

ORGANIZADORES  
Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin  
Celso Maran de Oliveira

# ESTATUTO DA CIDADE

*avanços e desafios*

1ª Edição  
2017



Parcerias  
Institucionais



Organizadores

**Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin**  
**Celso Maran de Oliveira**

# **ESTATUTO DA CIDADE**

*avanços e desafios*

1ª Edição

Parcerias  
Institucionais



Tupã/SP  
2017

## EDITORA

### **ANAP – Associação Amigos da Natureza da Alta Paulista**

Pessoa de Direito Privado Sem Fins Lucrativos, fundada em 14 de setembro de 2003.

Rua Bolívia, nº 88, Jardim América, Cidade de Tupã, São Paulo. CEP 17.605-310.

Contato: (14) 3441-4945

[www.editoraanap.org.br](http://www.editoraanap.org.br)

[www.amigosdanatureza.org.br](http://www.amigosdanatureza.org.br)

[editora@amigosdanatureza.org.br](mailto:editora@amigosdanatureza.org.br)

Capa - Osasco (21/10/2013) por Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin

Revisão ortográfica: Smirna Cavalheiro

Para edição desta obra foi firmada uma parceria entre ANAP – Associação Amigos da Natureza da Alta Paulista com Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGARQ) da Faculdade de Arquitetura, Artes e Comunicação FAAC/UNESP– Campus de Bauru e o Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar).

### Ficha Catalográfica

R821e      Estatuto da Cidade: avanços e desafios / Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin; Celso Maran de Oliveira (orgs) – Tupã: ANAP, 2017.

