



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/). Fonte:

<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/86>. Acesso em: 22 fev. 2021.

#### REFERÊNCIA

FARIA, Rodrigo de; SCHVARBERG, Benny (org.). **Políticas urbanas e regionais no Brasil**. Brasília: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, 2011. p. 237. DOI: 10.26512/Idaa.86.77. Disponível em:

<https://livros.unb.br/index.php/portal/catalog/book/86>. Acesso em: 22 fev. 2021.

Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg  
(Organizadores)



## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL



1ª Edição

Brasília  
Faculdade de Arquitetura e Urbanismo / FAU-UnB  
2011

**e-livro**

# **POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL**

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

ISBN 978-85-60762-05-7



9 788560 762057

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

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

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

CDU 711.4(81)

## POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

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

**1ª edição: julho de 2011**

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

# POLÍTICAS URBANAS E REGIONAIS NO BRASIL

Laboratório de Estudos da Urbe

LabUrbe-PPGFAU-UnB

Grupo de Pesquisa em História do  
Urbanismo e da Cidade

(GPHUC-UnB/CNPq)

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

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



# 1. Índice ↗

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

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

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

## Parte B: Habitação e Desenvolvimento Urbano

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

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

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

## Parte C: Ordenamento Territorial, Política Regional e

### Desenvolvimento Municipal

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

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

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



## 2. Apresentação ↗

Esta coletânea de artigos que aqui apresentamos publicada no formato e-livro é resultado de um Ciclo de Conferências organizado na forma de um Simpósio na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB nos dias 11, 18 e 25 de novembro de 2009. Simpósio que é de certa forma resultante da aproximação acadêmica dos organizadores (do Ciclo e deste Livro) no exercício conjunto do ensino no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAU-UnB, em sua linha de Pesquisa Planejamento Urbano e Projeto de Urbanismo.

O objetivo central do Ciclo de Conferências (com título original "Políticas urbanas e regionais no Brasil hoje - Conferências e Debates sobre Políticas Urbanas e Regionais em construção no Brasil para o século XXI") foi articular pesquisas e reflexões acadêmicas em desenvolvimento por pesquisadores e professores com as políticas públicas em construção no Governo Federal naquele momento, no âmbito do desenvolvimento urbano e regional no Brasil. Nesse sentido, pensar também processos históricos de desenvolvimento urbano e regional, tanto pela abordagem histórica do planejamento nacional e regional no Brasil, quanto a do desenvolvimento municipal e os dilemas e (im)possibilidades de cooperação para o desenvolvimento urbano. Em relação ao formato e-livro, duas condições justificam a opção. Uma primeira, diretamente relacionado aos elevados custos editoriais da publicação e a dificuldade em viabilizar a produção impressa em co-edição pela FAU-UnB, inclusive aprovada por editora comercial.

A segunda condição resulta desta primeira: os custos editoriais praticamente inexistem no formato digital, ampliando o acesso ao conhecimento, agora ilimitado e sem custo (a distribuição é integralmente gratuita e sua



reprodução inteiramente livre, desde que respeitados os direitos autorais dos organizadores e autores, indicando a fonte quando da citação) aos técnicos e pesquisadores interessados no tema e ao público em geral. Por fim, que este livro contribua com o debate sobre o planejamento e o desenvolvimento urbano e regional no Brasil. Aos autores, que foram os conferencistas, nosso agradecimento<sup>1</sup>. Agradecemos também o apoio da FAU-UnB na realização do Ciclo em 2009.

**Rodrigo de Faria e Benny Schvarsberg**  
**Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - UnB**

---

<sup>1</sup> Usos de imagens e referências bibliográficas são de responsabilidade dos autores.



### 3. Prefácio ↖

Uma coletânea intitulada "*Políticas urbanas e regionais no Brasil*", organizada pela academia, em princípio, desperta no leitor a expectativa de encontrar uma discussão crítica sobre as propostas e os resultados dessas políticas. No entanto, a coletânea que ora tenho o prazer de prefaciá-la, não se restringe a esse tipo de discussão. Vai além. Possui peculiaridades que ensejam trazer à tona uma das questões mais relevantes para a área de planejamento urbano e regional: as escalas de intervenção.

A primeira peculiaridade está no fato de a maioria dos autores pertencerem ou terem pertencido, simultaneamente, aos quadros da academia e do governo federal. Essa dupla inserção não só propicia um olhar comprometido com o saber fazer e o fazer saber políticas nacionais urbanas e regionais, como obriga o exercício do diálogo entre ambas as instituições. Porém, esse diálogo nem sempre é visto com bons olhos. Acadêmicos mais puristas reclamam que a construção de um saber urbano e regional direcionado desvirtua a sua verdadeira função e vários membros do governo federal consideram que a academia só produz teoria. Idiossincrasias a parte, a relação academia-governo federal na área urbana e regional não é propriamente uma novidade, pois já vem se realizando desde há muito. No caso da presente coletânea, toda esta querela perde o fôlego quando se observa que a academia está dentro do governo federal e vice-versa. Desfaz-se o conhecido "gap".

Paralelamente, o fato de a edição da coletânea ter partido dos arquitetos Rodrigo de Faria e Benny Schvasberg, professores da Faculdade de Arquitetura e Urbanismos da UnB, permite especular sobre o papel de uma universidade, cuja cidade-sede, Brasília, coincide com a sede do governo federal. Arrisco dizer que a UnB tem um papel chave no desenho de políticas nacionais, entre as quais, as urbanas e regionais. Arrisco dizer também que o governo federal tem um papel chave na UnB, papel que não se resume a ser uma universidade federal. Há, portanto, uma simbiose geográfica a ser reconhecida e valorizada.



Se não bastassem essas peculiaridades, cabe acrescentar a oportunidade do lançamento da coletânea neste ano de 2011, sucessor de uma década que, indiscutivelmente, significou uma retomada da atribuição do Estado Nacional sobre as políticas urbanas e regionais. Assim, não se pode ignorar que nos últimos anos foi gerada uma produção de conhecimento relativa ao conteúdo e o *modus faciendi* de tais políticas. Divulgar essa produção para estudiosos e interessados no tema é uma maneira de situar o seu estado da arte e avaliar em que moldes a retomada vem acontecendo.

As peculiaridades mencionadas dão o tom da obra que se caracteriza por tratar predominantemente dos discursos de políticas urbanas e regionais de cunho nacional e seus instrumentos. Essa característica permite introduzir a questão das escalas de intervenção que foi objeto de acirrados embates entre planejadores e pesquisadores da área, principalmente no decorrer dos anos 1990 e no início dos 2000. Indagava-se, então, até que ponto as políticas urbanas e regionais constituíam matéria nacional ou local. Uma pseudo-indagação.

No Brasil daquele período, quando, similarmente a inúmeros países do mundo, imperava o neoliberalismo, não era freqüente a reclamação sobre a ausência de diretrizes nacionais urbanas e regionais, pois havia certo encantamento com os projetos meramente locais. Confundia-se a participação de atores da Sociedade Civil, como os movimentos sociais e as organizações não governamentais, com a retirada do Estado Nacional. Confundia-se a descentralização, princípio da Carta de 1988 que orientou a competência sobre política urbana para os municípios, com o rechaço da extremada centralização do Estado Nacional nos anos de ditadura.

Este quadro começou a mudar em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, uma lei nacional que faculta aos municípios a utilização de uma série de institutos jurídicos, financeiros e de planejamento. Ele representou um marco na história das políticas urbanas e regionais e, porque não dizer, uma "sacudida" nos defensores do puro localismo. Pouco depois, em 2003, a criação do Ministério das Cidades e a elaboração de uma Política Nacional de



Desenvolvimento Regional, sob o comando do Ministério da Integração, também representaram marcos e "sacudidas" que foram acompanhadas pelo arrefecimento mundial do neoliberalismo. 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. Equivale a uma reinserção da presença do urbano e regional na agenda do governo federal.

A despeito dessa marcante atuação, não se pode concluir que houve um simples retorno da atuação do Estado Nacional. A questão das escalas de intervenção leva a afirmar que o embate entre nacional ou local hoje está deslocado, pois parece ser mais correto falar em nacional e local permeado pelo regional. Falar, portanto, em um encontro interescalar em termos de intervenção, conforme aparece explícita ou implicitamente na coletânea.

O sugestivo título escolhido por Kazuo Nakano - "O Estatuto da Cidade entre o local e o nacional" é emblemático do encontro interescalar local-nacional. Mais emblemático ainda é "O debate regional no municipalismo brasileiro", capítulo escrito por Rodrigo de Faria, no qual o autor promove um encontro interescalar local-regional-nacional ao pressupor que a cooperação intermunicipal perpassa o urbano e o regional e trazer a tipologia microrregional da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O encontro interescalar também pode ser percebido nos demais capítulos da coletânea. Trata-se de exercitar o olhar para enxergá-lo em cada uma das propostas de políticas nacionais vigentes, na definição de suas prioridades espaciais e no próprio resgate dos seus contextos históricos. Assim o fazem: Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmiro Chaves para a política de habitação; Claudio Oliveira da Silva para a política de mobilidade antes denominada de transporte urbano; e Kelson Vieira Senra para a política regional. De modo similar, em um contexto que começa nos anos 1980, o fazem Júlio Miragaya e Leandro Signori ao discorrer



sobre a política de ordenamento territorial, ressaltando que vários países já a elaboraram.

Por fim, pode-se enxergar o encontro interescalar, nas palavras apaixonadas de Benny Schvasberg ao traçar um panorama histórico do planejamento urbano no Brasil e chamar atenção para a hegemonia do setorialismo na política urbana como um dos desafios a serem enfrentados. Tema complementado por Heloisa Pereira Lima Azevedo, que centra sua análise na experiência recente dos Planos Diretores, não sem antes contextualizá-la em períodos anteriores.

**Professora Marilia Steinberger**  
**Departamento de Geografia - UnB**



#### 4. **Autores** (referências biográficas informadas em 2009) ↖

**Alessandra d'Avila Vieira.** Arquiteta, doutoranda em planejamento urbano pela Universidade de Brasília e assessora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades - [alessandra.vieira@cidades.gov.br](mailto:alessandra.vieira@cidades.gov.br)

**Benny Schavasrber.** Arquiteto, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR-UFRJ, Doutor em Sociologia pela UnB. Professor Associado da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB. Pesquisador do LabUrbe-PPGFAU-UnB.  
E-mail: [benny@unb.br](mailto:benny@unb.br)

**Claudio Oliveira da Silva.** Arquiteto e Urbanista. Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo PPG-FAU-UnB. Atua no Ministério das Cidades. E-mail: [claudio.silva@cidades.gov.br](mailto:claudio.silva@cidades.gov.br)

**Heloisa Pereira Lima Azevedo.** Arquiteta e Urbanista. Doutora em Estruturas Ambientais Urbanas, pela FAU/USP/2003. Funcionária da Companhia de Planejamento do Distrito Federal. Professora de Planejamento Urbano do Curso de Arquitetura e Urbanismo da FACIPLAC. E-mail: [heloisa.azevedo@hotmail.com](mailto:heloisa.azevedo@hotmail.com)

**Júlio Miragaya. Economista,** Mestre em gestão territorial e Doutorando em desenvolvimento sustentável pela UnB; Conselheiro do Conselho Federal de Economia e Coordenador-Geral de Planejamento e Gestão Territorial do Ministério da Integração Nacional. E-mail: [julio.miragaya@integracao.gov.br](mailto:julio.miragaya@integracao.gov.br)

**Kazuo Nakano.** Arquiteto urbanista, doutorando em demografia no Núcleo de Estudos Populacional da Universidade de Campinas (NEPO-UNICAMP). E-mail: [kazuo@polis.org.br](mailto:kazuo@polis.org.br)



**Kelson Vieira Senra** (Mestre em Geografia GEA/UNB - 2009.

E-mail: [kelsonsenra@gmail.com](mailto:kelsonsenra@gmail.com)

**Leandro Signori**. Geógrafo, Técnico da Coordenação Geral de Planejamento e Gestão Territorial do Ministério da Integração Nacional.

**Mirna Quinderé Belmino Chaves**. Arquiteta, diretora do Departamento de Urbanização de Assentamentos Precários do Ministério das Cidades - [mirna.chaves@cidadas.gov.br](mailto:mirna.chaves@cidadas.gov.br)

**Rodrigo Santos de Faria**. Arquiteto e Urbanista. Mestre e Doutor em História pelo IFCH-UNICAMP. Professor Adjunto da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da UnB. Pesquisador do LabUrbePPGFAU-UnB. E-mail: [rs-dfaria@uol.com.br](mailto:rs-dfaria@uol.com.br)



## 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 multidisciplinar<sup>2</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Melhoramentos<sup>3</sup> 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"<sup>4</sup>, e até, mais recentemente, de autodenominados "acupunturistas urbanos"<sup>5</sup>, 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.<sup>6</sup> A segunda metade do sec.XIX

---

<sup>3</sup> Vide a respeito ANDREATTA (2006),

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

<sup>5</sup> Veja-se a respeito Lerner (2003)

<sup>6</sup> 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 respeito<sup>7</sup>. 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.<sup>8</sup> 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

---

<sup>7</sup> Vide a respeito Benchimol (1990)

<sup>8</sup> 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 zoneamento<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 tecnocrática<sup>10</sup>, 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

---

<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup>

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
<b>Total</b>	<b>447</b>	<b>1.787</b>	<b>1.666</b>	<b>1.159</b>	<b>446</b>	<b>5.505</b>

Fonte: IBGE

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

<sup>11</sup> Veja-se a respeito Relatório de Avaliação dos Planos Diretores in: <http://web.observatoriodasmetropoles.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,

30



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.



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

Heloisa Pereira Lima Azevedo ↖

## 1. Introdução

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

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



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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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

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



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

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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

---

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

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

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

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



### 3. Pesquisas de avaliação dos planos diretores

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

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

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

---

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

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

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

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



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

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

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

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

---

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

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



e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo tratadas de maneira segmentada e muitas vezes conflitantes, sem mecanismos efetivos de compatibilização.” “Apesar da grande quantidade de planos diretores que indicam a questão ambiental, entre os objetivos e princípios fundamentais da política de desenvolvimento urbano, sobretudo através dos conceitos de sustentabilidade e qualidade ambiental, poucos são os que incorporam mecanismos e instrumentos capazes de dar efetividade à política ambiental.”<sup>34</sup>

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

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

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

---

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

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



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

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

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

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

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

---

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



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

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

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

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

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

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



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

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

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

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



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

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

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



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

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

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

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

Não tratavam da área rural.

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## 6. Referências

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## 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.

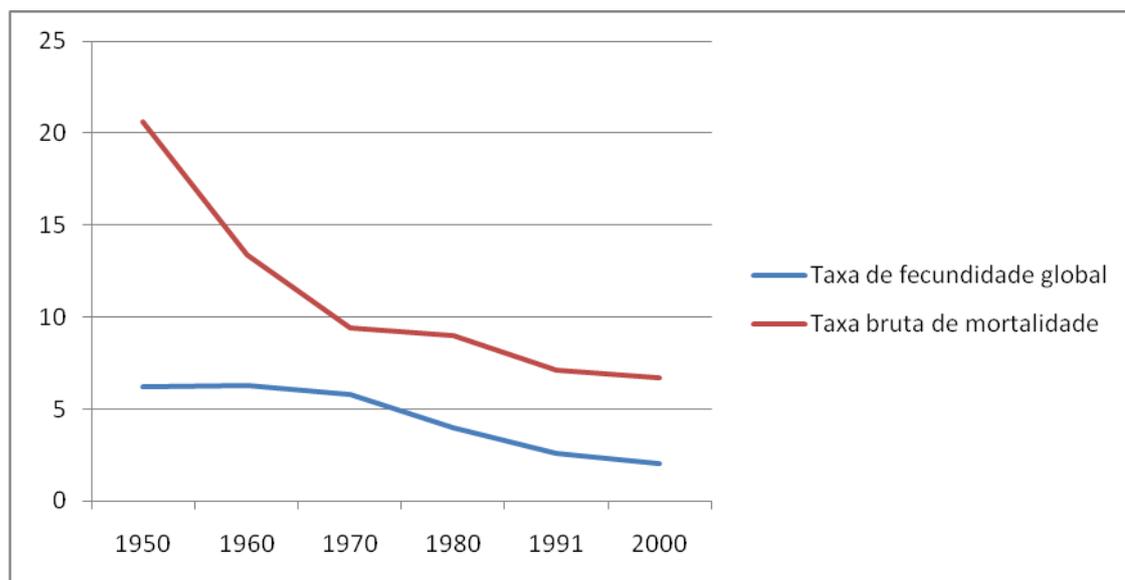
*Tabela 1 - Brasil - Evolução nas Taxas de Fecundidades Globais e Brutas de Mortalidade - 1950 a 2000*

	<b>1950</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>
<b>Taxa de fecundidade global</b>	6,2	6,3	5,8	4,01	2,6	2,04
<b>Taxa bruta de mortalidade</b>	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

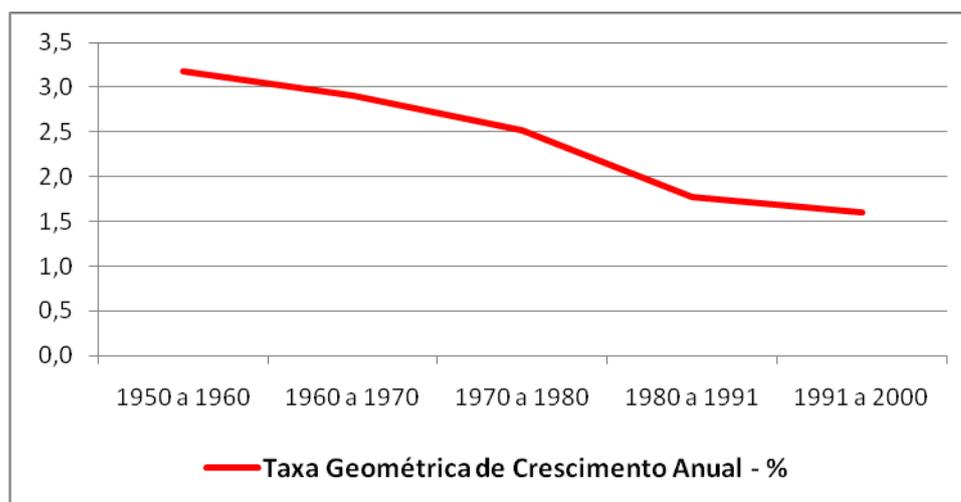
	<b>Taxa Geométrica de Crescimento Anual</b> - %
<b>1950 a 1960</b>	3,2
<b>1960 a 1970</b>	2,9
<b>1970 a 1980</b>	2,5



<b>1980 a 1991</b>	1,8
<b>1991 a 2000</b>	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.

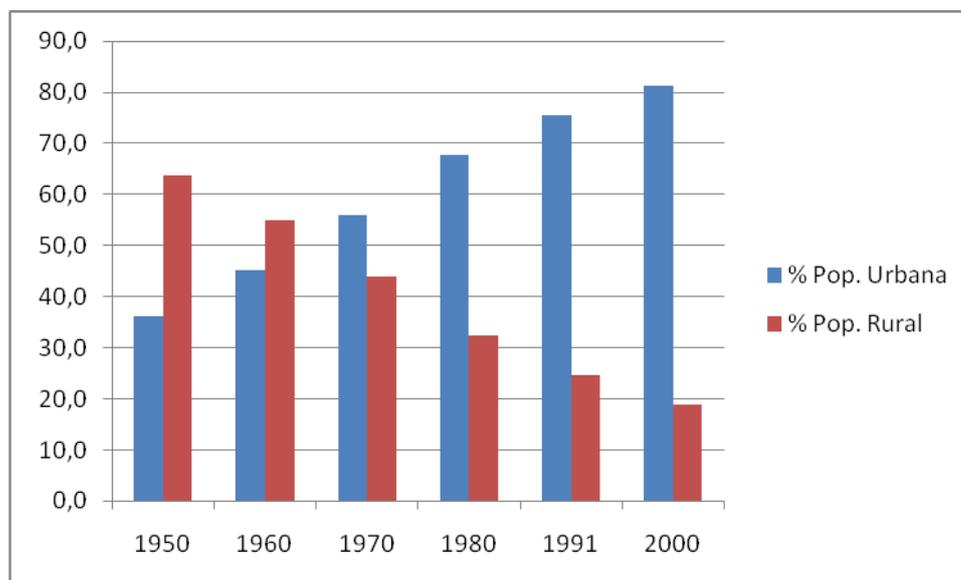


Tabela 3 - Brasil - Evolução da População Total, Urbana e Rural - 1950 a 2000

	1950	1960	1970	1980	1991	2000
<b>Pop. Total</b>	51.944.397	70.992.343	94.508.583	121.150.573	146.917.459	169.590.693
<b>Pop. Urbana</b>	18.782.891	32.004.817	52.904.744	82.013.375	110.875.826	137.755.550
<b>% do Total</b>	36,2	45,1	56,0	67,7	75,5	81,2
<b>Pop. Rural</b>	33.161.506	38.987.526	41.603.839	39.137.198	36.041.633	31.835.143
<b>% do Total</b>	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



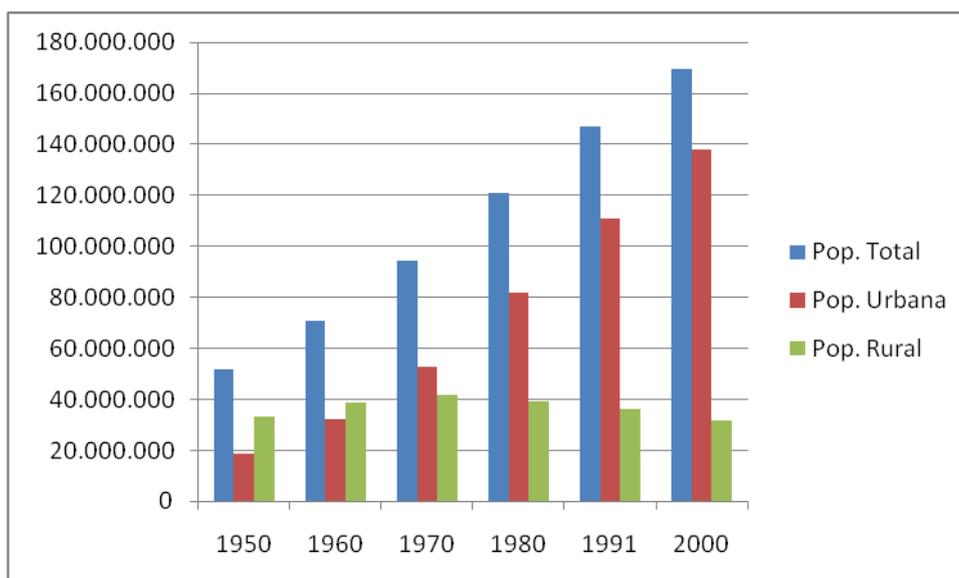
Fonte: Censos Demográficos IBGE. Elaboração: do autor

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



Cardoso<sup>37</sup>, José Roberto Bassul<sup>38</sup>, Grazia de Grazia<sup>39</sup> e Marcelo Lopes de Souza<sup>40</sup>, 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).<sup>41</sup>

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 renda<sup>42</sup>.

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

---

<sup>42</sup> 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 mínimo<sup>43</sup>, 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

---

<sup>43</sup> 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*



	<b>Nº de municípios pesquisados</b>	<b>PD prevê PEUC</b>	<b>Áreas aplicação PEUC</b>	<b>%</b>	<b>PEUC com objetivo e diretriz</b>	<b>%</b>
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*

	<b>N° de municípios pesquisados</b>	<b>PD prevê EIV</b>	<b>PD define empreend. para EIV</b>	<b>%</b>
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*

	<b>N° de municípios pesquisados</b>	<b>PD define ZEIS</b>	<b>PD define ZEIS ocupadas</b>	<b>%</b>	<b>PD demarca ZEIS ocupadas</b>	<b>%</b>
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 escalas<sup>44</sup> 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,

---

<sup>44</sup> 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.



# Programas Nacionais de Habitação: Programas e Resultados

Alessandra d'Avila Vieira e Mirna Quinderé Belmino Chaves ↗

## 1. Introdução

A partir da década de 70 há uma reestruturação produtiva internacional com as diretrizes neoliberais. Nos países periféricos como o Brasil que não haviam passado por uma implementação efetiva das políticas de bem-estar social, tem-se como resultado uma concentração cada vez maior de renda e um agravamento da exclusão social e territorial, principalmente urbana. Nos anos 80 e 90, com a recessão econômica, tem-se um aprofundamento da desigualdade, promovendo um aumento significativo da favelização nas grandes cidades, muitas das vezes em áreas de proteção ambiental (como os mananciais), gerando um impacto social e ambiental de enormes proporções.

“Claro que a desigualdade não foi toda gerada nas chamadas ‘décadas perdidas’, o que houve foi um aprofundamento de um quadro histórico de 5 séculos de formação da sociedade brasileira” (MARICATO, 2000, p. 25).

O resultado do crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado, para DAVIS (2006), foi a causa da produção em massa de habitações subnormais nos países em desenvolvimento, que constituem 78,2% do estoque habitacional urbano deste<sup>45</sup>, contra 6% nos países desenvolvidos.

“Assim, as cidades do futuro, em vez de feitas de vidro e aço, como fora previsto por gerações anteriores de urbanistas, serão construídas em grande parte de tijolo aparente, palha, plástico reciclado, blocos de cimentos e restos de madeira.

---

<sup>45</sup> DAVIS, 2006. Vale ressaltar que o autor engloba como favela todos os tipos de habitação subnormal, como os cortiços e os loteamentos clandestinos.



Em vez das cidades de luz arrojando-se aos céus, boa parte do mundo urbano do século XXI instala-se na miséria, cercada de poluição, excrementos e deterioração. Na verdade, o bilhão de habitantes urbanos que moram nas favelas pós-modernas podem mesmo olhar com inveja as ruínas das robustas casas de barro de Catal Hüyük, na Anatólia, construída no alvorecer da vida urbana há 9 mil anos” (DAVIS, 2006, p. 29).

Na América Latina, amplas camadas sociais foram excluídas dos mercados de consumo, promovendo uma estrutura urbana segregada social e espacialmente, sendo as formas de financiamento ao acesso a terra urbana a consolidação desse processo de estruturação urbana.

“O caráter excludente e restritivo das relações fordistas de assalariamento na América Latina conduziram a constituição de um mercado em que uma parcela significativa da população se viu excluída desse mercado de bens duráveis. Um circuito perverso se criou onde a exclusão do mercado formal de trabalho impedia o acesso ao mercado, mas também ao crédito ao consumidor. De forma análoga, os sistemas de poupança e empréstimo habitacional se institucionalizaram segundo a lógica da exclusão da população com baixa remuneração no mercado formal ou pertencente ao mercado de trabalho informal” (ABRAMO, 1997, p. 196).

Essa exclusão do mercado de parcela significativa da população conduziu a um movimento sintomático de ocupação de terras urbanas, organizada por grupos populares ou num processo mais lento de ocupação espontânea.

Entre 1950 e 2000, a população urbana brasileira vivendo em cidades com mais de 20 mil habitantes cresceu de 11 milhões para 125 milhões. No período de funcionamento do Banco Nacional de Habitação - BNH (1964-86), foram financiadas aproximadamente 25% das novas moradias construídas no país - porcentagem relevante, mas insuficiente para enfrentar o desafio da urbanização brasileira. No



período entre a extinção do BNH (1986) e a criação do Ministério das Cidades (2003) - MCidades, o setor do governo federal responsável pela gestão da política urbana e habitacional esteve subordinado a sete ministérios ou estruturas administrativas diferentes, caracterizando a descontinuidade e a ausência de estratégias para enfrentar o problema.

## **2. Arcabouço institucional**

Com o Ministério foi instituído um novo marco político-institucional para o setor habitacional e a área de habitação de interesse social e o setor habitacional de mercado passaram a se articular com eixos importantes da política de desenvolvimento urbano no país. No sentido da reestruturação institucional e legal do setor, a Política Nacional de Habitação - PNH, aprovada pelo Conselho das Cidades - ConCidades e instituída a partir de 2004, apontou medidas políticas, legais e administrativas visando efetivar o exercício do direito social à moradia e previu a organização de um Sistema Nacional de Habitação, o qual organiza os agentes que atuam na área de habitação e reúne os esforços dos três níveis de governo e do mercado, além de cooperativas, associações e movimentos sociais.

O Sistema tem seu desenho institucional composto por uma instância central de planejamento, coordenação, gestão e controle, representada pelo MCidades e ao ConCidades ao cabe acompanhar e avaliar a implementação do Sistema e de seus instrumentos. O Sistema está subdividido em dois sistemas que operam com diferentes fontes de recursos, formas, condições de financiamento e, de forma complementar, estabelecem mecanismos para a provisão de moradias em todos os segmentos sociais: o Sistema Nacional de Habitação de Mercado - SNHM e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS.

Este último, instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, é voltado para a faixa de interesse social, definindo um modelo de gestão descentralizado, e com instâncias de participação, que busca compatibilizar as políticas habitacionais federal, estadual, do Distrito Federal e municipal, e as demais políticas setoriais de



desenvolvimento urbano, ambientais e sociais. A lei também instituiu o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS e seu Conselho Gestor - CGFNHIS, que tem papel deliberativo e participativo e é responsável pela aprovação dos programas a serem executados com recursos do Fundo.

O projeto de lei para o SNHIS foi apresentado ao Congresso Nacional em 1991 por organizações e movimentos populares urbanos filiados ao Fórum Nacional de Reforma Urbana, assinado por mais de um milhão de pessoas e tramitou por 13 anos. Assim, sua aprovação é considerada uma conquista dos movimentos sociais.

“Art. 2º Fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social - SNHIS, com o objetivo de:

I - viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;

II - implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e

III - articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.” (Lei Federal nº 11.124/2005)

A adesão dos entes subnacionais ao SNHIS caracteriza-se como voluntária, mas é condição necessária para que o FNHIS seja operado. Ao aderirem ao Sistema, para acessar recursos do Fundo, estados, Distrito Federal e municípios devem tomar medidas institucionais para constituir um Fundo Local de Habitação de Interesse Social, criar um Conselho Gestor deste Fundo - que deverá ter um modelo similar ao nacional - e elaborar um Plano Local Habitacional de Interesse Social - PLHIS

Em 2006, o FNHIS recebeu R\$ 1 bilhão, que foram aplicados na urbanização de assentamentos precários e construção de moradias para a população com renda mensal de até três salários mínimos, com prioridade à erradicação de palafitas. Esse montante de recursos,



além de ampliar em quase três vezes os recursos não onerosos que estavam sendo investidos em habitação. Esse processo de ampliação de recursos para o setor habitacional foi intensificado nos anos seguintes com o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC (2007) e o Programa Minha Casa Minha Vida - MCMV (2009).

O PLANHAB também foi previsto na Lei 11.124/05 e, articulado aos instrumentos de planejamento e orçamento, é parte de um processo de planejamento de longo prazo para equacionar as necessidades habitacionais do país, com previsão de revisões periódicas. Foi elaborado para orientar o planejamento das ações no setor habitacional durante quinze anos, com o objetivo de direcionar recursos e apresentar estratégias para os eixos estruturadores da PNH, visando a universalização do acesso à moradia digna, em particular para a população de baixa renda, por meio de uma política de subsídios, bem como reforçar a capacidade institucional dos agentes públicos, privados e sociais e buscar a ampliação das fontes de recursos.

As ações estratégicas propostas pelo Plano estão definidas em quatro eixos:

1. Modelagem de subsídios e alavancagem de financiamentos para população de baixa renda;
2. Organização institucional e ampliação dos agentes do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social;
3. Propostas e mecanismos de fomento para a cadeia produtiva da construção civil; e
4. Incentivos à adoção de mecanismos de política territorial e fundiária para ampliação de áreas para habitação de interesse social.

Sua formulação se deu entre agosto de 2007 e dezembro de 2008 em um processo coletivo que envolveu um conjunto de reuniões e debates - com diversos segmentos envolvidos com a questão habitacional - em diferentes fóruns e instâncias de participação em todas as regiões do país. Envolveu também o diálogo com o ConCidades, o CGFNHIS e os Conselhos Curadores do Fundo de Garantia



do Tempo de Serviço - FGTS e do Fundo de Desenvolvimento Social - FDS.

### **3. Eixos de atuação da Política Nacional de Habitação**

#### **3.1 Urbanização de assentamentos precários**

A melhoria das condições de habitabilidade das famílias moradoras de assentamentos precários não pode ser vista como uma questão setorial, mas como um componente que interage fortemente com os demais condicionantes do desenvolvimento urbano, social e ambiental. Uma habitação digna compreende, além da edificação propriamente dita, a qualidade ambiental do meio e a inserção e integração com a cidade através da disponibilidade de infraestrutura urbana e de acessibilidade ao mercado de trabalho e aos equipamentos públicos.

A precariedade da moradia caracteriza-se por vários aspectos: pela irregularidade fundiária e/ou urbanística; pela deficiência da infraestrutura; pela ocupação de áreas sujeitas a alagamentos, deslizamentos ou outros tipos de risco; pelos altos níveis de densidade dos assentamentos e das edificações combinados à precariedade construtiva das unidades habitacionais; pelas grandes distâncias percorridas entre a moradia e o trabalho associadas a sistemas de transportes insuficientes, caros e com alto nível de desconforto e insegurança; além da insuficiência dos serviços públicos em geral, principalmente os de saneamento, educação e saúde. A esse conjunto de carências soma-se um conjunto de questões sociais que configuram, muitas vezes, situações de extrema vulnerabilidade, também sujeitas, e de forma cada vez mais significativa, ao domínio pela violência.

Desse modo, os projetos devem prever a implantação de infraestrutura básica - incluindo rede elétrica, iluminação pública, sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário, drenagem pluvial, condições adequadas de coleta de lixo -, contenção e estabilização do solo para eliminação de riscos, construção de equipamentos públicos, além da adequação do sistema viário e do



parcelamento da área. As adequações no parcelamento e sistema viário são feitas de forma a possibilitar acesso a serviços públicos e atendimentos emergenciais, melhorando as relações funcionais da área de intervenção com o tecido urbano no qual ela se insere.

Uma vez que os assentamentos precários foram produzidos, na sua maioria, por auto-promoção da própria população, que dispôs as moradias de forma desordenada, contando com elevados níveis de densidade populacional, inúmeras são as situações em que se faz imprescindível promover o desadensamento e o re-ordenamento da ocupação, implicando no remanejamento - reconstrução da unidade habitacional no mesmo perímetro da área que está sendo urbanizada - ou no reassentamento de famílias para outras áreas, alterando seu local atual de moradia.

O remanejamento/reassentamento de uma população não pode ser considerado isoladamente, como um mero projeto de obras, uma vez que afeta não somente a vida das famílias envolvidas e a área objeto de intervenção, mas todo o entorno social e urbanístico. Portanto, devem ser estudadas todas as alternativas que minimizem a necessidade de destes, tornando-os admissíveis somente quando as mesmas estiverem expostas a riscos de incêndio, inundação, desabamento, deslizamento, tremores de terra, sob fios de alta tensão, próximas a áreas insalubres, em áreas de preservação ambiental ou em áreas imprescindíveis à regularização urbanística, para implantação de infraestrutura ou sistema viário, ou, ainda, em áreas não passíveis de regularização.

É necessário que as famílias a serem remanejadas/reassentadas participem de todo o processo de elaboração e aprovação da proposta e que as regras tenham sido pactuadas com os envolvidos. O local de reassentamento deve ser, sempre que possível, próximo à área original, em respeito aos laços de vizinhança e trabalho já estabelecidos. Deverá, ainda, ser servida de infraestrutura básica e equipamentos comunitários, que atendam à demanda da comunidade reassentada.

Nos casos de remanejamento/reassentamento deve-se atentar para prováveis custos de compensação ou indenização às famílias afetadas ou para a necessidade de produzir unidades habitacionais de uso



misto - residência e comércio - para que não haja diminuição das condições de sobrevivência das famílias. Alternativamente à produção de unidades habitacionais novas, uma solução que pode ser adotada é a aquisição de imóveis usados para recuperação ou modificação de uso.

Quanto às famílias que permanecem em sua moradia, poderão ser contempladas com recuperação ou melhorias habitacionais, vinculadas a razões de insalubridade e insegurança, inexistência do padrão mínimo de edificação e habitabilidade, definido pelas posturas municipais, ou inadequação do número de integrantes da família à quantidade de cômodos passíveis de serem utilizados como dormitórios. Dentre as melhorias habitacionais mais urgentes, encontra-se a construção de instalações hidráulico-sanitárias domiciliares, que devem ser compostas por vaso sanitário, lavatório, chuveiro, tanque de lavar roupa e reservatório. As ligações intradomiciliares de abastecimento de água e de esgotamento sanitário devem estar sempre previstas nos investimentos de forma a assegurar sua execução.

As melhorias habitacionais são uma forma interessante de atuação por aproveitarem os investimentos já feitos pelas famílias em suas residências, portanto possibilitam uma condição adequada de moradia a menor custo para o poder público, possibilitando o aumento de sua escala de atuação. Além de respeitarem a configuração e transformações já feitas pelas famílias.

No que diz respeito à regularização fundiária em favor das famílias moradoras do assentamento precário, é importante registrar a sua obrigatoriedade. O objetivo final da regularização é, nesse caso, fazer com que as unidades habitacionais ou lotes, decorrentes da intervenção, reflitam compromisso de constituição de direito real sobre o imóvel em favor das famílias beneficiadas, podendo ser utilizados, alternativamente à transferência de propriedade, instrumentos como a cessão de uso, a concessão de direito real de uso, entre outros.

Devido à complexidade inerente às ações de regularização fundiária em assentamentos precários, os empreendimentos do PAC para esta componente dependem de uma organizada articulação com o



trabalho social, com o ritmo das obras de engenharia e com os órgãos licenciadores envolvidos. A integração das intervenções físicas com o trabalho social e a efetivação da regularização fundiária são condições essenciais para a sustentabilidade das intervenções de urbanização dos assentamentos precários, compreendendo a conservação das infraestruturas e equipamentos implantados, a permanência das famílias nas áreas beneficiadas, e a inclusão de tais áreas nas rotinas de manutenção da cidade e de provisão dos serviços públicos.

Outra ação importante atrelada ao trabalho social é o financiamento à construção de equipamentos comunitários, por meio da aquisição ou edificação de equipamentos públicos voltados ao atendimento das necessidades identificadas pela população beneficiada. Tais equipamentos podem ser voltados a atender questões como, por exemplo, saúde, educação, segurança, desporto, lazer, comércio local, assistência social, convivência comunitária, atenção à infância, ao idoso, ao portador de deficiência e à mulher responsável pelo domicílio e geração de trabalho e renda das famílias beneficiadas, observando-se as carências do local e entorno e, principalmente, os equipamentos já existentes na vizinhança.

### **Programa de Aceleração do Crescimento - PAC**

A inclusão da urbanização de assentamentos precários no eixo de infra estrutura social e urbana do PAC trouxe importantes avanços na consolidação de uma estratégia nacional para garantir moradia digna para famílias de baixa renda. A co-responsabilização federativa pelos empreendimentos, além da perspectiva de recursos expressivos continuados, fez com que Governos estaduais, municipais, do Distrito Federal e o próprio Governo Federal precisassem reestruturar seu setor habitacional para dar conta do novo cenário. Mostra disso é que em 2004, apenas 42% dos municípios brasileiros possuíam órgão específico para trato da habitação, já em 2008, 70% dos municípios passaram a possuir tal órgão<sup>46</sup>.

“(...) A oferta regular de serviços habitacionais é diretamente dependente da existência de órgãos,

---

<sup>46</sup> Fonte: Pesquisa do Perfil dos Municípios Brasileiros - MUNIC, realizada pelo IBGE.



recursos e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos, estejam eles instalados nos nível municipal ou no nível estadual de governo. (...) A distribuição dessas capacidades é muito desigual no país - expressivo número de municípios está desprovido de qualquer capacidade institucional para gerir programas habitacionais, ao passo que há uma elite de cidades que dispõem de capacidades institucionais suficientemente desenvolvidas para produzir políticas descentralizadas e participativas." (ARRETICHE, 2007, p. 9).

