

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 A

Política Urbana e Planos Diretores no Brasil



Planejamento Urbano no Brasil pós-1988: panorama histórico e desafios contemporâneos*

Benny Schvasberg ↗

1. Breve panorama histórico do planejamento urbano no Brasil

Temos no Brasil uma particular, e já razoavelmente longa, trajetória do planejamento urbano a depender do que entendemos por isso. Assim, começamos essa contribuição aderindo ao pressuposto de que vamos tratar de um campo multidisciplinar² envolvendo teorias, ideologias e práticas de diversos e distintos profissionais, pesquisadores, técnicos e estudiosos, tendo como objeto ou pretexto o urbano espacializado em suas diferentes escalas e dimensões, para pensar e intervir em seus destinos em prazos médios e longos, e às vezes (muitas) quase imediatos. Não obstante a heterogeneidade desse campo, as noções de antecipação das incertezas do futuro como diagnóstico, e da produção de prognósticos para minimizar as suas incertezas, são muito caras aos ideários e às práticas do Planejamento Urbano, seja em âmbito nacional ou internacionalmente.

O campo do Planejamento Urbano no Brasil, especialmente no contexto político, institucional e sócio-territorial aberto nas conjunturas posteriores ao marco da Assembleia Nacional Constituinte de 1988, tem encontrado desafios complexos para construir e implementar respostas e estratégias para enfrentar os velhos e novos problemas das nossas cidades.

No entanto, para compreender a complexidade desses desafios é relevante considerar as heranças, volta e meia recidivas, de um amplo conjunto de práxis -teorias, práticas e ideários - diversas tais como:

*Este texto resume a apresentação feita por ocasião do Seminário sobre Políticas Urbanas e Regionais no Brasil, realizado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB em Novembro de 2009.

² Inúmeros autores exploraram e desenvolveram a noção desse campo sob diferentes perspectivas, tais como Villaça (1999), Monte-Mor (2008), Santos (1993), dentre outros.



- o movimento Higienista e de saúde pública e as Comissões de Melhoramentos³ montadas desde o século XIX;

- os profissionais contratados do exterior sob o indefectível argumento da notória especialidade como o francês Alfred Agache (escritório sediado em Paris) e o grego Constantinos Doxiades (escritório sediado nos EUA);

- a presença singular do arquiteto "demiurgo", aquele artífice sábio imbuído de dignidade de intenções, como propugnava Lucio Costa no Memorial em que apresenta sua proposta para o Plano Piloto de Brasília em 1957;

- os profissionais tecnocratas bem posicionados no aparelho de Estado, em diferentes momentos históricos empoderados e legitimados pelo discurso técnico especializado, especialmente de engenheiros e médicos sanitaristas.

Mas essa trajetória é também permeada pela presença de arquitetos urbanistas "visionários"⁴, e até, mais recentemente, de autodenominados "acupunturistas urbanos"⁵, anunciadores ou vendedores de imagens-projetos espetaculares e salvadores, métodos e conceitos aplicáveis à distintas realidades.

Assim, mesmo sem compromisso em adotar uma periodização, antes de mergulharmos no marco aqui proposto de 1988, vale a pena reiterar a relevância de alguns momentos da trajetória do campo do planejamento urbanos e suas fontes, que é imbricada com o urbanismo desde sempre. E, desde sempre também, globalizada em um circuito/fluxo de circulação de idéias, modelos e práticas, difundidas em congressos, fóruns, associações e revistas internacionais, nos quais profissionais brasileiros sempre tiveram envolvimento.

Esse percurso tem um momento conhecido e destacado pelos Planos de Melhoramentos e Embelezamentos - bem marcado na historiografia do urbanismo também pela ênfase no chamado Urbanismo Higienista, mais fortemente presente até a década de 30.⁶ A segunda metade do sec.XIX

³ Vide a respeito ANDREATTA (2006),

⁴ Referencia aos planos urbanísticos de Sergio Bernardes e Le Corbusier para o Rio de Janeiro.