218 p; il.; 14.8x21cm

ISBN 978-85-68242-48-3

1. Políticas Públicas 2. Ambiente Urbano 3. Legislação  
I. Título.

CDD: 300

CDU: 300/49

Índice para catálogo sistemático

Brasil: Ciências Sociais

## CONSELHO DE PARECERISTAS

*Profª Drª Alba Regina Azevedo Arana – UNOESTE*

*Prof. Dr. Alexandre Carneiro da Silva*

*Prof. Dr. Alexandre França Tetto – UFPR*

*Prof. Dr. Alexandre Sylvio Vieira da Costa – UFVJM*

*Prof. Dr. Alfredo Zenen Dominguez González – UNEMAT*

*Profª Drª Alina Gonçalves Santiago – UFSC*

*Profª Drª Aline Werneck Barbosa de Carvalho – UFV*

*Profª Drª Ana Klaudia de Almeida Viana Perdigão – UFPA*

*Profª Drª Ana Lúcia Reis Melo Fernandes da Costa – IFAC*

*Profª Drª Ana Paula Santos de Melo Fiori – IFAL*

*Prof. Dr. André de Souza Silva – UNISINOS*

*Profª Drª Andrea Holz Pfitzenreuter – UFSC*

*Prof. Dr. Antonio Fábio Sabbá Guimarães Vieira – UFAM*

*Prof. Dr. Antonio Marcos dos Santos – UPE*

*Profª Drª Arlete Maria Francisco – FCT/UNP*

*Profª Drª Beatriz Ribeiro Soares – UFU*

*Prof. Dr. Carlos Andrés Hernández Arriagada*

*Profª Drª Carmem Silvia Maluf – Uniube*

*Profª Drª Célia Regina Moretti Meirelles – UPM*

*Prof. Dr. Cesar Fabiano Fioriti – FCT/UNESP*

*Prof. Dr. Cledimar Rogério Lourenzi – UFSC*

*Profª Drª Cristiane Miranda Martins – IFTO*

*Profª Drª Daniela de Souza Onça – FAED/UESC*

*Profª Drª Denise Antonucci – UPM*

*Profª Drª Diana da Cruz Fagundes Bueno – UNITAU*

*Prof. Dr. Edson Leite Ribeiro – Unieuro – Brasília / Ministério das Cidades*

*Profª Drª Eliana Corrêa Aguirre de Mattos – UNICAMP*

*Profª Drª Eloisa Carvalho de Araujo – UFF*

*Profª Drª Eneida de Almeida – USJT*

*Prof. Dr. Erich Kellner – UFSCar*

*Profª Drª Fátima Aparecida da Silva Iocca – UNEMAT*

*Prof. Dr. Felipe Pessoa de Melo – Centro Universitário AGES*

*Profª Drª Fernanda Silva Graciani – UFGD*

*Profª Drª Flávia Akemi Ikuta – UMS*

*Profª Drª Flávia Maria de Moura Santos – UFMT*

*Prof. Dr. Francisco Marques Cardozo Júnior – UESPI*  
*Prof. Dr. Frederico Braidia Rodrigues de Paula – UFJF*  
*Prof. Dr. Frederico Canuto – UFMG*  
*Prof. Dr. Frederico Yuri Hanai – UFSCar*  
*Prof. Dr. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira – UEMS*  
*Profª Drª Gelze Serrat de Souza Campos Rodrigues – UFU*  
*Prof. Dr. Generoso De Angelis Neto – UEM*  
*Prof. Dr. Geraldino Carneiro de Araújo – UFMG*  
*Profª Drª Gianna Melo Barbirato – UFAL*  
*Prof. Dr. Glauco de Paula Coccozza – UFU*  
*Profª Drª Isabel Cristina Moroz Caccia Gouveia – FCT/UNESP*  
*Prof. Dr. João Cândido André da Silva Neto – UEA*  
*Prof. Dr. João Carlos Nucci – UFPR*  
*Prof. Dr. João Roberto Gomes de Faria – FAAC/UNESP*  
*Prof. Dr. José Aparecido dos Santos – FAI*  
*Prof. Dr. José Manuel Mateo Rodriguez – Universidade de Havana – Cuba*  
*Prof. Dr. Josep Muntañola Thornberg – UPC – Barcelona, Espanha*  
*Profª Drª Josinês Barbosa Rabelo – UFPE*  
*Profª Drª Jovanka Baracuhy Cavalcanti Scocuglia – UFPA*  
*Profª Drª Juliana Heloisa Pinê Américo-Pinheiro – FEA*  
*Prof. Dr. Júnior Ruiz Garcia – UFPR*  
*Profª Drª Karin Schwabe Meneguetti – UEM*  
*Profª Drª Leda Correia Pedro Miyazaki – UFU*  
*Profª Drª Lidia Maria de Almeida Plicas – IBILCE/UNESP*  
*Profª Drª Lisiane Ilha Librelotto – UFS*  
*Profª Drª Luciana Ferreira Leal – FACCAT*  
*Profª Drª Luciana Márcia Gonçalves – UFSCar*  
*Prof. Dr. Marcelo Campos – FCE/UNESP*  
*Prof. Dr. Marcelo Real Prado – UTFPR*  
*Profª Drª Márcia Eliane Silva Carvalho – UFS*  
*Profª Drª Margareth de Castro Afeche Pimenta – UFSC*  
*Profª Drª Maria Ângela Dias – UFRJ*  
*Profª Drª Maria Ângela Pereira de Castro e Silva Bortolucci – IAU*  
*Profª Drª Maria Augusta Justi Pisani – UPM*  
*Profª Drª Maria Betânia Moreira Amador – UPE – Campus Garanhuns*  
*Profª Drª Maria Helena Pereira Mirante – UNOESTE*  
*Profª Drª Maria José Neto – UFMS*  
*Profª Drª Maristela Gonçalves Giassi – UNESC*

