo local, alguns instrumentos são mais adequados do que outros. Vale dizer que a adaptação daqueles instrumentos ocorre, também, segundo as co-relações entre interesses políticos e econômicos existentes nos locais. Essa adaptação é influenciada também por condicionantes relacionados com as fragilidades técnicas, institucionais e financeiras do poder público local que, muitas vezes, restringem os alcances da regulação pública estatal e não-estatal dos mercados fundiários e imobiliários em função da falta de equipes e conhecimentos técnicos.



Os modos de incorporação dos instrumentos de política urbana nos planos diretores constituem-se num dos fatores que mais contribuem para a variabilidade dos processos de implementação do Estatuto da Cidade nas políticas urbanas locais. Apesar de um dos artigos do capítulo que trata do plano diretor definir seu conteúdo mínimo⁴³, prevaleceram as condições territoriais, políticas e econômicas das realidades locais. As fragilidades técnicas e institucionais dos poderes públicos locais também influenciaram bastante os trabalhos de elaboração dos planos diretores.

A seguir apresenta-se um quadro da incorporação de alguns instrumentos de política urbana em 92 planos diretores aprovados em municípios do Estado de São Paulo. Esse quadro dá uma idéia do grau de variabilidade na apropriação desses instrumentos previstos no Estatuto da Cidade por parte das políticas urbanas locais.

4 - A Incorporação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade em planos diretores do Estado de São Paulo

A incorporação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade foi o aspecto mais problemático identificado nas análises dos planos diretores analisados no Estado de São Paulo. De uma maneira geral, nota-se que a aplicabilidade desses instrumentos a partir do plano diretor é bastante insuficiente e limitada, mesmo em relação àqueles que o Estatuto da Cidade não exige regulamentação por meio de lei específica como, por exemplo, o estudo de impacto de vizinhança.

Apesar dos planos diretores não serem totalmente nulos no que diz respeito às definições relativas aos instrumentos de política

⁴³ Segundo o artigo 42 do Estatuto da Cidade os planos diretores devem conter, no mínimo:

- a delimitação das áreas urbanas onde se aplicam o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização;
- as determinações para a aplicação do direito de preempção, da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir;
- o sistema de acompanhamento e controle.



urbana, cabe perguntar sobre o porquê das insuficiências encontradas nessas definições.

Será que as equipes responsáveis pela elaboração desses planos diretores desconheciam as formas de aplicação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade? Será que as equipes se sentiram inseguras em incluir alguns desses instrumentos nos planos diretores? Será que a não inclusão desses instrumentos se deve à falta de estudos e informações mais consistentes para orientar a formulação das propostas? Será que isso se deve às dificuldades de gestão vislumbradas pelas equipes técnicas diante das fragilidades e desestruturações técnicas e institucionais das prefeituras? Será que as insuficiências e limitações nas definições relativas aos instrumentos de política urbana nos planos diretores analisados se devem a conflitos políticos e de interesses que ocorreram durante o processo de elaboração no âmbito do poder executivo e aprovação no âmbito do poder legislativo?

Nessa parte do texto não se pretende responder a todas essas questões. Propõe-se analisar a incorporação de alguns instrumentos de política urbana por parte dos planos diretores analisados. Nesse sentido, apresenta-se um quadro detalhado do modo como alguns instrumentos de política urbana foram tratados nesses planos diretores.

Os instrumentos escolhidos para compor esse quadro cabem em praticamente todas as realidades urbanas do país. Essa escolha considerou, além dessa generalização das possibilidades de aplicação, a incidência em fatores estruturais de formação das cidades brasileiras, a saber: a retenção especulativa de terras urbanas, a implantação de empreendimentos que provocam impactos urbanos e de vizinhança, a ocupação de terras públicas com assentamentos precários e informais com moradias das populações de baixa renda. Nesse sentido, as análises focalizaram os seguintes instrumentos:

- Parcelamento, edificação e utilização compulsória - PEUC
- Imposto predial territorial urbano progressivo no tempo - IPTU-PT
- Estudo de impacto de vizinhança - EIV



- Concessão de uso especial para fins de moradia - CUEM

• **Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória - PEUC**

Nos municípios do Estado de São Paulo, em especial aqueles localizados nas regiões do interior, é comum encontrarmos sérios problemas de desarticulação e desintegração entre partes do tecido urbano por causa da existência de grandes vazios urbanos inseridos em áreas com ocupações consolidadas.

Muitas vezes esses vazios são efetivamente gerados pela retenção especulativa de grandes glebas de terras urbanas localizadas em locais com sistemas viários, próximas a bairros centrais e a assentamentos consolidados dotados de infra-estrutura urbana básica.