Atualmente encontram-se alocados R\$ 21,6 bilhões em intervenções em favelas com recursos do PAC em 739 contratos, sendo R\$ 13,1 bilhões de recursos fiscais - dos quais R\$ 2,8 bilhões são do FNHIS - e R\$ 5,7 bilhões de recursos de financiamento (FGTS e FAT). Com esses recursos estão sendo atendidas mais de 1,8 milhão de famílias com ações integradas de construção e melhoria de habitações, saneamento, infraestrutura, equipamentos públicos, trabalho social, regularização fundiária e recuperação de área degradada.

Para a seleção dos principais territórios em que seriam alocados os recursos do PAC - Urbanização de Assentamentos Precários, o Governo Federal, baseado nos estudos fornecidos pelo CEM/CEBRAP<sup>47</sup> e outros indicadores de precariedade urbana e social, definiu o conjunto de cidades prioritárias para atuação:

- Municípios integrantes das Regiões Metropolitanas de Belém/PA, Fortaleza/CE, Recife/PE, Salvador/BA, Rio de Janeiro/RJ, Belo Horizonte/MG, São Paulo/SP, Campinas/SP, Baixada Santista/SP, Curitiba/PR e Porto Alegre/RS;

---

<sup>47</sup> Procurando aprofundar-se no conhecimento das favelas do país, o Ministério das Cidades encomendou ao Centro de Estudo das Metrôpoles do Centro Brasileiro de Análise e Planejamento - CEM/CEBRAP - um estudo para melhor quantificar, caracterizar e localizar o problema. A partir disso, foi possível obter um conjunto de informações gerais, não apenas organizadas em nível nacional, mas também de forma desagregada, a fim de servir de base para o processo decisório de alocação dos recursos. As informações dizem respeito à quantificação e localização dos moradores e domicílios, além de indicadores que permitem comparar os aspectos sociais das populações que habitam as várias situações existentes.



- Municípios da Região Integrada do Entorno do Distrito Federal - RIDE/DF;
- Capitais de estados que não integram as regiões metropolitanas supracitadas e o Distrito Federal; e
- Outros municípios de grande porte, cuja população total fossem superior a 150 mil habitantes ou que, por sua atividade econômica ou infraestrutura logística, possuíssem raio de influência regional.

Os recursos do PAC foram, principalmente, destinados a projetos de urbanização de assentamentos precários em grandes complexos, tais como: Rocinha, Mangueiros e Alemão no Rio de Janeiro (RJ); Heliópolis e Paraisópolis em São Paulo (SP); Guarituba em Curitiba (PR); Vila Dique e Nazaré em Porto Alegre (RS); Maciço do Morro da Cruz em Florianópolis (SC); Estrutural no Distrito Federal (DF); além de erradicação de palafitas e habitações em áreas de risco, nos municípios de: Rio Branco (AC); Manaus (AM); Macapá (AP); Belém, Ananindeua, Santarém, Marabá e Castanhal (PA); Porto Velho (RO); Lauro de Freitas (BA); Fortaleza (CE); João Pessoa (PB); região metropolitana de Recife (PE) e Baixada Santista (SP), além de outras intervenções em 2.153 outros municípios em todas as Unidades da Federação.

A seleção de projetos foi realizada de duas formas e momentos distintos: a primeira, no início de 2007, voltada aos grandes complexos de favelas; e a segunda, anual, voltada aos assentamentos de menor porte. Isso implicou em duas estratégias e critérios distintos.

Num primeiro momento foram selecionados, por meio de pactuação federativa, os projetos prioritários de investimentos, que exigiram maior volume de recursos e com grande complexidade de execução. Essas intervenções visaram, dentre outros objetivos, erradicar palafitas, despoluir mananciais e equacionar áreas de risco iminente nas principais cidades do país. Para tanto, foram adotados os seguintes critérios:



- Grande porte, assim consideradas aquelas intervenções que envolvem investimentos superiores a R\$ 10 milhões;
- Articulação e integração no território, cujas áreas de abrangência e execução envolvam mais de um agente institucional - estado e município ou mais de um município;
- Mitigação de danos ao meio ambiente, causados por assentamentos irregulares em áreas de mananciais, de preservação ambiental e/ou de preservação permanente;
- Eliminação de gargalos na infraestrutura logística do país, tais como aquelas que impedem ou prejudicam o funcionamento de rodovias, hidrovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia, água tratada e esgoto;
- Mitigação de impacto decorrente de grandes instalações de infraestrutura nacional, que polarizam e dinamizam atividades socioeconômicas na área de influência do empreendimento;
- Aproveitamento do patrimônio da União; e
- Complementação de obras já iniciadas.

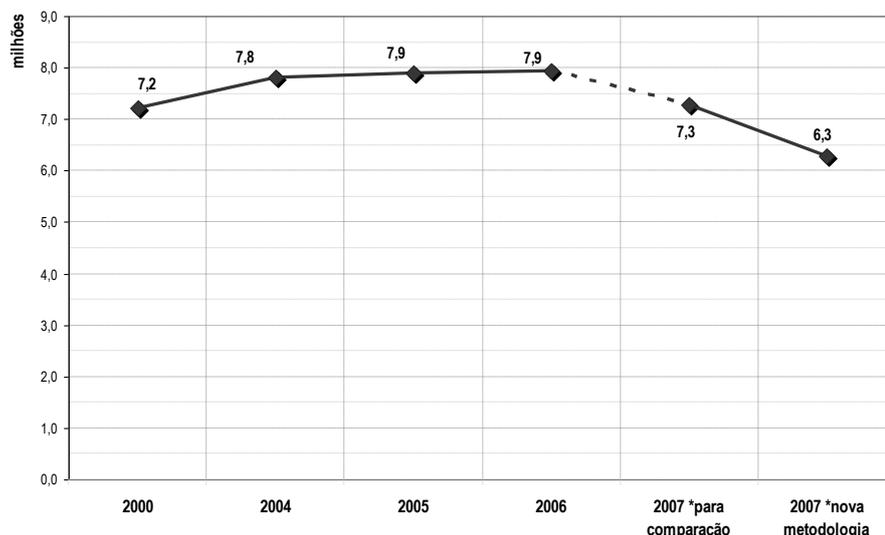
Para as seleções anuais, os recursos foram direcionados ao atendimento de assentamentos de menor porte, desde que a área de intervenção fosse ocupada por, pelo menos, 60% das famílias com renda até três salários mínimos, ocupada há mais de cinco anos; ou que estivesse localizada em situação que configurasse risco, insalubridade ou fosse objeto de legislação que proibisse sua utilização para fins habitacionais. Esses projetos foram selecionados por meio de chamada pública para apresentação de propostas em formulário eletrônico.

### **3.2 Produção de habitação de interesse social**

Entre os estudos que vem subsidiando a mensuração e a caracterização das necessidades habitacionais do país, destaca-se a série de estudos sobre o déficit habitacional urbano e rural



(Fundação João Pinheiro/CEI)<sup>48</sup>. Este indicador mostra que, acompanhando a melhoria em geral das condições de vida da população nesses últimos anos, vem-se verificando uma tendência de redução do déficit habitacional, tanto em termos absolutos, como relativos, pois em 1991 o déficit abrangia mais de 15% dos domicílios do país, hoje este é cerca de 10%.



FONTE: SNH/MCidades

### **Financiamento ao setor público**

Consiste em apoiar estados, Distrito Federal e municípios no acesso da população de baixa renda (até três salários mínimos) à habitação regular e dotada de serviços públicos, em localidades urbanas ou rurais, mitigando as desigualdades sociais e contribuindo para a ocupação urbana planejada. Pode ser executado por meio das seguintes modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais; produção ou aquisição de lotes urbanizados ou requalificação de imóveis.

Essas ações são financiadas por meio de recursos do FNHIS, totalizando R\$ 1 bilhão de investimentos, e do FGTS, Programa Pró-Moradia, totalizando um investimento de R\$ 1,4 bilhão. O Programa financia, além de terreno, habitação e infraestrutura, a construção de equipamentos públicos e também tem como item obrigatório a

<sup>48</sup> A partir de 2007, o cálculo do déficit habitacional passou a considerar alterações metodológicas que possibilitaram detalhar melhor o problema da convivência familiar ou coabitação.



realização de trabalho social para a população a ser beneficiada. Essas ações, a partir de 2007, passaram a integrar a carteira de investimentos do PAC Habitação.

### **Financiamento ao setor privado: Minha Casa Minha Vida**

Diante do agravamento da crise financeira ocorrida em 2009, o Governo Federal passou a adotar uma série de medidas com o objetivo de mitigar seu impacto nos vários setores da economia nacional. Um conjunto dessas ações concentrou-se no setor da construção civil e infraestrutura. Entre as medidas anticíclicas adotadas está o Programa Minha Casa Minha Vida, que previu investimentos da ordem de R\$ 34 bilhões para a construção de 1 milhão de moradias.

Por meio dos instrumentos do PLANHAB, foi garantido subsídio para as famílias de baixa renda, melhores taxas de juros em financiamentos habitacionais e a criação de um Fundo Garantidor para cobrir as prestações em até 36 meses para as famílias que perderem o emprego ou passarem por uma perda na renda. O processo de construção do Programa se deu em conjunto com diversos setores da sociedade civil, incluindo empresas da construção civil e movimentos populares por moradia.

Além de definir a estrutura e as modalidades de atendimento do MCMV, voltadas diretamente à produção de habitação, a lei 11.977 de 7 de julho de 2009, traz instrumentos que tratam de um conjunto de gargalos que impedem ou tardam o desenvolvimento de uma política habitacional para as faixas menores de renda, tais como a criação do Fundo Garantidor de Habitação (FGHAB), o barateamento dos seguros Morte e Invalidez Permanente - MIP e Danos Físicos ao Imóvel - DFI, a redução dos prazos e custas cartoriais e incentivos fiscais para a produção de imóveis para a baixa renda.

O PMCMV implementou uma reforma significativa no modelo de subsídios ao introduzir subsídios fixos e estabelecer linhas de corte por faixa de renda para acesso a financiamento de longo prazo, promovendo um aumento significativo nos montantes individuais, bem



como no volume total de recursos direcionado a subsídios<sup>49</sup>. O programa inova também promovendo uma articulação entre os recursos do Orçamento Geral da União e do FGTS.

### **Financiamento a entidades**

Desde a criação em 2005, o programa Crédito Solidário, aportou um total de R\$ 362 milhões em recursos do FDS, beneficiando 19 mil famílias. O Programa teve como objetivo o financiamento habitacional a famílias de baixa renda organizadas em associações, cooperativas, sindicatos ou entidades da sociedade civil organizada. Pode ser financiado: a aquisição de terreno e construção, construção em terreno próprio, construção em terreno de terceiros, conclusão, ampliação ou reforma de unidade habitacional, aquisição de unidade construída e aquisição de imóveis para reabilitação urbana com fins habitacionais. O programa parou de operar em 2009 com a criação do Programa Minha Casa Minha Vida Entidades.

Já o PAC trouxe, em 2008, por meio do FNHIS, uma inovação quanto à modelagem de produção habitacional: o repasse de OGU às entidades sem fins lucrativos vinculadas ao setor habitacional, no Programa Produção Social da Moradia. O Programa visa o desenvolvimento de ações integradas e articuladas que resultem em acesso à moradia, situada em localidades urbanas ou rurais, voltada a famílias de baixa renda, por intermédio das modalidades: produção ou aquisição de unidades habitacionais, produção ou aquisição de lotes urbanizados, e requalificação de imóveis, além do acompanhamento técnico-social para as comunidades. Atualmente tem R\$ 165 milhões alocados neste programa.

O programa Minha Casa Minha Vida, para o atendimento às famílias com participação em entidades sem fins lucrativos, prevê a produção de empreendimentos e a aquisição de habitações, com a organização da demanda é feita pelas cooperativas habitacionais ou mistas, pelas associações e demais entidades. Nessa forma de atendimento, os beneficiários assumem responsabilidade contratual

---

<sup>49</sup> O volume total de recursos investidos em subsídios corresponde a R\$26 bilhões para a construção de moradias, R\$2 bilhões para compor o Fundo Garantidor, além dos recursos onerosos à pessoa física e para financiamento à infraestrutura.



pela manutenção do imóvel e pelo pagamento de prestações mensais, correspondentes à 10% da renda familiar, limitada à R\$ 50,00, pelo prazo de 120 meses. Foram alocados nesta ação R\$ 500 milhões oriundos do OGU.

### **Financiamento a pessoa física**

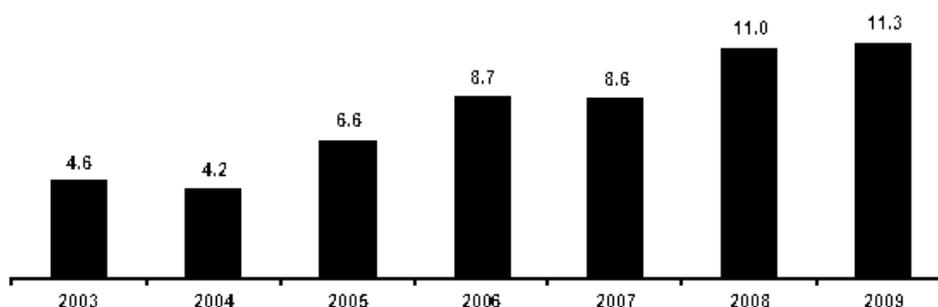
Desde a sua criação, em 1966, o FGTS constitui-se um fundo financeiro de natureza privada, sob gestão pública - regido por normas e diretrizes estabelecidas por um Conselho Curador (CCFGTS) com representantes do governo, trabalhadores e empregadores e operado pela CAIXA com duas funções principais: estabelecer uma poupança compulsória para o trabalhador com carteira assinada e contratação pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e fomentar políticas públicas por meio do financiamento de programas de habitação popular, de saneamento básico e de infraestrutura urbana, gerando um importante funding para o Sistema Financeiro da Habitação. O FGTS constitui-se na principal fonte de financiamento para a política habitacional, a taxas de juros subsidiadas, por meio de programas, tais como Carta de Crédito Individual; Carta de Crédito Associativo; Apoio à Produção e Pró-Moradia.

A partir de 2003, o FGTS passa a priorizar o atendimento das famílias de baixa renda, abaixo de três salários mínimos, com ampliação da dotação orçamentária destinada especificamente para o financiamento da habitação. Essas diretrizes se concretizaram por meio da Resolução nº. 460 do Conselho Curador do FGTS, proposta pelo MCidades no final de 2004 e, posteriormente, das Resoluções CCFGTS nº. 518 e 520 de 2006, que introduziram um novo modelo de concessão de subsídios, dirigidos a financiamentos a pessoas físicas com renda familiar mensal bruta até cinco salários mínimos. Esse modelo considerou a diversidade dos custos de produção e aquisição de imóveis de acordo com o porte e localização dos municípios, induziu o estabelecimento de parcerias, potencializando os benefícios sociais e a redução dos custos do FGTS e a ampliação do acesso à moradia pelas famílias de baixa renda - seja pelo aumento dos descontos oferecidos, seja pela progressividade em relação à renda familiar.



Para o período 2007 a 2009, houve a superação das metas inicialmente previstas no PAC em 99%, para créditos concedidos a pessoas físicas, beneficiando 1,6 milhões de famílias, totalizando R\$ 137,5 bilhões. Especificamente para habitação de interesse social, com recursos do FGTS, FAR e FDS, foi contratado 27% a mais do que o inicialmente previsto, sendo mais de 831 mil famílias beneficiadas em todo país.

Financiamento FGTS - Aquisição, reforma ou construção de novas moradias (R\$ bilhões)



\* Evolução dos financiamentos - FAR/FGTS/subsídios/FDS

\*\* Não inclui contrapartidas nem contratações do Programa Minha Casa Minha Vida

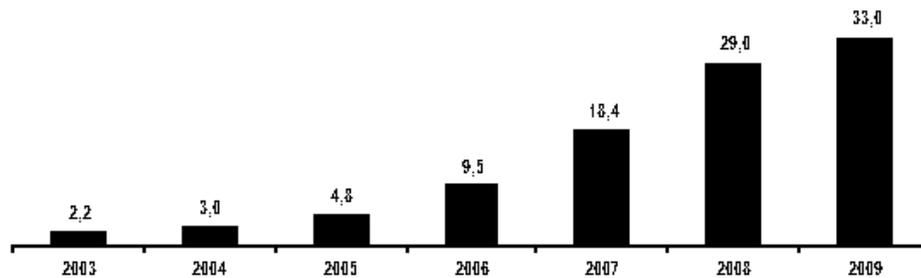
Fonte: 10º Balanço do PAC

### 3.3 Produção habitacional via mercado

Sistema Financeiro da Habitação (SFH) é um segmento especializado do Sistema Financeiro Nacional que prevê desde a arrecadação de recursos, o empréstimo para a compra de imóveis, o retorno desse empréstimo, até a reaplicação desse dinheiro. Na montagem do SFH, observou-se que havia necessidade de subsídios às famílias de renda mais baixa, o que foi realizado de maneira a não recorrer a recursos do Tesouro Nacional. Foi estabelecido então um subsídio cruzado, interno ao sistema, que consistia em cobrar taxas de juros diferenciadas e crescentes, de acordo com o valor do financiamento. O SFH possui, desde a sua criação, como uma das principais fontes de recursos, a poupança voluntária proveniente dos depósitos na caderneta de poupança do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo - SBPE.



Devido à resolução nº. 3.177/04 do Conselho Monetário Nacional - CMN, houve um aumento recorde tanto em contratações quanto no volume financeiro investido em habitação no país, saltando de um patamar de R\$ 3 bilhões (54 mil unidades) em 2004, para R\$ 34 bilhões (303 mil unidades) em 2009. Do total de R\$ 34 bilhões, cerca de R\$ 13,85 bilhões se destinaram a operações de empréstimo para a construção de novas unidades e R\$ 20,16 bilhões para a aquisição de imóveis prontos.



\* Contratações do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (R\$ bilhões)

Fonte: 10º Balanço do PAC

Além dos impactos causados pela resolução do CMN, o valor médio dos financiamentos vem-se elevando desde 2006. Isto se explica por vários fatores, destacando-se a melhoria das condições de prazo e taxa de juros, permitindo aos tomadores de crédito acesso a imóveis de maior valor; a ampliação pelos agentes financeiros da parcela financiada em relação ao valor total do imóvel; o aumento da confiança dos tomadores e dos agentes financeiros, devido ao aprimoramento institucional do crédito imobiliário, com a aplicação crescente de instrumentos como a alienação fiduciária e o incontroverso; e a valorização imobiliária, sobretudo nos locais com infraestrutura adequada e nas grandes capitais, onde a oferta de áreas edificáveis é reduzida.

### 3.4 Desenvolvimento institucional e qualidade

No PAC, não há somente o financiamento para obras. Até 2009 foram alocados R\$ 132,2 milhões para ações de Desenvolvimento



Institucional como a elaboração dos Planos de Habitação de Interesse Social (R\$ 94 milhões em 1.568 contratos) e Assistência Técnica (R\$ 24,5 milhões em 661 contratos) no FNHIS e Desenvolvimento Institucional no Pró-Moradia (R\$ 13,7 milhões em 5 contratos). Importante ressaltar que a elaboração dos PLHIS habilitarão esses entes para obtenção de novos recursos no SNHIS.

O Programa de Assistência Técnica (AT), que possui como proponentes os municípios, estados e Distrito Federal, além das entidades privadas sem fins lucrativos, visa atender a elevada parcela de produção de habitações que ocorre no mercado informal, executados por meio do processo de autogestão, sem qualquer tipo de apoio técnico que permita atingir padrões mínimos de qualidade, de produtividade e de segurança.

A partir do exercício de 2009, o programa de assistência técnica passou a vigorar possuindo duas modalidades: a elaboração de projetos para produção habitacional e urbanização de assentamentos precários, que contempla a elaboração de projetos técnicos de arquitetura e urbanismo, de engenharia, recuperação ambiental, trabalho social e regularização fundiária necessários para execução de empreendimentos que configurem a urbanização de assentamentos precários ou a produção de habitação de interesse social; e a modalidade de assistência técnica para melhoria / conclusão / construção de unidades habitacionais, contempla a contratação de mão-de-obra especializada para acompanhamento ou execução de obras de melhoria, conclusão ou construção de unidades habitacionais executadas por famílias de baixa renda, em regime de mutirão, autoconstrução ou autogestão.

O programa incentiva que os municípios/entidades privadas sem fins lucrativos realizem parcerias formais com instituições de ensino, programas de extensão universitária, entidades profissionais e organizações não-governamentais sem fins lucrativos para prestação de serviços de assistência técnica e capacitação da população.

A criação deste programa teve como objetivo reduzir o percentual de habitações que são construídas sem qualquer tipo de auxílio técnico tentando, além de oferecer este tipo de serviço, introduzir uma cultura municipal de serviços técnicos. O



aprimoramento das questões tratadas no programa se deu em conjunto com membros de movimentos sociais, municípios, universidades e entidades de classe durante a realização, em 2009, do 2º Seminário Nacional de Assistência Técnica, que teve como objetivo principal debater a implementação da lei 11.888/08.

### **Cadeia produtiva**

O Programa Brasileiro da Qualidade e Produtividade do Habitat (PBQP-H), criado em 1998, visa a organizar o setor da construção civil em duas vertentes principais: a melhoria da qualidade do habitat e a modernização produtiva. O PBQP-H é um programa de adesão voluntária e desenvolve-se em nível nacional por meio de três fases: sensibilização e adesão; programa setorial; e acordo setorial da cadeia produtiva com o setor público, agentes financeiros e sociedade civil. Todas as fases envolvem agentes da cadeia produtiva, agentes do setor público, agentes financiadores e de fomento, agentes de fiscalização e de direito econômico e consumidores e sociedade em geral.

O Programa está estruturado com base na implementação de um conjunto de sistemas, (Sistema da Avaliação da Conformidade de Serviços e Obras - SiAC; Sistema Nacional de Avaliação Técnica de produtos inovadores - SINAT; e Sistema de Qualificação de Materiais, Componentes e Sistemas Construtivos - SiMaC) cuja consolidação pretende fortalecer o mercado nacional.

Importante ressaltar a parceria com outros órgãos, no âmbito do Minha Casa Minha Vida, em linhas de atuação relacionadas aos temas de qualidade, sustentabilidade e ao uso de novas tecnologias: Por meio do BNDES houve a disponibilização de cerca de R\$ 1 bilhão para apoio financeiro às construtoras, fornecedores de materiais, componentes e sistemas construtivos, além de R\$ 5,5 bilhões de limite de crédito objetivando aumentar a competitividade empresarial por meio de melhorias de qualidade e produtividade. Com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), chamada pública para projetos de pesquisa tecnológica, destinando R\$ 15 milhões para a área habitacional, com ênfase na inovação tecnológica e a implementação do SINAT e na sustentabilidade. E com o Ministério do

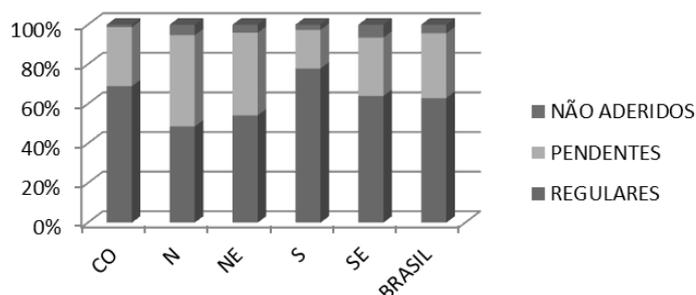


Meio Ambiente: incentivo para uso de Aquecimento Solar de Água nos empreendimentos do PMCMV.

#### 4. Considerações finais

A precariedade da moradia popular tem alta visibilidade material e simbólica na sociedade brasileira, ocupa os espaços das cidades e da mídia, não existindo, contudo, informações precisas quanto a sua quantificação, caracterização ou localização. O enfrentamento da questão de forma a se ter efetividade passa, necessariamente, consolidação do SNHIS.

Desde a criação do Sistema, a SNH vem promovendo uma ação nacional de mobilização, que se iniciou com a Campanha de Adesão ao SNHIS, com o objetivo de disseminar o modelo institucional para estados, DF e municípios e demais agentes sociais. Mesmo assim, após anos da aprovação da lei, os entes subnacionais, em sua maioria, ainda não cumpriram plenamente as condicionantes previstas em lei para estruturação institucional do sistema. Tomemos como exemplo a situação de adesão ao SNHIS relatada no relatório de gestão 2009 do FNHIS, ressaltando que, para o município ser considerado regular com o Sistema ele deve cumprir prazos e metas estabelecidos pelo CGFNHIS, que não significa, ainda, atender às 3 exigências da lei: fundo e conselho em funcionamento e plano elaborado.



Importa também considerar as contradições, inerentes ao fato de que constitucionalmente a competência de ordenamento, legislação e gestão do uso e ocupação do solo, é municipal, tencionando as políticas destes entes com as da União e Estados. Cabe ainda ressaltar, nesse contexto, um ponto nevrálgico para a implementação efetiva do Sistema: a fragilidade de grande parte das administrações públicas municipais. Soma-se a isso a dificuldade de estabelecimento



de diretrizes nacionais em um país de dimensões continentais e com tamanha heterogeneidade.

Contudo, já ficou demonstrado que, a partir da continuidade de disponibilização de recursos, o setor habitacional, especialmente o público, vai se recompondo e reestruturando. Importante perspectiva para essa continuidade de investimentos é a tramitação de proposta de emenda constitucional que busca destinar 2% do orçamento da União e de 1% do orçamento de estados e municípios para a habitação de interesse social.

## 5. Referências bibliográficas

ABRAMO, Pedro. *Formas de financiamento do acesso a terra e funcionamento do mercado fundiário - imobiliário: um ensaio com base na noção de regime urbano*, in Cadernos IPPUR/ UFRJ ano 1 n° 1. Rio de Janeiro, 1997.

ARRETCHE, Marta (coord.). *Capacidades administrativas, déficit e efetividade na política habitacional*. Brasil, Ministério das Cidades, 2007.

DAVIS, Mike. *Planeta Favela*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2006.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Déficit Habitacional no Brasil*. Brasil, Ministério das Cidades, 2007.

MARICATO, Erminia. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras*, in Revista da Fundação Seade: São Paulo em Perspectiva, Vol. 14, n° 4, Seade, out/dez 2000.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Plano Nacional de Habitação*. Brasil, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Relatório de Gestão 2009: Unidade jurisdicionada - FNHIS*. Brasil, 2009.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Avanços e desafios: Política Nacional de Habitação*. Brasil, 2010.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Urbanização de Favelas: a experiência do PAC*. Brasil, 2010.



# Mobilidade e Acessibilidade Urbana e Regional, o Papel do Transporte Público na Gestão Municipal.

Claudio Oliveira da Silva ↗

## 1. Mobilidade e acessibilidade

O termo "mobilidade" vem do Latim *mobilitas* significando qualidade ou propriedade do que é móvel ou do que obedece às leis do movimento. Dessa interpretação, um simples movimento de braço ou de uma bola rolando sobre o chão pode indicar que algo tem mobilidade ou se moveu.

A prática de deslocamento, em si, é consequência do ato de entrar em movimento e depende de um desejo ou intenção de sair de um ponto A em direção a um ponto B. Considerando o campo das intenções como inerência ao ser humano, ser que pensa e reage, e que a vida na cidade requer constante movimentação de pessoas e bens chegamos próximo ao conceito de mobilidade urbana.

A medida que os deslocamentos de pessoas se sobrepõem em uma escala maior, sobressaem uma série de possibilidades e limitações derivadas do próprio espaço de conflitos que se configura. Para Balbim:

Ao invés de separar o ato de deslocar-se dos vários comportamentos individuais e de grupo, o conceito de mobilidade tenta integrar a ação ao conjunto de atividades cotidianas do indivíduo. [...] Nesse contexto, o indivíduo que se desloca é ator social, com suas reivindicações e práticas próprias, sujeito de estudos, diretrizes e planificações, um agente da produção do espaço de circulação. (BALBIM, 2003, p.181)

A partir da criação do Ministério das Cidades - MCid, em 2003, foi incorporado o conceito de mobilidade urbana, já utilizado em outros níveis de governo e em países europeus, ao correlato transporte para designar políticas públicas que contemplam a circulação de pessoas e bens nas cidades. Partiu-se da compreensão



que é necessário ampliar o escopo e pensar nas estruturas, localizações, dinâmica urbana e até motivações pessoais ou de grupos para definir e ampliar o universo a ser trabalhado.

O novo conceito (mobilidade urbana) é em si uma novidade, um avanço na maneira tradicional de tratar, isoladamente, o trânsito, o planejamento e a regulação o transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção da infra-estrutura viária, das calçadas e assim por diante. Em seu lugar, deve-se adotar uma visão sistêmica sobre toda a movimentação de bens e de pessoas, envolvendo todos os modos e todos os elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos. (BRASIL, 2004c, p. 9)

A definição mais objetiva que foi amplamente difundida nos primeiros anos de atuação do MCid é que a "mobilidade urbana é o resultado da interação dos deslocamentos de pessoas e bens entre si e com a própria cidade". A mais atual, não necessariamente mais bem elaborada, é a que se encontra consolidada no Projeto de Lei n.º 1.687/2007, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana e dá outras providências, que menciona: "condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano".

Especialmente essa última definição nos apresenta um dos problemas associados ao entendimento do termo mobilidade urbana. Não é razoavelmente possível determinar ou medir de forma integrada como são as condições em que se realizam deslocamentos nas cidades. Gomide (2003, p.12) utiliza o índice de mobilidade urbana, expressão do número médio diário de viagens realizadas por cada habitante, como uma forma de medição e instrumento de planejamento. Esse índice, apesar de servir como referência, desconsidera tanto a motivação das pessoas, intenção, quanto a facilidade em que se realizam os deslocamentos. Nesse sentido não deve ser considerado como instrumento único e suficiente. Por essa razão devemos considerar e compreender o papel da dinâmica urbana e o conceito de acessibilidade, como veremos adiante, que devem ser utilizados



também como referências para o entendimento do que é mobilidade urbana.

No caso da dinâmica urbana, um princípio básico é compreender os modos de produção/reprodução da circulação urbana como uma relação entre fixos e fluxos. Para Duarte, os fixos, lugares de permanência, e os fluxos, lugares de passagem, devem ser entendidos de forma articulada e na sua inter-relação está o próprio entendimento da circulação em si. Mas, a mobilidade urbana não pode ficar restrita aos aspectos da forma.

O movimento das pessoas, do qual decorre também a circulação das coisas e das idéias, confere às cidades uma dinâmica própria, intrínseca ao fenômeno urbano. Trata-se de um movimento simultaneamente mecânico e interativo de intercâmbio e comunicação que faz da cidade 'obra e ato perpétuos', como nos diz Henri Lefebvre. Essa obra perpétua envolve a tudo e a todos num movimento (contínuo-descontínuo) incessante que resulta das ações individuais e coletivas empreendidas pelo território, e a partir do território, através das redes de circulação disponíveis. (DUARTE, 2006, p.35)

As redes de circulação são configuradas basicamente pelo sistema viário e pelo planejamento, implantação e operação dos serviços de transporte público coletivo, transporte aquaviário de passageiros, fretamento, transporte escolar, táxi, moto-táxi e transporte urbano de carga. Essas redes são do campo do transporte e reforçam-no não como objeto principal, mas como elemento constituinte da mobilidade urbana.

Avançando para o conceito de acessibilidade urbana, Vasconcellos (2001, p.40), diz que uma visão restrita da mobilidade é vê-la como a habilidade de movimentar-se, em decorrência de condições físicas e econômicas. A ser analisada dessa maneira, não seria possível definir por que e como a mobilidade é exercida pelas pessoas ou, em outras palavras, a análise restrita da mobilidade não permite evidenciar as dificuldades de locomoção como: gasto excessivo de tempo nos deslocamentos, grandes distâncias a serem



percorridas, disponibilidade de meios de transporte e facilidade de alcançar os pontos de destino.

Derivado da necessidade de um entendimento mais amplo, Vasconcellos propõe uma definição que relacione a mobilidade com o conceito de acessibilidade.

Este enfoque mais amplo requer a análise da conexão entre a oferta do sistema de circulação e a estrutura urbana, como elementos interdependentes. Requer também a análise da conveniência e da acessibilidade econômica dos meios de circulação, bem como da compatibilização entre o tempo disponível dos indivíduos e as horas de operação das atividades de destino das viagens. Este conjunto complexo de determinantes faz da acessibilidade um conceito muito mais abrangente do que o da mobilidade simples e o único capaz de capturar o padrão de deslocamentos - e da reprodução social de forma conveniente. (VASCONCELLOS, 2001, p.41)

A acessibilidade urbana reflete sempre a facilidade de alcance, seja na escala da rua, do bairro ou da cidade, às construções e equipamentos urbanos desejados e será considerada não como um conceito conflitante, mas complementar ao entendimento da mobilidade urbana.

Ainda que a noção de mobilidade possa remeter, em sua plenitude, a conceitos afetos a campos diversos como a geografia, transportes, economia, ciência política ou sociologia o que se pretende aqui é focar o tema de mobilidade nos aspectos relacionados a arquitetura e urbanismo. A partir dessa escolha, considera-se que a circulação das pessoas e bens na cidade esta intimamente relacionada como causa e conseqüência do crescimento e expansão das cidades, da concentração em áreas centrais e da distribuição espacial das atividades no território.



## 2. Mobilidade e desenvolvimento urbano

Ao isolar a circulação do ambiente construído, o pragmatismo tecnocrático se torna incapaz de compreender a natureza deste movimento perpétuo que anima e participa do processo de produção da cidade. Ocorre, assim, um divórcio entre a circulação e a cidade. De um lado, os arquitetos e urbanistas, ocupados com o planejamento e desenho e o desenho do espaço, de outro, os engenheiros de transporte e trânsito, ocupados com o desenho e o planejamento do tempo. (DUARTE, 2006, p. 27)

Ao falar do descasamento entre transportes e planejamento urbano, Duarte sugere o necessário exercício de abordagem integrada da circulação humana que requer análises qualitativas que superem a vão além dos tradicionais dados numéricos. Um caminho para tal exercício pode ser dar por meio da ampliação do foco em veículos e infraestrutura ao foco em pessoas e cidades. Sob essa visão fácil entender a mobilidade das pessoas nas cidades como um problema de desenvolvimento urbano. Ademais, uma breve abordagem sobre a evolução das cidades e os transportes pode nos sugerir outros aspectos constituintes do problema, especialmente aqueles da relação entre pessoas e espaços de circulação.

Um regresso não muito longínquo nos leva às cidades pré-industriais, maior período na existência da espécie humana, onde a mobilidade era exercida por meio da força motriz dos animais ou pelo ritmo do caminhar das pessoas. As cidades não eram muito extensas e suas ruas constituíam não só local de passagem, mas da conversa, troca e permanência. Havia então a possibilidade do encontro e da vida em comunidade em todos os espaços ao ar livre.

Com as transformações decorrentes da Revolução Industrial, que trouxe nova lógica produtiva e promoveu aglomeração de pessoas em grandes cidades, começou também um processo de mudanças significativas nos padrões, modos e formas de circulação urbana. Duarte faz referência ao "projeto de modernização da Europa" (Paris de *Haussmann* e Barcelona de *Cerdá*) e reflete sobre as relações



identificadas entre circulação urbana e configuração sócio espacial das cidades. Segundo ele:

A distinção entre a cidade tradicional e a cidade moderna fundamenta-se, basicamente, na ruptura ocasionada pela introdução da racionalidade industrial na produção do espaço. O divisor de água encontra-se nas grandes transformações ocorridas nas cidades do século XIX, quando se consolidam as bases materiais para o surgimento de uma nova cultura urbana, associada a uma nova escala de cidade. (DUARTE, 2006, p. 45)

A partir do século XX, tendo como fundamento a introdução da racionalidade na produção dos espaços, o mundo foi apresentado aos postulados do Movimento Moderno que preconizavam, especialmente por meio da Carta de Atenas, o desprezo pelas cidades antigas, reafirmação da modernidade industrial e a especialização do território em espaços fragmentados. No caso da função Circular a prerrogativa era a introdução do automóvel e exercício ilimitado da velocidade e fluidez. Jane Jacobs (2001) desenvolve uma crítica contundente aos princípios e objetivos que moldaram o planejamento urbano dessa época e diz que o período de evolução do automóvel como transporte cotidiano correspondeu precisamente ao período durante o qual o ideal de anticidade foi elaborado arquitetônica, sociológica, legislativa e financeiramente.

Desde então as cidades continuaram a crescer e os aspectos negativos do processo de urbanização, também com reflexos na mobilidade urbana, foram se enraizando no seio da sociedade, o que nos aproxima do período contemporâneo.

[...] acrescente-se que a transição da cidade moderna para a cidade contemporânea ocorre num tempo marcado pelos efeitos da globalização da economia capitalista, levada a cabo ao longo das últimas décadas, em que se verifica uma brutal concentração da renda e o agravamento das desigualdades sociais. O fosso econômico e social estabelecido entre as classes dominantes e as classes dominadas se expressa na configuração espacial de cidade contemporânea sob a forma de guetos. É a



cidade das barricadas, das fortalezas amuralhadas, das casamatas, das cidadelas. Nesta cidade, ricos e pobres encontram-se espacialmente segregados (DUARTE, 2006, p. 129)

O processo de urbanização excludente promoveu a expansão das fronteiras urbanas de forma não planejada. O espraiamento urbano - crescimento horizontal - relegou áreas afastadas dos centros para assentamentos humanos com baixas condições de habitabilidade e acesso aos serviços urbanos, inclusive de transportes para as populações de baixa renda. Por outro lado, condicionou aos de maior renda o uso do automóvel como alternativa única de deslocamento. Esse crescimento horizontal promoveu também aglomerações por agregação de tecidos urbanos e fez com que as necessidades de circulação assumissem grande escala passando a ser objeto de cunho regional. Na publicação Sistematização do Seminário de Mobilidade Urbana em Regiões Metropolitanas encontramos uma boa definição desse processo:

O crescimento principal de fato se deu por expansão horizontal, ou seja, pela agregação de novos territórios ao tecido urbano, e nesse sentido as possibilidades de expansão apresentavam-se menos limitadas. Assim, as maiores cidades, aquelas que mais concentram oportunidades, transbordaram os limites de sua jurisdição, envolvendo-se, misturando-se com as cidades vizinhas, com os Municípios vizinhos, em megaconurbações. O processo de urbanização no Brasil confunde-se com o da formação de regiões metropolitanas e desde a sua gênese traz a marca do binômio concentração/exclusão que caracteriza nossa formação social, política e territorial. (BRASIL, 2004d, p. 8)

As áreas centrais, em decorrência da concentração de atividades e atração de pessoas, e os corredores de tráfego foram os espaços mais acometidos pelos problemas da circulação motorizada.



## 2.1 Panorama dos transportes

As cidades cresceram e as populações se concentraram em grandes centros urbanos. Em 1950, 36% da população brasileira viviam em cidades e em 2005 essa porcentagem atingiu os 82%. Com o aumento da população, crescimento das cidades e novas formas produtivas veio também o aumento do número de deslocamentos e a necessidade de velocidade de produção e reprodução constituiu ambiente favorável para introdução dos veículos motorizados, em especial o automóvel. Em 1990 havia média de 0,124 veículos por habitante - inclui todos os motorizados - e em 2008 esse número passou a 0,283. Vale comentar o exemplo de São Paulo, cidade global, onde nos últimos 10 anos a população cresceu 12% e a frota de automóveis cresceu 73%. Vemos que não só cresceram a população, número de deslocamentos e veículos motorizados, mas que os automóveis, melhor dizendo, as pessoas se deslocando em automóveis, tomaram forma de principais protagonistas da mobilidade urbana nesse processo.