*Profª Drª Marta Cristina de Jesus Albuquerque Nogueira – UFMT*

*Profª Drª Martha Priscila Bezerra Pereira – UFCG*

*Profª Drª Martha Priscila Bezerra Pereira – UFCG*

*Prof. Dr. Maurício Lamano Ferreira – UNINOVE*

*Profª Drª Natacha Cíntia Regina Aleixo – UEA*

*Prof. Dr. Natalino Perovano Filho – UESB*

*Prof. Dr. Nilton Ricoy Torres – FAU/USP*

*Profª Drª Olivia de Campos Maia Pereira – EESC – USP*

*Profª Drª Onilda Gomes Bezerra – UFPE*

*Prof. Dr. Paulo Cesar Rocha – FCT/UNESP*

*Prof. Dr. Renan Antônio da Silva – UNESP – IBRC*

*Prof. Dr. Ricardo de Sampaio Dagnino – UNICAMP*

*Prof. Dr. Ricardo Toshio Fujihara – UFSCar*

*Profª Drª Risete Maria Queiroz Leao Braga – UFPA*

*Prof. Dr. Rodrigo Barchi – UNISO*

*Prof. Dr. Rodrigo Gonçalves dos Santos – UFSC*

*Prof. Dr. Rodrigo José Pisani – UNIFAL-MG*

*Prof. Dr. Rodrigo Simão Camacho – UFGD*

*Prof. Dr. Ronaldo Rodrigues Araujo – UFMA*

*Prof. Dr. Salvador Carpi Júnior – UNICAMP*

*Prof. Dr. Sérgio Augusto Mello da Silva – FEIS/UNESP*

*Prof. Dr. Sergio Luis de Carvalho – FEIS/UNESP*

*Profª Drª Sílvia Carla da Silva André – UFSCar*

*Profª Drª Sílvia Mikami G. Pina – Unicamp*

*Profª Drª Simone Valaski – UFPR*

*Profª Drª Tânia Paula da Silva – UNEMAT*

*Prof. Dr. Vilmar Alves Pereira – FURG*

*Prof. Dr. Vitor Corrêa de Mattos Barretto – FCAE/UNESP*

*Prof. Dr. Xisto Serafim de Santana de Souza Júnior – UFCG*

## ORGANIZADORES DA OBRA



### **Jeane Aparecida Rombi de Godoy Rosin**

*Pesquisadora Urbanística. Professora da FACCAT e secretária municipal de Planejamento e Desenvolvimento Urbano da Estância Turística de Tupã/SP. Graduada em Arquitetura e Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Tupã (1986), pós-graduada em Planejamento e Gestão Municipal pela FCT/UNESP (2004), mestrá em Direito do Estado pelo Centro Universitário Eurípedes de Marília (2011) e doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie/SP (2016). Atualmente está cursando o pós-doutorado em Arquitetura e Urbanismo pela FAAC/UNESP – campus de Bauru. Tem experiência na área de Arquitetura e Urbanismo, com ênfase no Planejamento Urbano e Regional, atuando principalmente nos seguintes temas: gestão pública, sustentabilidade urbana, projetos de intervenção urbanística/requalificação de espaços públicos e políticas públicas atreladas ao direito à cidade.*



### **Celso Maran de Oliveira**

*Pesquisador jurídico ambiental e urbanístico. Professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental pela Universidade de São Paulo (USP, 2005), mestre em Direito da Integração pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (2000), especialista em Proteção de Menores pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra (1998). Orientador dos cursos de Mestrado e Doutorado do Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). Atualmente é pesquisador líder do Grupo de Pesquisa Novos Direitos, cadastrado no CNPq e certificado pela UFSCar. Principais áreas de atuação: Direito Ambiental, Direito Urbanístico, Direito da Integração Regional, Auditoria Ambiental, Políticas Públicas. Possui diversas obras publicadas.*

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>09</b>
<i>Celso Maran de Oliveira</i>	
<b>Capítulo 1 .....</b>	<b>13</b>
<b>DIREITO URBANÍSTICO: RAMO AUTÔNOMO</b>	
<i>Pedro Luciano Colenci; Celso Maran de Oliveira</i>	
<b>Capítulo 2 .....</b>	<b>33</b>
<b>QUINZE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: UMA AVALIAÇÃO DE OITO PLANOS DIRETORES</b>	
<i>Ítalo I. C. Stephan; Luiz Fernando Reis</i>	
<b>Capítulo 3 .....</b>	<b>59</b>
<b>INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: CONTRADIÇÕES E CONFLITOS</b>	
<i>Geise Brizotti Pasquotto; Bárbara Puccinelli Perrone</i>	
<b>Capítulo 4 .....</b>	<b>73</b>
<b>PLANO DIRETOR: A IMPORTÂNCIA DA ABORDAGEM GEOAMBIENTAL NA CONDUÇÃO DO DESTINO DAS CIDADES</b>	
<i>Carlos Geraldo Luz de Freitas; Priscila Ikematsu; Sérgio Gouveia de Azevedo</i>	
<b>Capítulo 5 .....</b>	<b>105</b>
<b>IDENTIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE VAZIOS URBANOS PARA FINS DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ESTUDO DE CASO DA CIDADE DE SÃO CARLOS/SP</b>	
<i>Luciana Márcia Gonçalves; Yanayne Benetti Barbosa; Rochele Amorim Ribeiro</i>	

**Capítulo 6 ..... 125**

**A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS VEREADORES NA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PERANTE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS/SP**