Uma das principais conseqüências dessa desarticulação do tecido urbano provocada pelos vazios urbanos é a segregação sócio-espacial entre os locais de moradias dos grupos de alta, média e baixa renda. É comum percebermos grandes distâncias entre as moradias dos grupos mais ricos, geralmente localizadas nas porções mais centrais das cidades, e dos mais pobres, localizadas nas áreas periféricas.

Na tabela 4 abaixo nota-se que a maioria dos planos diretores previu o parcelamento, edificação e utilização compulsória nos seus conteúdos (97,8% dos planos diretores analisados). Apesar do menor percentual dos planos diretores que definiram regras básicas (conforme o Estatuto da Cidade) para a aplicação desses instrumentos, a número permanece significativo: 78,3% dos planos diretores analisados.

O destaque está nos municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes e com mais de 500 mil habitantes. Nesses municípios, 100% dos planos diretores previram parcelamento, edificação e utilização compulsória e mais de 80% definiram regras básicas para aplicação dos instrumentos.

Tabela 4 - Municípios cujos planos diretores prevêem a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória, com respectivas regras de aplicação



	Nº de municípios pesquisados	PD prevê PEUC	%	PD prevê regras PEUC	%
Até 20 mil habitantes	1	1	100,0	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	27	96,4	20	71,4
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	96,0	20	80,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	32	100,0	26	81,3
acima de 500 mil habitantes	6	6	100,0	5	83,3
Total	92	90	97,8	72	78,3

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

Elaboração: do autor

Em relação à aplicabilidade do parcelamento, edificação e utilização compulsória, percebe-se uma inovação. Apesar desses instrumentos se articularem com o IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, conforme definido no Estatuto da Cidade, 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 do parcelamento, edificação e utilização compulsória a partir do próprio plano diretor.

Nas análises constatou-se que 21,1% dos planos diretores permitem essa aplicação direta e 78,9% exigem regulamentação por meio de lei específica. Interessante perceber que no pequeno município com menos de 20 mil habitantes analisado o instrumento é aplicável a partir do plano diretor, não necessitando de lei específica.

Tabela 5 - Municípios onde o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória é aplicável a partir do plano diretor ou



depende de regulamentação por meio de lei específica em prazo pré-definido

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê PEUC	PEUC aplicável do PD	%	Regulam. PEUC lei específica	%	Prazo regulam. PEUC	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	27	4	14,8	23	85,2	4	14,8
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	7	29,2	17	70,8	3	12,5
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	32	5	15,6	27	84,4	6	18,8
acima de 500 mil habitantes	6	6	2	33,3	4	66,7	1	16,7
Total	92	90	19	21,1	71	78,9	14	15,6

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

Elaboração: do autor

É interessante observar ainda que, mesmo sendo significativo o percentual dos planos diretores que exigem regulamentação posterior do parcelamento, edificação e utilização compulsória por meio de lei específica, também é significativo o percentual dos planos diretores que definiram as porções das áreas urbanas onde se devem identificar os imóveis considerados ociosos sujeitos à aplicação desses instrumentos: 64,4%. Destaque para o município com menos de 20 mil habitantes e aqueles com população entre 100 mil e 500 mil habitantes.

Tabela 6 - Municípios onde a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória está definida no espaço e vinculada a um objetivo ou diretriz do plano diretor



	Nº de municípios pesquisados	PD prevê PEUC	Áreas aplicação PEUC	%	PEUC com objetivo e diretriz	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	27	16	59,3	11	40,7
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	13	54,2	13	54,2
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	32	24	75,0	18	56,3
acima de 500 mil habitantes	6	6	4	66,7	4	66,7
Total	92	90	58	64,4	47	52,2

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

Elaboração: do autor

A aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória, seguido pelo IPTU progressivo no tempo e desapropriação sanção, depende da definição de critérios para identificação dos imóveis ociosos. Dos 92 planos diretores analisados, 66,3% incluíram critérios para identificação dos imóveis não utilizados ou subutilizados, conforme a tabela 7 abaixo.



Tabela 7 - Municípios cujos planos diretores definem imóvel edificado não utilizado ou subutilizado e as áreas urbanas onde devem ser identificados

	Nº de municípios pesquisados	PD define imóveis edificados não utilizados e/ou subutilizados	%	PD define imóveis não edificados não utilizados e/ou subutilizados	%
Até 20 mil habitantes	1	0	0,0	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	18	64,3	17	60,7
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	18	72,0	18	72,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	23	71,9	23	71,9
acima de 500 mil habitantes	6	2	33,3	2	33,3
Total	92	61	66,3	61	66,3

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

Elaboração: do autor

Poucos planos diretores previram prazos para monitorar e rever a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória. Conforme a tabela 8 abaixo, somente 3,3% e 1,1% dos planos diretores que incluíram aquele instrumento, definiram esses prazos, respectivamente.