Há uma série de fatores para caracterizarmos, sem margem de erro, que nosso país urbano é (des)organizado para a circulação por automóvel. Por exemplo, desde políticas rodoviaristas de governo - Washington Luis: governar é construir estradas, passando pelo valor simbólico assumidamente elitista, até o papel que a indústria automobilística representa para a economia nacional. Os efeitos dessa conjuntura convergiram para que as cidades fossem tomadas de assalto pelos automóveis gerando congestionamentos de trânsito como faceta mais visível desse modelo perverso. A respeito da ocupação de espaço, só para não falar de outras externalidades negativas, sabemos que automóveis ocupam 58,3% do espaço viário e transportam somente 20,5% das pessoas enquanto os ônibus ocupam 24,6% do espaço e transportam 68,7% do total de passageiros em circulação. Ocorre assim uma verdadeira apropriação privada do espaço coletivo que abre caminho para a negação à cidade.

Duarte, ao falar do período do Milagre Econômico dos anos 60 e 70 que ratificou a opção rodoviarista, depõe sobre o sucateamento do transporte público que hoje é um dos fatores que condiciona ao uso do automóvel.



A oferta de transportes públicos não ocorreu, entretanto, na mesma proporção em que crescia a demanda. A precarização do transporte ferroviário e o desmantelamento das linhas de bonde existentes nas cidades brasileiras consagraram o ônibus como modalidade principal do transporte público de passageiros. Lastimavelmente, as concessões para exploração das linhas de ônibus não se fizeram acompanhar dos indispensáveis investimentos em mecanismos de controle, por parte do poder público, que assegurassem a boa qualidade do serviço prestado a população. (DUARTE, 2006, p.24)

Ainda, segundo Nazareno (AFFONSO, 2009) "o transporte público [...] recebe seu primeiro golpe, quando a Constituição passa a competência para os municípios investirem e gerirem os transportes públicos, sem prover os recursos condizentes". Nesse contexto, continua ele, "houve o fim dos bondes, as ferrovias foram sucateadas, e os ônibus perderam 20 bilhões de passageiros entre 1992 e 2005".

Somados a esses há outros fatores que colaboram para a ineficiência do transporte público tais como a escassez de investimentos dos governos, concorrência com o transporte clandestino e, principalmente, aqueles relacionados com a operação: baixa velocidade operacional por causa dos congestionamentos; tempos de viagens relativamente longos; aumento dos custos operacionais; aumento de tarifas; e maior irregularidade no atendimento.

Mas não são só os automóveis privados e o transporte público as partes constituintes do panorama dos transportes. Historicamente foram relegados os pedestres, ciclistas e pessoas com deficiência nas políticas de transportes. Hoje ganha extrema relevância o aumento da frota de motocicletas que, segundo Carlos Henrique Ribeiro de Carvalho (CARVALHO, 2009), cresce mais que a de automóveis: 19% a.a. contra 9% a.a respectivamente. Essa realidade pode mudar muito rápido o padrão de mobilidade nas cidades brasileiras, inclusive também com reflexos negativos como aumento no número de acidentes e na poluição sonora e atmosférica.



Em termos de dados, o Sistema de Informações da Mobilidade Urbana da Associação Nacional de Transportes Públicos <sup>50</sup> - ANTP - é uma das principais plataformas sobre transportes público e tráfego urbano no Brasil. Suas informações são úteis para demonstrar que o problema da mobilidade pode ter origens distintas e matrizes específicas, a depender dos portes de cidades, requerendo, portanto, abordagens e políticas sensíveis às diferentes realidades e necessidades.

Tais fatos mostram uma visão geral sobre a decadência do transporte público e prevalência do transporte privado. Cabe repensar a circulação por automóvel e o aumento recente do uso de motocicletas, principalmente no que eles têm de negativo a respeito de emissão de poluentes, acidentalidade no trânsito e ocupação dos espaços das cidades.

### **3. Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável - PNMUS**

Para efeitos de contextualização é importante mencionar a evolução recente da atuação do Governo Federal no tema dos transportes urbanos. Em 1968 foi criado o Grupo Executivo para Integração da Política de Transportes - GEIPOT que em parceria com a Empresa Brasileira de Transportes Urbanos - EBTU, criada em 1975, foi responsável pela execução da política federal de transportes urbanos. Desde então foram elaborados estudos e planos e executados diversos projetos nas mais diversas partes do país. Em 1991 a EBTU foi extinta e o GEIPOT permaneceu com atividades restritas até sua extinção em 2001. Desde então os transportes urbanos vieram recebendo tratamento de maneira pontual, quando muito, de forma dissociada das demais políticas de desenvolvimento urbano.

O problema do transporte urbano voltou a ser tratado no governo federal em 2000 por meio da criação do Grupo Executivo de Transporte Urbano - GTrans então vinculado à Secretaria Especial de

---

<sup>50</sup> Disponível em: < <http://portall.antp.net/site/simob/default.aspx> > Acesso em: 13 de ago. 2010.



Desenvolvimento Urbano - Sedu/PR. Segundo Gomide os fatos que levaram à criação do grupo foram:

As mudanças verificadas na dinâmica da ocupação urbana no Brasil, com maior crescimento da periferia, que geraram uma demanda de rede de transporte distinta da construída; o crescimento do transporte individual e do transporte coletivo informal; a sobrecarga do sistema viário das cidades, reduzindo a fluidez do tráfego e diminuindo a velocidade, o conforto e a regularidade do transporte coletivo; e o elevado número de mortes por atropelamento. (GOMIDE, 2008, p. 12)

Essas motivações não seriam muito distintas daquelas que futuramente dariam substância a formulação da Política Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana no escopo do MCid, salvo pelo acréscimo de pontos como os custos sociais, ambientais e econômicos do atual modelo de mobilidade urbana; baixa capacidade de investimento público; baixa integração setorial, institucional e territorial das políticas urbanas; e fragilidade da regulação dos serviços de transporte coletivo.

Em 2003, com a criação do MCid, foram reunidas as políticas de desenvolvimento urbano num mesmo órgão com o objetivo de integrar as ações diretamente incidentes sobre as cidades e com a intenção de reverter o processo de urbanização excludente e combater os passivos da urbanização acelerada. Como consequência desse processo foi construída e aprovada a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano - PNDU - sob a qual estão integradas como partes constituintes as demais políticas setoriais do MCid.

Dos princípios estruturantes da PNDU há um que merece destaque - Direito à Cidade - por sintetizar a visão integrada dos problemas da cidade. Esse princípio foi assim definido:

Todos os brasileiros têm direito à cidade, entendido como direito à moradia digna, a terra urbanizada, ao saneamento ambiental, ao trânsito seguro, à mobilidade urbana, à infra-estrutura e aos serviços e equipamentos urbanos de qualidade, além de meios de geração de renda e acesso à educação, saúde, informação, cultura,



esporte, lazer, segurança pública, trabalho e participação. (BRASIL, 2004, p. 77)

Os princípios e diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável - PNMUS - foram coadunados aos da PNDU e construídos no escopo da participação popular promovida na realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, em 2003, e referendados pela sua instância colegiada de natureza consultiva e deliberativa, o Conselho das Cidades. No Caderno 6 do MCid, a política setorial foi definida da seguinte forma:

Em síntese, a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável tem por objetivo promover a mobilidade urbana sustentável, de forma universal, à população brasileira, promovendo ações articuladas entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com a participação da sociedade. As diretrizes da política visam contribuir para o crescimento urbano sustentável e a apropriação justa e democrática dos espaço públicos, promovendo e apoiando a circulação segura, rápida e confortável, priorizando os transportes coletivos e os meios não-motorizados (BRASIL, 2004b, p.51)

### 3.1 Implementação da PNMUS

A Constituição Federal de 1988 - CF, consagrou o município como membro integrante do conjunto federativo brasileiro e delegou-lhe autonomia política, legislativa, administrativa, financeira e organizativa. Embora os municípios possuam responsabilidade sobre assuntos de interesse local, como o caso do transporte urbano, há competências comuns entre os demais entes federados, especialmente no âmbito da pactuação para implementação das políticas públicas.

É atribuição de todos os entes federados zelarem pela guarda da CF, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público, Art. 23, inciso I, além de garantirem e assegurarem o exercício dos direitos sociais e individuais, incluindo-se nesse último o direito de ir e vir que é definido na Declaração Universal dos Direitos Humanos e incorporado ao *status* da



nossa carta magna. No que diz respeito ao âmbito de atuação do MCid, fica definido pela CF que é competência da União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos, Art. 21, inciso XX. Aos municípios compete organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial, Art. 30, inciso V.

Os Estados têm competência residual com relação aquelas exclusivas da União e dos Municípios. A eles compete instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, Art. 25, § 3º. Com base nesse artigo, a organização e prestação dos serviços de transporte coletivo intermunicipal ficam condicionados a instituição das entidades previstas no artigo 25 ou por meio dos consórcios públicos e convênios de cooperação previstos no artigo 241 da CF. No entanto foi a Lei Federal nº. 11.107/2005 que representou um grande avanço na cooperação federativa:

A Lei nº. 11.107, de 2005 instituiu as normas gerais de contratação de consórcios públicos sanando uma lacuna legal que dificultava a atuação consorciada dos municípios entre si, [...]. Assim, as poucas tentativas de prestação de serviços em conjunto por mais de um município ficavam restritas à criação da região metropolitana que, por sua vez, dependia de lei complementar do estado, ou a associação civil sem fins lucrativos, de natureza privada, que sua fragilidade jurídico-institucional somente se prestava a promover a articulação e os esforços conjuntos dos entes municipais. (BRASIL, 2007, p.10)

Não é nas definições da CF sobre os serviços de transportes que se resume adequadamente os assuntos afetos à mobilidade urbana. É obrigatório também zelar pelo cumprimento dos artigos 182 e 183,



Capítulo II Da Política Urbana, da CF e da Lei Federal n.º 10.257/2001, Estatuto da Cidade, que os regulamenta.

Do entendimento da PNMUS, a partir dos princípios e diretrizes expostos no Caderno 6, passaram a ser implementadas as estratégias, instrumentos, programas e ações da Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana - Semob, do MCid por meio de apoio financeiro, técnico e institucional aos demais entes da federação. Desde 2003 alguns avanços foram alcançados como: (i) execução do apoio financeiro por meio dos Programas Mobilidade Urbana, PROMOB e PRÓ-TRANSPORTE; (ii) execução de fomento por meio dos Programas Bicicleta Brasil e Brasil Acessível; (iii) institucionalização da discussão do barateamento de tarifas; (iv) atividades de capacitação de corpo técnico e desenvolvimento institucional; e (v) proposição do Projeto de Lei n.º 1.689/2007. As discussões mais recentes que ainda estão em fase de formulação são o apoio às obras de infraestrutura de mobilidade urbana nas cidades sede da Copa - 2014 e a segunda etapa do Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2.

### **3.2 Projeto de Lei n.º 1.657/2007**

Vimos que um dos fatores usualmente atribuídos ao sucateamento do transporte público é a ausência de regulamentação adequada seja por fragilidade institucional ou ausência e precariedade dos contratos de permissão ou concessão. A União, por meio do MCid, encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 1.687/2007, de autoria do Poder Executivo, que "Institui as diretrizes da política de mobilidade urbana e dá outras providências"<sup>51</sup>. Esse PL foi encaminhado em agosto de 2007 após um longo processo de discussão com a sociedade e aprovação do Conselho das Cidades. Em outubro de 2009 uma revisão foi sugerida por entidades ligadas ao Comitê Técnico de Trânsito, Transporte e Mobilidade Urbana que trabalhou e submeteu proposta de alteração ao pleno do Conselho. Desse trabalho resultou a Resolução Recomendada n.º. 81 do Conselho das Cidades que recomenda ao MCid o encaminhamento ao Congresso Nacional das propostas de aperfeiçoamento do PL 1.687/2007.

---

<sup>51</sup> Hoje o PL 1.687/2007 está apensado ao Projeto de Lei 694/1995 que "Institui as Diretrizes Nacionais do Transporte Coletivo Urbano e dá outras providências"



A importância do PL 1.687/2007 com relação à gestão da mobilidade no âmbito municipal pode ser depreendida da interpretação do Diretor de Regulação e Gestão, à época, Alexandre Gomide:

[...] o entendimento do problema que motivou a formulação das diretrizes da política de mobilidade urbana se apoiava tanto na necessidade de uma reforma regulatória nos serviços de transporte urbano quanto na mudança institucional no ambiente da mobilidade urbana [...]. Um dos pressupostos do projeto é que a existência de regras claras com instituições adequadas (em contraposição à discricionariedade de políticos e burocratas) contribuiu para a consistência das políticas do setor, mantendo sua continuidade, estabilidade e coerência, reduzindo custos de transação. (GOMIDE, 2008, p. 24)

A necessidade de regulação dos serviços de transporte público se dá pela incapacidade do mercado de promover uma solução que atenda às necessidades de todos. Nesse caso os poderes públicos devem interferir seja pela provisão direta do serviço ou pela regulação das atividades concedidas à iniciativa privada.

#### **4. Possibilidades da arquitetura e urbanismo**

Uma corrente adequada às necessidades de trabalhar a mobilidade urbana nas cidades converge à retomada dos espaços públicos pelas e para as pessoas em lugar dos automóveis. Veremos que há uma série de possibilidades no campo da arquitetura e urbanismo.

A idéia básica da integração entre uso do solo e transportes está expressa da seguinte maneira:

“La distribución espacial de la vivienda, el trabajo, los lugares de compra, los lugares de recreación, y otras actividades determinan las distancias de viajes promedios en el transporte urbano. Alta densidad de población, además de una mezcla de uso del terreno para varias actividades sociales y económicas, mantienen las distancias cortas entre orígenes y destinos de los viajes urbanos” (GTZ, 2002, p.3).



Segundo Silva (2009), as diretrizes básicas para o tratamento da mobilidade através do planejamento urbano são: (i) promover a diversificação de usos de forma a alocar espaços de residência e trabalho com proximidade a espaços de serviços, comércio e lazer para redução das necessidades de uso do transporte coletivo e motorizado, (ii) descentralizar equipamentos públicos de forma a desconcentrar convergência de pessoas em pólos atratores de viagens, (iii) promover consolidação de sub-centros já existentes e desenvolvimento de novas centralidades de forma a desconcentrar convergência de pessoas em centros de cidade, e (iv) promover ocupação de vazios urbanos de forma a otimizar utilização dos sistemas de transporte existentes e reduzir necessidades de grandes deslocamentos - reversão do *urban sprawl*.

Essas diretrizes devem ser consolidadas nos planos diretores e planos de mobilidade urbana de forma a orientar ações para os anos futuros. Os instrumentos urbanísticos potenciais são o macrozoneamento, leis de uso e ocupação do solo e regulamentação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Estudos da União Internacional dos Transportes Públicos (UITP, 2002) mostram que quanto menor for a densidade populacional (hab/ha), menor será a porcentagem de deslocamentos em transporte público e não motorizado e maiores serão os gastos dispensados ao setor de transportes e infraestrutura. A GTZ, empresa alemã de cooperação para o desenvolvimento sustentável, mostra entre cidades asiáticas, européias e dos Estados Unidos. Nestas últimas, mais espalhadas, existe maior extensão viária, menor porcentagem de uso do transporte não motorizado, maior uso do automóvel e menor porcentagem de uso do transporte público (GTZ, 2002, p. 5). Esses dados exemplificam como é a interdependência entre densidade populacional, forma da cidade e uso dos transportes.

No campo do desenho urbano, projetos de bairros, loteamentos e revitalizações, não podemos deixar de incluir espaços para a circulação não motorizada. Para a bicicleta, embora seja veículo e como tal tenha direito de utilizar o espaço viário destinado aos automóveis, há possibilidades de projeto e implantação de



infraestrutura em forma de ciclovias, ciclofaixas e espaços compartilhados; em todos os casos deve ser dar especial atenção de projeto a respeito de segurança, dimensionamento, acabamentos, sinalização e paisagismo. Para as pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida não se trata mais de sensibilização, mas sobre o direito reconhecido de ir e vir. Desde 2004, de acordo com o Decreto Federal n.º 5.296/2004, em todas as intervenções urbanas, seja de reforma ou construção, deve ser garantida a acessibilidade para as pessoas com deficiência e restrição de mobilidade de forma a permitir a livre circulação e permanência com autonomia e segurança. Lembrando que quando cuidamos do trânsito das pessoas com deficiência estamos cuidando também dos pedestres que geralmente são relegados a segundo plano.

Outra possibilidade é a utilização das técnicas de moderação de tráfego que permitem redividir os espaços viários e torná-los atraentes e seguros para os atores da circulação urbana. Por meio de interferências físicas é possível reduzir a velocidade do tráfego motorizado e promover a reversão de domínios, do automóvel aos não motorizados.

## **5. Considerações finais**

Vamos entender mobilidade e acessibilidade urbana como partes do urbanismo que dizem respeito a circulação de pessoas e bens nas cidades tendo como substrato o sistema de transporte e como motivação as interfaces com as demais funções urbanas como alocação de habitações, serviços, comércio, equipamentos públicos e locais de trabalho. Mobilidade tem relação com continuidade de movimento. Acessibilidade tem relação com facilidade de alcance.

Enquanto não mudar a realidade da exclusão urbana e não forem enfrentados os problemas reais, como a lógica de mercado aplicada ao transporte público, ainda haverá exclusão de determinadas parcelas da população no acesso aos transportes e as localidades nas cidades. No Brasil, país em desenvolvimento, predomina a desigualdade social e isso se reflete também no acesso aos meios de transporte. Dados do Movimento pelo Direito ao Transporte (MOVIMENTO..., 2009) indicam que 37 milhões de brasileiros são excluídos do sistema de transporte



público por falta de condições econômicas para arcar com as despesas. Sem contar com os custos de poluição e acidentes de trânsito que são provocados pela minoria da população que usa automóvel e são pagos por todos da sociedade. Políticas públicas devem ser, por definição, direcionadas, elaboradas e implementadas pelo bem do público em geral. Devem ser no mínimo redistributivas.

Reconhecidamente o uso indiscriminado do automóvel está na raiz da crise da mobilidade nas cidades. A importância da indústria automobilística para a economia do país representa um dilema que dificulta a mudança desse modelo atual. Apesar de a PNMU fomentar o uso racional, e de não se opor a posse, mas ao uso, a política macroeconômica incentiva a todo custo a produção e comercialização, fato que leva ao aumento do número de automóveis em circulação. Recentemente o Presidente da República declarou: "Mas ainda não é o pobre que tem carro (referindo-se ao recorde de vendas) - e eu quero que o pobre tenha carro também. Então, que nós, prefeitos e governadores, façamos mais ruas." <sup>52</sup> Se os governantes continuarem com a lógica de oferecer infraestrutura, haverá cada vez mais espaço para a introdução de veículos e cada vez mais necessidade de aumentar o espaço a eles destinado, como num ciclo vicioso. Até o momento que não sobre mais espaço para as pessoas.

Sobre a PNMU vale destacar três pontos. O primeiro é que a proposição do PL 1.687/2007 representou um ponto de inflexão com relação à mobilidade urbana e aos transportes públicos. Como a competência de organizar e prestar o serviço de transporte coletivo é dos municípios, a União veio cumprir seu papel promovendo a instituição de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana e legislando sobre o tema dos transportes, como atribui o inciso XI do artigo 22 da CF. Essa atitude representou uma tentativa de mudança e estabelecimento de regras por meio da construção de um marco legal. Segundo, a Semob passou por mudança de direção em 2005 e isso interrompeu o fluxo de planejamento e execução antes posto em

---

<sup>52</sup> Discurso do Presidente durante cerimônia de assinatura de contratos para implementação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, em 08 de março de 2010. Disponível em: < [http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf\\_discursosdata.cfm](http://www.info.planalto.gov.br/exec/inf_discursosdata.cfm) > Acesso em: 13 abr. 2010.



andamento. Tal fato é um instrumento legítimo do exercício da democracia que institui continuamente distintos ciclos derivados do sistema político. O aspecto negativo dessa prática é que encadeia quebra de rumos, retrabalho e morosidade até que novas diretrizes sejam postas em prática. Fato é que, a exceção do PAC das Cidades-sede da Copa 2014 e o anúncio do PAC 2, não tivemos avanços significativos em ações de impacto nos últimos anos. Terceiro, o papel de apoiar financeiramente os demais entes federados para implantação de infraestrutura tem sido desempenhado ainda de forma muito tímida. Exemplo disso é a escassez de recursos, baixa execução de obras e menor aporte de investimentos de comparada às políticas de habitação e saneamento também deste Ministério.

Em janeiro de 2010 foram anunciados recursos na ordem de R\$7,68 bilhões para investimentos em transportes no PAC das Cidades-sede da Copa 2014 e em março de 2010 foi lançada a segunda fase do Programa de Aceleração do Desenvolvimento - PAC 2 que prevê investimentos na ordem de R\$24 bilhões para mobilidade urbana e pavimentação. Com a ampliação de recursos direcionados à mobilidade urbana podemos estar vivenciando um momento de inflexão na destinação de recursos federais para os transportes. De toda a forma, os R\$31,68 bilhões reservados representam muito pouco perto dos R\$146,3 destinados para habitação e saneamento apenas no âmbito da primeira fase do PAC entre 2007 e 2010 <sup>53</sup>.

O papel do transporte público, tal como sugerido no título deste artigo, é certamente o estruturante da mobilidade e acessibilidade nos municípios. Conforme pudemos perceber cabe à União estabelecer as diretrizes e apoiar ações que estejam alinhadas às mesmas. Então, ainda que haja a política nacional bem definida e em perfeito estado de estabelecimento no âmbito da União é necessário efetivar o pacto federativo para que a mesma se capilarize nos demais entes da federação de forma a tornar produtivo e real o processo de transformação da mobilidade urbana nas cidades.

Para que a mudança comece a acontecer é necessária participação de todos. Desde os cidadãos que exercem controle social sobre as

---

<sup>53</sup> Informações disponíveis em: [www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/ApresPACmiriamcidades.ppt](http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades/biblioteca/ApresPACmiriamcidades.ppt)> Acesso em 18 mar. 2010.



políticas públicas e fazem escolha no uso dos meios de transporte disponíveis até os governantes de tem a responsabilidade de engrenar a máquina de planejamento, regulação, gestão e operação dos sistemas de transporte e desenvolvimento urbano.

## 6. Referência Bibliográficas

AFFONSO, Nazareno S. Automóveis e sustentabilidade. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 53, p. 27, ago. 2009.

BALBIM, Renato. **Práticas espaciais e informatização do espaço da circulação: Mobilidade cotidiana em São Paulo**. 2003. 597f. Tese (Doutorado em Geografia Humana). Departamento de Geografia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Espalhafato Comunicações, 2004a. (Cadernos MCidades, 1)

BRASIL. Ministério das Cidades. **Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável**. Brasília: Espalhafato Comunicações, 2004b. (Cadernos MCidades, 6)

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **PlanMob, construindo a cidade sustentável: caderno de referência para elaboração de plano de mobilidade urbana**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004c. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/transporte-e-mobilidade/biblioteca>> Acesso em: 13 abr. 2010.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **Sistematização do seminário de mobilidade urbana em regiões metropolitanas**. Brasília: Ministério das Cidades/BNDES, 2004d.



BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Transporte e da Mobilidade Urbana. **A licitação e contratação dos serviços de transportes públicos coletivos urbanos**. Brasília: Ministério das Cidades, 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. **Presidência da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)> . Acesso em: 13 abr. 2010.

CARVALHO, Carlos Henrique R. de. Mobilidade sobre duas rodas. **Revista Desafios do Desenvolvimento**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, n. 53, p. 26, ago. 2009.

DUARTE, Cristóvão Fernandes. **Forma e movimento**. Rio de Janeiro: Viana & Mosley: Ed. PROURB, 2006. (Coleção Arquitetura e Cidade)

GOMIDE, A. A. **Transporte Urbano e Inclusão Social: Elementos para Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, 2003 (Texto para Discussão, n. 960).

GOMIDE, A. A. **Agenda governamental e o processo de políticas públicas: o projeto de lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana**. Brasília: IPEA, 2008. (Texto para Discussão, n° 1334)

GTZ. **Planificación de uso del terreno y transporte urbano**. tradução: Newtonberg Publicaciones Digitales. Alemanha, Eschborn: GTZ, 2002.

JACOBS, Jane. **Morte e vida das grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.



MOVIMENTO NACIONAL PELO DIREITO AO TRANSPORTE PÚBLICO DE QUALIDADE PARA TODOS. **Mobilidade urbana e inclusão social.** Brasília:MDT, 2009.

RESENDE, Paulo T. V. de; SOUSA, Paulo Renato. **Mobilidade urbana nas grandes cidades brasileiras: Um estudo sobre os impactos do congestionamento.** Nova Lima: Fundação Dom Cabral, 2009 (Caderno de Ideias ; CI0910). Disponível em: <[http://www.fdc.org.br/pt/saladoconhecimento/Paginas/cadernodeideias.aspx?COD\\_ACERVO=19249](http://www.fdc.org.br/pt/saladoconhecimento/Paginas/cadernodeideias.aspx?COD_ACERVO=19249)> Acesso em: 13 abr. 2010.

SILVA, Claudio O. da. **Cidades concebidas para o automóvel: mobilidade urbana nos planos diretores posteriores ao Estatuto da Cidade.** 2009. 174f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Departamento de Pós Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

UITP. Comissão Geral Transporte e Cidade. **Melhorar a Mobilidade nas Cidades.** Tradução: Estudos, Planeamento e Orçamento do Metropolitano de Lisboa. [s.l.]: UITP, 2000.

VASCONCELLOS. Eduardo A. **Transporte urbano, espaço e equidade.** São Paulo: Annablume, 2001.



## Seção C

# Ordenamento Territorial, Política Regional e Desenvolvimento Municipal



# A Importância da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT) para o Desenvolvimento Sustentável Brasileiro

Júlio Miragaya e Leandro Signori ↗

## 1. Introdução

Nos últimos anos, ganhou expressão na sociedade brasileira o reconhecimento da necessidade de se compatibilizar as formas de ocupação e uso do território com as suas potencialidades. É fato que a compreensão das dinâmicas territoriais exige um exame das singularidades destes processos, cujos desdobramentos constroem o espaço social e moldam o território.

A produção do espaço tem como suporte fundamental a acumulação de capital, que se complementa com condicionantes políticos, sociais, culturais e ambientais, que para atender o interesse da sociedade e o desenvolvimento equilibrado das regiões deve ser objeto de regulação estatal. Para um país com dimensões continentais é imprescindível uma política nacional de ordenamento do seu território, que leve em conta os aspectos normativos e instrumentais.

Mas o que é exatamente o ordenamento territorial? O que se pretende com ele? Para que serve e a quem interessa? O ordenamento do território é um conceito em construção, considerado uma disciplina bastante nova, com várias definições e diferentes perspectivas. Isto se deve em grande parte aos processos diferenciados das experiências políticas de ordenamento territorial dos Estados-Nação.

O documento base do Ministério da Integração Nacional, de subsídios para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial conceitua ordenamento territorial como

“a regulação das ações que têm impacto na distribuição - da população, das atividades produtivas, dos espaços de conservação ambiental, das áreas consideradas como de interesse para a segurança do território nacional, dos equipamentos - e suas tendências, assim como a delimitação

137



de territórios, segundo uma visão estratégica, considerando as ofertas e restrições, mediante articulação institucional e negociação de múltiplos atores” (PNOT, 2006, P. 19).

Do ponto de vista jurídico, o território é a “extensão ou base geográfica do Estado, sobre a qual ele exerce a sua soberania e que compreende todo o solo ocupado pela nação, inclusive ilhas que lhe pertencem, rios, lagos, mares interiores, águas adjacentes, golfos, baías, portos e também a faixa do mar exterior que lhe banha as costas e que constitui suas águas territoriais, além do espaço aéreo correspondente ao próprio território” (HOUAISS, 2004). E sob uma perspectiva normativa e estratégica, o ordenamento territorial é um conjunto de arranjos formais, funcionais e estruturais que caracterizam o espaço, associados aos processos econômicos, sociais, políticos e ambientais que lhe deram origem.

A atual Constituição Brasileira, promulgada em 1988, definiu como sendo competência da União a elaboração e execução de planos de ordenamento territorial. O Brasil, entretanto, não dispõe de um sistema nacional integrado que possibilite uma ação coordenada no nível federal e entre os diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal). A realidade demonstra uma diversidade de planos, programas e projetos sem articulação, mas que geralmente se convertem em ações isoladas, sem efeito multiplicador, e que a União, os Estados ou os Municípios adotam, causando conflitos nos outros níveis. Foi para evitar esta dispersão que a Constituição Federal de 1988 atribuiu à União a definição de diretrizes que sirvam de referencial para a realização de processos que visem à ordenação dos instrumentos existentes de uma forma orgânica e harmônica entre os diferentes níveis.

Uma política nacional de ordenamento do território em suas múltiplas dimensões, representa um desafio, entendendo a sua importância como instrumento de crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento sustentável. Em suma, trata-se de conceber uma proposta estratégica para o território associada a um projeto de nação.



Ao longo da última metade do século XX, vários países formularam suas políticas nacionais de ordenamento do território e criaram órgãos que coordenam a intervenção no território de forma articulada. Todavia o fato de ainda não existir uma política nacional de ordenamento territorial no Brasil não significa que não existam instrumentos e mecanismos para o ordenamento territorial. Se considerarmos as diversas dimensões - político-institucional, físico-biótica, econômica, tecnológica, social e cultural - podem ser relacionados diversos instrumentos, tais como: Zoneamento Ecológico-Econômico; Zoneamento Agrícola; Zoneamento Industrial; Planos de Bacias Hidrográficas; Planos Diretores Municipais; Planos Macrorregionais e Mesorregionais, Plano Nacional de Reforma Agrária entre outros.

A eficácia de seu funcionamento é comprometida, entretanto, pela falta de articulação entre si. Em suma, fica evidente a falta de uma política nacional que permita a articulação entre esses instrumentos e a necessidade da criação de um sistema nacional de ordenamento do território.

## **2. Histórico**

O debate sobre a necessidade de o Governo Federal assumir de forma coordenada ações referentes ao ordenamento do território nacional remonta à década de 1980, quando se deu a concepção do Programa "Nossa Natureza", desenvolvido pela Secretaria de Assessoramento da Defesa Nacional, subordinada ao Gabinete Militar da Presidência da República. O tema viria a se tornar preceito constitucional em 1988, cujo texto da Carta Magna estabelece, em seu Artigo 21, parágrafo IX: "Compete à União elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social".

Em 1990 foi criada a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e, a ela subordinada, a Diretoria de Ordenação Territorial (DOT), que tinha como atribuições cumprir aquele preceito constitucional. A estratégia básica da DOT concentrou-se na elaboração de Planos de Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE). A DOT realizou, entre outros, os seguintes trabalhos: eleição e adequação de conceitos e métodos



que orientariam os trabalhos de Zoneamento Ecológico-Econômico e de Ordenamento Territorial; e Plano de Zoneamento Ecológico-Econômico da Amazônia.

Em 1999, a SAE foi extinta e as suas atribuições referentes ao ZEE transferidas para o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e, a partir de então, os ZEEs vêm sendo realizados de forma sistematizada e continuada, em parceria com os estados e diversos órgãos do Governo Federal. A coordenação das ações de ordenamento territorial não tiveram, contudo, uma clara definição de responsabilidades, no âmbito do Governo Federal, sendo por muitos erroneamente considerada coincidente com as atribuições do Zoneamento Ecológico-Econômico.

Em 2003, a Lei Federal Nº 10.683/03, que estabeleceu as atribuições de cada Ministério, conferiu a responsabilidade sobre o ordenamento territorial ao Ministério da Integração Nacional (MI) e ao Ministério da Defesa (MD). Decorridos mais de 15 anos da promulgação da Constituição Federal e com a responsabilidade que lhe foi atribuída, o MI iniciou no ano de 2004, o processo de elaboração de uma proposta de Política Nacional de Ordenamento Territorial. No ano de 2005 o MI firmou convênio com o Centro de Desenvolvimento Sustentável (CDS) da Universidade de Brasília (UnB) e com a Associação Brasileira das Instituições de Pesquisa Tecnológica (ABIPTI) para a elaboração do "Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial".

O objetivo geral do estudo era instituir a base de entendimento conceitual, metodológica e programática que orientasse o alcance, a abrangência e o escopo de formulação e implementação de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial. Entre os objetivos específicos, podem ser destacados: a) identificar o espectro de concepções e visões conceituais, metodológicas e programáticas que informam as abordagens de ordenamento territorial de parte de agentes governamentais e privados no Brasil; b) identificar os campos de interesse e atuação específicos e as relações funcionais entre ordenamento territorial, desenvolvimento regional e planejamento territorial; c) identificar o papel do Ministério da Integração



Nacional como articulador de diferentes esferas de poder; d) definir a PNOT como uma política de Estado e não apenas de Governo.

Em 2007, tendo este documento como base, o Governo Federal instituiu o Grupo de Trabalho Interministerial (GTI) com a atribuição de elaborar a PNOT. O GTI, coordenado pela Casa Civil da Presidência da República e tendo o Ministério da Integração Nacional como secretaria executiva, era integrado ainda pelo Ministério da Defesa; Ministério do Meio Ambiente, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Cidades e Ministério de Minas e Energia. Em dezembro do mesmo ano o GTI concluiu a elaboração da minuta do Projeto de Lei que institui a PNOT, que foi encaminhada à Casa Civil da Presidência da República para apreciação e posterior encaminhamento ao Congresso Nacional, o que ainda não ocorreu.

### **3.As bases da política**

O objetivo geral da Política Nacional de Ordenamento Territorial é a promoção e articulação de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação racional e sustentável do território nacional, ou seja, direcionar o uso e a ocupação do território em suas várias possibilidades. As suas diretrizes básicas são: a) propiciar uma melhor distribuição da população no território; b) propiciar uma melhor distribuição das atividades econômicas no território; c) gerar uma maior racionalidade econômica no uso e ocupação do território, buscando exploração das potencialidades e maior produtividade; d) melhorar a qualidade ambiental; e e) melhorar a qualidade de vida (maior acesso à terra, ao trabalho, aos serviços públicos etc.). Para efeito dos estudos básicos, foram definidos os seguintes eixos temáticos: a) o padrão de uso e ocupação do território e as principais tendências de transformação; b) avaliação dos impactos de políticas, planos e programas no uso e ocupação do território; c) a contribuição de experiências internacionais e nacionais de ordenação do território; d) avaliação dos impactos da logística e de grandes projetos privados no uso e ocupação do território; e) espaços geográficos sob poder público; e) avaliação do aparato institucional e jurídico-legal na perspectiva da PNOT.



#### **4. Instrumentos de ordenamento territorial**

Um dos principais objetivos do "Documento base para a definição de uma Política Nacional de Ordenamento Territorial" foi a identificação dos diversos instrumentos setoriais, compreendendo políticas públicas, planos, programas e outros instrumentos que impactam o território. Conforme já visto, a inexistência de uma política de ordenamento do território no País não significa a inexistência desses instrumentos. São apresentados em seguida um rol exemplificativo de sistemas, políticas, planos e programas identificados como de destacado impacto no território, e que podem ser considerados como instrumentos de ordenamento territorial:

**Sistemas:** Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC); Sistema Nacional de Recursos Hídricos, Sistemas Municipais de Planejamento entre outros.

**Políticas Setoriais:** Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR); Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA); Política de Desenvolvimento Rural Sustentável (PDRS); Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH); Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); Política de Defesa Nacional; Políticas Marítima Nacional e para os Recursos do Mar;

**Planos setoriais:** Planos Diretores Municipais (e seus instrumentos de gestão territorial urbana); Plano Nacional de Recursos Hídricos; Planos de Bacias Hidrográficas; Plano de Desenvolvimento Territorial Sustentável

**Planos macrorregionais e sub-regionais:** Plano Amazônia Sustentável (PAS); Plano de Desenvolvimento do Nordeste (PDNE); Plano de Desenvolvimento do Centro-Oeste (PDCO); Plano de Desenvolvimento do Semi-Árido (PDSA); Plano de Desenvolvimento Regional Integrado (PDRI); Plano BR-163 Sustentável

**Planos setoriais:** Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT); Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA); Plano Nacional de Energia (PNE).

**Programas com rebatimento territorial:** Programa de Proteção de Terras Indígenas, Gestão Territorial e Etnodesenvolvimento; Programa de Zoneamento Ecológico-Econômico; Programa de Apoio às Comunidades Quilombolas; Programa Nacional de Crédito Fundiário (PNCF); Programa



Nacional de Apoio a Agricultura Familiar (PRONAF); Programa Nacional de Microbacias Hidrográficas e Conservação de Solos na Agricultura; Projeto de Gestão Ambiental Rural (GESTAR); Programa de Áreas Especiais e Corredores Ecológicos; Programa de Agendas 21 Local; Programa de Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural (PROAMBIENTE); Programa de Regionalização do Turismo; Programa Luz para Todos; Programa Especial de Desenvolvimento do Entorno do Distrito Federal (PRORIDE); Programa de Desenvolvimento Social da Faixa de Fronteira; Programa da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO); Programa de Promoção e Inserção Econômica de Sub-Regiões (PROMOVER); Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER); Programa de Incentivo à Irrigação e à Armazenagem (MODERINFRA); Programa de Modernização da Agricultura e Conservação de Recursos Naturais (MODERAGRO); Programa de Desenvolvimento do Agronegócio (PRODEAGRO); Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda (PROGEREN); Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Ferrovias nas Regiões Norte e Nordeste; Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Biodiesel; Programa de Apoio Financeiro a Investimentos em Fontes Alternativas de Energia Elétrica no Âmbito do PROINFRA; Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica; Programa de Fortalecimento e Modernização das Entidades Filantrópicas de Saúde e Hospitais Estratégicos Integrantes do Sistema Único de Saúde - SUS; Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR); Programa de Arranjos Produtivos Locais.

Fundos: Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTTEL); Fundos Constitucionais de Financiamento do Centro-Oeste (FCO), do Nordeste (FNE) e do Norte (FNO); Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA); Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE); Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA); Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT); Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS); Fundo Nacional de Desenvolvimento (FND).



## **5. Diagnóstico do território brasileiro nas diversas dimensões**

No processo de elaboração da PNOT, o ponto de partida foi a identificação das principais questões com forte expressão no território, agrupadas em distintas dimensões, a seguir relacionadas:

### **a) Político-institucional:**

A principal constatação foi à forte desarticulação e dispersão da ação do Estado na gestão integrada do território, muito embora seja um problema que nos anos recentes vem sendo combatido com relativo sucesso. Devem ser citadas também a desarticulação entre as políticas setoriais com impacto territorial, agravada por estratégias conflitantes de políticas públicas, que, muitas vezes, geram expectativas por projetos governamentais e são focos de conflitos territoriais e as dificuldades para o Estado, na promoção da integração espacial dos fluxos econômicos. Ressalta-se ainda que os novos ritmos e localizações de atividades econômicas, articuladas em redes logísticas visando à competição internacional, colocam em xeque a capacidade do Estado nacional promover a integração espacial dos fluxos.

### **b) Econômica:**

A análise do quadro atual brasileiro aponta uma forte concentração espacial das atividades econômicas ao longo do litoral, nas áreas metropolitanas e nas regiões Sudeste e Sul, visto que cerca de 70% do PIB é produzido numa área extremamente reduzida do país, enquanto a maior parte do território nacional é ocupada por municípios que contribuem muito pouco à riqueza nacional, conforme demonstrado na Figura 01.

### **c) Logística:**

O atual "mapa" brasileiro revela territórios dominados por grandes empresas que incorporam, submetem ou excluem os territórios de grupos sociais menos poderosos ou que são substancialmente impactados pela ação de grandes corporações empresariais e que interferem na condição de ocupação de segmentos sociais diversos. Outro marco é a oposição e disparidade entre a logística das grandes empresas e da produção familiar, ou seja, a geopolítica da



corporação baseada na logística, que lhe atribui grande velocidade de crescimento e expansão territorial, contrapõe-se à geopolítica da pequena e média produção, gerando fortes conflitos e exclusão social.