*Celso Maranhão de Oliveira; Carlos Henrique de Oliveira; Giovanna Cassiano Reis; Isabela Battistello Espíndola; Alana Pereira; Andrea Pereira Honda de Moraes; Elaine Cristina da Cunha Melnick*

**Capítulo 7 ..... 149**

**A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO APÓS A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES**

*Will Robson Coelho; Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira*

**Capítulo 8 ..... 169**

**GOVERNANÇA PÚBLICA, AGENDA 21, PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TUPÃ/SP**

*Sandra Medina Benini*

**Capítulo 9 ..... 195**

**O NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP**

*Celso Maranhão de Oliveira; Isabela Battistello Espíndola; Andrea Pereira Honda de Moraes; Elaine Cristina da Cunha Melnick*

## APRESENTAÇÃO

*Celso Maran de Oliveira*

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, proporcionou a formulação de políticas de desenvolvimento urbano com o escopo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade para se garantir o bem-estar das pessoas que nela habitam. Após seu surgimento, notou-se um intenso movimento de adequação das cidades para a consecução desses objetivos, sendo possível identificar experiências de formulação de políticas urbanísticas pautadas na participação social, com avanços na adoção de iniciativas inclusivas e dialogadas no planejamento territorial, de modo a fortalecer a gestão democrática, a promoção do direito à cidade e suas funções sociais.

O presente livro é resultado de importantes pesquisas científicas realizadas por profissionais das mais variadas formações, e que se dedicam ao estudo de temas do urbanismo. Esses trabalhos, ao considerarem o período pós-surgimento do Estatuto da Cidade, contribuem enormemente para as mais diversas áreas das ciências.

O livro está organizado em nove capítulos. No primeiro, "Direito Urbanístico: ramo autônomo" é apresentada a autonomia do ramo do Direito onde está inserido o Estatuto da Cidade, um importante e inovador diploma legal dedicado ao planejamento urbano.

Temas relacionados ao planejamento urbano são apresentados nos capítulos seguintes.

O capítulo "Quinze anos do Estatuto da Cidade: uma avaliação de oito planos diretores" avalia a aplicação dos planos diretores em sete municípios do Estado de Minas Gerais e um do Estado do Espírito Santo, em uma análise de experiência extensionista da Universidade Federal de Viçosa e municípios beneficiados.

No "Instrumentos do Estatuto da Cidade na região metropolitana de Campinas: contradições e conflitos" os autores abordam os instrumentos

urbanísticos e sua utilização nos planos diretores para que cumpram seus objetivos regulamentares do uso da propriedade urbana em benefício da coletividade.

O quarto capítulo “Plano Diretor: a importância da abordagem geoambiental na condução do destino das cidades” é demonstrada a importância da abordagem geoambiental no plano diretor, como interação do meio físico com os meios biótico e antrópico, para que se considere, assim, o planejamento como um instrumento de ocupação territorial estratégico, possibilitando melhorias na qualidade de vida da população.

Estudo contributivo para melhor elucidar a aplicação de instrumentos urbanísticos orientadores do crescimento das cidades, com discussão de um problema comum nas cidades brasileiras que é a questão dos vazios urbanos, é apresentado no capítulo “Identificação e classificação de vazios urbanos para fins de cumprimento da função social da propriedade – estudo de caso da cidade de São Carlos/SP”.

Trabalhos a respeito da democracia nas cidades estão igualmente presentes nesta obra, seja a respeito do papel que os representantes do povo (vereadores) devem desempenhar no exercício de suas funções nos momentos de discussão dos planos diretores, como encontrado no “A importância da participação dos vereadores na discussão do plano diretor perante o poder executivo municipal”. Passando pela discussão sobre democracia participativa por meio institucional, em especial com a criação do Ministério das Cidades, como apresenta o capítulo “A governança participativa no planejamento urbano após a criação do Ministério das Cidades”.