Tabela 8 - Municípios cujos planos diretores definem prazos para monitorar e rever a aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê PEUC	Prazo monitorar PEUC	%	Prazo rever PEUC	%
Até 20 mil habitantes	1	1	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	27	1	3,7	0	0,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	1	4,2	0	0,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	32	1	3,1	1	3,1
acima de 500 mil habitantes	6	6	0	0,0	0	0,0
Total	92	90	3	3,3	1	1,1

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

Elaboração: do autor

- **IPTU Progressivo no Tempo - IPTU-PT**

A aplicação do IPTU progressivo no tempo segue a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória caso o proprietário do imóvel ocioso não o destine para um aproveitamento adequado. Entretanto, há uma pequena diferença de percentual dos planos diretores que previram e definiram regras para a aplicação desses instrumentos.

Conforme tabela 9 abaixo, 92,4% dos planos diretores incluíram o IPTU progressivo no tempo nos seus conteúdos (enquanto 97,8% dos planos diretores incluíram o parcelamento, edificação e utilização compulsória) e 70,7% dos planos diretores analisados previram regras básicas de aplicação do IPTU progressivo no tempo (enquanto 78,% dos planos diretores definiram esse tipo de regras para o parcelamento, edificação e utilização compulsória).



Essas pequenas diferenças demonstram que alguns planos diretores não articularam devidamente a aplicação desses importantes instrumentos de combate à retenção especulativa das terras urbanas.

Tabela 9 - Municípios cujos planos diretores prevêem a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo, com respectivas regras de aplicação

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê IPTU-PT	%	PD prevê regras IPTU-PT	%
Até 20 mil habitantes	1	1	100,0	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	26	92,9	18	64,3
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	22	88,0	18	72,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	30	93,8	23	71,9
acima de 500 mil habitantes	6	6	100,0	5	83,3
Total	92	85	92,4	65	70,7

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

Elaboração: do autor

Dentre os planos diretores que incluíram o IPTU progressivo no tempo, um pequeno percentual não exige regulamentação por meio de lei específica como determina o Estatuto da Cidade: 12,9%. Dentre os planos diretores cujos municípios possuem população entre 50 mil e 100 mil habitantes, esse percentual chega a 22,7%. Isso não significa que o instrumento é auto-aplicável a partir da lei do plano diretor e sim que essa exigência simplesmente não foi incorporada como parte dos conteúdos. Trata-se de uma apropriação equivocada daquele instrumento por parte dos agentes envolvidos no processo de elaboração desses planos diretores.



Ademais, conforme tabela 10 abaixo, 87,1% dos planos diretores exigiu regulamentação do IPTU progressivo no tempo por meio de lei específica e somente 14,1% definiram prazo para essa regulamentação. Lembramos que em relação à exigência da regulamentação do parcelamento, edificação e utilização compulsória por meio de lei específica, o percentual é menor, correspondente a 78,9%. Em relação a esses instrumentos, o próprio Estatuto da Cidade exige regulamentação posterior à aprovação do plano diretor.

Tabela 10 - Municípios cujos planos diretores não mencionam exigência de lei específica para regulamentação do IPTU Progressivo no Tempo e mencionam regulamentação por meio de lei específica em prazo pré-definido

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê IPTU-PT	Não exige regulam. IPTU-PT lei específica	%	Regulam. IPTU-PT lei específica	%	Prazo regulam. IPTU-PT	%
Até 20 mil habitantes	1	1	0	0,0	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	26	3	11,5	23	88,5	3	11,5
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	22	5	22,7	17	77,3	2	9,1
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	30	3	10,0	27	90,0	7	23,3
acima de 500 mil habitantes	6	6	0	0,0	6	100,0	0	0,0
Total	92	85	11	12,9	74	87,1	12	14,1

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

Elaboração: do autor

Em relação ao percentual dos planos diretores que definiram as áreas urbanas onde devem ser identificados os imóveis sujeitos à



aplicação do IPTU progressivo no tempo, nota-se certa proximidade com o percentual dos planos diretores que também o fizeram para a aplicação do parcelamento, edificação e utilização compulsória. Enquanto o primeiro percentual é igual a 60,0%, o segundo corresponde a 64,4%. Essa pequena diferença se deve à desconexão entre esses instrumentos em um pequeno conjunto de planos diretores, já mencionada anteriormente. Vale ressaltar que essa desconexão não deveria ocorrer.

De acordo com a tabela 11 abaixo, vale destacar tanto o plano diretor do pequeno município com menos de 20 mil habitantes que definiu as áreas urbanas sujeitas ao IPTU progressivo no tempo, quanto os 73,3% dos planos diretores cujos municípios possuem população entre 200 mil e 500 mil habitantes, que também o fizeram.