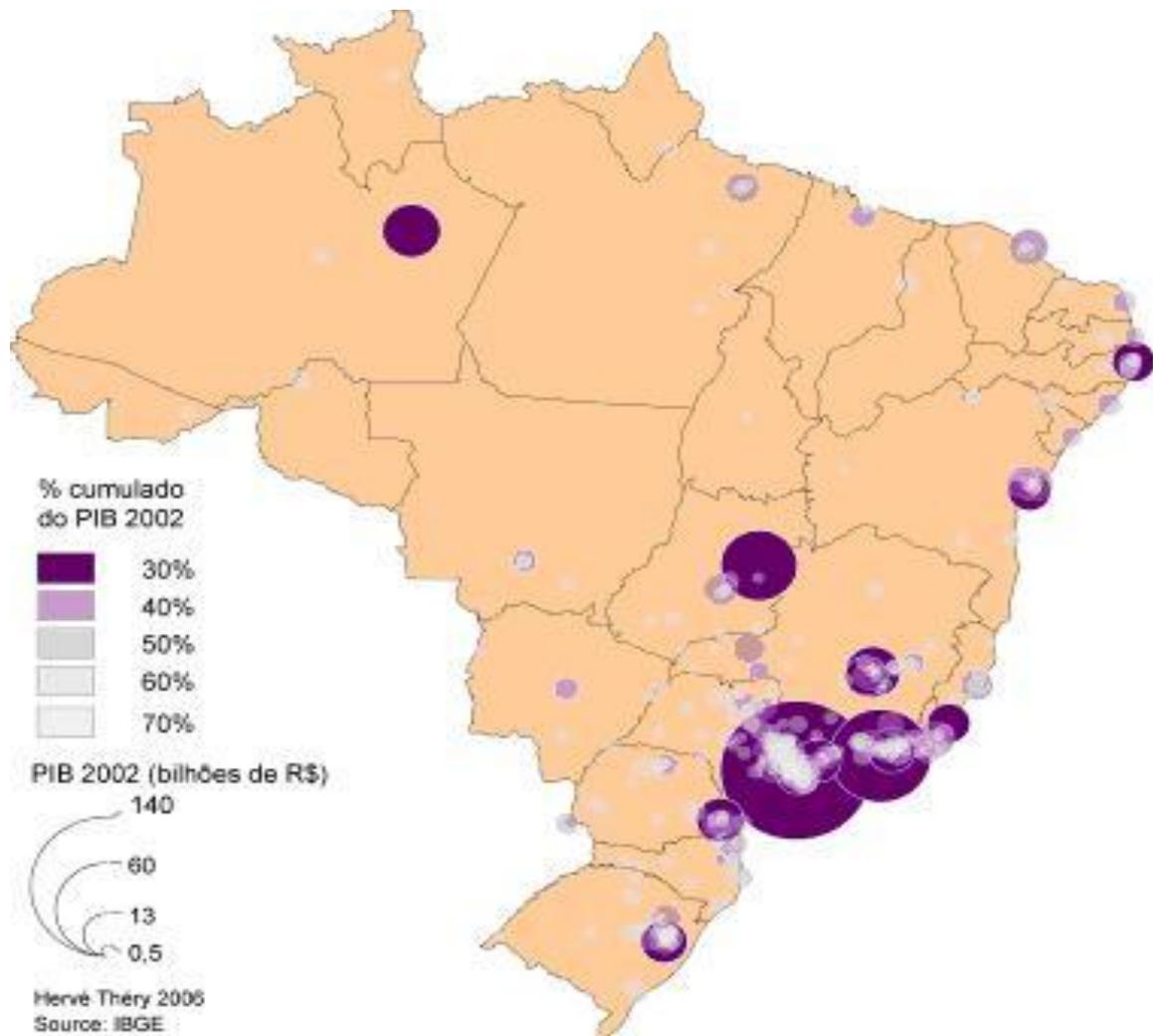


Figura 01: Distribuição do PIB nos municípios  
Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Ademais, observa-se uma forte concentração da malha rodoviária na faixa litorânea acima da concentração das atividades econômicas, sendo a malha de transportes relativamente densa nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste, mas precária nas regiões Centro-Oeste e



Norte, em proporção abaixo da real participação destas regiões na produção de produtos agrícolas e industriais, conforme demonstrado na Figura 02.

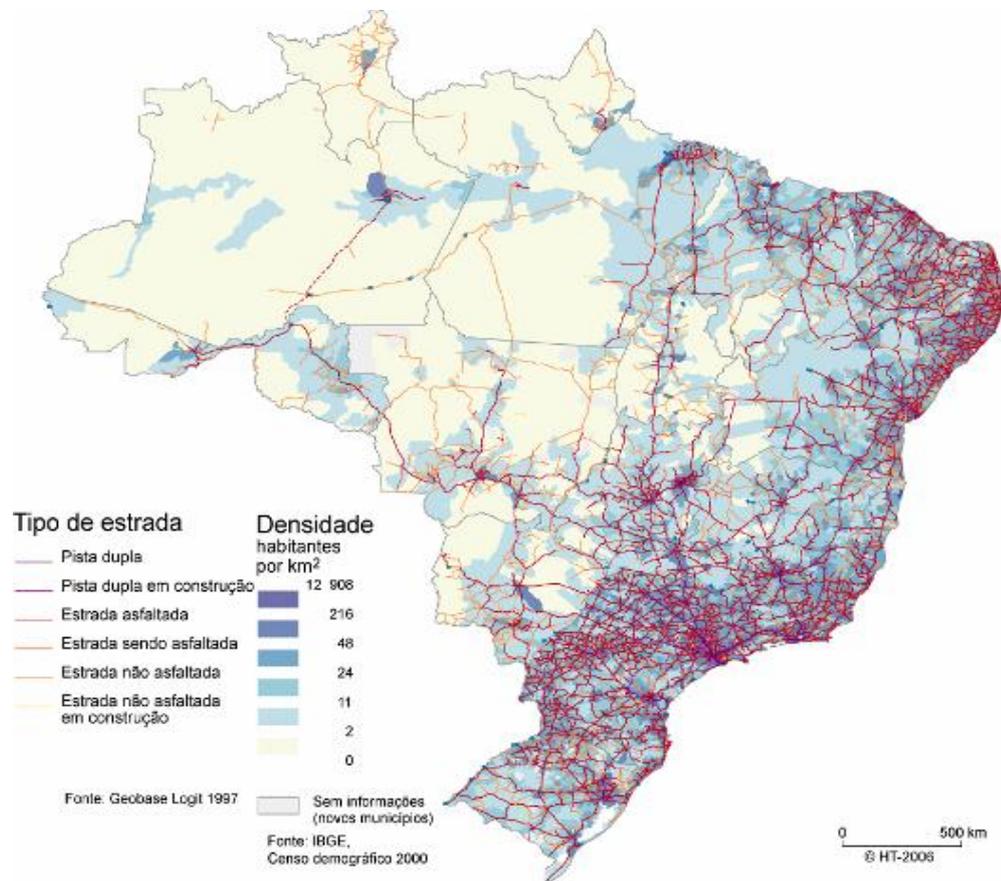


Figura 02: Rodovias e densidade de população  
Fonte Documento base para a definição da PNOT (2006)

A malha ferroviária possui uma distribuição desigual e é mal explorada, com a participação da ferrovia na matriz de transportes brasileira ainda pequena; problemas de malha segmentada; diferenças e insuficiência de bitola; carência de áreas de armazenagem, de alimentação retro-portuárias e terminais de transbordo afetam a produtividade do modal ferroviário, prejudicada pela ausência de grandes e regulares volumes de tráfego.

Em relação ao transporte fluvial, observa-se uma baixa exploração da navegação hidroviária no território nacional, com o modal fluvial muito pouco utilizado no país, tendo maior relevância



na Bacia Amazônica, onde é usado para o transporte da carga geral da produção regional e a circulação de população de baixa renda. A extensão territorial e a tropicalidade do Brasil, deveriam atribuir à circulação fluvial um papel de destaque, o que não ocorre. Nota-se também uma distribuição desigual da infra-estrutura de armazenagem no território nacional. A localização dos pontos de estocagem da produção em boa parte encontra-se distante das áreas produtoras, reduzindo a competitividade de diversos produtos.

Quanto à infra-estrutura de comunicações, ocorre disparidades na distribuição territorial das redes de informação a longa distância o litoral permanece como o eixo principal do País, onde todas as redes se concentram (Figura 03).

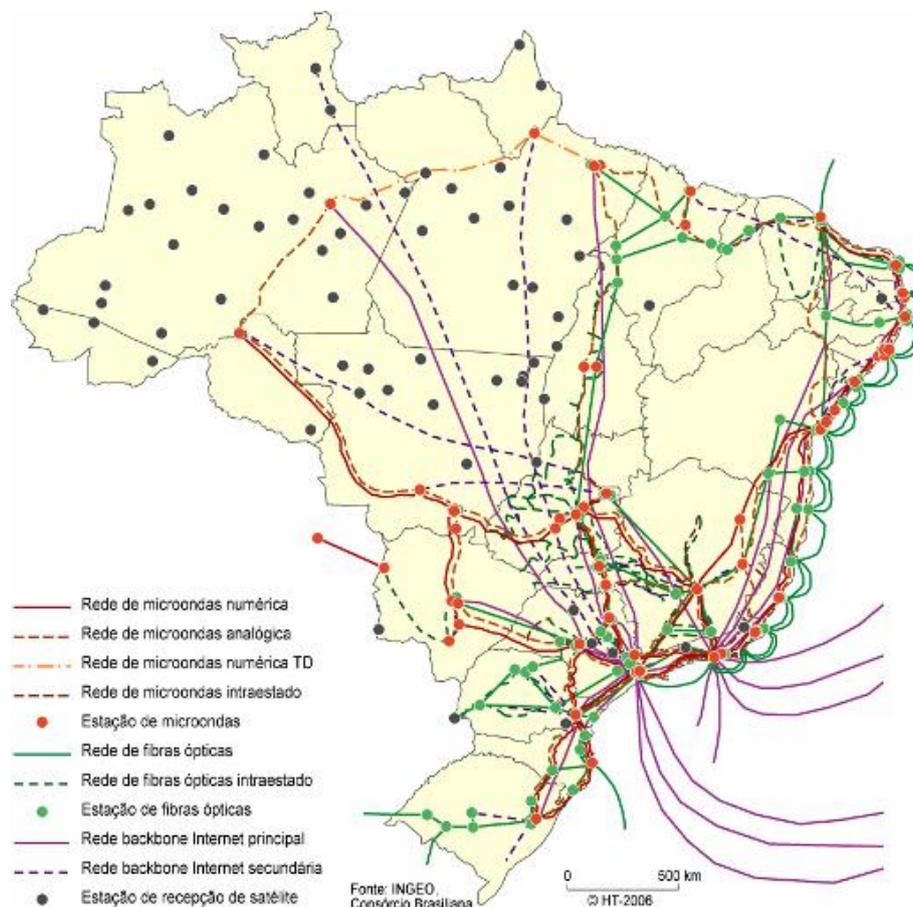


Figura 03: Redes de informação

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)



Também se verifica acentuada discrepância espacial crescente entre regiões produtoras e consumidoras de energia de origem hidrelétrica. A ampliação da geração nas regiões Sudeste, Sul e Nordeste está se esgotando, com potencial nas regiões Norte e Centro-Oeste, implicando em extensas linhas de transmissão (Figura 04).

Por fim, observa-se insuficiência de uma infra-estrutura de logística orientada para a integração continental. Desta forma o quadro geral por macrorregião pode ser assim resumido: a) Sul/Sudeste: redes densas, sobretudo no Estado de São Paulo; b) Nordeste: densa no litoral e esparsas no sertão; c) Centro-Oeste: densa no eixo Brasília - Goiânia - Cuiabá / regiões periféricas - dominam vias sem asfalto; e d) Amazônia: redes restritas a alguns eixos (Transamazônica) / completamente ausente no norte e parte ocidental.

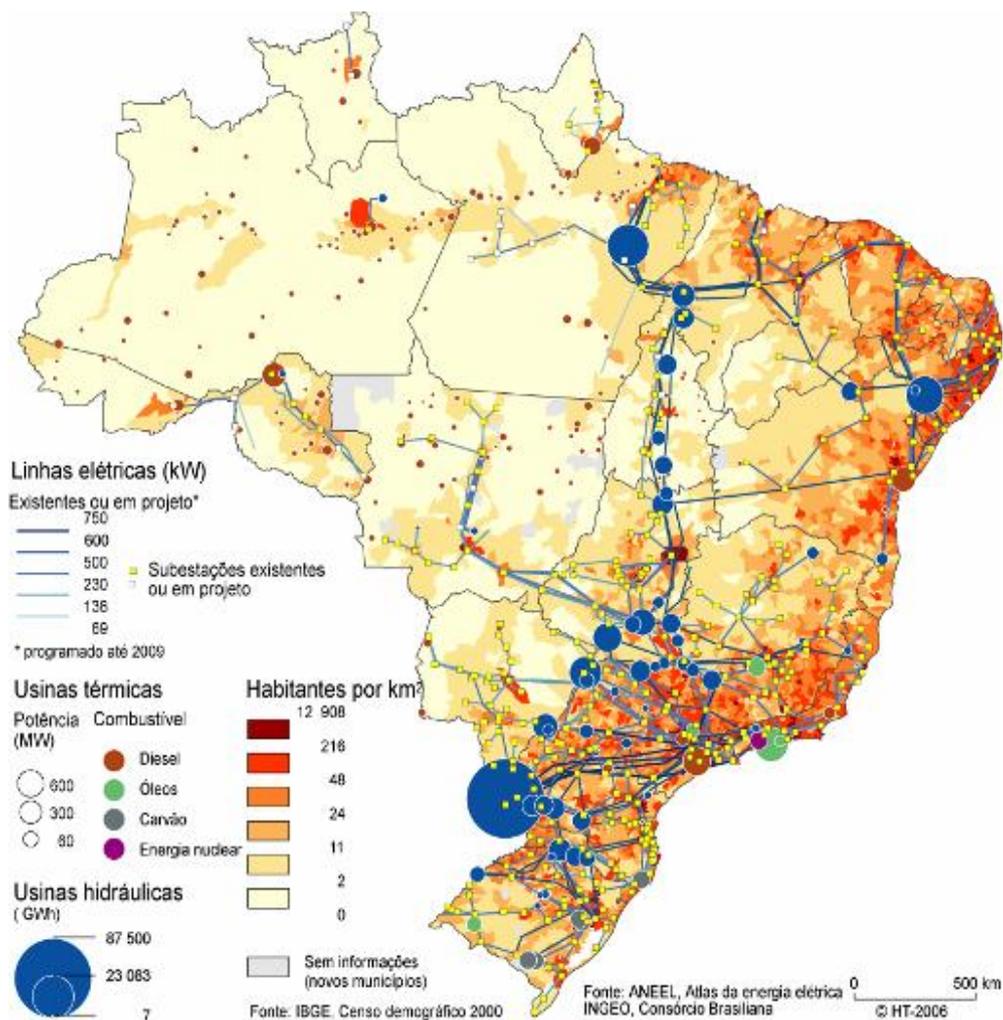
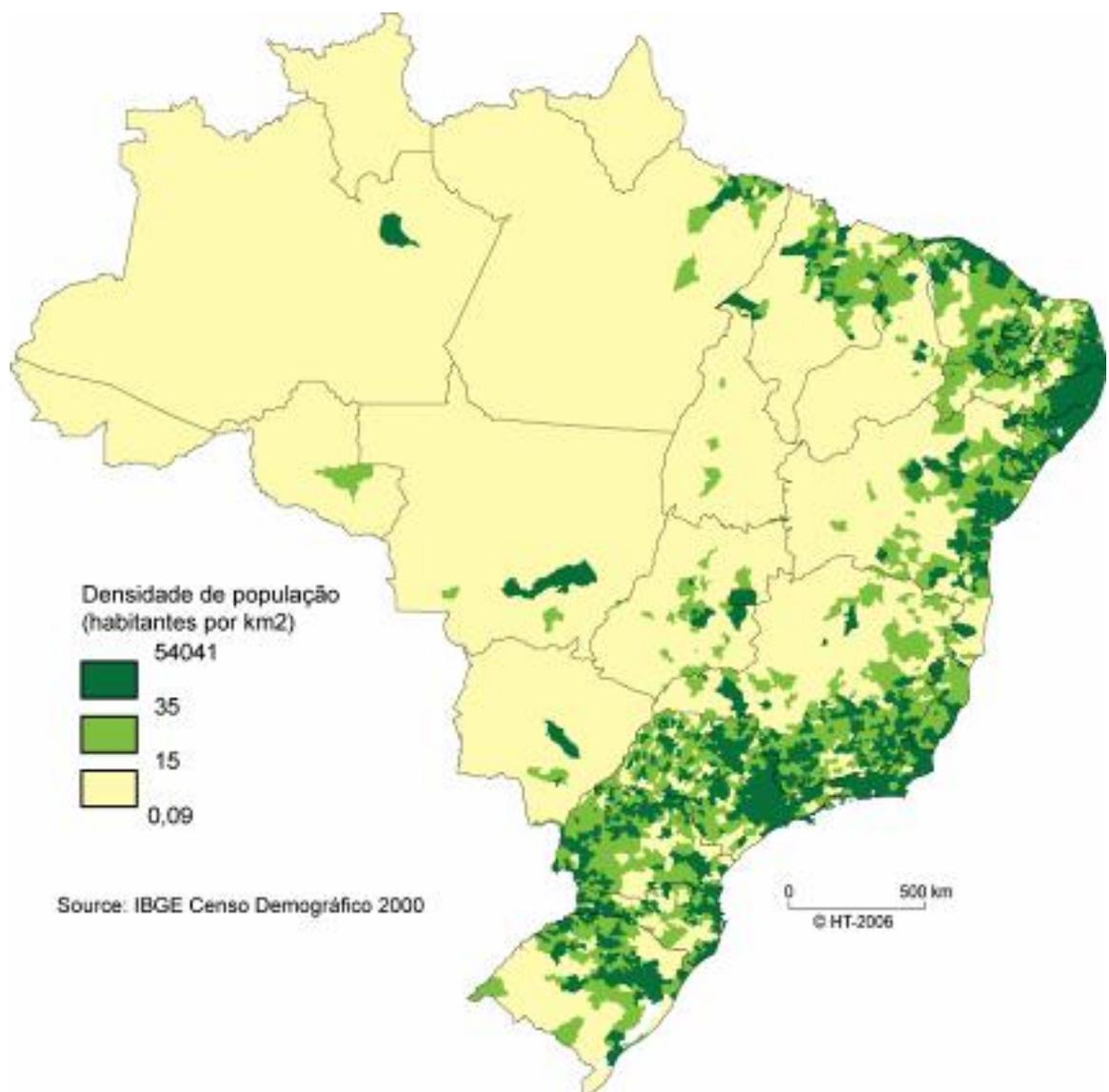


Figura 04: Energia e densidade de populaçãoFonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

**d) Fundiário-territorial:**

O território brasileiro apresenta ainda forte concentração populacional nas regiões litorâneas, com acentuados contrastes socioeconômicos entre as regiões Sul-Sudeste e Norte-Nordeste (Figura 05).



De todo modo, vem ocorrendo um contínuo processo de deslocamento da população em direção às regiões Norte e Centro-Oeste (Figura 06).

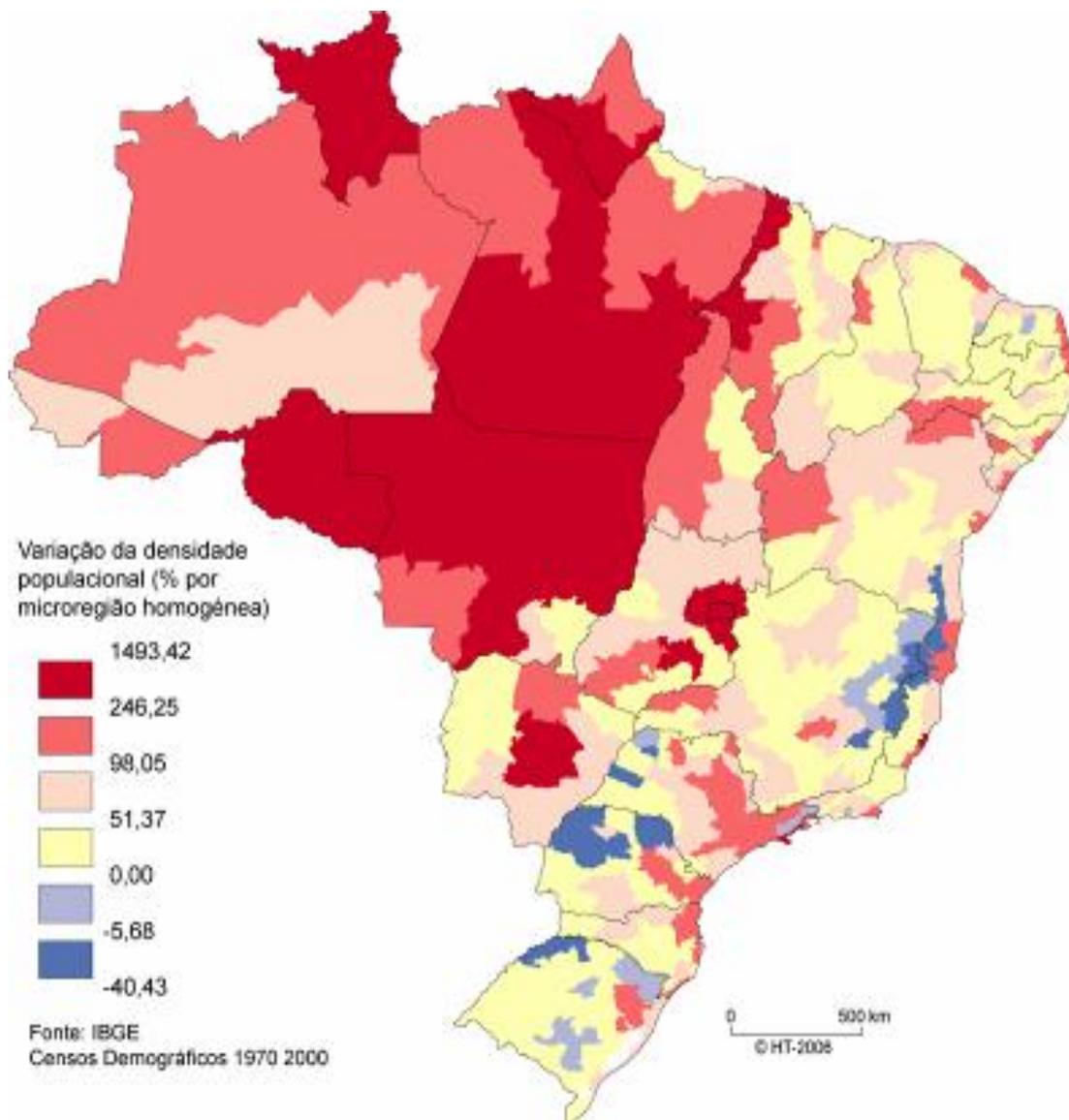


figura 06: variação da população entre 1970 e 2000

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Observa-se também forte assimetria na distribuição de funções urbanas entre as redes de cidades do Sul-Sudeste e Norte-Nordeste. O País ainda convive com um quadro de acentuados conflitos fundiários pela propriedade e controle do território, com forte predominância da grilagem e violência como forma de apropriação e controle fundiário, particularmente na Amazônia. Ocorre também conflitos



entre os organismos governamentais em relação a destinação do território.

**e) Ambiental:**

O modelo de uso e ocupação do território brasileiro tem se revelado ambientalmente insustentável, com forte desmatamento ao longo dos eixos de expansão da fronteira agropecuária.

A Figura 07 apresenta os principais ecossistemas nacionais e a localização das unidades de conservação segundo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Figura 08 apresenta a delimitação no território das unidades de conservação e terras indígenas.

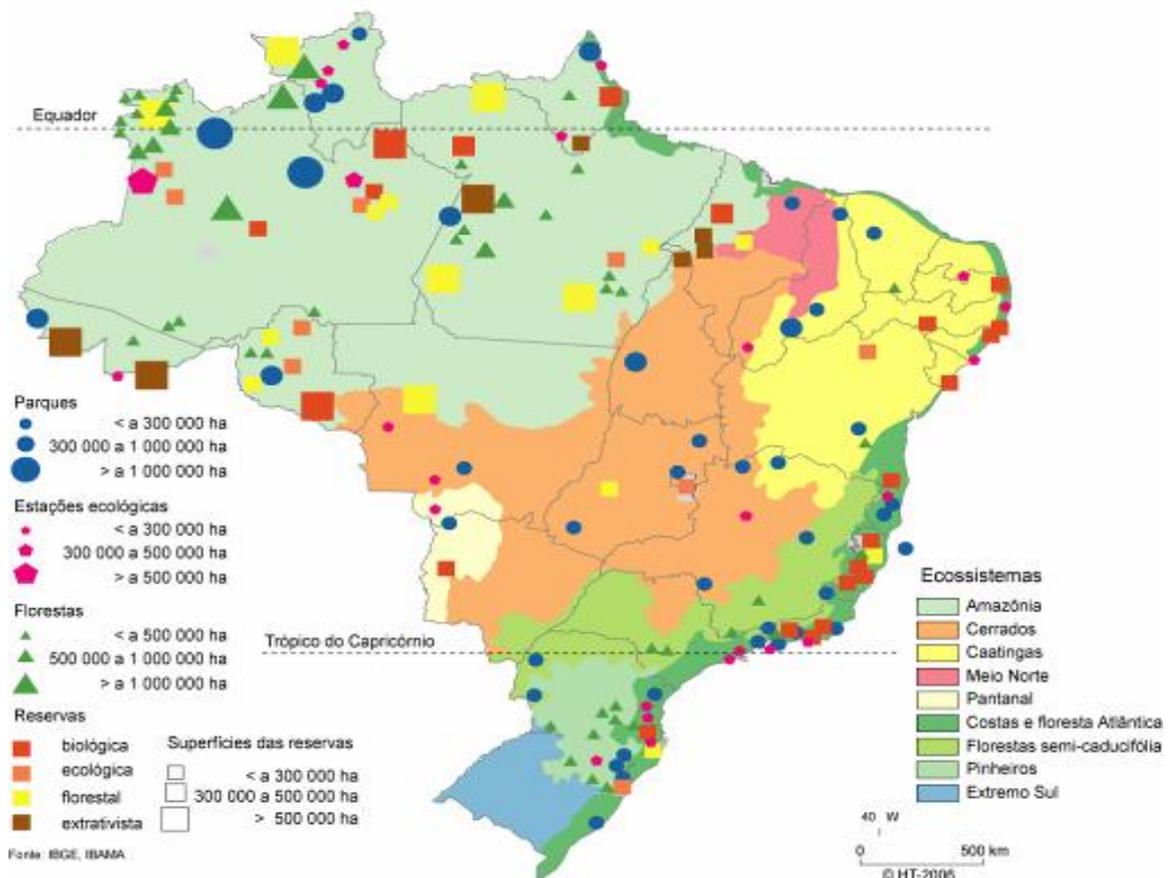


Figura 07: Ecossistemas e Sistema Nacional de Unidades de Conservação. Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)



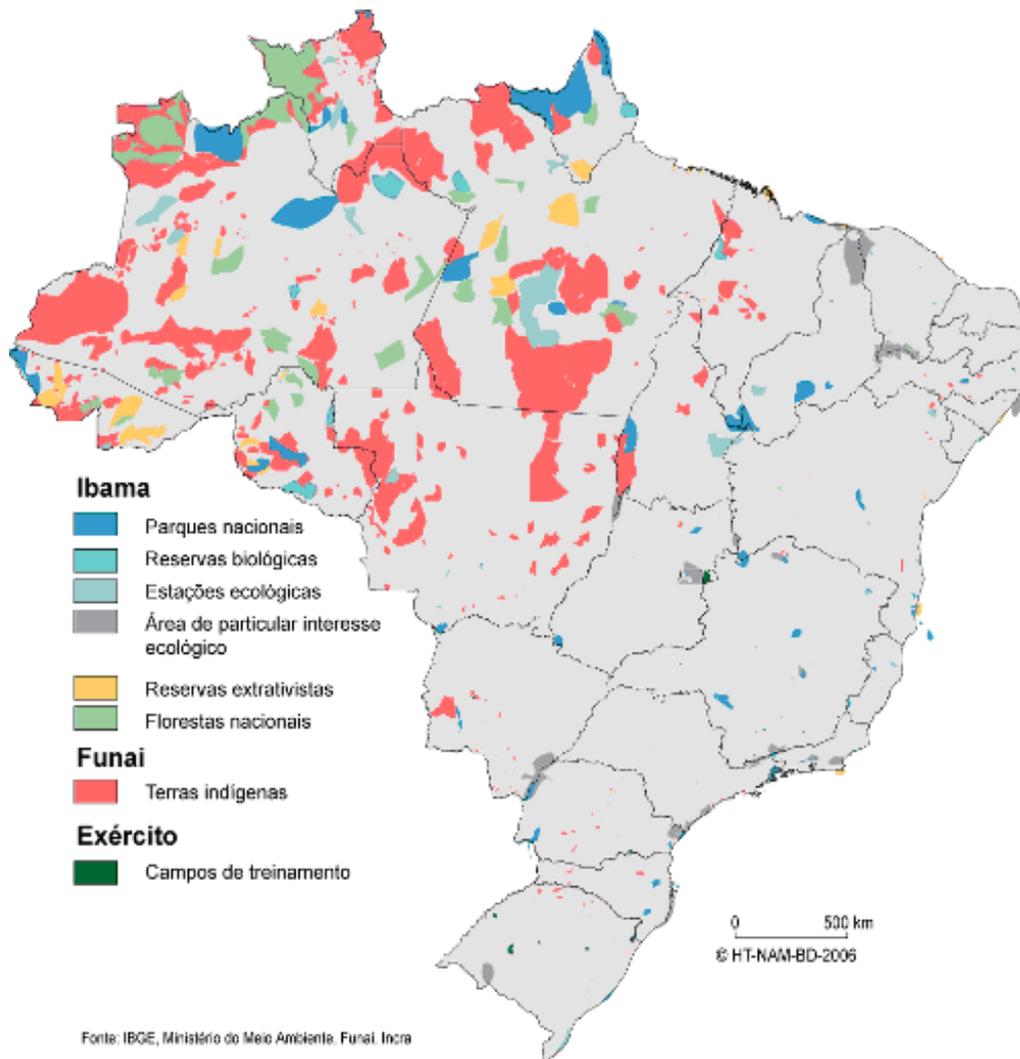
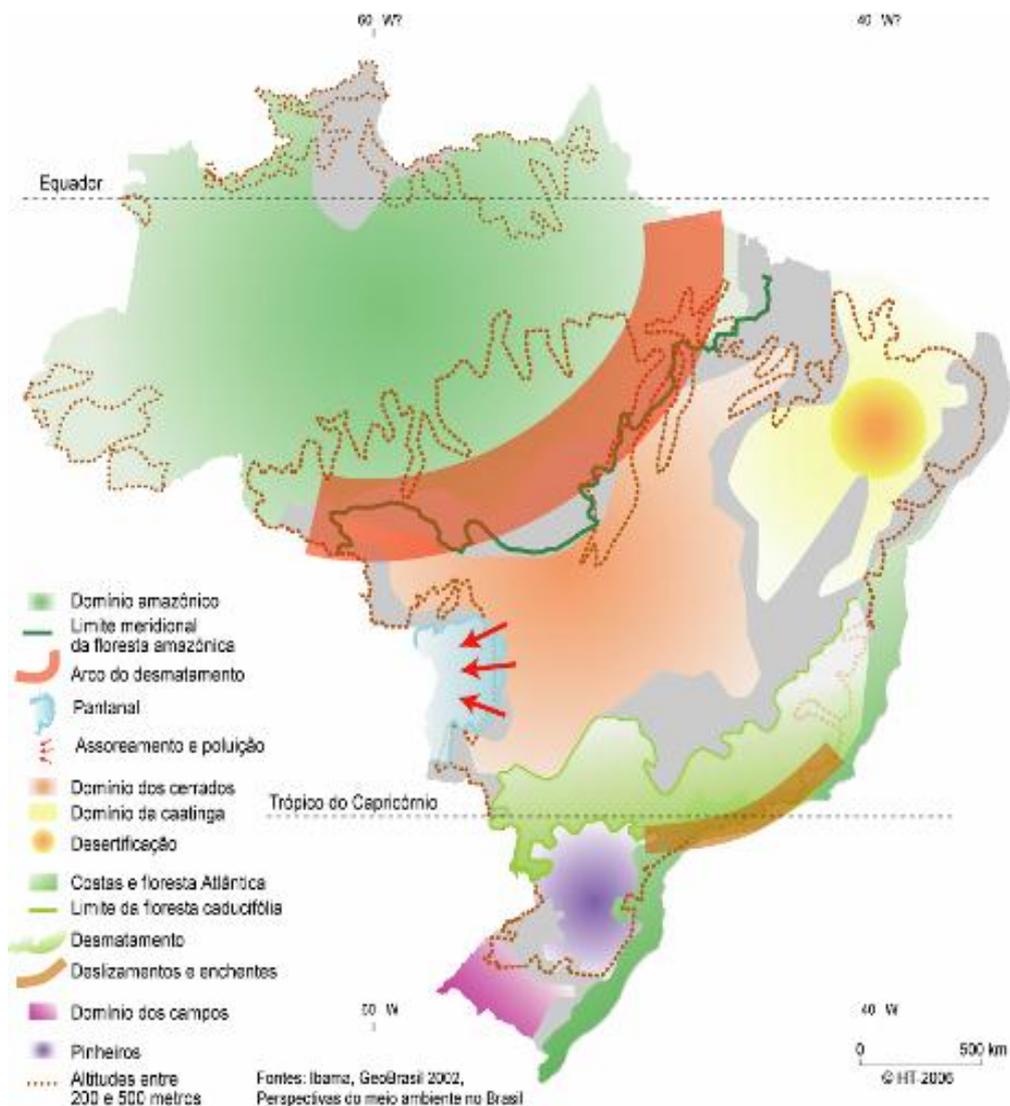


Figura 08: Unidades de Conservação e Terras Indígenas

Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Os principais problemas que afetam os principais domínios ecológicos do País, apresentados na Figura 09, podem ser assim enumerados: a) o desmatamento da Amazônia e do Cerrado; b) as ameaças de drenagem e de poluição do Pantanal; c) a desertificação do Nordeste interior; d) os desabamentos na Serra do Mar e e) o desflorestamento dos últimos resquícios de Mata Atlântica.





Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

Já a Figura 10 sintetiza o conjunto das situações territoriais descritas apresentando os principais motores do desenvolvimento brasileiro.



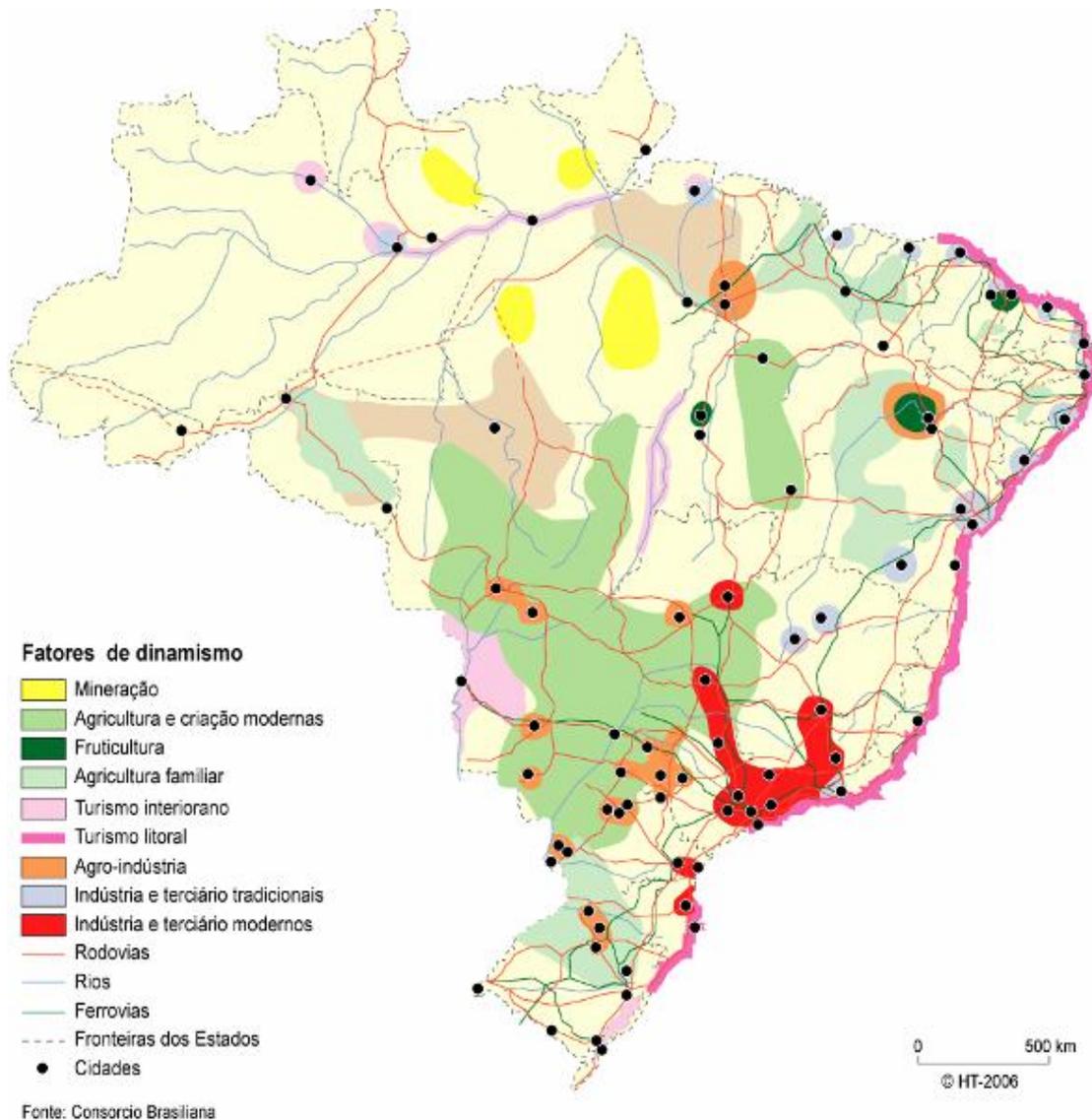


Figura 10: Motores do desenvolvimento. Fonte: Documento base para a definição da PNOT (2006)

## 6. Considerações Finais

Nesta primeira década do século XXI, o Brasil ingressou em um novo ciclo de crescimento econômico, bem como em um processo de reconstrução do Estado Brasileiro, após o desmonte parcial do período neoliberal. O planejamento governamental setorial



redescobriu o território, produzindo um conjunto variado de planos, programas e projetos de médio e longo prazo com efetiva influência nos territórios demarcados em que incidem as suas políticas. Sabe-se que o capital se movimenta aceleradamente, conquistando e transformando regiões para a intensificação da sua acumulação, sobretudo o agronegócio, o que recomenda uma presença efetiva do planejamento governamental.

A gestão do território dialoga não apenas com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, mas também com todas aquelas políticas setoriais e macroeconômicas capazes de produzir efeitos territoriais importantes. O gigantismo territorial brasileiro e a necessidade de desconcentração de riqueza e população exigem das políticas de ordenamento territorial uma vinculação com as políticas de planejamento regional.

Reconhece-se, portanto, uma nova fase no planejamento territorial do País, com a elaboração de diversos planos, particularmente na região Amazônica: o Plano Amazônia Sustentável (PAS), plano estratégico de desenvolvimento macrorregional; o Macrozoneamento da Amazônia Legal e os planos de desenvolvimento regionais sustentáveis (PDRS) para as sub-regiões em fase de recepção de grandes projetos de infra-estrutura ou economicamente deprimidas, tais como o PDRS da Área de Influência da rodovia BR-163; o PDRS do Xingu (área de influência da UHE de Belo Monte); o PDRS do Arquipélago do Marajó; o PDRS do Meio-Norte e o previsto PDRS do Sudoeste da Amazônia (área de influência das UHEs de Santo Antônio e de Jirau).

Mas a inexistência ainda de uma política de ordenamento territorial no País é flagrantemente contraditória com o papel exercido de principal protagonista do projeto de integração sul-americana, o que tem implicado em um processo de maior integração econômica e a construção de infraestruturas compartilhadas sem o planejamento adequado do uso e da ocupação do território. Aliado a experiências nacionais mais avançadas de ordenamento territorial, como a da Venezuela, o nosso país poderia, ou melhor, deveria contribuir para o ordenamento territorial da América do Sul.