⁵ Veja-se a respeito Lerner (2003)

⁶ Veja-se a respeito Leme (1999)



e primeiras décadas do séc.XX oferecem grande espaço para a internacionalização da cultura urbanística com fóruns, congressos e eventos, publicação de livros de grande ressonância como "*Garden Cities of tomorrow*" (Howard, 1902), bem como a criação de associações de urbanistas em vários países. É uma passagem histórica em que o exemplo das intervenções de Paris se tipificava quase como paradigma, que facilitava a implantação de um projeto de modernidade urbana em curto prazo, mas de alcance limitado, constituindo-se muito mais na "produção de cenários modernizadores", outra prática recorrente nesse campo, do que propriamente de alterações estruturais nas cidades.

No Brasil é reconhecida a influência do ideário da urbanística francesa nos projetos realizados nas capitais brasileiras ao longo da primeira república. A intervenção no Rio de Janeiro pelo Prefeito Pereira Passos é bastante conhecida e estudada na historiografia a esse respeito⁷. A *houssmanização* como alguns denominaram a transposição acrítica de um ideário aplicada em contextos distintos foi quase uma panacéia - receita aviada para cura de todos males urbanos: sejam cidades litorâneas, interioranas ou no planalto, cidades com sítios de topografia plana ou acidentada, com traçado urbanístico em malha ortogonal, radioconcêntrica ou orgânica. Mas via de regra calcada em uma prática de apropriação simplista do projeto francês, enfatizando de forma fundamental a abertura de uma ou mais avenidas largas e extensas; e, sempre que possível, com a clássica convergência para uma rotunda, uma praça ao estilo da parisiense *Place de L'Etoile*. São bem difundidos os estudos que fazem uma leitura crítica arguta revelando o caráter segregador e excludente oculto na aparência modernizante dessas intervenções.⁸ Sem querer adotar uma estética do pessimismo denunciador, é fato que exclusão e segregação são marcas constantes e indelévels da trajetória não só da urbanização, mas do urbanismo e do planejamento urbano no Brasil.

São destacáveis no Brasil da primeira metade do sec.XX, as idéias, o tecnicismo e a cientifização dos diagnósticos e propostas

⁷ Vide a respeito Benchimol (1990)

⁸ Vide a respeito Hobsbawn (2003)



de intervenção urbana de profissionais engenheiros em todo o Brasil, tais como: Teodoro Sampaio (BA, SP), Antonio Francisco de Paula Souza (SP), André Rebouças (RJ), João Moreira Maciel (RS), Francisco Pereira Passos (RJ), Jerônimo Teixeira de Alencar Lima (BA), Victor da Silva Freire (SP), Saturnino de Brito dentre outros, integrantes da chamada primeira geração de urbanistas, em geral engenheiros-urbanistas. Alguns com intervenções marcadamente pontuais e incrementais de infra-estrutura urbana e urbanização em áreas delimitadas; e com outra perspectiva, outros já avançando para uma visão de conjunto de cidade, município ou território.

Outro aspecto de destaque nessa trajetória são os Projetos Urbanísticos de Cidades novas. O Brasil, com um vasto território continental, tem uma experiência rica, com respeito a estas cidades que teriam se originado de projetos, invariavelmente acompanhada de polêmicas históricas e conceituais, tais como: cidade "projetada" versus cidade "planejada", ou questionamentos se, de fato, não haveria assentamentos humanos prévios. São dos mais conhecidos neste debate os casos de Belo Horizonte (final sec. 19), Londrina (final dos anos 20), Marília e Goiânia (década de 30), Maringá (década de 40), Brasília (anos 50) e Palmas (anos 80), só para citar algumas das cidades de um repertório mais amplo no século XX.

Por outro lado, na esteira das Reformas de Modernização do Estado na chamada "Era Vargas" (promovidas sob a liderança do Presidente Getulio Vargas) nos anos 30, emergem concepções de planejamento que nos anos 40 chegam ao nível municipal como função de governo. O próprio termo "planejamento" vai sendo paulatinamente introjetado na administração pública, e começa a substituir gradativamente o termo "urbanismo" que, por sinal, resiste até hoje convivendo ambigualmente ambos os termos para designar práticas variadas. No caso brasileiro a importação da idéia de planejamento chega muito vinculada a técnicas de administração que reposicionam o setor de urbanismo nos governos municipais. E tende a ampliar de modo significativo o escopo do urbanismo para que aquele documental técnico designado como "Plano" passasse a abranger todos os setores da vida urbana, podendo até ser concebido e operado em escala regional. É razoável identificar nesse movimento uma boa influencia



das matrizes norte-americanas e anglo-saxônicas. É uma separação, que desde sempre foi passível de questionamento tanto na prática, quanto no modelo de instituições e na formação de urbanistas, que é o clássico corte entre trabalho intelectual - quem pensa - e trabalho braçal - quem executa. Da mesma forma que é plausível se questionar a virtualidade das separações entre arquitetura e urbanismo, arquitetura e planejamento e desenho urbano, onde planejar e projetar seriam vistos como dois momentos e processos distintos.