Tabela 11 - Municípios onde a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo está definida no espaço e vinculada a um objetivo ou diretriz do plano diretor

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê IPTU-PT	Áreas aplicação IPTU-PT	%	IPTU-PT com objetivo e diretriz	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	26	14	53,8	12	46,2
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	22	10	45,5	12	54,5
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	30	22	73,3	18	60,0
acima de 500 mil habitantes	6	6	4	66,7	4	66,7
Total	92	85	51	60,0	47	55,3

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

Elaboração: do autor



Como verificado nos dados referentes ao parcelamento, edificação e utilização compulsória, poucos planos diretores definiram prazos para monitoramento e futuras revisões. No caso do IPTU progressivo no tempo, também há poucos planos diretores que definem esses prazos, conforme a tabela 12 abaixo. Somente 4,7% dos planos diretores definiram prazos para monitorar a aplicação daquele instrumento e somente 1,2% definiram prazos para revê-lo.

Tabela 12 - Municípios cujos planos diretores definem prazos para monitorar e rever a aplicação do IPTU Progressivo no Tempo

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê IPTU-PT	Prazo monitorar IPTU-PT	%	Prazo rever IPTU-PT	%
Até 20 mil habitantes	1	1	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	26	0	0,0	0	0,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	22	3	13,6	0	0,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	30	1	3,3	1	3,3
acima de 500 mil habitantes	6	6	0	0,0	0	0,0
Total	92	85	4	4,7	1	1,2

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

Elaboração: do autor

- **Estudo de Impacto de Vizinhança - EIV**

O estudo de impacto de vizinhança é um instrumento de política urbana que possui importância de duas ordens. De um lado, esse instrumento é importante para a democratização da gestão pública na medida em que as decisões sobre o licenciamento de novos empreendimentos causadores de impactos urbanos e incômodos nas vizinhanças devem ser baseadas em audiências e discussões públicas. De outro lado, é importante para estabelecer o melhor modo de implantação desses empreendimentos e suas respectivas atividades nos



espaços urbanos de modo a reduzir ou eliminar os impactos, conflitos e incômodos que podem vir a ocorrer.

O processo de consolidação dos espaços urbanos promove uma mistura gradativa de atividades residenciais e não residenciais numa mesma área urbana. Muitas vezes, essa mistura é provocada por grandes equipamentos que podem ocasionar, por exemplo, o aumento no tráfego de automóveis prejudicando a qualidade de vida urbana, em especial nos contextos onde há um sistema viário já saturado por fluxos intensos de circulação de veículos.

Daí a importância de 94,6% dos planos diretores analisados incluírem o estudo de impacto de vizinhança nos seus conteúdos. Destes planos diretores que trataram de tal instrumento, 70,7% definiram alguma regra de aplicação. Esses percentuais mostram apropriação significativa desse importante instrumento para a gestão urbana, em especial nos planos diretores das grandes cidades com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, onde 96,9% dos planos diretores incorporaram o estudo de impacto de vizinhança, e naqueles com mais de 500 mil habitantes, onde todos os planos diretores incorporaram esse instrumento, conforme pode ser visto na tabela 13 abaixo.

Tabela 13 - Municípios cujos planos diretores prevêem a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança, com respectivas regras de aplicação

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê EIV	%	PD prevê regras EIV	%
Até 20 mil habitantes	1	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	25	89,3	20	71,4
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	96,0	17	68,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	31	96,9	23	71,9
acima de 500 mil habitantes	6	6	100,0	5	83,3



Total	92	87	94,6	65	0,7
-------	----	----	------	----	-----

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

Elaboração: do autor

A dificuldade e insuficiência nas regras para a aplicação do estudo de impacto de vizinhança na análise e licenciamento de novos empreendimentos pode ser vista no alto percentual de planos diretores que tratam desse instrumento e, ao mesmo tempo, exigem a sua regulamentação por meio de lei específica, 71,3%. Essa regulamentação não é exigida pelo Estatuto da Cidade, portanto o próprio plano diretor poderia trazer todas as normas e critérios para a utilização dos estudos de impacto de vizinhança. Segundo a tabela 143 abaixo, somente 18,4% desses planos diretores definiram um prazo para essa regulamentação.

Tabela 143 - Municípios onde o Estudo de Impacto de Vizinhança é aplicável a partir do plano diretor ou depende de regulamentação por meio de lei específica em prazo pré-definido

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê EIV	EIV aplicável do PD	%	Regulam. EIV lei específica	%	Prazo regula m. EIV	%
Até 20 mil habitantes	1	1	0	0,0	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	25	9	6,0	16	64,0	3	12,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	7	9,2	17	70,8	2	8,3
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	31	8	5,8	23	74,2	11	35,5
acima de 500 mil habitantes	6	6	0	0,0	5	83,3	0	0,0
Total	92	87	24	27,6	62	71,3	16	18,4



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

Elaboração: do autor

Metade dos planos diretores que incluíram o estudo de impacto de vizinhança nos seus conteúdos definiu as áreas urbanas onde deve ser aplicado esse instrumento de democratização da gestão e de regulação do uso e ocupação do solo. Na tabela 15 abaixo vemos que 66,7% desses planos diretores dos municípios com mais de 500 mil habitantes definiram essas áreas. Com exceção do pequeno município com menos de 20 mil habitantes, esse percentual é menor dentre os planos diretores dos municípios com portes populacionais menores.