Dessa forma, não obstante já terem os Ministérios da Integração Nacional e da Defesa coordenado o processo de elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial e encaminhado à Casa Civil da Presidência da República, não há um debate nacional instaurado sobre a proposta da PNOT. O retardamento da ação governamental no que se refere ao envio do projeto de lei ao Congresso Nacional, está em flagrante descompasso com a conjuntura internacional no que diz respeito às diversas experiências avançadas de ordenamento territorial.

## **7. Referências**

HOUAISS, Antônio. Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa. 1.0 5ª Edição, 2004.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Documento base para a definição de uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília, 2005.

RÜCKERT, Aldomar A. A Política Nacional de Ordenamento Territorial, Brasil. Uma política territorial contemporânea em construção. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (66). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24566.htm>>

RUCKERT, A. A. O processo de reforma do Estado e a política nacional de ordenamento territorial. In: Para pensar uma política nacional de ordenamento territorial. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2005 - p. 31-40.



## **ANEXO - MINUTA DO PROJETO DE LEI.**

### **Institui a Política Nacional de Ordenamento Territorial e dá outras providências**

#### **Art. 1º**

Fica instituída a Política Nacional de Ordenamento Territorial - PNOT, com fundamento nos arts. 21, 23 e 43 da Constituição, visando à promoção e articulação de instrumentos de ordenamento do uso e ocupação racional e sustentável do Território Nacional, de acordo com os objetivos, princípios, diretrizes e estratégias estabelecidos nesta Lei.

#### **Dos Objetivos**

##### **Art 2º**

A Política Nacional de Ordenamento Territorial visará os seguintes objetivos:

- I - a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- II - a promoção da qualidade de vida e de condições favoráveis ao desenvolvimento das atividades econômicas, sociais, culturais e ambientais;
- III - a integração e a coesão nacionais, reduzindo as desigualdades regionais, valorizando as potencialidades econômicas e as diversidades sócio-culturais e ambientais do território nacional;
- IV - fortalecer a integração do Brasil com os países sul-americanos, contribuindo para a estabilidade e o desenvolvimento regionais;
- V - fortalecer o Estado nas áreas de faixa de fronteira, águas jurisdicionais e espaço aéreo, propiciando o controle, a articulação e o desenvolvimento sustentável;
- VI - orientar a racionalização, a ampliação e a modernização do sistema logístico físico do território brasileiro;
- VII - promover a justiça social e a redução de conflitos no uso e ocupação territorial;



VIII - promover a geração e integração de conhecimento multitemático, nas diversas escalas, para o ordenamento territorial como instrumento de tomada de decisão e de articulação intersetorial; e

IX - estruturar uma rede integrada de cidades de portes diversificados no território nacional.

### **Art. 3º**

Para os efeitos desta Lei, definem-se como:

I - Território Nacional, a extensão geográfica sobre a qual o Estado exerce sua soberania, incluindo o Mar Territorial, Plataforma Continental e Zona Econômica Exclusiva, com extensões definidas de acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, promulgada pelo Decreto nº. 1.530, de 22 de junho de 1995;

II - Política Nacional de Ordenamento Territorial, a política de Estado exercida por meio de um conjunto de ações político-administrativas e de planejamento concertadas entre os entes federados para o uso sustentável dos recursos naturais e a adequada ocupação do território em função de suas características biofísicas, sócio-econômicas, culturais e político-institucionais;

## **Dos Princípios**

### **Art. 4º**

A Política Nacional de Ordenamento Territorial observará os seguintes princípios:

I - Soberania Nacional e integridade territorial;

II - solidariedade intergeracional, garantindo às gerações atual e futuras um território ordenado, de maneira a valorizar as potencialidades econômicas, sociais, ambientais e culturais locais e regionais;

III - inclusão social e promoção da cidadania;

IV - participação social na gestão do território;

V - sustentabilidade sócio-ambiental;



VI - cooperação e coordenação entre os entes da Federação, sem prejuízo das respectivas autonomia e competência; e

VII - respeito à biodiversidade, à geodiversidade e à diversidade cultural.

Parágrafo único. A PNOT observará os critérios e condições de utilização das áreas indispensáveis à segurança do território nacional.

VIII - Promover a articulação e cooperação entre os entes federados na gestão do ordenamento fundiário do patrimônio nacional, considerando a diversidade dos territórios, seu patrimônio cultural e natural e as diferentes formas de organização social e produtiva;

IX - Promover a destinação ordenada do estoque de terras públicas, centrando no direito fundamental de acesso à terra com prioridade para as ações de reforma agrária, visando o acesso democrático, o desenvolvimento sustentável, a conservação e a preservação, atendendo os interesses sociais, ambientais, econômicos e estratégicos do País;

X - Promover a interiorização da ocupação do território nacional, visando à desconcentração da propriedade da terra e seu uso sustentável;

XI - Promover a destinação ordenada dos espaços físicos em ambiente aquáticos;

XII - Incorporar a dimensão ambiental nos processos de planejamento governamental e nas políticas públicas de uso e ocupação territorial;

XIII - Estimular a integração e a criação de infra-estrutura, dos equipamentos e dos serviços urbanos e sociais;

XIV - Estimular a integração dos mercados intra e inter-regionais e nacional, mediante o incremento da acessibilidade, a reestruturação e o redimensionamento dos sistemas de comunicação e estrutura de abastecimento, da comercialização e do uso otimizado da multi-modalidade nos transportes;

XV - Promover a utilização das potencialidades energéticas e a expansão da infra-estrutura, em atendimento às necessidades de desenvolvimento do País, de melhor distribuição das atividades



produtivas e de melhor aproveitamento das oportunidades e vocações regionais;

XVI - Promover a geração de conhecimento do potencial em recursos naturais da biodiversidade e da geodiversidade em prol dos interesses nacionais;

XVII - Articular a PNOT e os Planos de Ordenamento Territorial a uma política nacional de desenvolvimento urbano de modo a promover a redução das desigualdades sócio-territoriais;

XVIII - Garantir os interesses das populações socialmente vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais nos processos de ocupação, vivência e uso do território, articulando bens e serviços já existentes e a implementação dos que se fizerem necessários;

XIX - Valorizar as identidades territoriais, tradicionais e regionais com respeito à diversidade;

XX - Garantir às populações locais o acesso ao conhecimento das potencialidades econômicas do território;

XXI - Considerar em todos os planejamentos para o Ordenamento Territorial ações que concorram para o fortalecimento da Defesa Nacional;

XXII - Identificar as Áreas Indispensáveis à Segurança do Território Nacional. (art 91, § 1º, III, da CF);

XXIII - Buscar a articulação com os planos e programas de ordenamento territorial dos países vizinhos.

XXIV - Promover o fortalecimento das redes de cidades de centralidade média.

XXV - Promover o fortalecimento das relações entre cidades de pequeno porte e os núcleos urbanos de apoio à área rural.

XXVI - Estimular o planejamento e a gestão integrados das áreas metropolitanas e das grandes aglomerações urbanas;

## **Das Estratégias**

### **Art. 5º**

A PNOT adotará as seguintes estratégias para implementar as suas diretrizes:



I - Na dimensão político-institucional:

- a) Promover a articulação institucional e a negociação entre múltiplos atores e instâncias decisórias, de modo a compatibilizar interesses e reduzir conflitos na ocupação e no uso do território e de seus recursos;
- b) Promover a adequação e a racionalização das diversas fontes de financiamento de políticas públicas que incidam sobre o ordenamento do território nacional, em conformidade com as diretrizes desta Lei;
- c) Promover a gestão territorial participativa envolvendo o Estado, o setor produtivo e a sociedade civil, de forma a garantir o cumprimento das diretrizes desta Lei, a descentralização administrativa e o controle social;
- d) Estimular, no âmbito do ordenamento territorial, a cooperação com os países vizinhos na gestão de áreas contíguas;
- e) Observar os princípios e as diretrizes da PNOT nas decisões de investimento dos acordos firmados pelo Brasil para a integração sul - americana;

II - Na dimensão urbana:

- a) Articular a rede urbana pela dinamização das cidades de centralidade média;
- b) Estimular a articulação de consórcios municipais para promover políticas integradas de ordenamento territorial; e
- c) Promover o fortalecimento de redes equilibradas de cidades, de diferentes portes, bem como seu planejamento e gestão integrados.

III - Na dimensão rural:

- a) Garantir políticas públicas de suporte ao desenvolvimento rural com enfoque nas dimensões da sustentabilidade: econômica, social, política, cultural, ambiental e territorial; e
- b) Fomentar alternativas tecnológicas e estratégias territoriais de suporte social, econômico, organizacional, institucional e político ao desenvolvimento rural.



IV - Na dimensão econômica:

a) Apoiar o fortalecimento e a disseminação de pólos de pesquisa e desenvolvimento (P&D) e de inovação tecnológica, priorizando as regiões deprimidas e estagnadas;

b) Estimular investimentos em arranjos e cadeias produtivas determinantes para o desenvolvimento sustentável de regiões menos dinâmicas;

c) Priorizar o desenvolvimento das atividades econômicas em territórios economicamente deprimidos, considerando as potencialidades locais e a rigidez locacional;

d) Promover a articulação e criação de instrumentos econômicos de apoio à desconcentração territorial da atividade produtiva, tais como linhas de crédito especiais e incentivos fiscais;

e) Apoiar o fortalecimento e a disseminação de ações de qualificação e capacitação profissional, priorizando as regiões deprimidas e estagnadas.

V - Na dimensão fundiária:

a) Estabelecer critérios e prioridades para o tratamento de conflitos do uso em terras públicas destinadas à colonização e reforma agrária, terras indígenas, remanescentes de quilombos, terras arrecadadas, unidades de conservação e áreas com potencial minero-energético;

b) Considerar como áreas prioritárias para a implantação de políticas públicas de reforma e reordenamento agrário das terras públicas com ecossistema alterado;

c) Articular a gestão fundiária na Amazônia Legal com os sistemas de monitoramento, proteção e vigilância;

d) Adotar modelos de desenvolvimento sustentável para destinação e/ou preservação das áreas florestadas, compatibilizando-os com as necessidades econômicas do país e com o desenvolvimento socioeconômico das populações impactadas por esta destinação;

e) Realizar o ordenamento fundiário das terras públicas, destinando-as prioritariamente para fins de reforma agrária, regularização fundiária das comunidades locais e tradicionais,



reconhecimento de áreas indígenas, remanescentes de quilombos, preservação de áreas florestadas, unidades de conservação, ambientes aquáticos e exploração minero-energético;

f) fomentar a utilização de geotecnologias de forma integrada para atender as necessidades de ordenamento fundiário do País e aos interesses da soberania e da segurança nacionais.

VI - Na dimensão ambiental:

a) Articular a Política Nacional de Ordenamento Territorial com os instrumentos de política ambiental e de uso e ocupação do território.

VII - Na dimensão da infra-estrutura e logística:

a) Construir mecanismos de coordenação intra e intergovernamental que incorporem as diretrizes da PNOT no planejamento e nas decisões dos investimentos em infra-estrutura;

b) Aprimorar e integrar o sistema logístico físico do território brasileiro, visando a excelência e a integração das infra-estruturas de transporte, energia, mineração, comunicações, armazenagem e redes de informação;

c) Estimular a eficiência, a economicidade, a melhoria e a ampliação da infra-estrutura do País, observando as políticas setoriais, em suas diferentes escalas, e os objetivos da PNOT;

d) Garantir a identificação dos recursos naturais da biodiversidade e da geodiversidade; e

e) Promover a articulação entre as políticas setoriais de defesa e de mobilização nacional para o desenvolvimento da infra-estrutura e logística nacional.

VIII - Na dimensão sócio-cultural:

a) Proceder a ações de ordenamento territorial compatíveis com os direitos das populações vulneráveis e dos povos e comunidades tradicionais aos processos de ocupação e uso do território;

b) Apoiar a preservação de memória e do patrimônio histórico-cultural;



c) Apoiar iniciativas de acesso ao conhecimento das potencialidades locais do território às populações vulneráveis e aos povos e comunidades tradicionais;

IX - Na dimensão da defesa e das relações internacionais:

a) Aprimorar a vigilância, o controle e a defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais e do espaço aéreo do Brasil, por meio da integração das ações dos diversos órgãos governamentais envolvidos;

b) Cooperar com outros países no desenvolvimento e na prestação de serviços relacionados à vigilância e à navegação marítima, aérea e fluvial;

c) Aumentar a presença do Estado na Amazônia brasileira e águas jurisdicionais brasileiras;

d) Implementar ações para desenvolver e integrar as regiões norte e centro-oeste, com apoio da sociedade, visando, em especial, ao desenvolvimento e à vivificação da faixa de fronteira;

e) Aprimorar e integrar o sistema de gestão das terras do patrimônio fundiário da União na Amazônia ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM);

f) Complementar e manter atualizado o mapeamento topográfico terrestre e náutico do território nacional;

g) Garantir a implantação de instalações militares em áreas públicas do Território Nacional no interesse da Defesa Nacional;

h) Integrar os esforços governamentais, reduzindo conflitos de competência nos âmbitos federal, estadual e municipal, em relação à destinação do território;

i) Estimular a adequação da legislação sobre a aquisição de terras por estrangeiros aos interesses da Segurança do Território Nacional e às prioridades de desenvolvimento do País, e garantir, nos acordos internacionais, a plena capacidade do Estado brasileiro em regulamentar a questão;

j) Estimular o uso e a ocupação da faixa de fronteira, bem como o desenvolvimento de atividades econômicas de forma sustentável nessas áreas.



## **Da Coordenação das Competências**

### **Art. 6º**

As competências para a definição de estratégias de ordenamento territorial serão coordenadas na implementação da PNOT a partir das seguintes escalas:

I - na escala nacional e regional, pelo exercício da competência da União para elaborar e executar planos nacional e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, determinada pelo art. 21, IX da Constituição;

II - na escala estadual, pelo exercício da competência dos Estados determinada pelo art. 25 da Constituição, além da que constar em lei federal; e

III - na escala municipal, pelo exercício da competência dos Municípios determinada pelos arts. 30 e 182 da Constituição, além da que constar em lei federal.

Parágrafo Único. Para a implementação da PNOT, serão elaborados planos nacional, regionais, estaduais e do Distrito Federal de ordenamento territorial, os quais, em suas respectivas escalas, deverão ser apreciados pelos Conselhos do SISNOT.

## **Do Sistema Nacional de Ordenamento Territorial**

### **Art. 7º**

Fica criado o Sistema Nacional de Ordenamento Territorial - SISNOT com o objetivo de promover a coordenação e a articulação institucional das políticas públicas setoriais e dos instrumentos de regulação com relevante impacto territorial operados pelos entes federados.

### **Art. 8º**

O SISNOT será composto por órgãos e entidades da União, dos Estados, do DF e dos Municípios com competências relativas ao ordenamento territorial e pelos Conselhos Nacional, Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial, bem como pelos colegiados



municipais destinados a definir a política de expansão e do desenvolvimento urbano.

Parágrafo único. A participação nos Conselhos de que trata o caput será considerada prestação de serviço de relevante interesse público e não será remunerada.

### **Art. 9º**

Fica criado no âmbito do Ministério da Integração Nacional o Conselho Nacional de Ordenamento Territorial - CNOT, integrado pelos seguintes membros:

I - representantes dos Ministérios e Secretarias da Presidência da República com atuação no ordenamento territorial;

II - representantes indicados pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial;

III - representantes de entidades das classes patronal e trabalhadora e demais organizações da sociedade civil.

Parágrafo único. O regulamento disporá sobre a composição e a forma de indicação e nomeação dos representantes.

VI - analisar e sugerir propostas de alteração da legislação pertinente ao ordenamento territorial; e

VII - propor diretrizes para a implementação dos planos nacional e regionais de ordenamento territorial, aplicação de seus instrumentos e atuação do SISNOT.

**Parágrafo único. A Secretaria Executiva do CNOT será exercida pelo Ministério da Integração Nacional.**

### **Art. 11º**

Os Estados e o Distrito Federal deverão constituir conselhos estaduais e distrital de ordenamento territorial, facultado a estes antes estabelecer sua composição e competências.

### **Art. 12º Compete ao CNOT:**



I - assessorar os órgãos da união com atribuição de elaborar e executar planos nacional e regionais de ordenamento territorial nas questões que lhe forem demandadas;

II - apreciar os planos nacional, regionais, estaduais e distrital de ordenamento territorial e sugerir propostas de alteração ao órgão competente;

III - promover a articulação e compatibilização das políticas públicas setoriais, com vistas à elaboração e implementação dos planos nacional e regionais de ordenamento territorial;

IV - manifestar-se sobre os conflitos de uso e ocupação do território que lhe forem demandados e encaminhar sua apreciação aos órgãos da união com atribuição de elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenamento territorial;

V - apreciar e manifestar-se sobre as questões que lhe tenham sido encaminhadas pelos Conselhos Estaduais e do Distrito Federal de Ordenamento Territorial;

## **Dos Instrumentos da PNOT**

### **Art. 13º**

- A PNOT será implementada por meio da articulação institucional dos instrumentos territoriais de regulação, econômicos, fiscais, financeiros, técnicos e político-institucionais, operados pelos órgãos federais, estaduais, do DF e municipais, compreendendo políticas, planos, programas e fundos públicos.

Parágrafo único. Os Conselhos do SISNOT, para efeito de subsidiar a elaboração dos planos territoriais de sua competência, levarão em consideração os planos setoriais com impacto territorial.

- Articular os planos de ordenamento territorial e os planos diretores, quando da elaboração ou revisão destes pelos municípios; (levar para o final do PL - valendo)
- Articular a rede urbana a partir das diretrizes e princípios de uma política nacional de desenvolvimento urbano; (valendo, desde que exista a PNDU - juntar com o anterior - final do PL).



# Cinquenta anos de Políticas Públicas Federais de Desenvolvimento Regional no Brasil

Kelson Vieira Senra ↖

Este estudo tem como referência inicial o entendimento de Diniz e Crocco segundo o qual há pelo menos três gerações distintas de políticas regionais no Brasil: desenvolvimentista, neoliberal e uma terceira geração que ocorreria nos anos 2000 (DINIZ & CROCCO, 2006, p. 10). Ao analisar o quadro institucional, planos, programas, investimentos e resultados de várias iniciativas do Governo Federal, desde o Pós-Guerra (1945) até o ano de 2009, este estudo concluiu que as políticas públicas federais para o desenvolvimento regional têm uma conformação diferenciada ao longo do tempo, o que leva ao reconhecimento da existência de quatro fases distintas: Nacional-Desenvolvimentista, Desenvolvimentista-Militar, Neoliberal e Neodesenvolvimentista. Este artigo irá apresentar aspectos relevantes das políticas públicas federais de desenvolvimento regional dessas quatro Fases identificadas.

O estudo conclui que a Fase Nacional-Desenvolvimentista ocorreu do Pós-Guerra (1945) até o Golpe Militar (1964). A Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste, PDEN, lançada em 1959, é o elemento mais marcante desse período. A PDEN é também considerada o marco inicial da política pública regional no Brasil, o que confere cinquenta anos de história para este tipo de política no país. A Fase Desenvolvimentista-Militar se estendeu de 1964 até meados da década de 1980 e considera-se que os planos regionais, inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento, PNDs, da década de 1970, são as iniciativas de maior destaque desse período. A Fase Neoliberal é caracterizada principalmente pelas medidas ortodoxas adotadas após a Constituição Federal de 1988, e sua iniciativa

168



mais relevante é o programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, ENIDs, lançados em 1996. A Fase Neodesenvolvimentista ocorre a partir dos anos 2000, quando foram lançadas medidas contraditórias, que mesclaram ações neoliberais e desenvolvimentistas, embora a tônica do período fosse a maior participação do Estado. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional, lançada em 2003, é apontada como ponto de referência da Fase Neodesenvolvimentista, apesar das suas limitações (FIGURA 01).

FIGURA 01



É importante frisar que as quatro Fases não têm fronteiras e paradigmas rígidos, posto que algumas “características” de uma Fase podem “aparecer” pontualmente em outra. Os elementos analisados indicam que ocorreram períodos de transição entre as diferentes Fases. Nos anos de 1960, por exemplo, o Governo Federal manteve uma relativa autonomia para a SUDENE ao mesmo tempo em que organizava uma estrutura centralizada para a gestão das políticas de desenvolvimento regional, característica da Fase Desenvolvimentista-Militar. Na década de 1980, a União reduziu investimentos públicos, mas manteve a política de benefícios fiscais dos fundos FINOR e FINAM, criados no período anterior. No final da década de 1990 e início dos anos 2000, ao mesmo tempo em que criava o Ministério da Integração Nacional com a missão de investir no



desenvolvimento regional, o Governo Federal extinguiu a SUDAM e a SUDENE, transformadas em agências de desenvolvimento.

Ao longo de todos os períodos estudados, pode-se afirmar que as políticas de desenvolvimento regional tiveram pelo menos dois grandes objetivos: a diminuição das desigualdades regionais (econômicas e sociais) e a promoção da ocupação do território nacional. Durante os últimos cinquenta anos ocorreram políticas regionais explícitas, contando com instituições, planos, programas e ações específicos, visando o desenvolvimento regional, mas também políticas implícitas, contando com medidas indiretas, sob responsabilidade de órgãos públicos setoriais, ou como parte de um projeto de âmbito nacional, mas com grande impacto regional. A seguir, são apresentados, um contexto sócio-econômico, referências da política regional, principais iniciativas e resultados de cada fase identificada no estudo.

### **Fase Nacional-Desenvolvimentista**

Alguns autores entendem que se vivia nos anos Pós-Guerra (1945-1964) uma "fase de mudança do padrão de desenvolvimento" (CARVALHO, 1994, p. 52). No que se refere ao desenvolvimento regional, já em 1952, a proposta de criação do Banco do Nordeste do Brasil (BNB) enviada ao Congresso Nacional, defendia que a solução dos problemas sociais e econômicos do Nordeste se desse "à luz da moderna técnica do planejamento regional", inspirada na teoria da Regional Science americana. No entanto, o que melhor caracteriza o início dessa fase para o desenvolvimento regional foi o lançamento, em 1959, da Política de Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN), elaborada pelo Grupo de Trabalho de Desenvolvimento do Nordeste (GTDN), sob coordenação do economista Celso Furtado, com participação do BNB e do BNDE. Segundo o IPEA (1972a, p.



15) "tratou-se da primeira iniciativa consistente de inspecionar o caráter especial, dentro da economia brasileira, da problemática nordestina".

Nesta Fase Nacional-Desenvolvimentista, prevaleceu o entendimento de que o Estado deveria intervir na economia e que o investimento público era necessário para ampliar a demanda nos períodos de desaquecimento econômico e garantir o equilíbrio do sistema capitalista. Para autores desenvolvimentistas, o processo de crescimento econômico ocorre espacialmente de maneira desigual e desequilibrada, acarretando concentração de população e riqueza em determinadas regiões, acentuando diferenças econômicas e sociais. Myrdal (1954), por exemplo, afirmou que uma "causação circular" geraria efeitos acumulativos e acentuaria as disparidades econômicas entre regiões e países. Na visão de Prebisch (1949), desenvolvimento e subdesenvolvimento estão inter-relacionados em centro-periferia, tomando parte de um único sistema econômico mundial. Para reverter esse processo, autores desenvolvimentistas defenderam a intervenção do Estado na economia e no processo de desenvolvimento nacional e regional.

Na Fase do Nacional Desenvolvimentismo, considerando políticas explícitas e implícitas de desenvolvimento regional, foram marcas significativas: a) a criação de um conjunto de instituições de desenvolvimento regional, sem uma coordenação centralizada, a exemplo da Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste; b) a formulação e a tentativa de implantação da primeira política de desenvolvimento regional para a Região Nordeste; c) a criação de mecanismos de benefícios tributários e creditícios para promover a industrialização da Região Nordeste (estes instrumentos viriam



a ser amplamente utilizados nas décadas seguintes); d) a realização de pesados investimentos em infraestrutura e industrialização, principalmente na Região Sudeste; e) a construção de Brasília, criando uma plataforma para investimentos na Região Centro-Oeste do país. A ação estatal, no entanto, ocorreu acentuadamente apenas no Governo JK, durante a execução do Programa de Metas, quando se estabeleceu uma parceria entre os capitais Estatal, nacional e internacional, formando o que foi chamado de "tripé do desenvolvimento".

A Política para Desenvolvimento Econômico do Nordeste (PDEN) ganhou destaque por trazer a primeira proposição de um plano de ação abrangente para o desenvolvimento de uma região do Brasil. Vale destacar a articulação de propostas para diferentes parcelas do território: na Zona Costeira dever-se-ia promover a industrialização e a criação de um centro manufatureiro autônomo para gerar emprego em massa; no Semi-Árido caber-se-ia aumentar a produtividade da agropecuária; nos vales úmidos do Maranhão e Goiás dever-se-ia promover uma colonização capaz de receber população migrante da área semi-árida. Outras articulações foram lançadas: os investimentos diretos da União seriam em infraestrutura econômica e os investimentos do capital privado em industrialização, incentivado por meio de isenção tributária e financiamentos públicos diferenciados. As instituições públicas deveriam atuar de maneira coordenada, sob uma única orientação, do Governo Federal, em articulação com os estados, e os trabalhos deveriam se apoiar em Planos de Desenvolvimento Regional. A criação de mecanismos de isenções tributárias e benefícios creditícios é uma experiência que também merece ser destacada, pois seria amplamente adotada nos anos seguintes.



Os resultados do Plano de Ação do GTDN foram limitados. A SUDENE, criada com a missão de implantar os Planos Diretores de Desenvolvimento Regional, esbarrou em várias dificuldades. A criação de um centro industrial no Nordeste mostrou-se inviável diante da integração do mercado nacional e da subjugação da Região ao poder econômico instalado no Centro-Sul. De acordo com Cano, "o GTDN não se deu conta da inexistência da oportunidade histórica para a criação de um Centro Autônomo de Expansão Manufatureira Regional" (CANO, 1981, p. 25). A modernização da agropecuária do semi-árido encontrou resistências ao se deparar com uma estrutura agrária tradicional baseada no conservadorismo dos latifundiários. A articulação das ações, centralizada na SUDENE, também não ocorreu, pois a Superintendência não conseguiu impor aos outros órgãos e estados a hegemonia que pretendia inicialmente. Nesse contexto de poucos resultados, a exceção para o desenvolvimento regional ocorreu com os desdobramentos do Programa de Metas de Juscelino Kubitschek, que, apesar de não tratar explicitamente da questão regional, teve grande impacto na ocupação do território. Apesar de ter concentrado investimentos e urbanização na região Centro-Sul, o sistema rodoviário implantado por JK integrou esta região e lançou vias de penetração na direção ao oeste, norte e nordeste do território nacional. A construção de Brasília possibilitou a formação de um nóculo de articulação, uma plataforma para exploração das Regiões Centro-Oeste e Norte do País, lançando novas possibilidades para a ocupação do território nacional. O desenvolvimentismo de JK construiu as bases que seriam utilizadas pelos militares na fase seguinte, do Desenvolvimentismo-Militar.



## **Fase Desenvolvimentista-Militar**

Na Fase Desenvolvimentista-Militar, de 1964, ano do Golpe Militar no Brasil, até meados da década de 1980, quando foi instalada a Nova República, o país continuou governado por uma ideologia de perfil Keynesiano, que promoveu forte participação do Estado na economia e no desenvolvimento regional. A característica desenvolvimentista pode ser notada no elevado volume de investimentos públicos, que alcançou 10% do PIB em 1970, passou para 11,9% do PIB em 1975 e cresceu para 12,8% do PIB em 1980 (MONTEIRO NETO, 2006, p. 24). A participação do Governo Federal no desenvolvimento regional pode ser observada nos Planos Regionais de Desenvolvimento, inseridos nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs), em particular o I e o II PND, que significaram o maior esforço de planejamento e investimento público ocorrido desde o Plano de Metas de JK (BECKER, 1992).

A Teoria dos Polos de Crescimento (1949), de François Perroux, foi muito influente na Fase Desenvolvimentista-Militar. Na visão do autor, há indústrias motrizes que geram ondas de inovações, são capazes de mobilizar outras indústrias secundárias e outros setores da economia e podem promover a dinamização regional. Perroux entende que o Estado pode estimular a instalação de indústrias motrizes e apoiar o desenvolvimento de uma região. O desenvolvimento regional dessa Fase Desenvolvimentista-Militar foi também fortemente orientado pelo pensamento da Escola Superior de Guerra (ESG). A manobra geopolítica para integração do território nacional presidiu a estratégia espacial das políticas regionais. A concepção da ESG previa: "1 - articular firmemente a base ecumênica de nossa projeção continental, ligando o Nordeste e o Sul ao Núcleo central do país; 2 - impulsionar o avanço para noroeste da onda colonizadora, a partir da plataforma central,



de modo a integrar a península Centro-Oeste no todo ecumênico brasileiro; 3 - inundar de civilização a Hiléia Amazônica, a coberto dos nódulos fronteiros, a partir de uma base avançada no Centro-Oeste e em ação coordenada com a progressão E-O, seguindo o eixo do grande rio" (SILVA, 1981, p.46).

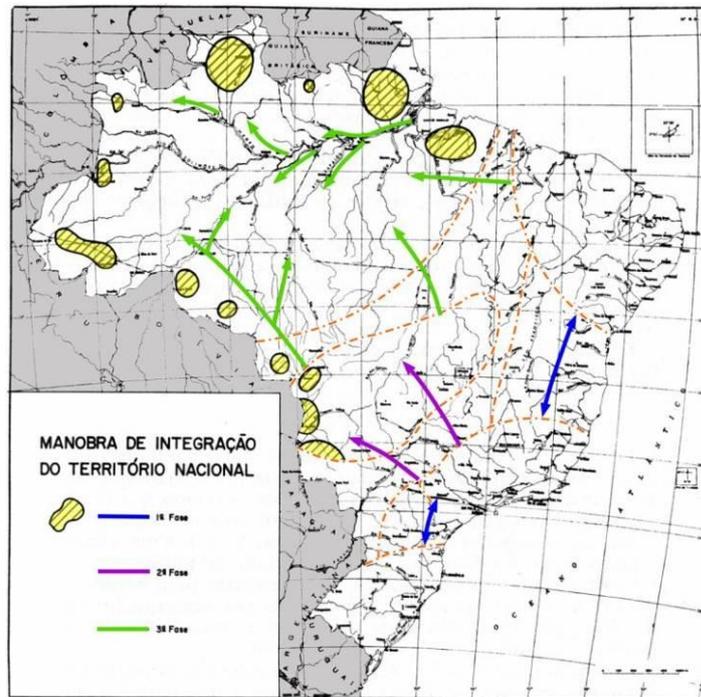


FIGURA 2

Na Fase do Desenvolvimentismo-Militar, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) criação de uma estrutura institucional dedicada ao desenvolvimento regional, fortemente centralizada no Governo Federal, abrangendo todo o país, b) valorização do planejamento estatal, considerando as macrorregiões brasileiras como escala principal de atuação c) pesados investimentos em infraestrutura para a ocupação do território nacional, associados a programas de

Fonte: Couto e Silva, Golberí, 1981, p. 46



industrialização, produção agrícola e mineração; d) criação de polos industriais e agrícolas, baseados nos investimentos de empresas estatais, e utilização em larga escala de políticas de incentivos fiscais e tributários.

Do ponto de vista institucional, marca essa fase a criação de Superintendências de Desenvolvimento Regional para as cinco macrorregiões, sob coordenação do Ministério do Interior - MINTER (1968). A ênfase conferida pelo Governo Militar à centralização institucional, no entanto, restringiu o papel desses órgãos regionais. Quando criada, a Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste do Nordeste baseou sua atuação em Planos Diretores que promoveram pesados investimentos em infraestrutura. Segundo Carvalho (1994, p. 52), no início das suas atividades, a SUDENE tinha um caráter "reformista", baseado num projeto de desenvolvimento regional. A modernização do período militar, no entanto, teve perfil estritamente conservador, manteve inalterada a estrutura fundiária da Região e solidificou interesses dos grandes proprietários de terra. No fim dos anos 1960, a atividade mais importante da SUDENE era a seleção de projetos para receber benefícios tributários, de acordo com os parâmetros estabelecidos em Brasília. Apesar de toda centralização promovida, cabe mencionar que o próprio MINTER relata a sua dificuldade em garantir a atuação "integrada" da política regional, envolvendo outros Ministérios, estados e municípios, uma vez que a submissão das instituições públicas a um projeto centralizado encontrou resistências de tecnocratas e lideranças políticas.

Os Planos Nacionais de Desenvolvimento (PNDs) foram o principal instrumento de planejamento estatal do período. O I PND colocou a proposta de polos regionais agrícola-industrial para o Sul e o Nordeste, e polos agrícola-minerais para o



Norte e o Planalto Central. O II PND adotou como estratégia a ação concentrada do Governo Federal em Áreas Integradas, a fim de obter economia de escala para os investimentos públicos, e também lançou a ideia dos "eixos naturais de penetração" para regiões da Amazônia e Centro-Oeste, objetivando a ocupação de áreas selecionadas, com o apoio da aplicação de ciência e tecnologia. O Plano de Desenvolvimento do Nordeste, 1972-1974, incluído no II PND, propôs concentrar recursos públicos em Áreas Integradas e Polos Industriais. O Plano projeta a elevação dos investimentos federais em Programas Especiais e Incentivos Fiscais, e apoia a implantação de Polos de Petroquímica, Fertilizantes, Metal-Mecânico e Eletro-Mecânico, Têxteis-confecções e Couros-calçados. Do ponto de vista institucional, segundo Carvalho (1973, p. 49), à época dos PNDs "foram dados os primeiros passos para a montagem de um sistema nacional de planejamento".

Os Programas Especiais, criados ao longo de 1970/71, foram importantes instrumentos dos PNDs. O Programa de Integração Nacional (PIN) abrangeu várias iniciativas, entre as quais se ressalta a construção das rodovias Transamazônica e Cuiabá-Santarém, projetos de colonização, o plano de irrigação de 40 mil ha no Nordeste e a implantação de corredores de transporte. Entre 1972 e 1974, 47% dos recursos do PIN foram destinados ao Ministério do Transporte, 25% para o Ministério do Interior (projetos de irrigação) e o restante para projetos de colonização, entre outros. O Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulo à Agroindústria (PROTERRA) visou apoiar o pequeno produtor desprovido de terra e o pequeno proprietário.

Os Programas PIN e PROTERRA foram muito questionados e fracassaram nas suas intenções. A proposta de construção da Transamazônica, de levar "homens sem terra" para uma "terra sem homens", foi amplamente criticada, até por ex-ministros



aliados dos Militares, como Roberto Campos, que afirmou tratar-se da união da "miséria da caatinga" com a "miséria da selva". Já o PROTERRA, por uma série de razões, fracassou na proposta de promover a colonização rural, tendo conseguido assentar somente cerca de 6 mil famílias.

Em meados da década de 1970 também foram lançados programas especiais para promover "polos de desenvolvimento", estratégia mais utilizada pela política regional durante a Fase Desenvolvimentista-Militar. Os polos criados na Região Centro-Oeste foram os que alcançaram os melhores resultados. O Programa Especial de Desenvolvimento do Pantanal - PRODEPAN, por exemplo, adotou cinco linhas de ação, basicamente com recursos Federais: a) transporte (Ministério dos Transportes, 36% do total dos recursos); b) energia (Companhia Energética do Mato Grosso, 27%); c) saneamento ambiental (DNOCS, 17%); d) desenvolvimento da agropecuária (EMBRAPA, 10%); e) financiamento de frigoríficos (BNDES, 6%); f) pesquisa e promoção de industrialização (SUDECO, 2%). Note-se a pequena participação do organismo regional. Segundo Abreu (2000), o PRODEPAN demonstrou ineficiência de gestão, principalmente devido a sua centralização, mas implantou infraestrutura e cumpriu o papel de promover "a valorização do capital, com repercussões espaciais" (ABREU, 2000, p. 14). Nas Regiões Norte e Nordeste, no entanto, os programas especiais de desenvolvimento da agropecuária não foram capazes de alcançar bons resultados socioeconômicos. Os polos industriais, por sua vez, se basearam principalmente nos investimentos das empresas estatais, que adquiriram uma dimensão regional, tendo sido promovida uma distribuição espacial dos principais projetos. Houve ênfase na implantação de grandes complexos de base, como o Complexo Petroquímico de Camaçari (Bahia), Cloroquímico de Alagoas, Industrial e Portuário de Suape (PE), Siderúrgico do



Maranhão, Industrial de Base de Sergipe, Agroindustrial do Médio São Francisco (Petrolina/Juazeiro) (ALMEIDA, 2004).

Outro ponto de destaque da política regional do período foram os incentivos fiscais e creditícios para a industrialização e projetos agropecuários. Criados à época do I e II Planos Diretores da SUDENE, o Esquema 34/18 possibilitou às empresas o re-investimento de 50% do Imposto de Renda em projetos considerados prioritários para a região. Inicialmente restrito à indústria e ao Nordeste, o benefício foi posteriormente estendido à Amazônia (1963) e ao Espírito Santo (1969) e às atividades setoriais como pesca (1967), turismo, (1968), e reflorestamento (1968). Segundo Nabuco (2007, p. 69), os investimentos oriundos do Esquema 34/18 para o Nordeste passaram de US\$ 32 milhões, em 1962, para US\$ 320 milhões em 1969. De acordo com o IPEA (1972b, p. 13), até o final de 1971, haviam sido aprovados 1.339 projetos industriais e agropecuários para o NE, com destaque para projetos de bovinocultura, que somavam 568 iniciativas. Entre 1972 e 1974, cerca de 40% do total de recursos dos incentivos fiscais estavam vinculados à SUDENE, 16% à SUDAM, 13% ao Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal. Na época do II PND, 1974, entraram em funcionamento os Fundos de Investimentos do Nordeste (FINOR), e da Amazônia (FINAM). O FINOR movimentou uma média de US\$ 260 milhões por ano de 1975 a 1980, e o FINAM alocou cerca de US\$ 100 milhões por ano no mesmo período, beneficiando principalmente a Zona Franca de Manaus (AM).

Cabe sublinhar que os resultados das políticas de desenvolvimento regional dessa Fase são controversos. Um dos pontos mais relevantes é a formação de polos industriais na periferia do País, principalmente no Nordeste, o que contou com benefícios tributários e creditícios além de pesados



investimentos das empresas estatais. No entendimento de Becker, "o sistema federal de incentivos fiscais promoveu de fato uma transferência de capitais para a periferia" (BECKER, 1992, p. 148). Para Cano, no entanto, o tipo de indústria que se instalou no Nordeste com subsídios dos incentivos fiscais pouco tinha a ver com a população da região, e não contribuiu para solucionar o problema do desemprego (CANO, 1981, p. 25). No caso da política de incentivos fiscais e creditícios dirigida para a Região Norte, ressalta-se a instalação da Zona Franca de Manaus. Os projetos de aproveitamento florestal e agropecuários, no entanto, promoveram a degradação ambiental e a concentração fundiária na Região. Da mesma forma, os programas dirigidos para a Região Centro-Oeste, também causaram degradação ambiental e desigualdade sócio-econômica. Os grandes projetos de integração nacional, por sua vez, planejados "de cima para baixo", a exemplo da Transamazônica e das políticas para a economia rural do NE, acabaram em fracasso.

Na década de 1980, ainda sob a condução do Regime Militar, seguindo a orientação da Escola Superior de Guerra, o Governo Federal tratou de promover a "alternância controlada entre centralização e descentralização - sístoles e diástoles - condição essencial da sobrevivência do Estado" (SILVA, 1981, apud BECKER, 1992, p. 229), e liderou um processo de redemocratização controlada do país. O III PND, ainda sob controle dos militares, afirmou a necessidade de fortalecer estados, municípios e órgãos regionais, desconcentrar recursos e conjugar esforços de todas as esferas de governo e da iniciativa privada na promoção do desenvolvimento regional. O investimento público caiu da faixa dos 12%, em 1980, para 6,7%, em 1985, quando assume a Nova República e são aprofundadas medidas de cunho neoliberal.