Não é nossa intenção aqui revisitar antigas polêmicas, mas tão somente demarcar que órgãos de planejamento e/ou comissões de planos com estas visões se instalam nos anos 40, se intensificam nos anos 50 e se multiplicam sobretudo a partir da criação do SERFHAU - Serviço Federal de Habitação e Urbanismo em 1964, e de sua regulamentação em 1966, que pode ser vista como um coroamento do ciclo. Com a criação do SERFHAU, a liberação de recursos para elaboração de planos ficou condicionada à instalação de órgãos técnicos de planejamento nas prefeituras. Ao mesmo tempo em que se franquia a possibilidade de contratação pelas prefeituras de empresas de consultoria para elaboração de planos, o que passou a vicejar largamente até hoje.

Assim, a visão tecnocrática do planejamento urbano que é tão dominante até as práticas atuais, como uma legitimação social e política dada por uma pretensa supremacia do conhecimento técnico, é quase sempre associada como tributária do período militar que se inicia em 1964. Contudo, com estes elementos que consideramos é possível detectar que sua construção começa bem antes daquele período; o processo é longo e cabe ser lido mais amplamente em um projeto de reforma do Estado. A questão social está relativamente ausente desta visão, porém, em olhar mais atento, não estará ausente ao longo de todo esse período.

Há uma grande safra de Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado produzida no período de 1965 a 1971, talvez equivalente em expressão quantitativa à safra de Planos Diretores pós-Estatuto da Cidade de 2001 (ano de sua vigência) para cá, incorporando aspecto sócio econômicos, além dos tradicionais físico-territoriais. São



planos sobejamente criticados por serem compreensivos e extensos demais. e de difícil viabilidade de implementação.

É merecedor igualmente de destaque nesse percurso a temática específica do zoneamento que tem se aplicado desde o sec.XIX, mesmo que mais rudimentar, e ao longo de toda essa trajetória nunca esteve ausente. É profícua a produção de Legislações de Zoneamento bem como normativas para sua aplicação. Muitos estudos têm sido realizados sobre efeitos do zoneamento⁹ e sua vinculação aos interesses imobiliários e seu papel como indexador dos preços de terrenos. Cabe destacar ainda que, diferentemente de outros países, as normativas de zoneamento na tradição brasileira quase nunca não se articularam a políticas habitacionais. Só mais recentemente, pós-Estatuto da Cidade, essa prática cresce com a aplicação das ZEIS - Zonas de Especial Interesse Social. Mas tampouco as normativas de zoneamento se vincularam claramente a políticas de desenvolvimento urbano que, nas ultimas décadas, se restringiram à experiência no âmbito do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento - do governo Geisel, no regime militar. O zoneamento possui uma extensa tradição tecnocrática no Brasil como uma espécie de instrumento "por ele mesmo", quase uma fetichização - uma crença que imagina, em objetos e coisas (inanimados), uma alma e forças sobrenaturais - e por isso se torna poderoso e autoritário.

Desde os anos 80, com a chamada transição democrática, como ficou conhecido o longo processo de saída do regime militar, nós vivemos um processo de desconstrução e crítica ao planejamento urbano tecnocrático que, entretanto, ainda subsiste fortemente. Inclusive com versões modernizantes pautadas em discursos democráticos e de construção de pretensos consensos ao modo do Planejamento e Planos Estratégicos de viés empresarial, cuja influencia vamos comentar adiante.

Assim, se nos tivemos em outros momentos históricos a importação de modelos de cidade e planejamento celebrados e em evidencia nos meios tidos como especializados, apropriados acriticamente e aplicados a partir da França, dos norte-americanos e anglo-saxões é razoável supor que hoje não temos nenhum modelo

⁹ Veja-se a respeito Feldmann (2005) e (2009)



acabado e pronto para ser celebrado e aplicado. Vivenciamos nesse período pós-88 um processo próprio de experimentação, rico e contraditório, uma espécie de híbrido urbanístico de múltiplas influências e matrizes conceituais, empíricas e ideológicas.