Tabela 15 - Municípios onde a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança está definida no espaço e vinculada a um objetivo ou diretriz do plano diretor

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê EIV	Áreas aplicação EIV	%	EIV com objetivo e diretriz	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	25	13	52,0	1	4,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	12	50,0	1	4,2
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	31	14	45,2	6	19,4
acima de 500 mil habitantes	6	6	4	66,7	0	0,0
Total	92	87	44	50,6	8	9,2

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

Elaboração: do autor

É grande a necessidade de estreito monitoramento na aplicação dos estudos de impacto de vizinhança que extrapolam os processos de licenciamento dos empreendimentos imobiliários e envolve a



implementação das medidas compensatórias e mitigadoras que porventura venham a ser definidas. Esse monitoramento é importante também para os permanentes aperfeiçoamentos que as análises de impactos e de incômodos urbanos exigem. Por isso é preocupante o baixo percentual de planos diretores que definiram prazos para monitoramento e revisão dos estudos de impacto de vizinhança: somente 1,1%.

Tabela 16 - Municípios cujos planos diretores definem prazos para monitorar e rever a aplicação do Estudo de Impacto de Vizinhança

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê EIV	Prazo monitorar EIV	%	Prazo rever EIV	%
Até 20 mil habitantes	1	1	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	25	0	0,0	1	4,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	0	0,0	0	0,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	31	1	3,2	0	0,0
acima de 500 mil habitantes	6	6	0	0,0	0	0,0
Total	92	87	1	1,1	1	1,1

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

Elaboração: do autor

As definições dos diferentes tipos de empreendimentos e atividades urbanas que devem apresentar os estudos de impacto de vizinhança no ato do licenciamento é um passo importante para a regulamentação do instrumento. De acordo com a tabela 17 abaixo, quase a metade dos planos diretores que o fizeram, 49,4%, trazem essas definições. Destaque para os planos diretores dos municípios com mais de 500 mil habitantes, dentre os quais 66,7% possuem tais definições que auxiliam na identificação de empreendimentos e



atividades potencialmente geradoras de impactos e incômodos urbanos e de vizinhança.

Tabela 17 - Municípios cujos planos diretores definem os tipos de empreendimentos que devem apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança no licenciamento

	N° de municípios pesquisados	PD prevê EIV	PD define empreend. para EIV	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	25	13	52,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	24	10	41,7
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	31	15	48,4
acima de 500 mil habitantes	6	6	4	66,7
Total	92	87	43	49,4

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

Elaboração: do autor

- **Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia - CUEM**

A concessão de uso especial para fins de moradia é um dos instrumentos trazidos pela Medida Provisória 2.220/2001 que recupera artigos do Estatuto da Cidade que foram vetados no momento em foi sancionado pelo presidente da república. Esse instrumento serve para a realização da regularização fundiária de assentamentos precários e informais ocupados com as moradias das populações de baixa renda e localizados em glebas e terrenos do poder público. Esse tipo de regularização é importante para assegurar a posse dessas moradias por parte dos moradores diante de ameaças de despejos forçados e



garantir indenizações justas em caso de desapropriações motivadas pelo interesse público.

A existência daqueles tipos de assentamentos é comum na urbanização de praticamente todos os municípios brasileiros. A irregularidade fundiária é estrutural nos processos de urbanização do país. Todo plano diretor precisa incluir alguma estratégia para lidar com essa problemática das cidades reais. É importante que esses planos diretores incluam nos seus conteúdos todos os instrumentos de regularização fundiária disponíveis nas legislações federais como, por exemplo, a concessão do direito real de uso, a usucapião especial urbana, a demarcação urbanística, entre outros.

No que diz respeito à inclusão da concessão de uso especial para fins de moradia nos planos diretores analisados do Estado de São Paulo, nota-se que pouco mais da metade incorporaram esse instrumento, 57,6%, segundo a tabela 17 abaixo. Pelo menos a maior parte dos planos diretores de grandes municípios, com mais de 500 mil habitantes, incluíram a concessão de uso especial para fins de moradia nos seus conteúdos: 83,3%. A problemática dos assentamentos precários e informais de baixa renda é mais grave nesses grandes municípios.