No capítulo intitulado “Governança pública, Agenda 21 e Plano Diretor: estudo de caso da estância turística de Tupã/SP”, é realizado um importante estudo a respeito da Agenda 21 como instrumento para alcançar a boa governança, tendo como estudo de caso a Estância Turística de Tupã, onde todas as proposituras da Agenda 21 foram inseridas de forma direta ou indireta no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável, com efeitos positivos na oferta de serviços públicos de qualidade, melhoria da qualidade de vida da população e qualidade ambiental do espaço urbano. E, finalmente, com a apresentação e discussão de uma experiência em forma

de Conselho Municipal, criado para dar maior empoderamento às pessoas no momento dos trabalhos de construção de planos diretores, e que possa, assim, estar em consonância com os fundamentos da democracia participativa, que é o caso do Núcleo Gestor Compartilhado, apresentado no nono capítulo.

Esses trabalhos tornam o livro material de consulta obrigatória para todos aqueles que se dedicam ao estudo do urbanismo.



## Capítulo 1

### DIREITO URBANÍSTICO: RAMO AUTÔNOMO

*Pedro Luciano Colenci<sup>1</sup>; Celso Maran de Oliveira<sup>2</sup>*

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar que o Direito Urbanístico evoluiu e transformou-se em um novo ramo do Direito que, apesar de encontrar resistência doutrinária, entende-se nesta pesquisa que já atingiu a sua autonomia jurídica.

Como fundamento para esta comprovação, perpassou por um apanhado evolutivo, em seguida levantou-se a fundamentação da sua autonomia e a natureza jurídica, foram explorados os princípios próprios e inerentes a este ramo, concluindo-se que o Direito Urbanístico se trata de um ramo autônomo do Direito. Para tanto, foi utilizada pesquisa exploratória da bibliografia existente, além de pesquisas realizadas pelo grupo de pesquisa CNPq/UFSCar Novos Direitos.

#### 1 INTRODUÇÃO

O crescimento urbano modificou e opôs a distribuição da população no espaço brasileiro em um curto período da história. Em 1945, a população urbana representava 25% da população total, de 45 milhões. No início de 2000, a proporção de urbanização chegou a 82% do total de 169 milhões. No último censo, feito em 2010, a população urbana chegou aos 85% do total de 191 milhões, sendo que esta taxa de urbanização deve se elevar nas próximas décadas, devido ao fato de que as pessoas procuram viver nas cidades por diversos motivos, dentre eles a qualidade e melhores condições de vida que englobam consumo, trabalho, saúde, moradia, educação,

---

<sup>1</sup> Doutorando em Ciências Ambientais pela Universidade Federal de São Carlos, UFSCar e Universidade de Coimbra – UC, pesquisador integrante do Grupo de Pesquisa CNPq Novos Direitos, é advogado e professor. E-mail: colencilu@yahoo.com.br

<sup>2</sup> Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental, UFSCar, jurista e professor do Departamento de Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos. Pesquisador líder do Grupo de Pesquisa CNPq Novos Direitos. E-mail: celmaran@gmail.com

cultura, segurança, lazer, higiene, além dos aspectos como justiça social, dignidade da pessoa humana, dentre inúmeros outros (OLIVEIRA et al., 2014). Assim, tratar este tema é tratar das funções sociais da cidade, ou, de forma ampla, dos “Direitos à Cidade”.

Com o alarmante crescimento populacional dos municípios, o urbanismo deveria ser prioridade para as políticas públicas do país (OLIVEIRA et al., 2014). Quanto mais aglomerada a população, maiores são as suas necessidades, o que, em termos urbanísticos, as demandas se tornam inúmeras, e a pressão sobre o meio ambiente é igualmente intenso. Fatores que proporcionam a manifesta desigualdade social, como o *apartheid* social, o desemprego, a falta de infraestrutura adequada de moradia, saneamento básico e transporte, além do afastamento da população sobre os direitos sociais, como segurança, saúde e educação, entre outros. É importante destacar que são nas cidades que ocorrem esses e outros conflitos e paradoxos. Igualmente para as cidades é que deveriam estar mirados os holofotes das grandes decisões, sendo que este Ente Federativo possui objetos de intensas discussões e iniciativas em todos os níveis da sociedade civil mundial, principalmente no Brasil. É certo dizer que as pessoas vivem nas cidades e, portanto, é neste palco que tais conflitos urbanos ocorrem. As cidades são físicas, palpáveis, tangíveis, ao contrário dos Estados e União, que são figuras abstratas, intangíveis, meramente burocráticas, com papel organizacional que depende de muitos recursos e de muitas pessoas para manter as próprias estruturas.