2. Desafios mais recentes na busca pelo desenvolvimento urbano e territorial sustentável para construir cidades com equilíbrio ecológico e inclusão sócio-econômica

Um primeiro desafio nesta perspectiva de abordagem está no **Modelo de ocupação desigual e fragmentado construído e implantado no território** brasileiro como uma das resultantes complexas daquela trajetória descrita.

Alguns aspectos desse modelo valem destaque:

- a) Dos 5561 municípios, mais de 70 % cerca de 4000 menores que 20 mil habitantes;
- b) Mais de 50 % da população urbana concentrada nas 9 maiores RM's e dois Aglomerados urbanos; (checar)
- c) Pobreza urbana concentrada em dois endereços: a periferia das RM's e os municípios menores que 20 mil;
- d) Território continental mais de 80 % rural, com estrutura fundiária perversamente concentrada; assim como é perversamente concentrada a estrutura fundiária nas nossas cidades;
- e) O acesso à terra urbanizada para os segmentos de baixa renda é um enorme desafio neste modelo.

Neste modelo de ocupação produziu-se um padrão de urbanização com características perversas do ponto de vista da sustentabilidade ambiental, da urbanidade e da justiça social com alguns traços gerais dos quais destacamos:

- a) espraiamento horizontal com dispersão do tecido urbano especialmente na forma de parcelamentos precários, sem infraestrutura e irregulares do ponto de vista da legislação de uso do solo. Há municípios em que há praticamente o mesmo quantitativo de



lotes quanto de população, como se lote fosse produto e não insumo para a habitação. Há municípios no centro-oeste, com mais lotes produzidos ilegalmente na sua maioria, do que moradores. Quase sempre na lógica especulativa de transformação da terra rural em urbana, ou seja, hectares transformados em metros quadrados;

b) pobreza destinada à periferia precária e ilegal, aonde a legislação urbanística não se chega e não se aplica;

c) centros se esvaziando em decadência, ou sendo objeto de desejo de revitalizações na lógica exclusiva de mercado, ou de operações urbanas maquiadoras produtoras de Projac's (cidade cenográfica da Rede Globo), de modo semelhante a certas cidades históricas de griffe, ou shoppings tipo "Downtown" (Barra da Tijuca, Rio de Janeiro) verdadeiros "simulacros de cidade" que simulam ruas e fachadas de urbanidade de forma segura para consumidores inseguros com a violência urbana e nostálgicos do que fora a cidade bucólica;

d) classes médias e altas seduzidas em nome da segurança pelo modo de vida em condomínios fechados amplificando a segregação sócio espacial. No Distrito Federal, que possui a particularidade de ocupação irregular expressiva de classe média em terras públicas e privadas em face da sua peculiaridade fundiária e de mercado imobiliário, atualmente a pressão dos condomínios fechados é mais por garantir o fechamento com muros e guarita de acesso controlado do que pela sua regularização fundiária e a segurança jurídica de seu patrimônio;

e) vazios urbanos infra-estruturados, onde a destinação urbanística não é cumprida, logo não cumpre sua função social na lógica do Estatuto da Cidade;

f) shoppings, centros financeiros e administrativos como edificações blindadas, ensimesmadas e fechadas, preferencialmente isolados do tecido urbano;

e) ampliação da cidade ilegal e da legislação urbanística que só dialoga com padrões arquitetônicos e urbanísticos de média e alta renda.

Um segundo desafio, mais situado no campo das políticas, planos e programas urbanísticos, está no fato de que os municípios, via de regra, não destinam áreas boas das cidades, bem localizadas e



urbanizadas e com acessibilidade, para habitação de interesse social. E nos Planos Diretores prevalece a lógica de uma espécie de **"Lei de Murphy" nas cidades**, ou seja: crescem para onde os Planos restringem a expansão em áreas ambientalmente frágeis e com alto custo de instalação de infraestrutura, e ficam vazias áreas já infraestruturadas, formando estoques de terra para valorização imobiliária na lógica de formação de preços do mercado imobiliário. Não avançam, assim, na direção das áreas apontadas como adequadas ou prioritárias para promoção do adensamento urbano como analisou Kowaltovski (1989).