Em relação à previsão de uso da concessão de uso especial para fins de moradias nos planos diretores dos municípios pequenos e médios, podemos dizer que, à primeira vista, ficaram abaixo das expectativas. Entretanto, nem todos os assentamentos precários e informais localizam-se em glebas e terrenos públicos. Esse fator deve ser levado em consideração na leitura desse percentual. Metade dos planos diretores de municípios com população entre 20 mil e 50 mil habitantes previram aquele instrumento. No caso dos planos diretores de municípios com população entre 100 mil e 500 mil habitantes, esse percentual ficou em 59,4%.

Esse quadro se torna mais grave quando se observa os percentuais de planos diretores que previram o uso da concessão de uso especial para fins de moradia e definiram alguma regra de aplicação. Somente 29,3% desses planos diretores o fizeram.



Tabela 18 - Municípios cujos planos diretores prevêem a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, com respectivas regras de aplicação

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê CUEM	%	PD prevê regras CUEM	%
Até 20 mil habitantes	1	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	14	50,0	6	21,4
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	15	60,0	6	24,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	19	59,4	12	37,5
acima de 500 mil habitantes	6	5	83,3	3	50,0
Total	92	53	57,6	27	29,3

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

Elaboração: do autor

Na tabela 19 abaixo podemos ver que o percentual dos planos diretores que incluíram a concessão de uso especial para fins de moradias e definiram as áreas para a aplicação desse instrumento é igual a 43,3%, mais do que o percentual desses planos diretores que definiram alguma regra de aplicação.

Dentre os planos diretores de municípios com mais de 500 mil habitantes onde, como mencionado antes, há graves problemas relacionados com os assentamentos precários e informais de baixa renda, somente 20,0% definiram as áreas de aplicação da concessão de uso especial para fins de moradia. Vimos que 50,0% dos planos diretores desses grandes municípios definiram alguma regra de aplicação desse instrumento. Entretanto, tais regras tornam-se inócuas sem a definição dos espaços urbanos onde o instrumento deve ser aplicado.



Tabela 19 - Municípios onde a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia está definida no espaço e vinculada a um objetivo ou diretriz do plano diretor

	Nº de municípios pesquisados	PD prevê CUEM	Áreas aplicação CUEM	%	CUEM com objetivo e diretriz	%
Até 20 mil habitantes	1	0	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	14	4	28,6	0	0,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	15	8	53,3	1	6,7
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	19	10	52,6	5	26,3
acima de 500 mil habitantes	6	5	1	20,0	0	0,0
Total	92	53	23	43,4	6	11,3

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

Elaboração: do autor

Segundo a tabela 20 abaixo, os percentuais dos planos diretores que definiram prazos para monitoramento e revisão da concessão de uso especial para fins de moradia é extremamente baixo: 1,9% e 0,0%, respectivamente. Isso é grave porque esse tipo de concessão precisa ser acompanhado por um bom monitoramento a fim de evitar desvios em relação ao interesse social das terras públicas nas quais estão construídas moradias regularizadas das famílias de baixa renda.

Tabela 20 - Municípios cujos planos diretores definem prazos para monitorar e rever a aplicação da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia



	Nº de municípios pesquisados	PD prevê CUEM	Prazo monitorar CUEM	%	Prazo rever CUEM	%
Até 20 mil habitantes	1	0	0	0,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	14	0	0,0	0	0,0
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	15	1	6,7	0	0,0
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	19	0	0,0	0	0,0
acima de 500 mil habitantes	6	5	0	0,0	0	0,0
Total	92	53	1	1,9	0	0,0

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

Elaboração: do autor

• Zonas Especiais de Interesse Social

As zonas especiais de interesse social é o instrumento mais importante para garantir o acesso à terra urbana para a provisão de habitações para as populações de baixa renda. Podem ser demarcadas em áreas com assentamentos precários e informais, como favelas e loteamentos clandestinos, entre outros, e em glebas, terrenos e edificações ociosas, não utilizadas ou subutilizadas. Na tabela 21 abaixo nota-se que 66,3% desses planos diretores demarcaram zonas especiais de interesse social em áreas com assentamentos precários e informais.

Os planos diretores dos municípios maiores registraram percentuais maiores. Como visto anteriormente, nesses municípios a problemática dos assentamentos precários e informais é mais grave e apresenta grandes dimensões. Todos os planos dos municípios com mais de 500 mil habitantes demarcaram ZEIS ocupadas e 75,9% dos planos



dos municípios com população entre 100 e 500 mil habitantes o fizeram.