O homem é dirigido e condicionado por leis superiores, acima de seus limites e por leis estabelecidas por sua cultura, por meio de usos e costumes, seu espaço de atuação e de decisão fica delimitado por leis da natureza, de características imutáveis, isonômicas e invioláveis, universais e, simultaneamente, por leis sociais, mesmo que de caráter universal, são mutáveis, não são isonômicas e que não deveriam ser violadas (HERRMANN, 2007). Em decorrência, surge o Direito, de caráter humanista, que não pode ser separado da realidade material a que se refere especificamente em cada caso, pois estabelece os nexos de cooperação e disciplina a competição. Nos conflitos destaca-se com atuação preventiva ou repressiva e, sendo um instrumento de controle social, acompanha e avalia as alterações sociais em curso e adapta-se, ainda que muitas vezes lentamente, às novas realidades detectadas. Esse caráter do Direito se revela da maior importância na disciplina da atividade econômica frente à sustentabilidade do meio ambiente, uma vez que os agentes humanos provocadores dos impactos acham-se em estágios de organização estratégica mais avançados quanto à

maturidade e concentração de poder, enquanto a sociedade como um todo acha-se dispersa e alienada dos reais efeitos das ações (COLENCI, 2009).

Para Colenci (2009), o Direito é uma ciência humana que se presta ao controle social, e tem como propósito regularizar, organizar, sancionar, controlar, criar parâmetros, valores e sentido para a vida de determinado grupo. Entretanto, onde houver mais de uma pessoa, sempre existirá o direito. A Constituição Federal buscou regular e distribuir nas quatro esferas do poder (União, Distrito Federal, Estados e Municípios) as competências para legislar em matéria ambiental e urbanística, sendo que a União estabelece as normas gerais, os Estados fixam normas suplementares e os Municípios podem, ainda, suplementar as normas estaduais e federais quando for de seu interesse local e desde que as mesmas não contrariem as normas hierarquicamente superiores. O Distrito Federal, em linhas gerais, é a junção das normas estaduais e municipais reunidas e adaptadas.

Cabe ressaltar que o ordenamento jurídico brasileiro buscou respaldo no Direito Positivo. Com isso, suas leis são dispostas em códigos com artigos escritos e ordenados, possuindo uma hierarquia predefinida (segundo a Teoria Pura do Direito, de Hans Kelsen). Nesse diapasão a Constituição Federal possui um papel fundamental, pois estabelece os princípios basilares, os direitos e garantias, assim como os deveres e as obrigações do Estado e da coletividade (COLENCI, 2009).

O tema Política Urbana é tão importante que possui um capítulo específico na Constituição Federal, arts. 182 e 183 (BRASIL, 1988), o qual demonstra que o Direito Urbanístico é, sem dúvida, um bem jurídico. No entanto, esse bem jurídico não é exclusivo nem superior aos demais e somente com a compatibilização de todos os ramos do Direito envolvidos será possível o entendimento do conteúdo normativo, cujo resultado é a sistematização das Leis.

O Direito Urbanístico é fruto das mudanças sociais que ocorreram nos últimos tempos. Assim, as casas Legislativas e Executivas, na tentativa de acompanhar a tendência mundial, têm se empenhado em várias propostas que atingem diretamente a vida dos municípios e, por consequência, de seus habitantes. Trata-se de propostas jurídicas com reverência ao princípio da legalidade, operar no meio social e no domínio privado para coordenar a realidade no interesse da coletividade. No entanto, percebe-se que buscam, na maioria das vezes, transformar o meio urbano para melhorar os aparelhos estruturais (construções, obras), sem lidar diretamente com a solução dos problemas de desigualdade social. É fato que os problemas acima citados são gerados pelo sistema capitalista

existente, e sobre a forma democrática empenhada, que atualmente passa pela maior crise da representatividade (AMARAL, 2001; FARIA, 1985).

Ressalta-se que a matéria Direito Urbanístico é recente como um ramo autônomo do Direito e, portanto, existem conflitos de pensamento sobre a sua autonomia ou como matéria própria do Direito, sem se vincular com o Direito Administrativo, Financeiro ou Ambiental. O Urbanismo, analisado de forma ampla, é muito destacado em outras áreas do conhecimento, como as ligadas à Arquitetura e Urbanismo, à Geografia e à História, estando ainda muito incipiente dentro das pesquisas jurídicas, o que apresenta uma ineficiência na aplicabilidade de seus princípios e leis para a resolução das deficiências produzidas pela inércia ou incompetência dos poderes públicos.