Para enfrentar esse quadro, do ponto de vista do marco jurídico urbanístico, o Brasil avançou na Constituição Federal de 88 ao aprovar o capítulo da Política Urbana e com sua regulamentação no Estatuto da Cidade, Lei Federal 10.257/01. As cidades passam a ter disponível um leque de novos instrumentos regulamentados por lei federal para aplicar. As possibilidades de alteração desse quadro, no entanto, não dependem exclusivamente da disponibilidade de aplicação do Estatuto, mas de um conjunto de vários fatores. Certamente um deles é a adequada formação de quadros técnicos profissionais, particularmente arquitetos e urbanistas, embora não exclusivamente, agregando um novo perfil, conhecedores da nova legislação e capazes de operar os instrumentos, ou seja, de implementar plenamente os instrumentos previstos no Estatuto. Mas, para evitarmos a reprodução da visão tecnocrática¹⁰, precisamos reaprender a dialogar com muitos interlocutores da Sociedade e do Estado, não mais como "clientes" ou freguesia a ser atendida, mas como agentes sociais para enfrentar esse quadro ambientalmente predatório e socialmente excludente e transformar as cidades na perspectiva da nova ordem urbanística, mais justa, solidária e humanista.

Nesse sentido, cabe notar que um dos aspectos mais expressivos da desigualdade da ocupação do território, das cidades, municípios e regiões é exatamente a desigual distribuição da capacidade técnica e profissional instalada. Daí a relevância da capacitação; da necessidade de formação de profissionais novos para trabalhar em

¹⁰ Referimo-nos a crítica desenvolvida por Souza (2006).



equipes com o perfil voltado para políticas e projetos minimamente integrados juntando as políticas setoriais na política urbana e ambiental. E mais profissionais com capacidade de capacitar os agentes sociais, de promover processos pedagógicos de educação urbanística e ambiental para a comunidade. Seguramente não será suficiente produzir Planos Diretores com qualidade técnica; é indispensável aprofundar e estender as práticas e metodologias participativas que construam a noção de controle social com o compromisso de transferir conhecimento e capacitar comunidades. Portanto, formar e disseminar equipes locais, sobretudo nas cidades de pequeno e médio porte, para a prática permanente do planejamento urbano, territorial e ambiental no desafio de planejar as cidades e municípios brasileiros para um novo ciclo de desenvolvimento mais sustentável para a nossa e as futuras gerações.

Vale lembrar que até a aprovação do Estatuto das Cidades e a criação do Ministério das Cidades, do ponto de vista das concepções de planejamento urbano dominantes, ganhavam corpo como referências para pensar as cidades as agendas, ações e programas, referendados pelas agências multilaterais internacionais e pelas experiências de gestão empresarial das cidades. Ou seja, uma agenda fortemente calcada na perspectiva da competição entre cidades. A partir de então, a agenda da ampliação da competitividade urbana passou a dividir uma parte do seu amplo, e ainda vigente, espaço com os temas revalorizados da gestão democrática da cidade, da promoção do acesso à moradia para a população de baixa renda, ou das reivindicações de justiça na distribuição dos benefícios e ônus do processo de urbanização. Por outro lado, pode-se observar que essa afirmação do discurso pela reforma urbana conviveu, em muitos casos, com afirmações em contrário nos planos diretores produzidos em escala atendendo à obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Cidade, e que se trataria apenas de uma aceitação superficial, pragmática, ou muitas vezes cínica, em nome da adequação dos municípios aos ditames do governo federal e, portanto, voltada para a construção das condições de legitimação necessárias para o acesso a recursos e programas federais.