Tabela 21 - Municípios cujos planos diretores definem zonas especiais de interesse social com assentamentos precários e informais demarcadas no espaço

	Nº de municípios pesquisados	PD define ZEIS	PD define ZEIS ocupadas	%	PD demarca ZEIS ocupadas	%
Até 20 mil habitantes	1	1	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	21	15	71,4	12	57,1
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	23	16	69,6	13	56,5
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	29	24	82,8	22	75,9
acima de 500 mil habitantes	6	6	6	100,0	6	100,0
Total	92	80	62	77,5	53	66,3

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

Elaboração: do autor

As zonas especiais de interesse social demarcadas em glebas, terrenos e edificações desocupados estabelecem certa reserva de terras urbanas para a provisão habitacional destinada às populações de baixa renda. Em geral, essa demarcação é conflituosa, pois muitas vezes choca com os interesses dos proprietários daqueles imóveis. Por isso, é previsível a ocorrência de um número menor de planos diretores que fazem essa demarcação. Mesmo assim, 51,3% dos planos diretores analisados o fizeram.



Conforme a tabela 22 a seguir, nos municípios com população entre 200 e 500 mil habitantes e com mais de 500 mil habitantes esses percentuais foram maiores, 65,5% e 83,3%, respectivamente. Entretanto, é preciso verificar a qualidade da localização dessas ZEIS vazias do ponto de vista urbanístico. É preciso também verificar se a quantidade de áreas demarcadas é suficiente para atender as necessidades habitacionais acumuladas na cidade.

Tabela 22 - Municípios cujos planos diretores definem zonas especiais de interesse social vazias demarcadas no espaço

	Nº de municípios pesquisados	PD define ZEIS	%	PD define ZEIS vazias	%	PD demarca ZEIS vazias no território	%
Até 20 mil habitantes	1	1	100,0	1	100,0	0	0,0
de 20 mil a 50 mil habitantes	28	21	75,0	11	52,4	9	42,9
de 50 mil a 100 mil habitantes	25	23	92,0	11	47,8	8	34,8
de 100 mil a 500 mil habitantes	32	29	90,6	21	72,4	19	65,5
acima de 500 mil habitantes	6	6	100,0	6	100,0	5	83,3
Total	92	80	87,0	50	62,5	41	51,3

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

Elaboração: do autor

5 - Considerações Finais

Como visto anteriormente, a redemocratização brasileira ocorrida na segunda metade da década de 1980 possibilita à política urbana brasileira construir uma trajetória com avanços importantes



correspondentes às instituições de marcos jurídicos e institucionais nas instâncias federais, operacionalizadas e implementadas por marcos que devem ser instituídos nas instâncias estaduais e municipais.

As possibilidades de participação de diversos setores da sociedade brasileira, inclusive dos setores populares tradicionalmente excluídos das esferas de formulação e instituição de legislações e políticas públicas, foram responsáveis por grande parte desses avanços. Portanto, é importante manter e fortalecer as práticas e instituições democráticas para superar as novas dificuldades e desafios surgidos com as experiências de políticas urbanas e habitacionais desenvolvidas no período recente. Os aperfeiçoamentos dos processos de planejamento, gestão e regulação urbana e territorial em direção às cidades justas, democráticas e sustentáveis serão mais profundos com a participação daqueles setores sociais. Essa é uma das principais lições que podem ser extraídas das trajetórias recentes da política urbana brasileira.

Outras lições importantes podem ser extraídas de análises sobre a aplicação prática das novas diretrizes e instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257/2001). Essa aplicação depende diretamente da atuação dos níveis municipais de governo que se encontram numa situação ambígua. De um lado estão fortalecidos e pressionados pelas autonomias e responsabilidades trazidas pelo pacto federativo vigente e, por outro lado, estão fragilizados pelas dificuldades orçamentárias que limitam suas capacidades de investimentos no atendimento das demandas sociais e na promoção do desenvolvimento urbano local.

Os limites daqueles governos municipais em relação à formulação e implementação de políticas urbanas precisam ser analisados e apreendidos com mais detalhes e em profundidade maior. A compreensão clara desses limites certamente irá propiciar aprendizagens importantes sobre as agendas da descentralização da administração pública experimentada no Brasil nas décadas recentes. Tais aprendizagens são extremamente importantes para a definição de futuros aperfeiçoamentos no campo das políticas públicas em geral e



das políticas de desenvolvimento urbano e habitacionais em particular.

A implementação do Estatuto da Cidade por meio da exigência de elaboração e aprovação de planos diretores nos municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas expõem uma série de entraves existentes nos níveis locais que precisam ser analisadas com mais cuidado. Esses entraves são de ordens técnicas, políticas e institucionais que precisam ser estudados e superados a fim de se continuar com os avanços alcançados na trajetória recente da política urbana brasileira.

Muitas vezes, o poder público municipal está capturado por coalizões entre forças políticas e econômicas conservadoras que não tem interesse em estabelecer processos de planejamento e regulação urbana e territorial voltados para garantir o interesse público e efetivar o cumprimento das funções sociais da cidade e das propriedades urbanas. Em muitos locais existem proprietários que concentram grande quantidade de terras e imóveis urbanos e rurais que influenciam, em benefício próprio, nos processos de elaboração dos planos diretores e demais legislações urbanísticas. Há locais onde existem instalações de grandes empresas e de corporações nacionais e transnacionais que determinam e influenciam a instituição das regras de ordenamento territorial, limitando seus alcances públicos e ferindo os interesses sócio-ambientais.