## **Fase Neoliberal**

A partir da década de 1980, o mundo viveu um acelerado processo de internacionalização do capital financeiro, induzindo países em desenvolvimento a adotarem políticas neoliberais. Numa década em que o PIB subiu apenas 1,5%, o Brasil adotou políticas para reduzir as despesas do Estado, promover a liberação da economia e ampliar as exportações para o pagamento da dívida externa. Durante a Nova República, de 1985 a 1989, teve início um processo de degradação das instituições públicas, que se aprofundou durante o Governo Collor, eleito em 1989, quando foram extintos órgãos como SUDECO, SUDESUL e o Ministério do Interior. Para Collor, a retomada do crescimento sustentado deveria se apoiar no aumento da produtividade e no fomento à capacidade de inovação. Já em 1994, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso, que priorizou a estabilidade da moeda e a desestatização da economia. FHC também enfatizou políticas públicas destinadas a promover o aumento da competitividade das empresas nacionais e sua inserção no mercado internacional. Foi nesse contexto que o Plano Plurianual 1996/1999 introduziu a proposta de sete Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, considerada a política de desenvolvimento regional mais relevante do período, que teve como principal objetivo conectar espaços produtivos nacionais aos mercados internacionais.

As idéias neoliberais tiveram origem no Pós-Guerra com a publicação de *O Caminho da Servidão* (1944), de Friedrich Hayek, que combateu a idéia de planejamento econômico realizado pelo Estado, bem como a concepção de Estado de Bem-Estar. Teóricos como Milton Friedman se posicionaram contra o Keynesianismo, considerando indesejável a participação do Estado na expansão das atividades econômicas. O receituário



neoliberal foi consolidado no chamado Consenso de Washington, um conjunto de idéias resumidas no decálogo: 1. Disciplina fiscal; 2. Priorização dos gastos públicos; 3. Reforma fiscal; 4. Liberalização do financiamento; 5. Unificação da taxa de câmbio; 6. Liberalização comercial; 7. Abolição das barreiras ao investimento externo; 8. Privatização; 9. Desregulamentação; 10. Garantia do direito de propriedade. Essa cartilha orientou a política brasileira na Fase Neoliberal, determinando principalmente uma série de medidas macroeconômicas.

A Fase Neoliberal também é marcada pelo processo de globalização, apoiado pelos avanços tecnológicos de comunicação e transporte. Nesse momento, a assimetria do poder global assumiu significado especial para o desenvolvimento regional na medida em que a revolução da tecnologia possibilitou uma conexão direta e imediata do global com o local. Nesse contexto, Boiser avaliou que os territórios foram valorizados, cabendo apoiar processos de desenvolvimento local, baseados na cooperação de diferentes agentes sociais e na construção de ambientes de solidariedade. Para o autor, o desenvolvimento endógeno é resultado de uma forte articulação de atores locais e variados capitais intangíveis, no marco de um projeto coletivo de desenvolvimento (BOISIER, 2000, p. 45). No entendimento de Harvey, nesse período surgiu um novo regime de acumulação capitalista, o chamado "modelo de acumulação flexível" (HARVEY, 1996, p. 140).

Na Fase Neoliberal, no que se refere às políticas federais de desenvolvimento regional no Brasil, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) a extinção ou desvalorização das instituições tradicionais do desenvolvimento regional; b) a redução dos incentivos fiscais e tributários como instrumento



do desenvolvimento regional; c) programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento; e) o apoio às iniciativas de desenvolvimento local, de caráter endógeno e solidário. Nesse período também foram adotadas políticas macro-econômicas, na linha neoliberal, que trouxeram benefícios não mensurados para o desenvolvimento regional, em particular a estabilização da moeda, que possibilitou, por sua vez, a estabilização da renda para a população mais pobre. Na Fase Neoliberal também foi valorizado o processo de descentralização de políticas sociais, como saúde e educação, estabelecidas na Constituição Federal de 1988.

Na década de 1990, as instituições tradicionais do campo do desenvolvimento regional - SUDAM e SUDENE tiveram seu escopo de atuação extremamente reduzido, sofreram cortes nos seus orçamentos e nos salários dos servidores. FINAM e FINOR não operaram durante os primeiros anos da década e depois enfrentaram uma série de denúncias de corrupção e de ineficiência na gestão dos fundos fiscais, apontadas por uma CPI da Câmara dos Deputados. De 1995 a 1997, no entanto, o FINOR administrava apenas cerca de 8% das renúncias tributárias federais, que eram majoritariamente dirigidas para a Zona Franca de Manaus (40% do total). Contraditoriamente, em 1997 o Governo aprovou lei que reduziu os benefícios e estabeleceu um cronograma de extinção para Zona Franca. Há que se recordar também a acirrada "guerra fiscal" promovida pelos governos estaduais nos anos 1990, com o intuito de atrair investimentos internacionais para os seus territórios, o que provocou uma série de iniciativas de renúncia fiscal, em contradição com as diretrizes macroeconômicas neoliberais. Nesse período, a União também promoveu uma revisão da legislação dos Fundos Constitucionais - FNE, FNO e FCO -, criados em 1988, orientando suas aplicações para micro e pequenas empresas e para o setor rural que, no período de 1995



a 1997, absorveram 56% dos R\$ 2,7 bilhões aplicados (IPEA, 1999). No período, o gasto total do investimento do governo federal continuou sua tendência de queda, tendo passado de 4,7% do PIB, em 1995, para 3,7% do PIB, em 2000 (GUIMARÃES NETO, 2006).

O Programa dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento (FIGURA 03), considerado a principal iniciativa de política regional da Fase Neoliberal, foi lançado no Governo FHC, no Plano Plurianual 1996/1999. Ao longo desses Eixos deveria se agregar um conjunto de investimentos públicos e privados nas áreas de infraestrutura econômica, desenvolvimento social, informação, conhecimento e meio ambiente. Esses projetos deveriam ter um efeito multiplicador, desencadeando outros investimentos, gerando um círculo virtuoso de aumento do emprego, elevação da renda, crescimento econômico, desenvolvimento social e redução das desigualdades regionais. Para o PPA, a coordenação dos investimentos poderia provocar impactos mais significativos para o desenvolvimento. Segundo Egler (2000, p.17), "a concepção dos eixos representa uma redefinição logística e uma ampliação espacial da noção dos polos de desenvolvimento, bastante generalizada no discurso oficial do planejamento dos anos 70". Uma versão menos abrangente dos Eixos de Integração e Desenvolvimento foi de fato adotada. Os investimentos realizados privilegiaram Centro-Oeste e Sudeste, somando 53,7% do total.





FIGURA 3

Fonte: BNDES

A política dos Eixos é questionada por especialistas como Proença, do IPEA, que entende que “os investimentos foram concentrados em alguns vetores de produção, dirigidos para integração da economia brasileira ao mercado global, enquanto grandes áreas do País, vistas como espaços não-competitivos, foram ficando marginalizadas nesse processo” (SENRA, 2007b). O Plano Avança Brasil 2000/2003 deu sequência ao PPA anterior e propôs doze Eixos Nacionais.

Os projetos de desenvolvimento local foram outra iniciativa a ser considerada na Fase Neoliberal. No primeiro Governo FHC, foi marcante a atuação do Programa Comunidade Solidária, que buscava estabelecer parcerias entre o setor público e a iniciativa privada na realização dos objetivos estabelecidos comumente para atender à população mais pobre. O Projeto Piloto para Preservação de Florestas Tropicais (PPG



7), lançado em 1993 e financiado por países europeus, com investimentos de cerca de US\$ 250 milhões, funcionou como indutor de projetos endógenos e ganhou expressão principalmente devido ao interesse da comunidade internacional na Amazônia. Para Becker, no entanto, o PPG 7 resente a falta de uma estratégia conjunta, e apresenta responsabilidades pouco definidas ou assumidas pelos participantes (BECKER, 2005). Com objetivo de enfrentar o desemprego, foram adotados programas de geração de emprego e renda, a exemplo do PROGER, conduzido pelo Banco do Nordeste do Brasil, que obtiveram resultados muito frágeis e limitados. Os demais programas federais de desenvolvimento regional, ainda sobreviventes durante o primeiro Governo FHC, não fizeram parte de uma estratégia nacional de desenvolvimento (IPEA, 1999, p. 256). O Programa de Apoio ao Produtor Rural (PAPP), por exemplo, foi descentralizado e seu financiador, o Banco Mundial, passou a assinar contratos diretamente com os Estados, independentemente de uma estratégia nacional.

A criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, sinalizou a determinação do Governo em recolocar a função regional na agenda de prioridades do Estado (FERREIRA, 2005). O MI assumiu a missão de formular políticas, readequar instrumentos, rever mecanismos institucionais e modernizar o modelo de gestão para o desenvolvimento regional. As mesorregiões diferenciadas, prioridade para as políticas regionais da União, seria lançadas no ano seguinte. Nesse momento, observam-se os primeiros indicativos da Fase Neodesenvolvimentista.

### **Fase Neodesenvolvimentista**

A Fase Neodesenvolvimentista tem início nos anos 2000 e sua conformação está em debate. Para Bresser-Pereira (2006), o



fracasso das medidas ortodoxas propostas no Consenso de Washington abriu espaço para um “novo-desenvolvimentismo” na América Latina, construído com base em uma estratégia nacionalista, que ambiciona um Estado e um mercado forte. Mantega (2007), Ministro da Fazenda do Governo Lula, avalia que o Brasil entrou num novo ciclo, chamado de “social desenvolvimentismo”, onde o crescimento econômico ocorre concomitantemente com o aumento da renda da população e ao fortalecimento do mercado de massas. Draibe (2007, p. 28) ressalta o ressurgimento, nos anos 2000, da política social pensada no bojo das relações entre Estado, desenvolvimento econômico e proteção social, enfatizando a capacidade dos sistemas de política social em promover e facilitar o crescimento econômico ao mesmo tempo em que estimulam o desenvolvimento social.

Na avaliação de Diniz e Crocco, após os anos 1990, surge uma nova geração de políticas regionais, como resultado das críticas ao modelo de desenvolvimento endógeno. Nesse período, a competição não ocorre somente entre firmas, mas também entre sistemas regionais de produção, uma vez que as regiões integram sistemas globais de produção. Nesse processo, ganha importância a capacidade das regiões criarem vantagens comparativas, sobretudo para a variável tecnológica e para a inovação, “a arma central da competição e do crescimento” (DINIZ e CROCCO, 2006, p. 19). Storper e Scott entendem que a urbanização é o principal vetor de desenvolvimento global dos anos 2000 e que é necessário “re-interpretar a velha abordagem de “Hirschmann-Myrdal-Perroux” e diferenciar o que pode ser creditado às políticas macroeconômicas e o que deve ser compreendido como desenvolvimento do território (STORPER & SCOTT, 2003, p. 18). Na visão de Araújo (2000), para evitar o aprofundamento da fragmentação do Brasil, caberia a implementação de uma política nacional de desenvolvimento



regional, considerando o novo paradigma produtivo e tecnológico mundial e os novos condicionantes de localização de atividades produtivas.

Na Fase Neodesenvolvimentista, no que se refere às políticas de desenvolvimento regional, explícitas e implícitas, visando à ocupação do território nacional e à diminuição das desigualdades regionais, foram marcas significativas: a) a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e as mesorregiões diferenciadas; b) a multiplicidade e a sobreposição de instituições públicas que se dedicam ao desenvolvimento regional, territorial ou local; c) a política dos Territórios da Cidadania d) a elaboração de planos de desenvolvimento, para diferentes escalas territoriais. Nesse período, também foram adotadas políticas sociais que tiveram impacto expressivo do ponto de vista territorial, principalmente os programas de transferência de renda, como o Bolsa Família, e de infraestrutura social, como o Luz Para Todos, que beneficiaram fortemente o Norte e o Nordeste.

Em 2003, o Ministério da Integração Nacional lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), defendendo maior participação do Estado no processo de promoção do desenvolvimento regional. A PDNR valoriza a participação da sociedade e a diversidade regional, nas dimensões ambiental, social, econômica e cultural. A Política Nacional de Desenvolvimento Regional considera múltiplas escalas territoriais, reconhecendo a desigualdade existente em todo território nacional, rompendo com a visão tradicional que tendeu a circunscrever ao problema regional brasileiro ao Nordeste e ao Norte do País. As mesorregiões diferenciadas, criadas no PPA 2000/2004, segundo a PNDR, devem se tornar áreas prioritárias para investimento público. O Semi-árido nordestino e a Faixa de Fronteira também são merecedores de



políticas específicas de desenvolvimento regional. A PNDR se propõe a promover uma articulação de diferentes áreas setoriais na perspectiva do desenvolvimento regional e busca apoiar a criação das condições necessárias ao desenvolvimento das atividades econômicas e de inserção digna da população no mercado de trabalho. Para garantir seu funcionamento, a PNDR propõe a criação de um Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, a orientação dos recursos dos Fundos Constitucionais FNE, FNO e FCO, e a criação de uma Câmara de Articulação de Políticas no Governo Federal. Os resultados alcançados pela PNDR são limitados. O MI investiu em arranjos produtivos locais e em recursos hídricos nas mesorregiões diferenciadas e no Semi-árido. O Fundo Regional, no entanto, vinculado à reforma tributária do país, não foi viabilizado. Os Fundos Constitucionais, que atuam com lógicas de empréstimo bancário, não possibilitaram o direcionamento da aplicação dos recursos para regiões mais pobres, apesar da ampliação dos recursos para o crédito rural. A Câmara de Articulação de Políticas também não conseguiu gerenciar as iniciativas dos diversos órgãos federais, estaduais e municipais no sentido da construção de uma política regional.

O quadro institucional do Governo Federal voltado para o desenvolvimento regional é bastante amplo na Fase Neodesenvolvimentista. O Ministério da Integração Nacional coordena os órgãos tradicionais, como o Departamento Nacional de Obras contra as Secas (DNOCS), a Companhia de Desenvolvimento do Vale do São Francisco (CODEVASF), e as Superintendências SUDAM e SUDENE, que foram extintas em 2001, transformadas em agências de desenvolvimento, e depois recriadas em 2007. O Ministério controla os Fundos de Desenvolvimento da Amazônia (FDA) e do Nordeste (FDNE), que foram criados em 2001, quando foi extinto o sistema de incentivos fiscais FINAM e FINOR, com o objetivo de financiar

189

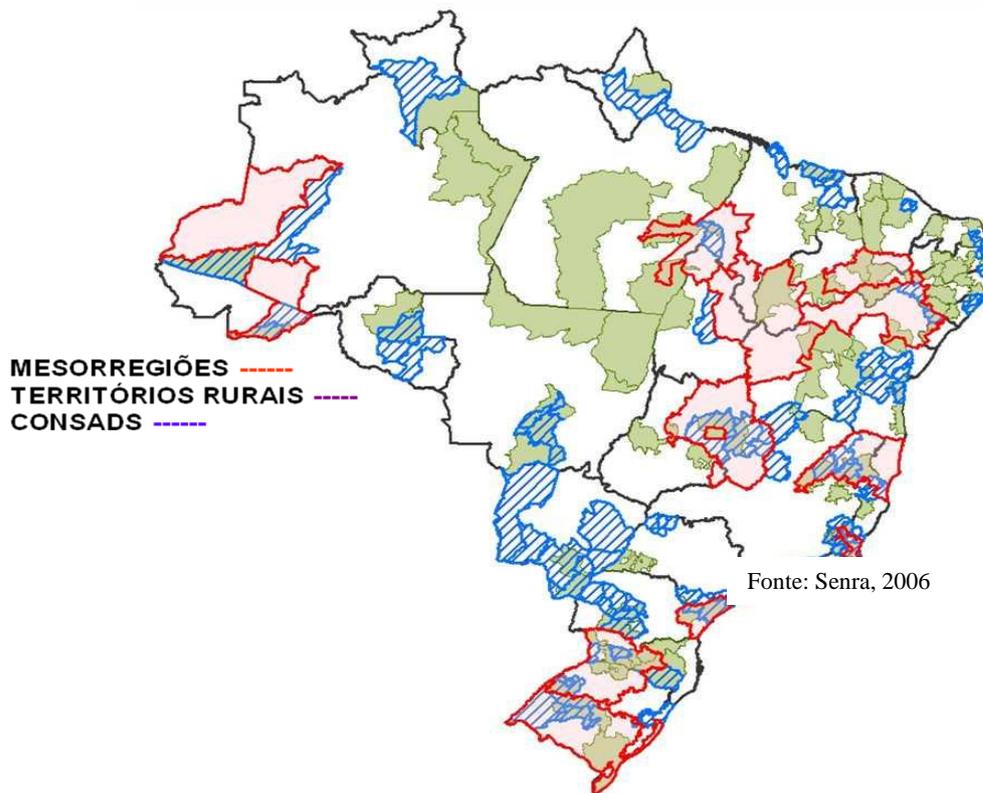


grandes obras, mas não foram colocados em funcionamento efetivo até 2008. O MI coordena ainda os Fundos Constitucionais, FNE, FNO e FCO, que financiam a iniciativa privada, emprestam grandes somas para o crédito agrário e são controlados e operados pelos bancos regionais do Nordeste e da Amazônia, e pelo Banco do Brasil.

Há também as políticas de desenvolvimento territorial, com destaque para o Ministério do Desenvolvimento Agrário e para o Ministério do Desenvolvimento Social, que investe nos Consórcios de Desenvolvimento. O Ministério da Indústria e do Comércio, por sua vez, que coordena um grande número de Arranjos Produtivos Locais, que somaram mais de 1600 iniciativas em 2006. Senra (2006) demonstrou que este universo das políticas federais para o desenvolvimento regional era amplo e descoordenado, com várias iniciativas sobrepostas e desarticuladas. Ao analisar políticas para mesorregiões (Ministério da Integração Nacional), Territórios Rurais Sustentáveis (Ministério do Desenvolvimento Agrário) e Consórcios de Desenvolvimento (Ministério do Desenvolvimento Social), a pesquisa observou uma grande sobreposição dos territórios, das características institucionais, e das principais atividades de cada política. Foi observado, por exemplo, que 45% dos municípios que participavam dos CONSADS também faziam parte dos Territórios Rurais (FIGURA 4).



FIGURA 04



Os Territórios da Cidadania, política pública lançada em 2008, são baseados principalmente na experiência dos Territórios Rurais Sustentáveis, do Ministério do Desenvolvimento Agrário, e representam uma segunda tentativa do Governo Federal, no Governo Lula, de articular ações para o desenvolvimento territorial. O Programa busca articular os recursos de diferentes iniciativas, o que inclui instituições de desenvolvimento regional, territorial e local, promovidas pelos governos federal, estaduais e municipais. O Programa atua em 120 microrregiões, basicamente rurais, envolvendo cerca de 1800 municípios, com maior incidência no Norte e no Nordeste. A gestão local dos Territórios da Cidadania decide sobre o investimento de um volume limitado de recursos, orientado para o apoio a atividades de produção rural. Cerca de metade dos recursos envolvidos nos Territórios são parte do programa Bolsa Família e os investimentos de áreas setoriais são decididos em outras instâncias do Governo Federal, independentemente dos Colegiados locais. Os Territórios da



Cidadania também apresentam limitações devido a sua escala territorial, aproximando-se mais das iniciativas de desenvolvimento endógeno da década de 1990 do que a lógica de articulação em múltiplas escalas.

Os planos são amplamente utilizados pelas políticas de desenvolvimento regional na Fase Neodesenvolvimentista. De fato, a Constituição de 1988 já estabeleceu uma verdadeira "pilha de planos", nas escalas municipal, estadual, regional e nacional, o que inclui os Planos Plurianuais (orçamento), planos de ordenamento territorial, planos setoriais (habitação, educação etc), zoneamentos ambientais (ecológicos e econômicos), metropolitanos, desenvolvimento integrado, bacias hidrográficas, planos diretores municipais, etc. O Ministério da Integração Nacional participou e apoiou a elaboração do Plano Amazônia Sustentável, Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste, Plano de Desenvolvimento Sustentável para a Área de Influência da BR 163 - Cuiabá-Santarém, além de planos para mesorregiões diferenciadas. Os planos dessa Fase Neodesenvolvimentista são construídos com participação de vários órgãos públicos e representantes da sociedade, procuram contemplar as demandas locais, sem priorizar investimentos e sem apontar estratégias que possibilitem alcançar seus objetivos. Como apurou Senra (2006), a elaboração dos planos de desenvolvimento cria expectativa e frustração nas sub-regiões envolvidas diante da não execução da extensa lista de reivindicações reunidas no que deveria ser um instrumento de planejamento. Faltam prioridades e projetos na escala mesorregional (o que exige volumes maiores de recursos para infraestrutura), articulação institucional e cooperação federativa.

Na Fase Neodesenvolvimentista foram ampliados os investimentos realizados em vários programas federais. Os



Territórios da Cidadania, por exemplo, que investiram R\$ 9,3 bilhões em 2008, projetaram investir R\$ 23,5 bilhões em 2009, sendo R\$ 5,5 bilhões para Apoio a atividades produtivas; R\$ 13,8 bilhões para Cidadania e acesso a direitos; R\$ 4,1 bilhões para Qualificação da infraestrutura. O FNE contratou R\$ 1 bilhão em 2003, ampliando esse valor para R\$ 4,2 bilhões em 2007, o que se deve principalmente ao crédito rural. As transferências do Programa Bolsa Família também favoreceram regiões mais pobres. Em estados como o Ceará, o programa causou uma variação positiva no PIB regional de 1,2%; em Pernambuco, esta variação foi de 0,9%; na Região Norte, 0,6%. De acordo com as informações do próprio Governo Federal, em 2006, os investimentos da União representaram 0,64% do PIB. E, em 2007, primeiro ano do Programa de Aceleração do Crescimento, PAC, este índice subiu para 0,73% e, em 2008, alcançou a marca de 1% do PIB, com previsão de 1,2% do PIB em 2009.

Apesar das limitações dos resultados, as políticas regionais estudadas indicam um quadro de orientação do Governo Federal distinto da Fase Neoliberal, que sugere um Estado com traços Neodesenvolvimentistas.

### **Bibliografia**

ABREU, S. **Intervenção e Gerenciamento Espacial: o caso do PRODEPAN**  
In: III Simpósio sobre os Recursos do Pantanal. Corumbá: 2000.  
Disponível em

<http://www.cpap.embrapa.br/agencia/congresso/Socio/ABREU-066.pdf>.

Acesso realizado em 05/08/09.

ALMEIDA, P. R; 2004; **A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica;** In

<http://www.pralmeida.org/05DocsPRA/1277HistorPlanejBrasil.pdf>

Acesso realizado em 05/08/09.

BECKER, B; EGLER, C. A. G. **Brasil, Uma potência regional na economia mundo.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1992

BRESSER-PEREIRA, L. C. **The new developmentalism and conventional orthodoxy.** São Paulo: FGV, 2008



- CANO, W. **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil, 1930-1970**. Campinas: Global, 1981
- CARVALHO, J. O. **Uma Estratégia de Desenvolvimento Sustentável para o Nordeste, Projeto Aridas**. Brasília: Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República, 1994
- CARVALHO, J. O. **Ações no Campo do Desenvolvimento Regional**. Brasília: Ministério do Interior, 1973
- DINIZ, C. C; Crocco, M. **Bases teóricas e instrumentais da econômica regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão** In **Economia Regional e Urbana**. Belo Horizonte: UFMG/Ministério da Integração Nacional, 2006
- DRAIBE, S. **Estado de Bem Estar, Desenvolvimento Econômico e Cidadania: algumas lições da literatura contemporânea** In **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007
- EGLER, C. **Eixos nacionais de Integração e Desenvolvimento: prováveis impactos ambientais**. Rio de Janeiro: CREA, 2000.
- FERREIRA, H. V. **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões: Uma Experiência Inovadora de Desenvolvimento Regional do Governo Brasileiro**. 2005
- GUIMARAES NETO, L. **A Política Regional na Era da Globalização**. Brasília: IPEA Konrad - Adenauer - Stiftung, Debates, N 12, 1996.
- HARVEY, David; **Condição Pós-Moderna**. Editora Loyola; 1996
- IPEA. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil: antecedentes e perspectivas**. Brasília: Seminário sobre Desenvolvimento Regional, outubro de 1972. Brasil/ Comunidade Econômica Européia, IPEA, 1972a .
- IPEA. **1995-1998: Quatro Anos de Transformações**. Brasília: IPEA, 1999.
- MANTEGA, G. **Brasil entrou no novo ciclo econômico do social-desenvolvimentismo, avalia Mantega**. In Agência Brasil, Disponível em <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/09/06/materia.2007-09-06.0542491259/view>. Acesso em 06/09/2007.
- MONTEIRO NETO, A. **Intervenção estatal e desigualdades regionais no Brasil: contribuições ao debate contemporâneo**. Texto IPEA n° 1229. Brasília: IPEA, 2006.
- NABUCO, M. R. **A (des) institucionalização das políticas regionais**. In Espaço, tempo e crítica, N ° 2 (6), VOL. 1, Belo Horizonte: CEDEPLAR, 2007.
- PREBISCH, R. **El desarrollo económico de américa latina y alguno de sus principales problemas**. Santiago: CEPAL, 1949.
- SENRA, K. **Políticas e Instituições para o Desenvolvimento Econômico Territorial no Brasil**. Pesquisa para ILPES/CEPAL. Santiago: mimeo, 2006.
- SENRA; K. **Casos de Estudos de Políticas de Desenvolvimento Regional**. Pesquisa realizada para o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura - IICA. Brasília: mimeo, 2007b.



# O debate regional no Municipalismo Brasileiro – (im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento de desenvolvimento?<sup>54</sup>

Rodrigo de Faria ↖

## 1. Perguntas-problema

Quais foram as discussões e proposições sobre urbanismo e planejamento urbano-regional no âmbito do Movimento Municipalista Brasileiro, especificamente a partir da criação das duas instâncias institucionais municipalista, a Associação Brasileira de Municípios (1946) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (1952)? É possível para os municípios articular aquilo que é comumente denominado de “peculiar interesse do município”, entendido como categoria fundamental da autonomia local, com os interesses do desenvolvimento regional, pela necessidade que tal desenvolvimento apresenta de se efetivar pela cooperação intermunicipal? (e mais ainda, pela cooperação e articulação na gestão entre os três entes da federação: União, Estado e Município). Qual o limite do “peculiar interesse do município” diante de questões que perpassam temas de interesses de um conjunto de municípios que integram uma determinada região?

As (possíveis) respostas não serão apresentadas ou dissecadas em suas totalidades neste artigo, cujo interesse central passa mais pela explicitação de um processo interpretativo em construção sobre o municipalismo no Brasil, particularmente sobre a questão da cooperação intermunicipal, no que tal cooperação perpassa o planejamento urbano e regional como instrumento de desenvolvimento. Um processo interpretativo que encontra no próprio discurso municipalista das décadas de 1950 e 1960, os elementos técnicos e políticos para enunciar contraposição ao que se caracterizou como defesa intransigente da autonomia como categoria da “competição entre cidades”, preconizado no planejamento estratégico de cidades,

---

<sup>54</sup> Parte da pesquisa para este artigo integra o Projeto Urbanismo e Planejamento Urbano Regional no Movimento Municipalista Brasileiro (1946-1964/1964-1979), financiado pelo CNPq.



no caso brasileiro, sobretudo a partir da década de 1990. Autonomia construída no discurso da individuação, justificada pela criação de uma "marca-cidade", de uma "unidade-identidade" única, específica, "imagem-cidade" que só se reconhece em si mesma. Distinta, portanto, de outras "unidades-identidades", por isso em competição pelas melhores "oportunidades" de inserção desta "imagem-cidade" no fluxo internacional pós-fordista de (re)produção do capital.

Aquelas três questões iniciais estão aqui formuladas, portanto, para reforçar uma crença fundamental para o desenvolvimento equilibrado dos municípios brasileiros - dubiamente enunciado como pergunta no subtítulo do artigo: "(im)possibilidades da cooperação intermunicipal como instrumento do desenvolvimento?" - que é aquela que necessariamente passa pelo desenvolvimento regional, portanto, pela necessidade de articular no mesmo projeto político, tanto a autonomia local, quanto a cooperação intermunicipal. Autonomia local e cooperação intermunicipal não podem significar contraposição conceitual nos processos de planejamento urbano-regional das municipalidades brasileiras. Nesse sentido, o caráter dúbio do subtítulo se desfaz, demarcando não apenas a possibilidade do desenvolvimento regional, mas a necessidade para o pleno desenvolvimento municipal pela cooperação intermunicipal e inter-regional.

Exemplos dessa condição "possível" e "necessária" (ainda que passíveis de críticas, considerações para continuar seu aprimoramento) estão nas políticas regionais elaboradas pelo Governo Federal brasileiro (na Gestão do Presidente Luís Inácio Lula da Silva), no âmbito do Ministério da Integração Nacional em sua Secretaria de Políticas de Desenvolvimento Regional, particularmente a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e a Política Nacional Ordenamento Territorial (PNOT), integrantes do "Programa de Gestão da Política de Desenvolvimento Regional e Ordenamento Territorial". Um programa que tem como objetivo, segundo o informe do próprio Ministério da Integração Nacional,

"articular as ações de instituições federais, estaduais e locais na implementação das políticas de desenvolvimento regional e ordenamento territorial a fim de buscar a redução das desigualdades regionais e promover a ativação dos



potenciais da rica diversidade social, econômica e social do território. O planejamento e a implementação dessas ações são orientados conforme as escalas territoriais nacional, macrorregional, mesorregional, microrregional e intra-urbana<sup>55</sup>.

No caso específico da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a metodologia de trabalho utilizou dados básicos existentes que foram extraídos dos censos demográficos do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) no período 1991-2000, e das análises dos Produtos Internos Brutos (PIB) municipais, elaborados pelo IPEA (Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas). Conforme o Documento "Política Nacional de Desenvolvimento Regional - Sumário Executivo",

As variáveis procuram exprimir padrões e dinâmicas recentes da distribuição da população no território; características da população no que tange a rendimento médio, local de residência (rural ou urbana) e nível de educação; e dinamismo econômico, captado por meio da variação do PIB per capita.

Os dados de rendimento foram ajustados em termos de paridade de poder de compra, por meio de ponderação pelo custo relativo da cesta básica da capital do estado considerado, ou, quando tal dado não era disponível, por indicador de capital de estado próximo, com padrão de custo de vida semelhante. Os dados foram agregados por microrregião, escala considerada a mais adequada para os propósitos da análise.

Os indicadores de dinamismo foram obtidos pela média geométrica do crescimento do PIB per capita dos triênios 1990 - 1993 e 1999 - 2002 de cada município, posteriormente agregados em microrregiões, conforme definidas pelo IBGE. Os indicadores de renda pessoal e de crescimento de produto foram espacializados, individualmente e de forma conjugada, dando origem aos cartogramas e suas tabelas associadas<sup>56</sup>.

Da análise e produção das informações a partir dos referenciais originados no IBGE e IPEA ocorreu a elaboração da "Tipologia Microrregional" da PNDR (mapa abaixo da tipologia), caracterizando

---

<sup>55</sup> Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional Pesquisa realizada dia 04/02/2010 (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>).

<sup>56</sup> Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional Pesquisa realizada dia 04/02/2010 (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>).



no mapa especificamente as “Tipologias sub-regionais” conforme os níveis de renda versus níveis de variação do PIB.

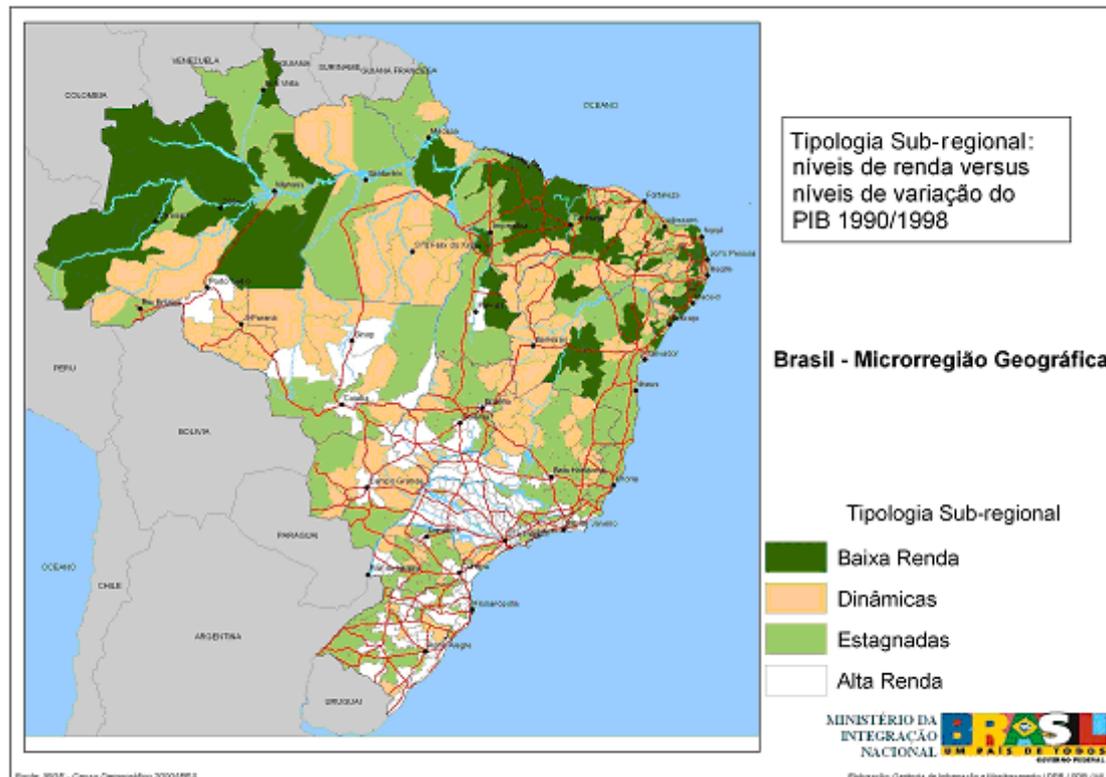


Imagem 1. Disponível no sítio eletrônico do Ministério da Integração Nacional (<http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentoregional/index.asp>). Pesquisa realizada dia 04/02/2010

O mapa é explícito ao apontar - confirmando resultado de pesquisas realizadas ao longo de décadas - uma histórica concentração da sub-tipologia “Baixa Renda” nas regiões Norte e Nordeste do Brasil<sup>57</sup>, porém avançando metodologicamente ao reconhecer que o território nacional não se caracteriza pela homogeneização de dinâmicas sócio-econômicas, apontando a existência de estruturas sub-regionais “estagnadas” em todas as macrorregiões do País - oposição conceitual importante ao já desgastado binômio interpretativo norte-nordeste pobre (baixa dinâmica sócio-econômica) sudeste-sul rico (elevada dinâmica sócio-econômico), com a região

<sup>57</sup> Conforme análise de Tânia Bacelar e Antonio Galvão, “é neste espaço [referencia aos baixos níveis de adensamento de extensas áreas nessa porção do território nacional] que se encontram as áreas de ocupação menos densas, notadamente no Norte e Centro-Oeste e em parte do Semi-Árido nordestino, cuja ocupação se associa a baixa capacidade de absorção de mão-de-obra ou ao baixo dinamismo das atividades ali localizadas ou ainda a sua tardia ou deficiente integração às áreas mais dinâmicas do país BACELAR; GALVÃO, 2004:p.36).



centro-oeste entre ambas, caracterizada aqui incipientemente com "área de transição" (cujo dinamismo econômico está fortemente associado às fronteiras agrícolas, particularmente o Estado do Mato Grosso) - ainda que já seja possível integrar a região Centro-Oeste nos mesmos padrões de concentração de taxas de urbanização das regiões Sul e Sudeste (BACELAR; GALVÃO, 2004:39).

No entanto, não deixa de reconhecer que historicamente no Brasil produziu-se uma macro-concentração dos investimentos públicos federais (em infraestrutura voltada à consolidação da produção industrial) nas regiões sul-sudeste, particularmente na porção territorial do Estado Brasileiro entre as Regiões Metropolitanas (RMs) do Rio de Janeiro e São Paulo (com clara predominância para a RM de São Paulo) ao longo do século XX, especificamente entre 1950 e 1970, caracterizando-a em grande parte da sua poção territorial como de "alta renda" (fortemente marcadas pelo seu complexo e diversificado mercado produtor e também mercado consumidor) - ainda que nesta mesma área do território existam áreas "estagnadas".

Este aporte de recursos públicos, implementados a partir da segunda metade do século XX, viabilizou-estruturou o primeiro de um conjunto de três ciclos de expansão e desenvolvimento urbano-regional caracterizados pela referida concentração espacial dos investimentos em São Paulo. Segundo Luciano Coutinho, ciclos delineados

"por meio de blocos de investimento público em infraestrutura (...). Cada um dos grandes ciclos de expansão da economia corresponderam políticas regionais urbanas que refletiam a conjuntura de forças políticas, a conjunção de interesses privados e a forma específica de articulação do projeto nacional de desenvolvimento" (Coutinho, 2003: 39).

## **2. Planejamento Governamental e desenvolvimento regional pós-1950**

O primeiro dos ciclos foi definido por Coutinho como "o período Juscelino Kubitschek (1955-1960)", marcado "por um forte impulso ao processo de industrialização nucleado em São Paulo com investimentos



infra-estruturais de integração nacional (em energia e transporte)" e com uma nova política de incentivos aos investimentos no Nordeste mediante a criação da Sudene" (Coutinho, 2003: 39). Todavia, no caso específico da SUDENE, atuação caracterizada, segundo Tania Bacelar de Araújo, pelo abandono de sua "proposta industrializante, mas reformista (...) de uma indústria colada à base de recursos regionais e voltada para atender prioritariamente o mercado nordestino, como propusera Furtado no GTDN" (ARAÚJO, 1993:88). Neste abandono, segundo Araújo, uma marca explícita da integração "às tendências que dominavam o processo mais geral de industrialização do país" (ARAÚJO, 1993:88), cuja "marca" foi aquela concentração nucleada em São Paulo. Neste momento, "o país engata na dinâmica geral do capitalismo mundial pós-guerra e se transforma num dos NIC's (New Industrial Country). Embora o faça num processo interno excludente que ao promover o crescimento da renda a concentrava enormemente" (Araújo, 1993:87).

Os outros dois ciclos definidos por Coutinho (2003) foram, respectivamente, o "milagre econômico" sob coordenação de Delfin Neto (1967-1973), e o último no Governo Geisel, no âmbito do II PND (1974-1978). Segundo Coutinho, o

"ciclo do milagre brasileiro (1967-1973) também reforçou a concentração industrial em São Paulo e, por meio de algumas decisões políticas, buscou oferecer algumas compensações às regiões periféricas (...) sem entretanto, perseguir explicitamente uma política de desconcentração regional, embora houvesse uma preocupação com a integração nacional, expressa em grandes obras viárias" (Coutinho, 2003: 39).

Tal integração foi "desenhada" e elaborada, por exemplo, no "Programa de Integração Nacional", apresentado em setembro de 1970, como parte integrante do documento geral "Metas e Bases para a Ação de Governo", contendo não somente o referido "Programa de Integração Nacional", como também o "Programa de Integração Social", cujo eixo de atuação deveria constituir, segundo o próprio documento geral, "importante instrumento de formação, no Brasil, de uma sociedade economicamente aberta" (BRASIL, 1970:32).



Particularmente no caso do "Programa de Integração Nacional", por estar mais diretamente direcionado às intervenções no *território usado* (principalmente mediante grandes obras viárias), portanto, ao próprio planejamento urbano-regional para promover o "desenvolvimento regional integrado" (BRASIL, 1970:29), tinha como objetivo - além das obras viárias (as duas grandes obras viárias apresentadas no documento foram a Transamazônica e a Cuiabá-Santarém. Imagem 2) -, como indicado no Decreto-lei 1.106/70, a colonização e a reforma agrária em faixa de terra de até dez quilômetros de cada lado das duas rodovias mencionadas (BRASIL, 1970:30).