O discurso pela competitividade urbana ou pela "sustentabilidade" econômica das cidades continua permeando boa parte dos planos diretores produzidos recentemente, isso é demonstrado, por ex., no Relatório Estadual de Avaliação dos Planos Diretores dos Municípios do Rio de Janeiro.¹¹

Outro desafio relevante recoloca o debate de que a Constituição Federal de 1988, embora numa perspectiva dita "descentralizadora e municipalista", descentralizou mais ônus e encargos do que recursos e poder de decisão, ainda que a política, o planejamento e a gestão do uso do solo constituam matéria municipal fundamental. A imensa maioria dos municípios brasileiros sobrevive do ponto de vista financeiro em função do repasse de recursos federais do FPM - Fundo de Participação dos Municípios e dos repasses constitucionais de saúde e educação, etc. Basta ver no quadro abaixo, demonstrativo de distribuição dos Municípios por tamanho:

BRASIL E REGIÕES

Número de Municípios Existentes, por Classes de Tamanho da População, 1997

BRASIL E REGIÕES

Número de Municípios Existentes, por Classes de Tamanho da População, 1997

	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro Oeste	Brasil
Até 5.000 hab.	117	285	460	400	149	1.411
5.000 a 10.000 hab.	98	403	403	302	110	1.316
10.000 a 20.000 hab.	106	591	342	248	101	1.388
20.000 a 50.000 hab.	90	378	258	124	60	910
50.000 a 100.000 hab.	23	89	100	50	15	277
100.000 a 500.000 hab.	11	32	92	33	8	176
500.000 a 1.000.000 hab.	*	6	8	*	2	16
Mais de 1.000.000 hab.	2	3	3	2	1	11
Total	447	1.787	1.666	1.159	446	5.505

Fonte: IBGE

* Em todas as tabelas deste artigo, o símbolo (*) indica que não existem municípios na classe de tamanho e região especificadas na célula

¹¹ Veja-se a respeito Relatório de Avaliação dos Planos Diretores in: <http://web.observatoriodasmetrololes.net/planosdiretores/>



3. Uma referencia ao caso de Brasília no debate do planejamento urbano pós-88

O Distrito Federal tem o privilegio, por abrigar a Capital, a sede dos três poderes, e das representações internacionais, de dispor de um Fundo Constitucional próprio, que o provê de recursos para as áreas de Educação, Saúde e Segurança pública; o que não é pouca coisa, até porque tais recursos aumentaram razoavelmente nos últimos anos com o aumento da arrecadação. Não obstante, há que se considerar o problema das imensas assimetrias do modelo federativo brasileiro no qual se designa por Município uma cidade eminentemente rural de 800 habitantes, assim como se chama de Município a cidade de São Paulo com dez milhões de habitantes dentro de uma Região Metropolitana de 17 milhões. Teoricamente, as duas têm a mesma competência e responsabilidade, o que sabemos que é ficção. É obviamente de extrema desigualdade a capacidade e autonomia para fazer planejamento urbano, orientar e controlar o uso e ocupação do solo; proceder ao licenciamento urbanístico e ambiental de parcelamentos urbanos; manejar e capturar a dinâmica da valorização imobiliária, ações que, em ultima instancia, determinam muito da lógica de crescimento, expansão ou desenvolvimento urbano e territorial.

Para ilustrar as dificuldades em implementar as diretrizes e instrumentos do Estatuto da Cidade fazemos uma referencia ao caso de Brasília, pelo que o conhecemos e vivenciamos há duas décadas. Nem em Brasília, que tem no governo do Distrito Federal uma capacidade técnica instalada (com centenas de profissionais habilitados na área de planejamento urbano) e farta legislação urbanística (PDOT - Plano Diretor de Ordenamento Territorial e Urbano do DF, PDLs - Planos Diretores Locais, inúmeras NGB's - Normas de Gabarito, Uso e Edificação, legislação ambiental e patrimonial, etc), se consegue aplicar instrumentos básicos regulamentados pelo Estatuto da Cidade. Particularmente, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, instrumento que, bem utilizado, viabiliza a captura da mais valia de mudanças de uso, que, no caso do DF seria especialmente interessante, uma vez que há uma prática desenfreada de transformação de uso de lotes



comerciais, e por vezes até residenciais, em postos de gasolina, shoppings, motéis, universidades particulares, só para citar alguns dos usos mais cobiçados. Além destes, pode-se observar a proliferação de dezenas de igrejas evangélicas em cada rua do Recantos das Emas e do Riacho Fundo, bairros populares do DF. Há que se considerar, ainda, as milhares de quitinetes e salas que tem projetos e licenças aprovadas e pagam o IPTU comercial e são comercializadas e ocupadas como apartamentos de uso residencial, que poderiam ser objeto de efetividade da aplicação do referido instrumento, como demonstrou a dissertação de Lima (2009).