Para Silva (2006), é indissociável o Direito do Urbanismo com a ciência Urbanística como um todo. Com efeito, o Direito Urbanístico traz para o sistema jurídico a problemática urbana, por intermédio da positivação de normas disciplinando o planejamento urbano, o uso e ocupação do solo urbano, as áreas de interesse especial, a ordenação urbanística da atividade edilícia e a utilização dos instrumentos de intervenção urbanística.

Historicamente, percebe-se o crescente empenho em formar o ordenamento jurídico do urbanismo brasileiro, os esforços em compor no passado as normas de regulação da propriedade, do uso, ocupação e transformação do solo, ou melhor, das mais variadas intervenções e formas de utilização da terra (com fins urbanos, de construção, agrícola, florestais, conservação do patrimônio, recuperação de centros históricos, proteção ambiental, igualdade social, entre outros). No entanto, foi o processo de democratização do país, com o advento da Constituição Federal de 1988, que impulsionou o surgimento de movimentos sociais em salvaguarda à Reforma Urbana, sendo um momento em que o Direito Urbanístico ganhou acuidade satisfatória ao englobar a seara política.

Na Assembleia Nacional Constituinte, com a pressão dos movimentos populares, em especial aqueles ligados à moradia e à apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana, além do amadurecimento dos juristas<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Tal amadurecimento é reflexo dos primeiros estudos feitos no Brasil pelo saudoso jurista Hely Lopes Meirelles em alguns capítulos de sua obra *Direito municipal brasileiro* (1957), também na obra *Direito de construir*, (1961) e nos diversos artigos publicados em revistas especializadas do período, que atualmente é atualizado por um grupo de juristas. Tal evolução trouxe como a primeira obra específica da disciplina os ensinamentos de Diogo de Figueiredo Moreira Neto, com o tema *Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Forense, 1975. Esta obra foi considerada o ponto de partida para outras obras sobre a matéria.

ligados à municipalização, foi possível destacar um capítulo próprio da Constituição Federal (arts. 182 e 183, BRASIL, 1988) para a Política Urbana.

Neste sentido, a Constituição Federal de 1988 trouxe grande destaque ao Direito Urbanístico, no entanto o processo de se alcançar a política de desenvolvimento urbano com o “objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, BRASIL, 1988) não avançou nos primeiros anos, pois quase todos os instrumentos previstos nos artigos da Política Urbana deveriam ser fixados em lei própria – lei infraconstitucional – ou seja, com aprovação de uma lei para regulamentar a matéria.

As diretrizes gerais surgiram onze anos após a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), pela Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), chamado de Estatuto da Cidade<sup>4</sup>, com o estabelecimento de princípios, diretrizes, objetivos e instrumentos de concretização da política de desenvolvimento urbano no Brasil, a serem implementados pelos municípios. A lei determinou, ainda, que os municípios que se encaixarem em suas exigências deveriam elaborar seus planos diretores municipais.

Na época da aprovação do Estatuto da Cidade, aguardou-se com grande expectativa a implementação de um direito à cidade para garantir o desenvolvimento urbano que pudesse reduzir as desigualdades sociais e, por consequência, promover a justiça social com a melhoria da qualidade de vida urbana. Para enfrentar tais desafios foi necessário ampliar o conceito de participação popular nas tomadas de decisões públicas.

Frisa-se que se a população não tem acesso à segurança, transporte público e mobilidade urbana, educação, moradia, saneamento, cultura, lazer, saúde, meio ambiente adequado, entre outros, a cidade não está cumprindo a sua função social, preconizada no ordenamento jurídico vigente. É nesse contexto que se pretende conceituar e demonstrar que o Direito Urbanístico é fonte autônoma do Direito e, por consequência, realizar um levantamento dos princípios, normas e leis que regem o Direito

---

<sup>4</sup> A lei urbanística foi originada do Projeto de Lei (PL) nº 5.788/1990, apresentado pelo ex-senador Pompeu de Souza, sendo que no mesmo período tramitaram outros projetos com o mesmo intuito, qual seja, o de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, porém, o PL 5.788/1990 ganhou força e tornou-se referência por ter sido aprovado no Senado Federal em 1990, onde os outros projetos juntaram-se a este. No entanto, por mais de dez anos, o Estatuto da Cidade tramitou na Câmara dos Deputados, tendo recebido inúmeras emendas, muitas delas com a participação de entidades civis organizadas que atuam no ramo urbanístico e sofreu inúmeras alterações que deram origem ao texto final aprovado em 2001.