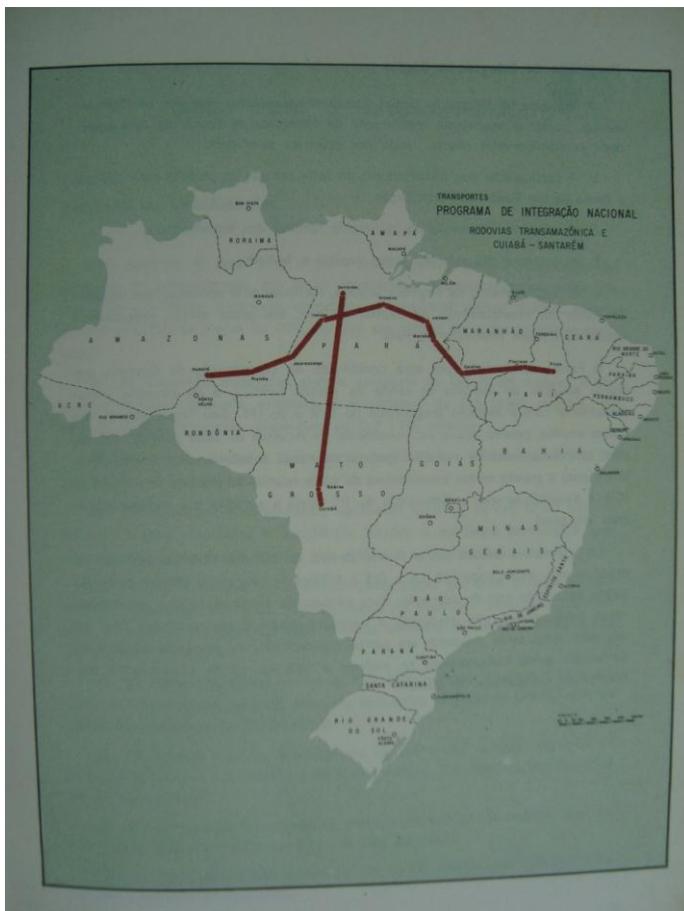


Figura 2. BRASIL, Presidência da República. "Metas e Bases para Ação de Governo - Síntese". Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1970.

Em relação ao aspecto político do planejamento, no seu conjunto o "Metas e Bases para Ação de Governo" foi estruturado mediante discurso crítico ao processo de planejamento ocorrido no período anterior ao golpe militar de 1964 (o documento não fala em "golpe", mas em "revolução", o III Governo da Revolução), justamente o



momento histórico que marca o “arco temporal” do primeiro ciclo: 1946-1964. Segundo apresentação do documento geral, foi período marcado pela

“proliferação antes de 1964, de planos não executados; do irrealismo e ausência de objetividade de certos programas e projetos elaborados em alguns setores, mesmo em época mais recente; e do descompasso entre a elaboração de projetos e a sua implementação, em determinados órgãos, dando-se a impressão de excesso de planos pela insuficiência de execução” (BRASIL, 1970).

Assumindo a hipótese de que a crítica pela “proliferação antes de 1964, de planos não executados” estava direcionada aos governos federais democráticos que se sucederam entre 1946 e 1964, é possível considerar que tais acusações deveriam atingir os dois grandes Planos Governamentais e um Programa desenvolvidos entre 1946-64: o Plano de Metas (1956-1961), o Programa de Estabilização Monetária (1958-1959) e o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico (1963-1965), este elaborado por equipe chefiada por Celso Furtado. Talvez até uma crítica mais direta ao próprio “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico”, considerado por parte da historiografia econômica como um plano que fracassou (Macedo, 2003), pela própria conjuntura política em relação ao Governo Goulart em 1964 (ou antes, desde a renúncia de Jânio Quadros em 1961), mas sobretudo por um fracasso anterior à crise política, um fracasso da economia nacional. Segundo Roberto Macedo,

“se comparadas as metas estabelecidas pelo referido Plano para o ano de 1963 com os resultados que esse ano apresentou, pode-se ver que o fracasso foi enorme, tanto no que se refere ao incentivo ao desenvolvimento econômico como na parte concernente ao combate ao processo inflacionário” (Macedo, 2003:61).

No entanto, se economicamente o país já vivia uma conjuntura negativa, sobretudo a partir de 1962, com um crescimento econômico relativamente menor (aproximadamente entre 3,4% e 5%) em relação ao período de euforia entre 1957-1961 (com o PIB em média de 6,9%), e



forte elevação do nível de preços (taxa de 51%), politicamente o cenário não era também muito diferente, o que conjuntamente (economia e política, mas não somente, pois fundamental considerar a complexidade demográfico-social-urbano-industrial brasileira neste período) reforçava a "condução do país" ao Golpe de 1964. "Condução" que pode receber uma explicação mais elaborada deste processo na interpretação de Benício Schmidt: as "contenciosas relações entre um executivo reformista e um legislativo extremamente conservador trouxeram o sistema político a ponto de um inteiro colapso ao final de 1963" (Schmidt, 1983:101); este autor considera também - assim como Roberto Macedo (2003) - que a conjuntura inflacionária (e outros fatores) teve papel relevante na desestruturação econômica e política nacional.

Cenário nacional que, após o Golpe, e já em agosto de 1964, "produziu", pelo lado da reestruturação da economia o "Plano de Ação Econômica do Governo" (PAEG, encaminhado ao Congresso em agosto de 1964 e publicado em novembro do mesmo ano) e, pelo lado das questões urbano-regionais (não desconsiderando as devidas implicações econômicas que estas questões tinham no âmbito do planejamento governamental federal), o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU).

No caso específico do PAEG, segundo Celso Martore, ele representou a formulação de "uma política econômica capaz de eliminar as fontes internas de estrangulamento que bloqueavam o crescimento da economia" (MARTORE, 2003:71-72), sobretudo ao definir como objetivos básicos do "Programa de Ação", a contenção do processo inflacionário, a aceleração do desenvolvimento econômico, assim como a proposta de "atenuar os desníveis econômicos setoriais regionais e as tensões criadas pelos desequilíbrios sociais, mediante a melhoria das condições de vida" (BRASIL, 1964:15).

Por outro lado, não foi um plano de caráter exclusivamente econômico no sentido mais específico possível do termo. Tanto que na segunda parte - entre os "Instrumentos Gerais de Ação" -, consta a "Política Habitacional" (Capítulo XII), e na quarta parte - denominada "Desenvolvimento Social e Valorização Regional" (pelo



Capítulo XXIV) -, consta a "Necessidade de Integração dos Planos Regionais" e "Principais Programas Regionais".

No entanto, pelo documento informativo do PAEG, ao explicitar a necessidade de definir que os planos de desenvolvimento regional sejam formulados dentro do contexto de um programa de desenvolvimento nacional, necessidade "que se acentua quando atentamos para a multiplicação de organismos regionais (...) e comissões de planejamento estaduais" (BRASIL, 1964:225-226), reconheceu-se que

"a maximização da taxa de crescimento econômico, a curto prazo, pode exigir concentração de investimentos nas regiões de mais rápido progresso, onde a presença de economias de escala e economias externas assegurariam maior rentabilidade do investimento" (BRASIL, 1964:225).

E quais seriam as tais "regiões de mais rápido progresso"? Corroborando com a noção dos "ciclos" apontados por Coutinho (2003), esta região de mais rápido progresso estava no Sudeste do país, particularmente São Paulo, que do ciclo do milagre brasileiro (1967-1973), considerado o segundo ciclo de desenvolvimento, também recebeu reforço pela concentração industrial.

Em relação ao "sistema" BNH/SERFHAU - particularmente a atuação do SERFHAU -, para manter a análise no eixo da problemática econômica (não é certamente o único eixo de análise desse sistema), é oportuna a avaliação realizada por Hamilton Tolosa, para quem "a produção dos Planos Locais não é condição suficiente para caracterizar a existência de tal política" (TOLOSA, 1978: 42). Uma crítica explicitada mediante argumentos importantes, entre eles, a desvinculação entre os Planos Locais e o planejamento macroeconômico do Governo Federal, assim como, a concepção da cidade como organismo autárquico em desconsideração de possíveis articulações com outras cidades e regiões, levando a situações conflituosas entre cidades de uma mesma região (prenúncios da lógica da "guerra fiscal" em defesa de um "neolocalismo não cooperativo"?).

Por outro lado, o próprio Tolosa reconhece uma mudança, ou o que ele denominou de "reformulação na concepção e no planejamento urbano" no Brasil - já no contexto final da década de 1970 - como



marca importante daquele que seria o último dos grandes planos governamentais (no contexto dos governos democráticos e autoritário-militar) desde a redemocratização de 1946: o II PND (Plano Nacional de Desenvolvimento). Para Benicio Schmdit, o II PND caracterizou-se por uma "completa política baseada sobre a idéia de combate aos desequilíbrios entre as diferentes regiões, para criar uma ordem capitalista mais integrada" (Schmdit, 1983:109). Ainda segundo Schmdit, é neste contexto do II PND, quando da criação da "Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana" (CNPNU) em 1974, que a política urbana brasileira teve seu arcabouço terminado, após passar também pela criação das Regiões Metropolitanas em 1973, no âmbito do já referido Programa "Metas e Bases para a Ação de Governo", publicado em setembro de 1970.

A CNPNU é certamente um marco importante que "fecha" (não significa a inexistência de outros encaminhamentos no período posterior<sup>58</sup>, sobretudo o que se processou ao longo da década de 1980 até a Constituição de 1988, com o Capítulo sobre Políticas Urbanas) toda uma conjuntura de planejamento governamental brasileiro inicialmente direcionado para o desenvolvimento macroeconômico<sup>59</sup>, mas que também já avançara entre as décadas de 1940, 1950, 1960 e 1970 na implementação de políticas urbanas para o desenvolvimento dos municípios e regiões do país. Segundo Celso Lafer,

"a partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da missão Cooke (1942-1943); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o Plano de Metas, pela complexidade de suas formulações e pela profundidade de seu impacto, pode ser

---

<sup>58</sup> Com a criação, por exemplo, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano pelo Decreto n. 83.355 de 20 de abril de 1979, que extinguiu a CNPNU e criou o referido Conselho, vinculado ao Ministério do Interior.

<sup>59</sup> Políticas importantes, ainda que necessária a crítica aos seus encaminhamentos, pela orientação concentrada na região SUDESTE do processo de desenvolvimento econômico-urbano



considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental” (Lafer, 2003:30).

Uma conjuntura complexa e com distintas experiências de planejamento governamental, distintos também os momentos da história política nacional, desde o próprio “Plano de Metas” (1956-1962) no Governo JK, passando pelo “Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social” - ambos no período da redemocratização 1946-1964 -, até adentrar no regime militar com vários outros planos: o “Plano de Ação Econômica do Governo” (PAEG/1964-1966) desenvolvido por Roberto Campos, como Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica, passando pelo “Plano Estratégico de Desenvolvimento” (PED/1968-1970), e os PNDs (o I - entre 1972/1974 - e o II - entre 1975/1979, sobretudo o segundo, época de atuação da CNPU).

### **3. Municipalismo no Brasil: centralização-descentralização, agrarismo-industrialização na (contraditória?) construção do Estado (responsável pelo planejamento) Nacional**

É todo esse contexto de ação governamental para implementação do planejamento como instrumento para o desenvolvimento - como já dissera Betty Mindlin, “um modelo teórico para a ação” (MINDLIN, 2003:7) -, que perpassou o arco temporal do conjunto daqueles três ciclos de desenvolvimento que interessa como conjuntura (quicá estrutura) de abordagem da questão do desenvolvimento regional e intramunicipal no âmbito do Movimento Municipalista brasileiro. Sobretudo em relação ao que este desenvolvimento deveria passar pela cooperação intermunicipal, como propugnado pelo discurso Municipalista dos anos 1950 e 1960 - ou mais precisamente a partir do ano de 1946, com a “Constituição Municipalista” e a criação da Associação Brasileira dos Municípios, marcando certa (re)construção do próprio Municipalismo em suas orientações programáticas.



Uma (re)construção, pois os debates sobre os interesses e autonomias (ou a perda dessa autonomia) locais estão em construção e discussão no Brasil desde os tempos Coloniais<sup>60</sup>, mas sobretudo desde a Constituição de 1824<sup>61</sup>, passando pela Lei de 1º de Outubro de 1828<sup>62</sup>, pelos “intérpretes do municipalismo” ainda no século XIX (Tavares Bastos - autor de “A Província”, de 1870 -, Cortines Laxe - autor de “Regimento das Câmaras Municipais ou Lei de 1º de Outubro de 1828”, publicado 1885 -, e Carneiro Maia - autor de “Estudos sobre Administração Municipal”, de 1883), transcorrendo durante toda primeira metade do século XX, culminando na grande mudança/inflexão dessa (re)construção: a Constituição de 1946.

Nesse longo processo histórico desde o século XIX, um dos períodos mais negativos para a premissa da autonomia dos poderes locais (distintamente em relação às provinciais - que no jogo político do Brasil Imperial produziu uma “acomodação” das elites provinciais federalistas em sua autonomia para conduzir suas respectivos territórios) teve início com a Lei de 1º de Outubro de 1828. Conforme o texto da própria Lei, no capítulo que trata do TÍTULO II - Funções Municipaes, Art. 24, “As Camaras são cooperações meramente administrativas, e não exercem jurisdição alguma contenciosa” (Laxe, 1885:72), que na interpretação de Cortines Laxe resulta numa “liberdade nos actos de pura e simples administração; dependência tanto quanto era necessária para prender as municipalidades ao corpo social como órgão dele” (Laxe, 1885: XXIII).

Para Miriam Dolhnikoff,

---

<sup>60</sup> Referências importantes sobre o período colonial da história brasileira: “Modos de Governar - idéias e práticas políticas no Império Português, séculos XVI a XIX”. Organizado por Maria Fernanda Bicalho e Vera Lúcia Amaral Ferlini, foi publicado em 2005 pela Editora Alameda; “O Governo dos Povos”, organizado por Laura de Mello e Souza, Junia Ferreira Furtado e Maria Fernanda Bicalho, foi publicado em 2009, também pela Alameda. Sobre o período imperial, é fundamental o trabalho de Miriam Dolhnikoff, “O Pacto Imperial - origens do federalismo no Brasil”, publicado em 2005, como primeira reimpressão.

<sup>61</sup> Não considerando obviamente a “força” das Localidades durante o período colonial. Constituição de 1824 - CAPÍTULO II. Das Camaras. Art. 167. Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se crearem haverá Camaras, ás quaes compete o Governo economico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas. In: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao24.htm) (pesquisa realizada dia 14/05/2010)

<sup>62</sup> Título II, Funções Municipaes, Art. 24. As Camaras são cooperações meramente administrativas, e não exercem jurisdição alguma contenciosa. In: LAXE, 1885:72



“as Câmaras de 1828 tinham atribuições bastante limitadas. Cabia a elas administrar a cidade ou a vila, prestando contas ao conselho de província. Não podiam decidir livremente quer sobre a arrecadação de impostos, quer sobre sua aplicação. Tornaram-se, portanto meros agentes administrativos” (Dolhnikoff, 2005:86).

Uma situação que supostamente mudaria pouco tempo depois, no Período Regencial (1831-1840), este marcadamente um período em que se configurou no Brasil um regime descentralizado, construído no bojo das reformas liberais da década de 1830 - particularmente a partir o Ato Adicional de 1834, quando “a competência do governo central e dos governos provinciais foi dividida constitucionalmente” (DOLHNIKOFF, 2005:17).

Todavia, como mencionado, supostamente mudaria, sobretudo por se constituir uma autonomia das províncias e não (ou uma condição de submissão restritiva às províncias) das municipalidades, evidenciando o próprio embate político entre as elites nacionais (uma parte na defesa pela federação - neste caso pelos liberais como Diogo Antonio Feijó - e outra pela centralização) na estruturação do Estado Nacional. E ainda conforme Dolhnikoff, o que possivelmente pode indicar uma contradição, qual seja, certa inviabilização da noção de autonomia, estava no próprio projeto liberal:

“sua concepção de federalismo incluía alguma autonomia municipal, no âmbito maior da autonomia provincial (...) os liberais nutriam pelas Câmaras um profunda desconfiança, pois qualquer autonomia devia se dar no interior (...) da unidade nacional” (Dolhnikoff, 2005:86).

Até o momento em que ocorreria a já referida mudança/inflexão do municipalismo no Brasil, mediante (re)construção de sua estrutura programática pela Constituição de 1946, a “Constituição Municipalista”, somente com a instauração da República na década de 1890, é que o município no Brasil teria, de certa forma, restaurada sua autonomia, inclusive por deliberação dos próprios Estados (antigas Províncias). É o caso do Estado de São Paulo, como explicitado nos “Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo” publicado em 1913 (sobre o período de 18 de



novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890), particularmente o Decreto n. 13 de 15 de janeiro de 1890. O texto do Decreto é explícito ao enunciar o

“etorpecimento e a penúria da vida econômica do município pela tutela administrativa, exercida por mais de século. Condição desfavorável aos poderes locais que não pode prescindir - conforme as proposições do Decreto n. 13 - da urgente necessidade de emancipar os municípios, confiando-lhes a faculdade de promover seus próprios negócios, assim como, a compreensão de que somente a descentralização pelo estabelecimento da autonomia municipal, conseguirá despertar as energias locais” (SÃO PAULO, 1913:17).

Conjuntura histórica que culmina com aquela mudança/inflexão delineada pela Constituição de 1946, quando, segundo Marcus Melo

“o municipalismo ressurgiu com um apelo doutrinário espetacular, vindo a ter forte apelo na Constituição”. Ainda conforme Melo, “não seria exagerado supor que se buscou, em larga medida, convertê-lo em mito fundador da segunda República (...) O municipalismo cumpriu o papel singular de reconciliar varguistas e antivarguistas na Constituinte de 46 (...) Ele incorporava, a um só tempo, a ideologia rural salvacionista do Estado Novo e a crítica ao centralismo e à perda de autonomia das instâncias subnacionais ocorrida no período” (Melo, 2008:49-66).

Talvez aí o “ponto de ruptura” (ruptura aqui como *uma nova origem* da efetiva inclusão do município na estrutura do Estado Nacional) na construção (pouco efetiva na necessária e contínua articulação entre Estados, Municípios e União) do atual “pacto federativo brasileiro”, ainda que marcado (ou “desviado”) por um processo de (re)centralização durante o Regime Militar pós-1964, mas que se consolida na Constituição de 1988, todavia, pelo oposto, ou seja, a forte descentralização.

Se o século XIX representou a desconstrução mais aguda das ações e movimentos que preconizavam a autonomia como fundamento



político do Estado Nacional, ainda que uma autonomia que colocou em contínuo confronto os poderes municipais e os provinciais, o século XX, e mais precisamente a segunda metade do século, marcou um fortalecimento substantivo das instâncias municipais no Brasil. Para ser mais preciso, já no século XIX, a partir da consolidação da República, em sua longa maturação, negociada que foi entre as elites políticas em seus respectivos projetos de federação e centralização monárquica até culminar com a Constituição de 1946. Processo histórico-político que reforça (uma condição-problema para uma melhor investigação) a associação da construção discursiva municipalista com a construção discursiva do Brasil urbano e industrial (em desconstrução do Brasil rural agroexportador) das primeiras décadas do século XX até a consolidação no país do modo de produção industrial e, portanto, da própria urbanização, constituindo assim (ainda que genericamente) a estrutura econômica e social da Nação.

Pensar sobre essa condição-problema, sobre como o municipalismo foi constituído ao longo do século XX, pode produzir uma lógica interpretativa que talvez desfaça (ou amenize) interpretações generalizantes sobre os processos históricos em relação aos períodos democráticos e autoritários do período; generalizações que correm o risco de colocar em profunda e uníssona contraposição os movimentos autoritários centralizadores do século passado com os movimentos de defesa municipalista da autonomia no mesmo período. Não que a contraposição não exista, mas surgem não apenas em tempos históricos distintos, com contextos demográficos, econômicos e sociais também repletos de especificidades.

É preciso, portanto, empreender uma interpretação pelas particularidades desses processos históricos que perfizeram a construção do Estado Nacional ao longo também do século XX. Particularidades que enunciam (possíveis) contradições, como foi a articulação entre agrarismo (associado à ideologia antiurbana na interpretação de Marcus Melo) e o municipalismo, sobretudo pela



“fusão” entre ambos na República Velha, na obra “A Organização Nacional” de autoria de Alberto Torres (Melo, 2008) <sup>63</sup>.

Segundo Marcus Melo, uma fusão entre agrarismo e municipalismo que está na base das críticas aos pressupostos federalistas de Tavares Bastos (autor de “A Província”) e de toda a orientação política liberal que fundamentou a Constituição Republicana de 1891, particularmente as que foram apresentadas por Alberto Torres no referido texto “A Organização Nacional”: “para Torres, a instauração do regime federativo no país representou seu desmembramento e a exacerbação do isolamento dos municípios” (Melo, 2008).

Ainda conforme Melo, o trabalho de Torres deve ser interpretado com uma “crítica à não realização plena e à inviabilidade do projeto (utópico) de uma nação construída pela agregação de interesses individuais e grupos de caráter local” (Melo, 2008), defendendo a conformação de um país com vocação agrária, gerida por um Estado centralizado e controlador, tal qual, as proposições de Oliveira Viana em suas críticas ao liberalismo vigente, por “considerar inexistir no Brasil a condição fundamental para um regime democrático, sendo um governo autoritário a solução adequada para um país com as características do Brasil” (Bresciani, 2005: 168).

Partindo da consideração apresentada por Melo, de que o texto “A Organização Nacional” forneceu as balizas ideológicas do ciclo da Revolução de 30, e que a obra de Oliveira Viana está na base ideológica do próprio Estado Novo, pela sua influência na formulação das políticas públicas da era Vargas, particularmente em relação a esse primeiro regime centralizado do século XX é que reforçamos a necessidade de realização da interpretação pelas particularidades.

Nas particularidades podem estar constituídas aquelas (possíveis) contradições, sobretudo pela forte vinculação na interpretação de Marcus Melo, de ambos os autores (Torres e Vianna) com a ideologia antiurbana, pautados em suas narrativas pela defesa do Brasil agrário. Frisamos que a contradição não está na interpretação de Melo, mas no próprio jogo político das elites

---

<sup>63</sup> Para Marcus Melo, o texto “A Organização Nacional” forneceu as bases ideológicas da revolução de 30.



nacionais, portanto, necessárias de interpretação particularizada para sua efetiva compreensão.

Uma dessas contradições, inclusive considerada por Melo, está no que foi a evidente preocupação com a questão industrial pelo próprio governo Vargas desde 1930. O mesmo regime que tem em sua base ideológica pensadores que fundamentam sua interpretação do Brasil pela estrutura agrária como base de consolidação do Estado Nacional, também se constitui por outras orientações e estruturações das instâncias governamentais. Segundo Melo,

“o debate ocorrido na década de 30, em que se alinhavam os críticos das indústrias artificiais por um lado, e os ideólogos da industrialização, por outro, é marcado fortemente, como se sabe, pelo tema do agrarismo introduzido por Torres e Vianna. O processo de urbanização era também visto não só como artificial, mas também como profundamente danoso ao país, intimamente associado à degeneração do caráter nacional, em sua visão” (Melo, 2008)

Não existe, portanto, uma condução uníssona no próprio governo varguista, pelas contraposições da sua base ideológica, explicitadas no que Melo chamou de o debate ocorrido na década de 30, que são, na verdade, o campo das disputas políticas entre as elites nacionais. É o que se pode constatar, por exemplo, com a criação em 1934, do “Conselho Federal de Comércio Exterior” (que tinha entre suas atribuições, a promoção de indústrias nacionais), ou já no Estado Novo, em 1942 com a criação da “Coordenação da Mobilização Econômica”, que tinha entre seus setores, o “Setor de Produção Industrial” (SPI), cujas atribuições eram elaborar a planificação industrial do País, orientar e dirigir o programa de produção industrial, estudar as prioridades na distribuição para a indústria de energia, elétrica, combustível, transporte (Ianni, 1971:50). Conforme Octavio Ianni,

“a Revolução de 1930 representa uma ruptura política e, também, econômica, social e cultural como o Estado oligárquico vigente nas décadas anteriores. Aliás, é o próprio Estado oligárquico que se rompe internamente, pela



impossibilidade de acomodarem-se as tensões e conciliarem-se os contrários pela crise econômica mundial e interna (...) E assim consolidou-se uma vitória importante, ainda que parcial, da cidade sobre o campo. Pouco a pouco, as classes sociais de mentalidade e interesses caracteristicamente urbanos impuseram-se por sobre a mentalidade e os interesses enraizados na economia primária exportadora” (Ianni, 1971:21-22).

Nesse sentido, chamamos atenção para a necessidade de pensar a construção discursiva autonomista municipalista em processos históricos autoritários e centralizadores que são em si distintos na base ideológica, evitando (possível) generalização conclusiva de que o municipalismo não condiz, inexistente, ou ainda, desvincula-se do jogo político nacional nos interstícios centralizadores do século XX. Estado Novo (incluindo o movimento golpista de 1930) e Regime Militar de 1964 não perfazem uma única unidade identitária amalgamada pela centralização política.

Assim sendo, é fundamental analisar, por exemplo, como foram suas ações em relação aos processos de industrialização e urbanização, sobretudo a industrialização (via substituição de importação), no que o modo de produção industrial representou para o primeiro, o Estado Novo, pela noção de nacionalização da produção e desenvolvimento - como um “nacionalismo econômico e capitalismo nacional” (Ianni, 1971) - e, para o segundo, o Regime Militar de 1964, a construção de uma economia monopolista estruturada no capital estrangeiro (Schmidt, 1983).

De um modo geral - e essa foi a grande “marca” da industrialização no Brasil no processo de consolidação monopolista da economia baseada na articulação do Estado com o capital internacional - foi continuamente reforçada a premissa da concentração, particularmente naquele primeiro ciclo de expansão da economia. Neste momento, caracteristicamente pautado pelo investimento em infraestrutura de energia e transporte direcionado para o sistema produtivo industrial, consubstanciando intenso processo de urbanização do Brasil - mesmo que inicialmente atrelado



às áreas de interesse (sudeste do Brasil) dos investimentos deste ciclo.

Processo de urbanização também caracterizado por um conjunto de variáveis associadas às mudanças produtivas e espaciais da economia no país, entre as quais mencionaremos quatro que estiveram (de certa forma continuam) intimamente relacionadas aos debates urbanísticos e de planejamento urbano-regional nos municípios brasileiros a partir da década de 1950: 1. movimento migratório em direção às áreas de atração de mão-de-obra para o mercado de trabalho industrial - e neste movimento não só a relação campo-cidade, mas de cidades de outras regiões do país para a capital paulista e demais cidades da região sudeste -, cuja oferta fora criada pela expansão da indústria resultante dos referidos investimentos<sup>64</sup>; 2. crescimento da população urbana decorrente inicialmente deste movimento migratório e êxodo rural; 3. expansão periférica das cidades que esta migração acarretou, geralmente relacionada à necessidade habitacional deste contingente populacional em crescimento - inicialmente migratório e posteriormente natural -, também transformado em agente de demanda por melhorias na infra-estrutura urbana de transporte público, saúde, educação, lazer, entre outras, nas áreas em expansão horizontal das cidades; 4. intensa especulação imobiliária interessada e associada a esse processo de transformação e expansão física das cidades, sobretudo pelas potencialidades comerciais e econômicas das terras urbanas para loteamentos, muitas configuradas como vazios urbanas à espera de maior valorização.

De todos os municípios da região sudeste do país, São Paulo foi o que mais explícita e intensamente aglutinou este contingente de transformações econômicas e urbanas - mas não unicamente, pois é um processo nacional de mudanças - delineadas a partir da segunda metade do século XX. Nas pesquisas que Paul Singer realizou sobre São Paulo, especialmente aquelas interessadas na interpretação das relações entre a economia e a urbanização, a lógica da concentração espacial do capital na cidade é ainda mais claramente enunciada.

---

<sup>64</sup> Especificamente sobre a urbanização, a economia urbana, o emprego urbano e seus aspectos demográficos podem ser detalhadamente apreciados em dois estudos publicados em ESTUDOS CEBRAP n. 19, 1977: "Emprego e Urbanização no Brasil" de Paul Singer; "Aspectos Demográficos da Urbanização" de Felícia R. Madeira.



Para Singer, o que determinou tal concentração foi a já existência na capital paulista do maior parque industrial do país, consubstanciado, segundo sua análise, no

“grande mercado regional formado pela cafeicultura” que, independentemente do deslocamento da cafeicultura para o norte do Paraná a partir da década de 1940, “continuou fortemente ligada a São Paulo, cuja hegemonia no mercado nacional já não podia ser mais disputada” (Singer, 1987: 124).

É neste contexto de mudanças econômicas determinadas substancialmente pela concentração espacial do capital e da produção, pautados pela infra-estruturação territorial do referido “período Juscelino Kubitschek”, que a população de São Paulo atingiu, já no final da década de 1940, a marca de dois milhões de moradores. Uma cidade caracterizada, segundo Sarah Feldman, pela “intensificação da verticalização, expansão periférica e reestruturação da centralidade”, cujo resultado é apreensível no processo de mudanças da constituição espacial da cidade que perduraria até os anos de 1970 (Feldman, 2005a: 15).

Portanto, uma condição urbana que deve ser problematizada no contexto metropolitano<sup>65</sup>, regional, de articulação e cooperação entre as municipalidades para as soluções dos problemas urbanos comuns, mas que no caso brasileiro está delineado pela ineficiência e inexistências de processos de cooperação intermunicipal<sup>66</sup> - no caso de São Paulo, que passa (deveria passar) pela cooperação entre os municípios que integram não somente a Região Metropolitana de São Paulo, mas também os Municípios da área urbana expandida até a Região Metropolitana de Campinas (ao longo do eixo das Rodovias Bandeirantes e Anhanguera), e até São José dos Campos (pelo eixo da Rodovia Presidente Dutra), conformando aí uma “urbanização triangular” ao mesmo tempo intensiva-extensiva e dispersa cuja

---

<sup>65</sup> Somente o município de São Paulo neste contexto metropolitana conta, conforme dados do IBGE, com uma Estimativa da População em 2009 em 11.037.593 habitantes. Em levantamento do Observatório das Metrôpolis do IPPUR/UFRJ no Censo IBGE, a RM de São Paulo estava no ano de 2000 com 17.852.244 habitantes.

<sup>66</sup> Convém enunciar o importante trabalho de Sol Garçon, cujo título prenuncia mediante uma indagação uma constatação negativa: “Regiões Metropolitanas: por que não cooperam?” (GARÇON, 2009).



“amarração” (entre Campinas e São José dos Campos) se faz pela Rodovia D. Pedro.

#### **4. Cooperação Intermunicipal, um pressuposto histórico do municipalismo (oposição ao mito localista do planejamento estratégico e ao neomunicipalismo pós-88)**

Por outro lado e para agravar a situação, é ilusão pensar que tal ineficiência e inexistência são exclusividades das grandes concentrações urbano-metropolitanas brasileiras. Perfazem também regiões do *território usado* conformado por cidades médias articuladas às cidades definidas como centro regional, como é o caso da cidade de Ribeirão Preto e sua macrorregião<sup>67</sup>, no interior do Estado de São Paulo. Este caso específico e não único no Brasil será mais detalhadamente analisado neste artigo no que concerne à desconstrução da cooperação intermunicipal pelas elites políticas e econômicas locais em defesa de um discurso competitivo-mercadológico pautada nos pressupostos preconizados pelos arautos do planejamento estratégico de cidades - por exemplo, sobre a implantação do Aeroporto Internacional de Ribeirão Preto, entre outros projetos urbanos que estiveram na pauta das propostas do governo municipal entre 1990 e 2009, na gestão de diferentes Prefeitos.

Neste discurso da competição das cidades no mercado global pela sobreposição econômica de uma cidade sobre a outra, o argumento da defesa dos “interesses do município” são colocados como defesa da sua autonomia. Sua inserção na economia global (gestada à partir da

---

<sup>67</sup> Caso particular em que pensar a Cooperação Intermunicipal para o desenvolvimento regional deve extrapolar não somente os limites jurídicos dos municípios de um mesmo Estado, mas necessariamente pensar uma macro-região sócio-econômica conformada também pelas cidades de Uberaba e Uberlândia no chamado “triângulo mineiro” (Estado de Minas Gerais), articuladas fisicamente à Ribeirão Preto por importante rede viária nacional (Rodovia Anhanguera-BR 050) e aérea, neste caso, um sistema de aviação regional com conexão nacional e internacional, que está vinculada e polariza numa extensa e densa rede urbana de cidades médias e pequenas - são exemplos as cidades de Franca/SP - parque industrial calçadista -, Sertãozinho/SP - pólo industrial sucro-alcooleiro -, Araxá/MG - pólo turístico -, São Carlos/SP - pólo industrial e científico -, Frutal/MG - pólo agrícola -, entre tantas outras.



marca da "individualização" da cidade em determinado contexto: marca cultural-patrimonial, marca esportiva, marca empresarial, entre outras) deve, portanto, garantir a máxima captação de recursos financeiros - nacionais ou internacionais - para estruturar e garantir a autonomia do município, inviabilizando, pela própria competição, qualquer processo de cooperação intermunicipal para o desenvolvimento local, regional e nacional.

Importante frisar nesse momento que um "risco" considerável dessa lógica mercantil de (promoção) produção do espaço urbano está na inviabilização da ação que garanta tanto a autonomia local, quanto a cooperação intermunicipal - contudo, antes um "risco", mas muito perto de um pressuposto perverso. Entretanto, não se pretende qualquer encaminhamento que abdique da autonomia política e financeira que o municipalismo no Brasil alcançou, sobretudo, a partir da chamada "Constituição Municipalista de 1946". Tanto que é na história da luta municipalista pela autonomia local que o município reafirmou na Constituição de 1988 (Art. 18, Título III, Da Organização do Estado - Da Organização Político-Administrativa) o reconhecimento efetivo desta sua autonomia (sendo indissolúvel), compondo com a União, os Estados e o Distrito Federal a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil.

O que se pretende é a conjunção da organização regional mediante expedientes de gestão articulada às dinâmicas locais, respeitando suas particularidades, sejam elas sociais, culturais, urbanísticas, políticas, econômicas e administrativas, mas que possibilitem arregimentar uma cultura cooperativa intermunicipal para o planejamento regional, assim como uma cultura local para o planejamento urbano. Se ainda hoje no Brasil essas duas "culturas" estão por se forjar em sua concretude, as discussões e encaminhamentos perfazem um longo tempo, remontando, para o caso específico dos debates sobre políticas urbanas e regionais no contexto municipalista, à época da criação da Associação Brasileira de Municípios (ABM, 1946), dos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (CNMB, 1950) e do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM, 1952). Um debate (interno às instâncias institucionais do Municipalismo Brasileiro) que possibilita



questionar uma defesa intransigente e comprometedora - quiçá equivocada - da autonomia local como ação "fechada" na dimensão intra-urbana do território.

Esse debate (interno às instâncias municipalistas, como é possível constatar na leitura das Revistas da ABM e IBAM) é a melhor enunciação do que está aqui definido como um mito (da defesa da ação) localista do municipalismo brasileiro, pois no âmbito dos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros (e das Cartas Municipalistas resultantes dos Congressos) ou mesmo nas Revistas da ABM e IBAM, o que se verifica é a defesa da articulação regional, da cooperação intermunicipal como instrumento à prática do planejamento local. Portanto, planejamento urbano (intramunicipal, pois não mais restrito à área urbana, da cidade, mas de toda a área do município)<sup>68</sup> e planejamento regional, como práticas correlacionadas na (contínua) construção da autonomia local e cooperação municipal na condução do desenvolvimento dos municípios na (necessária) oposição à guerra fiscal como (suposto) instrumento do desenvolvimento local - infelizmente enunciada e praticada (a guerra fiscal) pelas elites políticas como "instrumento" de atração de investimentos

---

<sup>68</sup> Não faremos aqui maiores considerações sobre o (necessário e importante) debate em relação aos conceitos de "urbano", "região", "zona rural", "cidade" e mesmo "município" que já perfazem os trabalhos desenvolvidos principalmente pelo campo disciplina da Geografia. Debate que considera, por exemplo, as abordagens sobre o meio "informacional" como realizado por Milton Santos, assim como a discussão sobre uma (superada, em meu entender) oposição-dicotomia-contradição entre campo e cidade; afinal, o que pode ser considerado "campo" no contexto do crescente processo de ocupação e transformação do território, quando a própria produção agropecuária (comumente "associada" ao "campo", à "área rural") está fortemente vinculada à produção urbano-industrial, principalmente aquela monocultora e extensiva voltada ao mercado internacional? Nesse contexto, pode existir ainda um "tipo" de separação-distinção física entre pontos dinâmicos dessa produção agropecuária - como a realizada, por exemplo, no Estado do Mato Grosso - e pontos dinâmicos de infraestruturas de circulação internacional dessa produção - como o Porto de Santos, no Estado de São Paulo -, mas certamente não existe essa separação quando se pensa à partir das relações econômicas e produtivas que existem entre esses dois pontos se vinculados à circulação (no espaço abstrato) do capitalismo mundial; isso sem contar a necessária articulação desses dois pontos dinâmicos à uma malha rodo-aérea (física, portanto) que atravessa extensa (e em alguns partes do território, densa) rede urbana que pode fazer parte dessa articulação atuando no processamento industrial da produção agropecuária antes do seu deslocamento ao mercado externo e mesmo interno, respectivamente, pelos Portos ou Centros de Abastecimento, como CEAGESP em São Paulo. A noção de "espaço abstrato" está aqui referenciada na interpretação de Roberto Luis Monte-Mór (MONTE-MÓR, 2008) em artigo sobre a Amazônia na (importante) coletânea "Brasil século XXI: por uma nova regionalização".



financeiros<sup>69</sup>, pautando inclusive o argumento pela (suposta) geração de empregos.

Entretanto, esta geração poder ser, como já analisado por Ana Cristina Fernandes em artigo publicado na Revista Espaço & Debates n° 41,

"considerada desprezível, especialmente diante dos altos custos que estas alterações têm implicado, em termos de retornos fiscais - em vista dos pesados incentivos disponibilizados pelo governo local aos novos investimentos" (FERNANDES, 2001).

Uma alternativa à constante e contínua desestruturação das relações cooperativas intermunicipais não está, nesse sentido, ainda por ser "originada" ou "inventada" como instrumento a reverter as lógicas da competição entre cidades e da guerra fiscal. Tal alternativa já estava presente no próprio discurso municipalista brasileiro (e iberoamericano também), sobretudo em parte importante dos documentos produzidos pelo Movimento Municipalista Brasileiro: as Cartas Municipalistas, resultantes dos Congressos Nacionais de Municípios de Brasileiros, (principalmente os que ocorreram entre 1950 e 1963<sup>70</sup>) organizados pela Associação Brasileira de Municípios<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> O que essas mesmas elites políticas que governam as municipalidades não consideram (ou não interesse considerar, desde que na competição entre as cidades - preconizado no "planejamento estratégico de cidades" -, uma cidade adversária seja banida do mapa da locação de investimentos privados interessados em determinado suporte infraestrutural territorial existente para a manutenção da (re)produção contínua do capital) é que os custos sociais da guerra fiscal são muito maiores que seus (supostos) "benefícios".

<sup>70</sup> Os congressos ocorrem nas seguintes cidades brasileiras: Petrópolis (1950), São Vicente (1952), São Lourenço (1954), Rio de Janeiro (1957), Recife (1959) e Curitiba (1963). Ocorreram outros Congressos, mas esse recorte temporal está vinculado à pesquisa que coordeno e desenvolvo ("Urbanismo e Movimento Municipalista no Brasil: discussões e proposições urbanísticas nos Congressos Nacionais de Municípios Brasileiros, 1946-1964") no Grupo de Pesquisa em História do Urbanismo e da Cidade (GPHUC) na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de Brasília.