Enfim, percebe-se que a capacidade de planejamento urbano - em Brasília muito terceirizada em gestões recentes, como todo o resto do setor público, na contramão de tendências mundiais de fortalecimento da capacidade de planejamento e gestão do setor público - depende em grande medida da capacidade de gestão, o que obviamente está ligado à política urbana que é praticada. E a capacidade de gestão urbana e territorial carrega na tradição brasileira da política urbana brasileira o predomínio do "setorialismo", ou seja, a dispersão em políticas urbanas (habitação, saneamento e transportes) fragmentadas, sobre uma leitura global do território que resulte em políticas integradas. Vamos comentar rapidamente este aspecto porque ele é estrutural para os desafios do planejamento urbano no Brasil.

4. A hegemonia do setorialismo na política urbana

O predomínio efetivo da visão setorialista na Política Urbana implica, do nosso ponto de vista, em ver e conceber a Política Urbana como um somatório de políticas setoriais de habitação, em primeiro lugar, de saneamento e de transportes, e, às vezes, até de planejamento urbano, que é visto igualmente como mais um "setor" da política urbana. E também prevalece, de modo geral, a visão do Meio Ambiente como outra política setorial, mesmo que esta se pretenda uma política pública transversal como anunciava a Ministra Marina Silva em seu discurso de posse no Ministério do Meio Ambiente no início do Governo Lula em 2003. Pois o setorialismo é a concepção e prática historicamente dominante no meio técnico e político do



planejamento urbano. Foi o caso exemplar da única PNDU - Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a realizada no período militar no âmbito do II PND - Plano Nacional de Desenvolvimento, numa ótica desenvolvimentista conservadora onde as políticas setoriais derrotaram a leitura do território (Souza, 1999). E ainda hoje, mesmo com os avanços da concepção participativa das políticas urbanas preconizado pelo Estatuto da Cidade, o setorialismo é a tônica. Essa hegemonia da visão setorialista da Política Urbana revela claramente uma leitura fragmentada do território, como se ele fosse dividido não em bairros urbanos, áreas rurais, etc., mas dividido em "setores" do meio ambiente, do urbanismo, da saúde, etc. E filtrado pelos interesses de legitimação das corporações profissionais. Reproduz-se desse modo uma leitura virtual da cidade, porque fragmentada; assim como é virtual e fragmentada a leitura de que loteamento (ou parcelamento e condomínio) é produção de cidade, como se a cidade fosse um somatório de loteamentos. E pior, loteamentos vistos como um processo privatista, por decisão unilateral dos proprietários de uma gleba de terra, como concepção que prevaleceu na Lei 6766, e parece ainda forte na sua revisão atualmente em debates no Congresso Nacional na longa tramitação do Projeto de Lei 3.057/00 que trata do parcelamento do solo urbano e regularização fundiária.

Assim, para dar um exemplo bastante comum e freqüentemente criticado nos meios técnicos, não é racional um processo de gestão do território efetivo onde a área do meio ambiente opera completamente separada da área do urbanismo. No entanto, esse processo no Brasil acontece desde a relação entre União, Estados e Municípios, até dentro das próprias prefeituras.

Um dos problemas básicos que decorrem dessa hegemonia da concepção setorialista da Política Urbana é que ela dificulta o enfrentamento de um desafio fundamental da produção da cidade brasileira hoje que é **aumentar a oferta de terra urbanizada e bem localizada, boa do ponto de vista urbanístico e ambiental para as maiorias, especialmente para abrigar na cidade a população de baixa renda que é a maioria da população do país.** Ou seja, o desafio de



aumentar a oferta não só de casa, **mas produzir oferta de cidade para a população de baixa renda.**