Em muitos desses locais, a frágil organização e mobilização restrita dos cidadãos comuns não tem condições de fazer frente àqueles poderosos interesses privados. Muitos governos locais não possuem estruturas políticas capazes de romper com práticas clientelistas e patrimonialistas que também favorecem àqueles interesses poderosos. As frágeis estruturas técnicas e institucionais desses governos não contribuem para a construção de culturas, práticas e processos contínuos de planejamento de curto, médio e longo prazo baseados nos planos diretores e em instrumentos de regulação do uso e ocupação do solo que atendam às demandas dos grupos mais vulneráveis e ordenem os espaços das cidades de modo



mais justo e equilibrado do ponto de vista dos acessos aos benefícios da vida urbana.

Essas colocações mostram que as análises sobre a implementação do Estatuto da Cidade por meio dos planos diretores dos municípios devem abranger as várias condicionantes políticas, institucionais, econômicas, territoriais, técnicas e ambientais, entre outras, que afetam, positiva ou negativamente, os processos de planejamento e gestão urbana local. O exame das formas como alguns instrumentos de política urbana foram inseridos nos conteúdos dos planos diretores paulistas é uma pequena parte dessas análises. Em relação a esse aspecto podemos destacar os seguintes problemas:

- a generalização das exigências de regulamentação posterior dos instrumentos de política urbana por meio de legislação específica posterga, na maior parte dos municípios, a aplicação do Estatuto da Cidade na regulação e no planejamento dos processos de urbanização em curso nos territórios municipais;

- a falta de definições de prazos para a aprovação daquelas leis específicas de regulamentação dos instrumentos de política urbana faz com que esses instrumentos fiquem adormecidos nas leis dos planos diretores sem possibilidades de aplicação prática na gestão urbana e territorial;

- os descompassos entre as definições de regras básicas para a aplicação dos instrumentos de política urbana e as indicações das áreas das cidades onde tais regras se aplicam evidenciam lacunas nos mecanismos de regulações territoriais contidas nos planos diretores analisados;

- a ausência de prazos para a realização do monitoramento dos processos de aplicação dos instrumentos de política urbana, somada à ausência de prazos para a revisão desses instrumentos, evidencia a desconsideração em relação às avaliações dos resultados positivos e negativos alcançados e expressam uma visão incompleta e descontínua dos processos de planejamento e gestão urbana e territorial.

Vale dizer que, apesar desses problemas, todos os planos diretores analisados se orientaram pelo Estatuto da Cidade, incorporando as suas diretrizes e definindo estratégias de aplicação dos instrumentos de política urbana com maiores ou menores alcances



em relação ao ordenamento e à regulação dos processos de urbanização locais. Isso mostra a importância de um marco nacional que oriente e referencie os processos locais.

Contudo, é preciso que esse marco nacional seja mais efetivo na indução de conteúdos dos planos diretores, principalmente em relação aos instrumentos de política urbana. É importante buscar melhores articulações entre os planos diretores dos municípios com instrumentos de planejamento e gestão urbana e territorial a serem instituídos nas instâncias estaduais, regionais e municipais. Trata-se de articular diferentes escalas⁴⁴ de planejamento das áreas urbanas e das regiões, cada qual com suas relações de poder, núcleos de decisões e níveis de complexidades determinadas pelas densidades de interações entre diversos tipos de variáveis.

6 - Referências bibliográficas

CARDOSO, Adauto Lucio. "A Cidade e seu Estatuto: uma avaliação urbanística do Estatuto da Cidade". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 27-51.

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

BRANDÃO, Carlos. Território e Desenvolvimento - as Múltiplas Escalas entre o Local e o Global. Campinas: Editora da UNICAMP, 2007.

GRAZIA, Grazia de. "Reforma Urbana e Estatuto da Cidade". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz & CARDOSO, Adauto Lucio (orgs.). Reforma Urbana e Gestão Democrática - Promessas e Desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2003. p. 53-70.

NAKANO, Anderson Kazuo. "O Planejamento e a Gestão Territorial: Entre o Tecnoocratismo e o Direito à Cidade". In: KOGA,

⁴⁴ No sentido proposto por Carlos Brandão em seu estudo sobre as relações entre território e desenvolvimento.



Dirce; GANEV , Eliane & FAVERO, Eunice (orgs.), Cidades e Questões Sociais. São Paulo: Andross, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a Cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. p. 155-168.



“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



 Universidade de Brasília
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo



Laboratório de Estudos da Urbe
LabUrbe-PPGFAU-UnB

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