<sup>71</sup> A A.B.M. surgiu a partir dos trabalhos de uma Comissão Nacional designada em março de 1945 pela Comissão Pan-Americana de Cooperação Municipal da Junta Diretora do Congresso Interamericano de Municípios. No dia 15 de março de 1946 é instalada, no Rio de Janeiro, a Associação Brasileira dos Municípios, responsável decisiva pela rearticulação do Movimento Municipalista pós-1946 e pela implementação do Congresso Nacional dos Municípios Brasileiros, que em seu primeiro evento, na cidade de Petrópolis, define a associação como órgão oficial das municipalidades. Nessa sua condição de representatividade oficialmente deliberada e determinada segundo o texto da Reforma dos Estatutos da Associação Brasileira de Municípios, publicado no Relatório do II Congresso Nacional dos Municípios Brasileiro - realizado em São Vicente no ano de 1952 -, a A.B.M teria poderes e direitos para



O "Manifesto e Regimento Interno do I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros", realizado em Petrópolis no ano de 1950, determinou que as teses apresentadas devessem versar sobre alguns assuntos específicos, entre eles "Agrupamento de Municípios para solução dos problemas regionais". Nas conclusões apresentadas pelos congressistas que estiveram em Petrópolis, duas merecem destaque por conduzirem as proposições da "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais" (Carta de Petrópolis) que foram aprovadas:

1) "os Municípios brasileiros reconhecem a necessidade de planejamento e consideram-no indispensável a melhor participação da administração municipal nas atividades econômicas, sociais e culturais da comunidade";

2) "É inadiável a elaboração de Planos Diretores Municipais ou Regionais no caso em que se impuser uma solução de conjunto para dois ou mais municípios vizinhos. O Urbanismo não pode mais ser ater ao objetivo de mera reforma de cidades, mas sim ao planejamento regional uma vez que a distinção entre zonas rurais e urbanas não tem sentido senão para o levantamento de informações, perdendo sua razão de ser sempre que se trata de elaborar um Plano Diretor, dentro do qual existe uma inevitável inter-ligação de problemas urbanos e rurais cuja solução de conjunto é preconizada pela doutrina técnica de urbanismo" (ABM, 1950).

Tais pressupostos orientaram as ações da Associação Brasileira dos Municípios - fundada em abril de 1946 - ao longo dos vários congressos que ocorreram no Brasil, especialmente até o Congresso realizado em Curitiba no ano de 1963. Todos os interessados nos problemas municipais construíram importante campo de debates objetivando a implementação das duas recomendações mencionadas. Todas pautadas e apoiadas na regulamentação da autonomia política e financeira determinadas pela Constituição de 1946. O município de

---

implementar no país o plano organizado e apresentado pela Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais, denominada Carta de Petrópolis, resultante do I Congresso em 1950. Outras informações no artigo "Urbanismo e Municipalismo entre a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): a construção institucional do municipalismo brasileiro pós-1946 e os "problemas técnicos" de urbanismo" (Faria, 2009).



Ribeirão Preto, pela iniciativa de seus vereadores, associação de engenheiros, ordem dos advogados e demais profissionais também integrou o movimento nacional arregimentado a partir desta Constituição, consubstanciando suas ações pelos pressupostos municipalistas da Carta de Petrópolis.

Através de requerimento de autoria do Vereador J. C. G. Marques Ferreira, foi criada a Comissão Especial do Plano Diretor de Ribeirão Preto<sup>72</sup>. Essa Comissão foi a responsável pelo convite ao Diretor do Departamento de Urbanismo do Rio de Janeiro (Engenheiro José de Oliveira Reis), para realizar uma consultoria e avaliação dos encaminhamentos do primeiro Plano Diretor de Ribeirão Preto de 1945. Entre as atividades que ele realizou em 1955 a pedido da Comissão Especial do Plano Diretor, uma delas foi norteadas pelas duas conclusões do I Congresso Nacional de Municípios Brasileiros: a palestra "Urbanismo e sua influência no município". Na palestra José de Oliveira Reis afirmou ser necessário:

"planejar todos os atos da atividade humana. Por isso mesmo, o planejamento é, também, uma nova técnica social [...] é isso que se propõe o Urbanismo dentro da nova técnica de planejamento Social. É mais do que dar um bonito plano de cidade no papel e cuja execução fica muitas vezes na aspiração. Vê-se, então, que a arte de construir cidade na sua restrita concepção foi hoje ultrapassada para abranger todo o município e, ir além, estendendo-se por toda a região ecológica" (Reis, 2001: 96-101).<sup>73</sup>

Deste enunciado, o mais importante a ser reforçado para a discussão aqui delineada, está na compreensão que o engenheiro José de Oliveira Reis fez da própria escala de atuação do que ele denominou de "planejamento social", que é a região ecológica. Ainda que pouco detalhada em sua conceituação, a noção de região ecológica certamente enuncia e reforça a necessidade de não se pensar mais na distinção (já apontada) entre campo-cidade, tendo o município e sua relação com outros municípios a base para o planejamento. E mais ainda, ao apontar para uma dimensão pouco comum (a ecológica), rompe com as limitações comumente determinantes da (quando existente)

---

<sup>72</sup> Requerimento 347, apresentado na 157ª Sessão da Câmara Municipal de Ribeirão Preto, ocorrida no dia 14 de agosto de 1954 (documento manuscrito). Biblioteca da Câmara Municipal de Ribeirão Preto.

<sup>73</sup> O texto da palestra de 1950 foi integralmente na Revista Espaço & Debates, Ano XVII - 2001, n. 41.



articulação intermunicipal, quais sejam, a jurídica e a administrativa.

Em região ecológica está o espaço social, que é também político e vinculado às dinâmicas econômicas, das (necessárias e desejadas) trocas equilibradas (recusa ao termo "sustentáveis", desgastado conceitualmente e transformado em instrumental de marketing competitivo) entre as municipalidades, conformando regiões cujas particularidades (sejam elas, geológicas, climáticas, sociais, entre outras) devem fornecer subsídios à implementação de políticas urbano-regionais circunscritas e associadas às diversas "escalas" da ação estatal (no caso Brasileiro: União, Estados, Municípios e Distrito Federal).

Portanto, do plano nacional de desenvolvimento regional, passando pelo planejamento das regiões metropolitanas (atualmente sob a jurisdição e implementação legal pelos Estados) até o planejamento urbano-regional, não mais pensado como categoria intra-urbano - muitas vezes revestido de individualização e distinção do seu entorno até então denominado (será ainda possível assim denominá-lo?) "campo" -, mas intramunicipal, que é a escala local total "campo-cidade", onde se efetivam as autonomias locais.

Como afirmado anteriormente, que essas intencionalidades não precisavam de uma "invenção", pois já enunciadas e debatidas, é possível constatar tais objetivos em duas ocasiões específicas do debate municipalista iberoamericano. A primeira, no âmbito do Instituto de Estudios de Administración Local, quando as principais questões municipais em suas diversas instâncias foram abordadas na primeira das quatro áreas temáticas do "I Congresso Iberoamericano de Municípios" (cuja denominação mais específica é "Congressos Hispano-Luso-Americano y Filipino de Municípios"), em Madrid no ano de 1955: "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la organización administrativa y de la gestión urbanística", coordenada por um importante profissional espanhol, D. Pedro Bidagor Lasarte, à época Jefe Nacional de Urbanismo.

Sua presença no Congresso reforça a importância dos debates urbanísticos no âmbito do Movimento Municipalista Iberoamericano, tanto pelos importantes cargos públicos ocupados em sua trajetória



profissional (jefatura de la sección de Urbanismo de la Dirección General de Arquitectura del Ministerio del Gobierno em 1939, dirección de la oficina Técnica de Reconstrucción de Madrid; Director Técnico de la Comissária General de Ordenación Urbana de Madrid - 1945/1956; Jefe Nacional de Urbanismo - 1949/1956; Director General de Urbanismo del Ministerio de la Vivienda - 1957/1969), quanto pelo importante trabalho urbanístico realizado entre 1939 e 1942, o "Plan General de Ordenación de Madrid", aprovado em 1944 pela Lei de 25 de novembro.<sup>74</sup>

Em seu texto introdutório da temática "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística", publicada nos Anais do I Congresso Iberoamericano de Municípios, Bidagor Lasarte discute uma das questões centrais ao Movimento Municipalista em relação ao planejamento urbano, qual seja, a questão regional, pela cooperação entre as municipalidades. Segundo Lasarte<sup>75</sup>,

"el espacio de influencia del planeamiento urbanístico há pasado, em rápido sucesión, de abarcar primer ola periferia, más tarde, la totalidad de um término municipal; luego, su comarca de influencia. Em seguida se aprecio que si bien el organismo urbano quedaba plasmado dentro dels ámbito comarcal, las vinculaciones entre las diferentes urbes de una región, y de la nación entera, eram tan fuertes que, evidentemente, su desarrollo se condicionada por exigências y limitaciones mutuas, que requerían una visión conjunta y superior, obteníndose así la necesidad de formular planes regionales y nacionales de urbanismo" (Lasarte, 1956: 151)

A segunda das ocasiões ocorreu no II Congresso Iberoamericano de Municípios, realizado em Lisboa no ano de 1959, em texto que José de Oliveira Reis retoma o argumento da necessidade de pensar o planejamento em diversas escalas territoriais - o artigo apresentado é na verdade uma nova versão de um texto apresentado no VII Congresso Interamericano de Municípios da OICI, no Rio de Janeiro em 1958:

"a interdependência existente entre o planejamento local, urbano, suburbano, metropolitano, regional, estadual,

---

<sup>74</sup> In: Servicio Histórico do Colégio Oficial de Arquitectos de Madrid

<sup>75</sup> In: Crónica del I Congreso Iberoamericano de Municípios. Madrid: IEAL, 1956, p. 151.



nacional e internacional, mostra que se, política e administrativamente, há limitações de áreas, na realidade esses limites são ultrapassados no estabelecimento dos planejamentos. Para conciliar os interesses jurisdicionais dessas limitações, tem-se proposto a criação de órgãos planejadores em âmbitos nacionais, estaduais e municipais, que devem manter um íntima colaboração".<sup>76</sup>

No caso específico do texto de José de Oliveira Reis, principalmente a partir da indicação da escala "internacional", permite uma aproximação com as problemáticas atuais dos municípios no contexto daquela referida competição internacional por investimentos. No caso brasileiro, uma competição destrutiva das relações cooperativas e associativas entre as diversas municipalidades de um mesmo Estado, ou ainda, como mencionou José de Oliveira Reis, entre Estados distintos.

No contexto da chamada "guerra fiscal" em que os Estados e Municípios brasileiros estão inseridos, dificilmente a construção de comissões mistas de planejamento poderá ou conseguirá ser instituída. Nesse contexto os interesses coletivos regionais associados às problemáticas comuns (seja ambiental, de uso do solo, habitacional, infraestrutural, de transporte, entre outras) dos municípios pensados na lógica da cooperação intermunicipal, base da própria denominação da organização municipal iberoamericana, qual seja, "Cooperación Intermunicipal", não se efetivarão.

A partir dessas considerações é importante retomar a pergunta (dúbia) do sub-título - "(im)posibilidades de desenvolvimento regional para os municípios Brasileiros?", para afirmar criticamente que serão sim impossíveis se mantidas as mesmas orientações na ação dos poderes públicos locais justificadas (com o argumento) pela defesa da autonomia local e do desenvolvimento do município. A afirmativa crítica aqui será delineada pela análise de um exemplo entre algumas dessas ações no município de Ribeirão Preto, no Estado de São Paulo, para tentar responder a outras duas perguntas: qual o lugar do Planejamento Regional - como possibilidade de implementação da cooperação intermunicipal - nessa ação? É possível consubstanciar por essa ação algum tipo de cooperação intermunicipal? - a ação aqui

---

<sup>76</sup> In: Crônica del II Congresso Iberoamericano de Municipios. Madrid: IEAL, 1959, p. 373.



referida é a Internacionalização do Aeroporto Leite Lopes, que na verdade não está atrelada a uma única gestão, mas é defendida pelas elites econômicas do Município de Ribeirão Preto.

Partindo dessas considerações, reforçamos a pergunta acima para seguir na análise: qual o lugar do planejamento urbano-regional na região de Ribeirão Preto? Não existe este lugar, tanto que a campanha pela internacionalização do Aeroporto Leite Lopes<sup>77</sup> está totalmente desconectada de qualquer política pública substancial, quanto mais de uma política regional. É pela constatação dessa perene inexistência que adentramos a problemática da internacionalização do Aeroporto Leite Lopes de Ribeirão Preto<sup>78</sup>, explicitando, porém (para que não ocorram críticas desavisadas), que não estamos apresentando posição contrária a *um* aeroporto internacional no município ou (preferencialmente) naquela macro-região Alta Mogiana-Triângulo Mineiro - mencionada em nota de rodapé n.67.

A oposição é a *um* aeroporto internacional na cidade. A discordância pode recair em dois aspectos importantes. O primeiro deles está justamente atrelado à localização do aeroporto em área (na atual conjuntura da expansão física do sistema viário) próxima ao centro de Ribeirão Preto - inclusive uma área interna ao anel viário que há muito tempo foi tomado pelo processo equivocado de implementação de conjuntos habitacionais distantes das áreas centrais, acarretando elevados custos de urbanização aos cofres públicos.

---

<sup>77</sup> Conforme matéria publicada no Sítio Eletrônico do Jornal A CIDADE, no dia 16 de dezembro de 2009 (retomando, portanto, a defesa da internacionalização), "A Prefeitura de Ribeirão Preto vai reabrir a discussão com o Daesp (Departamento Aeroviário do Estado de São Paulo) sobre o projeto para internacionalizar o aeroporto Leite Lopes para cargas e passageiros. A discussão será retomada durante encontro da prefeita Dárcy Vera (DEM) e secretários com o superintendente do órgão, Sergio Augusto de Arruda Camargo, na quinta-feira, na cidade. O promotor regional do Meio Ambiente, Marcelo Pedrosa Goulart, disse nesta segunda-feira que o assunto já está encerrado e que não há mais o que se discutir depois de um acordo fechado no ano passado entre o Ministério Público, o governo do Estado e o Daesp. O documento prevê, dentre outras coisas, que o tamanho da pista fosse mantido." Pesquisa realizada dia 10/02/2010.

<sup>78</sup> Ainda que atualmente (referência ao ano de 2009) o processo de internacionalização esteja parado, conforme acordo entre Ministério Público, Governo do Estado de São Paulo e DAESP, decorrente também da retirada, por parte do Departamento Aeroviário do DAESP, do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) da Secretaria Estadual do Meio Ambiente, conforme informação de Hélio Pelissari no sítio eletrônico <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=540431>. Pesquisa realizada dia 10/02/2010.



A implementação da Internacionalização do Aeroporto acarretará (caso exista a retomada desse projeto e sua possível efetivação) ações públicas de expansão da pista de pouso e decolagem, deslocamento (necessário não apenas para a implantação do aeroporto, mas para criar condições habitacionais mínimas) de sub-moradias localizadas no entorno do atual aeroporto, alteração de sistema viário, entre outras. Ações que podem e devem ser feitas independentemente da internacionalização ou não, como o equacionamento da problemática habitacional dos moradores da região do aeroporto.

Por outro lado, para o projeto, obra e operacionalização do porte de um Aeroporto Internacional, é fundamental traçar um programa determinado por variáveis econômicas e regionais inerentes à implementação de uma política econômica relacionada à geração de empregos e, portanto, renda, mediante ampliação das atividades econômicas produtivas de toda a região, desvinculada, entretanto, da lógica da guerra fiscal como "instrumento" dessa ampliação.

A dimensão continental do Brasil deve conferir às ações sobre o *território usado* um caráter de articulação regional, pensadas como instrumentos de cooperação intermunicipal, sobretudo a variável infraestrutural de circulação (um aeroporto) como elemento de (re)conexão de redes urbanas. Condição que a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) inicialmente abordada pode representar como parâmetro para condução das diretrizes para o desenvolvimento e ampliação das dinâmicas regionais (coordenadas pelo Governo Federal). Condução pautada na ação pela cooperação intermunicipal, pela cooperação entre Municípios e Estados (caso das Regiões Metropolitanas) e pela cooperação entre Estados distintos através dos Municípios que perfazem uma mesma região administrativa, como é o caso das RIDEs (Regiões Integrada de Desenvolvimento), tal qual a RIDE-Distrito Federal no Brasil<sup>79</sup> - ainda que pouco efetivas na condução e articulação de políticas públicas interestaduais.

---

<sup>79</sup> A Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno - RIDE/DF, criada pela Lei Complementar nº 94, de 19 de fevereiro de 1998 e regulamentada pelo Decreto nº 2.710, de 04 de agosto de 1998, alterado pelo Decreto nº 3.445, de 04 de maio de 2000, para efeitos de articulação da ação administrativa da União, dos Estados de Goiás e de Minas Gerais e do Distrito Federal, é constituída pelo



Chego ao ponto no qual é oportuno apresentar mais especificamente a discordância ao aeroporto internacional na cidade de Ribeirão Preto, pois pensado pelos seus promotores como elemento de transformação (exclusivamente) local, justificado por estes mesmos promotores, como defesa da autonomia do município em relação à acirrada competição econômica que dominam as agendas dos agentes públicos - interessados na inserção competitiva das suas localidades no âmbito do "espaço abstrato do capitalismo mundial" (Monte-Mór, 2004). Não estou nem mesmo adentrando as necessárias considerações urbanísticas que em décadas acarretarão (caso o aeroporto internacional seja um dia implantado) ao entorno da área internacionalizada, pelo próprio processo de crescimento físico da cidade.

A discordância principal está construída pela constatação da incapacidade de pensar o aeroporto como um programa político regional, que envolva municipalidades, empresas, profissionais e a sociedade em geral. O discurso da internacionalização do Aeroporto Leite Lopes recaiu desde o início no argumento equivocado da competição entre as cidades por maiores investimentos. No argumento de que Ribeirão Preto não pode perder o Aeroporto Internacional para cidades vizinhas ou de outras regiões do Estado de São Paulo, como Bauru, construiu-se uma homogeneização discursiva interessada das "elites do crescimento" para os quais

"a cidade é uma máquina de crescimento, a partir da qual pode-se promover uso mais intenso da terra, coletar rendas mais elevadas ou capturar riquezas ali produzidas por aqueles na posição adequada para tanto" (Fernandes, 2001: 296-345).

Entretanto, argumento que reduz drasticamente as possibilidades de crescimento regional, pois não pensado como um programa consorciado de investimento mútuo entre as municipalidades, distante

---

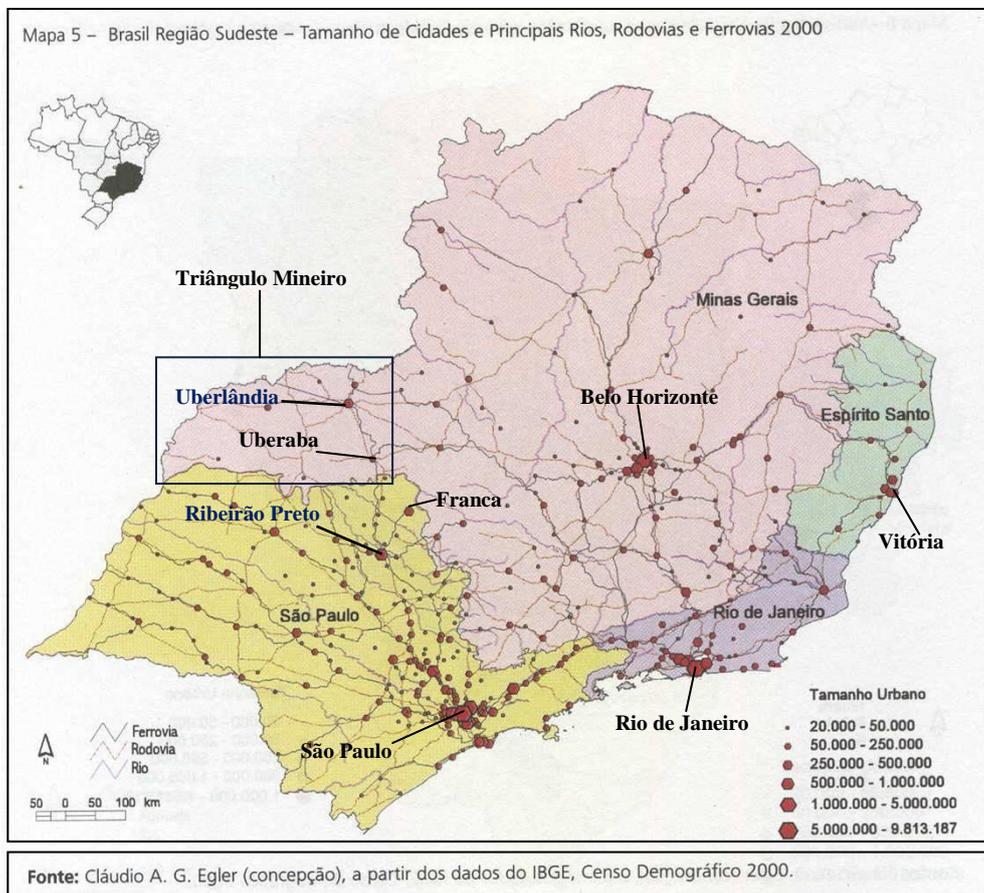
Distrito Federal, pelos municípios de Abadiânia, Água Fria de Goiás, Águas Lindas de Goiás, Alexânia, Cabeceiras, Cidade Ocidental, Cocalzinho de Goiás, Corumbá de Goiás, Cristalina, Formosa, Luziânia, Mimoso de Goiás, Novo Gama, Padre Bernardo, Pirenópolis, Planaltina, Santo Antônio do Descoberto, Valparaíso de Goiás e Vila Boa, no Estado de Goiás, e de Unai, Buritis e Cabeceira Grande, no Estado de Minas Gerais.

In: <http://www.mi.gov.br/programas/desenvolvimentodocentrooeste/ride/index.asp>. Pesquisa realizada dia 11/02/2010.



da noção de desenvolvimento pautada no binômio competição-crescimento entre os municípios (é o que defendem as "elites do crescimento") de uma mesma região administrativa, ou, como afirmou José de Oliveira Reis lá nos idos de 1955, de uma "região ecológica".

Talvez, e aqui vai uma proposição, um Aeroporto Internacional da Alta Mogiana de São Paulo, que poderia ter Ribeirão Preto como sede articuladora da macrorregião Mogiana-Triângulo Mineiro, com dois pólos regionais - região ecológica quando extrapolados os (limitados) sistemas jurídicos de definição dos limites municipais - de extrema importância para a economia nacional: Ribeirão Preto e Uberlândia.



Duas regiões articuladas por um sistema rodoviário tronco que é a Rodovia Anhanguera/BR-050, entremeadas por sistemas regionais aéreos (Uberaba, São Carlos, Araraquara, Franca), transpostas pelo sistema fluvial do Rio Grande e outras ramificações fluviais, um sistema ferroviário com ramificações nacionais, além de sedes de



importantes sistemas de produção do conhecimento técnico-histórico-biológico que são as universidades, particularmente as públicas<sup>80</sup>.

Porém, as "elites do crescimento" estão estruturas localmente, seus ativos estão nas cidades por elas dominadas politicamente, interessadas na manutenção da competição que degrada economicamente os municípios pela locação de recursos públicos em incentivos para as empresas se instalarem nas municipalidades.

Justificativa para tal posição?

"Com não podia ser diferente, o amálgama que vai reunir os seguimentos dispersos da sociedade local é o argumento tradicional dos novos empregos que as ações da coalizão vão gerar, argumento compreensivelmente de grande apelo entre os trabalhadores, de grande importância, por conseguinte, para a atração destes para a coalização".<sup>81</sup>

O problema é que essas mesmas "elites do crescimento" desconsideram por ingerência ou, o que é mais provável, pelos seus interesses nos benefícios públicos gerados para a implantação de seus empreendimentos privados pagos pelos cofres públicos - IPTU por exemplo -, que os recursos são deslocados dos investimentos em escolas, hospitais, ruas, praças, creches, transporte coletivo. Novos empregos?

"A noção de que o crescimento produz empregos esbarra numa evidência concreta: são as políticas macroeconômicas exercidas na escala geográfica nacional que exercem maior efeito sobre o nível agregado de emprego, malgrado todas as desregulações da vida cotidiana que a escala local vem empreendendo justo com este fim de atrair novos investimentos [...] Alterações significativas no nível de emprego local pode ser considerado desprezível, especialmente diante dos altos custos que estas alterações tem implicado, em termos de retornos fiscais (em vista dos

---

<sup>80</sup> Universidade Federal de Uberlândia, Universidade Federal do Triângulo Mineiro/Uberaba, Universidade Estadual Paulista/Franca, Universidade de São Paulo/Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo/São Carlos, Universidade Federal de São Carlos.

<sup>81</sup> Idem, *ibidem*.



pesados incentivos disponibilizados pelo governo local aos novos investimentos)".<sup>82</sup>

Obviamente que um sistema de engenharia como um Aeroporto não pode ser pensado em termos de custo, mas de investimentos, delineadores da inserção de determinada região num sistema de circulação internacional. Pensado como um sistema macrorregional em que várias municipalidades o integrem jurídico-administrativo-economicamente poderia promover a redução dos gastos públicos que obra de tal dimensão acarreta. Mantida a lógica da competição pela implantação do aeroporto emoldurada pelo discurso estratégico-competitivo que marcou e marca as últimas administrações municipais de Ribeirão Preto, e hoje ecoa pelos discursos inerentes aos mais desavisados (talvez interessados?), tais como a de que "precisamos construir o produto Ribeirão Preto e vendê-lo, com o aeroporto internacional"<sup>83</sup>, será impossível pensar a exequibilidade de uma política regional de desenvolvimento.

Continuar no caminho que passa pelo interesse em "vender a mercadoria Ribeirão Preto" com projetos como a Internacionalização do Aeroporto Leite Lopes, em nada contribuirá para o crescimento e desenvolvimento integral do Município, para mudança das condições de habitabilidade de parte substancial de moradores ainda locados em favelas ou morando nas ruas da cidade. Eles não são e não serão "pessoas com capacidade de gasto e ansiosas por absorver serviços" como afirmou o Secretário de Planejamento<sup>84</sup> da gestão Antônio Palocci à época da elaboração de outro projeto urbanístico em Ribeirão Preto: o Vale dos Rios.

Por maiores que sejam os benefícios da implantação do Aeroporto Internacional, eles serão inócuos, pois destituídos de um programa

---

<sup>82</sup> *Idem, ibidem.*

<sup>83</sup> RUBEL Thomas, diretor-superintendente da Tead Brasil, empresa vencedora da licitação para a construção do terminal alfandegado no Leite Lopes. Informação publicada no Jornal Tribuna de Ribeirão. [www.tribunaribeirao.com.br](http://www.tribunaribeirao.com.br).

<sup>84</sup> "De nada adianta algumas tentativas de melhora na infra-estrutura que não contemplem uma inversão de tendências e procurem atrair novamente as pessoas (consumidores) para o centro [...] O adensamento de atividades nesses setores realinhará, inequivocamente, a vocação da área. Isso certamente tornará os projetos ali alocados sustentáveis do ponto de vista econômico por atrair pessoas com capacidade de gasto e ansiosas por absorver serviços". Informações que constam de reportagens dos jornais "Jornal Folha de São Paulo, caderno Folha-Ribeirão, 27 out. 2001. e "Tribuna de Ribeirão, 29 mar. 2002".



regional; problema ampliado já que parece inexistir qualquer indicativo nesse sentido. Indiretamente podemos auferir pelas palavras (à época do debate sobre esses projetos) do Presidente da Associação de Engenharia, Arquitetura e Agronomia de Ribeirão Preto - Engenheiro Wilson Laguna -, quão as questões urbanas transcorrem deslocadas do processo de crescimento físico, econômico e demográfico do município, pela inexistência de política urbana municipal:

“após 35 anos de discussão foi aprovada e sancionada a Lei Complementar de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, sendo também aprovada a Lei Complementar do Código de Obras. Esse foi um grande avanço para a cidade e representará maior disciplina para a análise dos processos de viabilidade e aprovação das obras”.<sup>85</sup>

Sendo essa a dinâmica temporal dos encaminhamentos do planejamento urbano, como pensar a possibilidade de um debate para implementação do planejamento regional? Não foram, contudo, 35 anos de falta de planejamento como a imprensa e a maioria das pessoas costumam confirmar. Não existe “falta de planejamento” nas cidades. Nos 35 anos ou, para ampliar a dramaticidade do problema, nos 65 anos que nos separam do Plano Diretor elaborado por José de Oliveira Reis em 1945, a cidade foi cotidianamente transformada por decretos, leis, regularizações interessadas às “elites do crescimento”. O que existe em Ribeirão Preto é o que estou denominando de (des)planejamento. Não é a sua falta, mas a manutenção da especulação (des)interessada do crescimento e suas resultantes: pobreza, enchentes, precariedade habitacional, uma rodoviária precariamente reformada, porém ainda degradada e inadequada para a sobreposição do sistema de transporte municipal, intermunicipal e interestadual, e, por fim, um aeroporto (o atual) totalmente obsoleto, ainda que recentemente tenha passado por reforma e ampliação do terminal de passageiros.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> [www.aaaarp.org.br/palavra.php](http://www.aaaarp.org.br/palavra.php).

<sup>86</sup> Nada comparado à qualidade de aeroportos dos Municípios de Londrina e Maringá no Estado do Paraná ou Uberlândia no Estado de Minas Gerais, todos com as características de um sistema regional de circulação aeroviária articulados ao sistema nacional e internacional de aeroportos em função das conexões estabelecidas pelas companhias aéreas.



Alguma contradição em terminar apontando a necessidade de se repensar o aeroporto após discorrer e enunciar discordância até aqui? Não, porque o problema não é o aeroporto, ou melhor, sua incapacidade de receber passageiros adequadamente ou de cargas como se pretende inicialmente para a internacionalização. O problema é o planejamento regional, quero dizer, a inexistência dele. É fundamental pensar sim num programa de implementação de um Aeroporto Internacional Intermunicipal a partir de um programa regional de desenvolvimento, constituído por um sistema de gestão intermunicipal, que tenha interação com políticas federais e estaduais<sup>87</sup> de desenvolvimento regional - novamente referência à atual Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Governo Federal.

Um aeroporto que não precisa estar dentro do perímetro urbano do município de Ribeirão Preto efetivado pela simples ampliação da pista de decolagem e pouso. Esse aeroporto deve estar na "região ecológica" que perfaz o município de Ribeirão Preto com os outros municípios. Qual a localização exata para essa obra? Os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) - Estudos de Impacto de Vizinhança (IEV) seguidos de seus respectivos Relatórios de Impacto do Meio Ambiente e Relatório de Impacto de Vizinhança talvez pudessem apresentar uma alternativa locacional, caso os técnicos que elaborarem estes estudos tenham informações, conhecimentos e interesses sobre o planejamento regional, para entenderem a complexidade da definição

---

<sup>87</sup> Importante mencionar (intenção destituída de qualquer análise sobre os possíveis aspectos qualitativos) algumas experiências de políticas regionais realizadas no Estado de São Paulo que incorporaram o Município de Ribeirão Preto. O Plano Regional desenvolvido pela Secretaria de Economia e Planejamento do Governo do Estado de São Paulo em 1978. A Coordenadoria de Ação Regional estava nesse momento sob a responsabilidade da Professora Maria Adélia de Souza, e segundo Jorge Wilhein, Secretário de Estado dos Negócios de Economia e Planejamento à época da elaboração do Plano Regional de Ribeirão Preto, "o Governo do Estado de São Paulo, através da Secretaria de Economia e Planejamento vem implementando a Política de Desenvolvimento Urbano e Regional - PDUR, aprovado em 23 de janeiro de 1976 pelo Conselho do Governo, cujos objetivos básicos são o controle do crescimento e recuperação de qualidade de vida da Região Metropolitana e a atenuação dos desequilíbrios regionais no território paulista". Ainda segundo Wilhein, o Plano Regional "constitui um instrumento de suma importância à atuação do Conselho de Desenvolvimento Regional da Região Administrativa de Ribeirão Preto". In: WILHEIN, Jorge. Plano Regional de Ribeirão Preto. Governo do Estado de São Paulo - Secretaria de Economia e Planejamento / Centro de Informação Documentária e Coordenadoria de Análise de Dados, 1978.p.VII.



de um "local ideal" para o (aqui anteriormente proposto) Aeroporto Internacional da Alta Mogiana.

Um aeroporto internacional pensado no âmbito de uma política urbana e regional é o que pode contribuir com a geração do desenvolvimento do município de Ribeirão e de toda a região da Alta Mogiana -Triângulo Mineiro. Nesse contexto sou sim favorável à internacionalização desse importante sistema de engenharia de circulação. É nesse contexto que deve ser promovida a autonomia local, pensada como categoria indissolúvel da cooperação intermunicipal, pois ações isolacionistas e localistas em nada beneficiarão os municípios. O discurso municipalista contemporâneo deve subtrair de seu arcabouço o que foi aqui denominada "mito localista", pois historicamente o municipalismo brasileiro e iberoamericano sempre estiveram pautados pela necessidade de pensar o desenvolvimento das localidades como parte fundamental do desenvolvimento regional, pela necessidade de articular administrativamente, urbanisticamente, politicamente e economicamente as municipalidades.

Um município não pode ser pensado politicamente como uma unidade isolada em si mesmo, desvinculado da sua inserção regional (geográfica, social, econômica), pois o crescimento equilibrado das microeconomias locais se substantiva na circulação das pessoas, das mercadorias e do conhecimento, ou seja, nos usos do território vivido e não naquele do "espaço abstrato do capitalismo mundial" (Monte-Mór, 2004), aonde insistentemente pretendem estar as "elites do crescimento" do Município de Ribeirão Preto.

No "espaço abstrato do capitalismo mundial" não existe "lugar" para a cooperação, apenas para a competição. É, portanto, uma questão de decisão política, de política urbana e regional, focada na redução das desigualdades (respeitando suas diversidades) que existem também em regiões dinâmicas da economia e do território nacional.



## . Referências Bibliográficas

ABM. Associação Brasileira dos Municípios. "Carta de Princípios, Direitos e Reivindicações Municipais". Rio de Janeiro, 1950.

Araújo, T. B.; GALVÃO, A. C. F. Política Nacional de Desenvolvimento Regional: uma proposta para discussão. In: Limonad, E.; Haesbaert, R.; Moreira, R.. (Org.). Brasil, Século XXI - por uma nova regionalização? Processos, escalas, agentes.. São Paulo: Max Limonad, 2004, v., p. 28-53

Araújo, Tânia Bacelar de. "A experiência de planejamento regional no Brasil". In: Levinas, L; Carleial, L M; Nabco, M. "Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil". São Paulo: HUCITEC/ANPUR, 1993.

BRASIL, Ministério do Planejamento e Coordenação Econômico. Documentos EPEA, N.1. "Programa de Ação Econômica do Governo, 1964-1966/Síntese". Brasília, Serviço Gráfico do IBGE, 1964.

BRASIL, Presidência da República. "Metas e Bases para Ação de Governo - Síntese". Brasília: Serviço Gráfico do IBGE, 1970.

Coutinho, Luciano. "O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação". In: Regiões de cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano. Organizadores Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão, Antonio Carlos Figueiredo Galvão. São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.

Coutinho, Luciano. "O desafio urbano-regional na construção de um projeto de nação". In: Regiões de cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano. Organizadores Maria Flora Gonçalves, Carlos Antônio Brandão, Antonio Carlos Figueiredo Galvão. São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.

Dolhnikoff, M. O pacto imperial: origens do federalismo no Brasil. 1a.. ed. São Paulo: Globo, 2005.

Faria, Rodrigo Santos de. "José de Oliveira Reis, urbanista em construção: uma trajetória profissional no processo de institucionalização do urbanismo no Brasil (1926-1965/1966)". Tese de Doutorado em História, IFCH-UNICAMP, 2007.



Faria, Rodrigo Santos de. "Urbanismo e Municipalismo entre a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM): a construção institucional do municipalismo brasileiro pós-1946 e os "problemas técnicos" de urbanismo". Anais do Encontro da ANPUR, Florianópolis, UFSC, 2009.

Feldman, Sarah. "O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/ órgãos de planejamento/ empresas de engenharia consultiva". In: Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Salvador, 2005b.

Feldman, Sarah. "Planejamento e Zoneamento. São Paulo: 1947-1972". São Paulo: EDUSP/FAPESP, 2005a.

Fernandes, A. C. "Da reestruturação corporativa à competição entre cidades: lições urbanas sobre os ajustes de interesses globais e locais no capitalismo contemporâneo". In: *Espaço & Debates*, NERU, n. 41, ano XVII, 2001.

Garson, S. Regiões metropolitanas : por que não cooperam?. Belo Horizonte: Letra Capital, 2009.

Ianni, O. Estado e Planejamento Econômico no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

Lamparelli, Celso M. "Louis-Joseph Lebreton e a pesquisa urbano-regional no Brasil: crônicas tardias ou história prematura". In: *Espaço & Debates - Revista de Estudos Urbanos e Regionais*, Ano XIV, n. 37, 1994: 90-99.

Lamparelli, Celso M. "O ideário do urbanismo em São Paulo em meados do século XX. O Pe. Lebreton: continuidades, rupturas e sobreposições". In: *Cadernos de Pesquisa do LAP - Série Urbanização e Urbanismo*, n.5, mar-abr/1995.

Lasarte, P. B. "Problemas de las grandes concentraciones urbanas desde el punto de vista de la gestión urbanística". In: *Crônica del I Congreso Iberoamericano de Municípios*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1956

Laxe, J. B. C. Regimento das Camaras Municipaes ou Lei de 1 de outubro de 1828. Rio de Janeiro: B. L. Garnier, 1885.

Leme, Maria C. da Silva; Lamparelli, Celso M.. "A politização do urbanismo no Brasil: a vertente católica". In: Anais do IX



Encontro Nacional da ANPUR, volume II, Rio de Janeiro, 2001: 675-687.

Leme, Maria Cristina da Silva. "A formação do pensamento urbanístico no Brasil, 1958-1965". São Paulo: Studio Nobel; FAUUSP; FUPAM, 1999.

Leme, Maria Cristina da Silva. "Os desafios do urbanismo no Brasil: ensino e profissão". in: *Urbanismo em questão*. Denise Barcellos Machado, Margareth da Silva Pereira, Rachel Coutinho Marques da Silva. Rio de Janeiro: UFRJ/PROURB, 2003.

Macedo, Roberto B. M. "Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1963-1965). In: Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Martone, Celso L. "Análise do Plano de Ação Econômica do Governo". In: Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Mello, Diogo L. de. "Competência do Município". In: *Administração Municipal - Textos Seleccionados de Administração Pública - Volume X*. Samuel Haig Jamason (org) Rio de Janeiro: FGV, 1965.

Melo, Marcus André B. C. de. "Municipalismo, National Building e a Modernização do Estado no Brasil". In: "O IBGE na história do municipalismo e sua atuação nos municípios - O pensamento de Teixeira de Freitas e de Rafael Xavier". Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - **IBGE**, Centro de Documentação e Disseminação de Informações. Rio de Janeiro, IBGE, 2008.

Mindlin, Betty (org). *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 5ª edição, 2ª reimpressão, 2003.

Monte-Mór, R. L. de M. "Urbanização e Modernidade na Amazônia Contemporânea. In: LIMONAD, E.; Haesbaert, R.; MOREIRA, R. *Brasil, século XXI - por uma nova regionalização*. São Paulo, Max Limonad, 2004, p.112-122.

Reis, J. de O. "Planejamento Urbano e Planejamento Regional - sua interligação". In: *Crônica del II Congresso Iberoamericano de Municipios*. Madrid: IEAL, 1959.



Reis, J. de O. "Urbanismo e sua influência no município". Revista Espaço & Debates, NERU, n.41, p.96-101 Ano XVII - 2001.

SÃO PAULO. "Decretos e Resoluções do Governo Provisório do Estado de São Paulo" (período de 18 de novembro de 1889 a 17 de outubro de 1890). SÃO Paulo. Typ. Oficial, 1913.

Schmidt, Benicio Vieira. "O Estado e a Política Urbana no Brasil". Porto Alegre: EdUFRGS, 1983.

Singer, Paul. "Economia Política da Urbanização". São Paulo: Brasiliense, 1987.

Tolosa, Hamilton C. "Política Urbana e Redistribuição da Renda". In: Toledo, A. H; Cavalcanti, M. "Planejamento Urbano em Debate". São Paulo: Cortez & Moraes, 1978.

Villaça, Flávio. "Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil". In: O processo de urbanização no Brasil. Deáb, Csaba, Cshifler, Sueli R, organizadoras. São Paulo: EDUSP/FUPAM, 1999: 171-243.



“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)