Esse desafio é estrutural para garantir o chamado Direito à Cidade que, vamos mais uma vez lembrar, é o princípio fundante do novo marco urbanístico brasileiro do Estatuto da Cidade. E ainda, do ponto de vista desta oferta, outro grande desafio para os Planos Diretores pós-88 que buscam, ou anunciam, implementar o Estatuto da Cidade, é a delimitação espacial de Zonas Especiais de Interesse Social em áreas vazias na disputa do território das cidades. Na análise da Rede Nacional (op.cit.) do Planos que tem sido produzidos são bem mais raros os casos de ZEIS vazias bem localizadas do ponto de vista urbanístico e ambiental do que ZEIS ocupadas na precariedade e irregularidade em retalhos do tecido urbano. Em alguns Municípios os embates propiciados pela discussão e aprovação do Plano Diretor tiveram o mérito de dar visibilidade a essa disputa pelo território, inclusive com a entrada do Ministério Público (provocado pela mobilização de entidades da sociedade civil) promovendo ações que retiraram a eficácia de dezenas de artigos do Plano aprovado pela câmara como ocorreu no caso de Salvador/BA onde o mercado imobiliário é vorazmente especulativo como o de Brasília.

5. Considerações finais

Em síntese, esses são alguns dos tópicos e provocações iniciais para nossa reflexão individual e coletiva como profissionais, pesquisadores, estudiosos e interessados na Política Urbana Brasileira. Não se constituem propriamente em novidades, e nem pretendem esgotar o tema do planejamento urbano no Brasil, especialmente nesse período fértil em experimentação que nos estamos tendo a oportunidade de viver, e às vezes até de intervir profissionalmente com nossas pequenas contribuições individuais e coletivas. Com todas as limitações e contradições brevemente sinalizadas neste panorama, podemos resumir que nós fechamos a primeira década deste novo milênio com alguns avanços no marco jurídico urbanístico, no instrumental, e nas práticas; ao mesmo tempo em que atualizamos velhos e enxergamos novos desafios técnicos, políticos e culturais para construir cidades mais justas,



mais belas e sustentáveis para um Brasil que vai se transformando, haja vista os últimos dados da PNAD - Pesquisa Nacional de Amostragem Domiciliar de 2009. Aguardamos com curiosidade o censo do IBGE de 2010.

6. Referencias bibliográficas

Andreatta, Verena. **Cidades quadradas, paraísos circulares - os planos urbanísticos do Rio de Janeiro no século XIX**. Rio de Janeiro, Mauad Editora, 2006

BENCHIMOL, Jaime L. **Pereira Passos: um Hausmann tropical**. Rio de Janeiro, Biblio-teca Carioca, Prefeitura do Rio de Janeiro, 1990.

Feldman, Sarah. **Planejamento e Zoneamento**. São Paulo: 1947- 1972 São Paulo: Editora da USP/FAPESP, 2005.

_____. **Urbanismo e Planejamento Urbano no Brasil nos anos de 60, 70 e 80: permanências, inflexões e rupturas**. In: <http://2009.campinas.sp.gov.br/seplan/eventos/camp230/camp2302semipa12.htm>.

Hobsbawn, Eric. **Revolucionários: ensaios contemporâneos**, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 2003.

Kowaltowski, Doris C.C.K.. **A "Murphologia" De Planos Diretores**. In: Seminário: Plano Diretor Municipal, São Paulo. 1989. p. 104-110.

Leme, Maria Cristina da Silva. **A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965**. In: LEME, Maria Cristina da Silva; FERNANDES, Ana; GOMES, Marco Aurelio Filgueiras (org.) **Urbanismo no Brasil 1895-1965**. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999.

Lerner, J. **Acupunturas Urbanas**. Rio de Janeiro, Ed. Record, 2003.

Lima, Josue Magalhaes de. **Alteração de uso de imóveis urbanos no Distrito Federal: Apropriação individual ou gestão social**. Dissertação de Mestrado, Fau-UnB, Brasília, 2009.

Monte-Mor, Roberto L. M.. **Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira**. In COSTA, Geraldo M. & MENDONÇA, Jupira G. **Planejamento urbano no Brasil, trajetória, avanços e perspectivas**. Belo Horizonte: C/ARTE, 2008.

Santos, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1993.



Souza, M. L. de. **A prisão e a Ágora:** Reflexões em torno do planejamento e da Gestão das Cidades. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006

Souza, M. A.de. **O II PND e a Política Urbana no Brasil: uma contradição evidente.** In: Deak, Csaba&Schiffer(orgs). O Processo de Urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp, 1999.

Vainer C.; Arantes O.; Maricato E. **Cidade e pensamento único: desmanchando consensos.** Petrópolis Editora Vozes 2000.

Villaça, Flávio. **Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil.** In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: EdUSP, 1999.



“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)