Urbanístico brasileiro, relacionando-os aos outros ramos do Direito bem como ao urbanismo em geral.

O presente trabalho tem como objetivo demonstrar a autonomia do Direito Urbanístico e a sua relação com os princípios norteadores da matéria. Por meio de levantamento bibliográfico contempla uma compilação e comentários dos aspectos jurídicos aplicáveis ao Direito Urbanístico constituído de uma coleção de princípios, leis, decretos e regulamentos que permitem estabelecer nexos entre direitos e responsabilidades dos diversos agentes envolvidos nas atividades urbanísticas, no caso brasileiro, contribuindo com o debate público sobre a matéria.

## **2 PROCESSO EVOLUTIVO DO DIREITO URBANÍSTICO**

As primeiras normas de conteúdo jurídico a se ocuparem da organização dos solos são tratadas no século XIX. Entretanto, a proliferação das normas urbanísticas possui a mesma motivação desde a sua origem, qual seja: racionalizar o uso do solo é uma necessidade social, sobretudo após o século XX (CORREIA, 2012). Além do aspecto espacial ou da aplicabilidade da técnica urbanística, a finalidade do urbanismo também evoluiu.

Se em certas épocas a história da gestão das cidades mostra que o urbanismo se submetia a funções de império religioso ou político, atualmente, para os urbanistas modernos, a cidade não é concebida como um aglomerado de casas e ruas ou um monumento, mas como um conjunto que abriga a vida de seres humanos, o meio ambiente natural, o patrimônio cultural imóvel e as relações sociais (BERÇATTZ, 1972). É a partir das necessidades desse contexto múltiplo que a técnica funcionalista, principalmente depois da Segunda Guerra Mundial, expandiu sua aplicação com vias a atender às demandas de circulação, moradia, trabalho e lazer.

Advém um “urbanismo quantitativo” do qual trata Correia (2012, p. 166), e o autor traz inúmeras características conferida, tais como as ações de defesa do meio ambiente, de proteção e de valorização do patrimônio natural e histórico, de renovação das áreas urbanas degradadas e de recuperação dos centros históricos, de proteção e de valorização de paisagens naturais e da instalação de zonas verdes, em detrimento de um urbanismo quantitativo, voltado exclusiva ou primordialmente para a construção massiva de novas habitações e de novos edifícios públicos (CORREA, 2012).

Os movimentos sociais internos também contribuíram para a busca de melhores condições de vida na cidade e começava a ganhar força com a articulação de ânimos de outros atores sociais (profissionais liberais, intelectuais, estudantes entre outros). A conjuntura desses atores, segundo Cymbalista (2006, p. 30), “potencializou a discussão de novos temas, como a politização do debate sobre a legalidade urbanística e a necessidade de abertura da gestão urbana para novos atores sociais”.

Diante de uma perspectiva multi-inter e transdisciplinar com a inserção das políticas públicas de planejamento urbano no campo da “investigação em administração pública, dentre a qual não se restringe aos estudos da gestão de organizações governamentais e/ou das ações do setor público”, é notório que o debate sobre o espaço público se materialize em “temas de interesse estruturados em torno do objeto Estado: papéis, estratégias, estruturas, atores, processos, relações e poder, e das suas transformações a partir de crises e reformas” (FADUL et al., 2014, p. 1.336).

A evolução busca o bem-estar do ser humano e a cura das desigualdades sociais que mais se conciliem aos desígnios e intenções do urbanismo. Este que, na busca pela realização dos desígnios, terá a missão e o dever de gerir um território com sustentabilidade urbano-ambiental.

Historicamente, o planejamento somente operou sobre a cidade oficial, ou seja, apenas sobre a região urbana reconhecida pelo poder público. Concomitantemente, os dados que são levantados não levam em conta a produção da cidade não oficial, resultante da criação de alternativas inadequadas de moradias, como favelas, cortiços, loteamentos irregulares (BUENO, 2007; MARICATO, 1996; ROLNIK, 1997).

Para Passos (2006), é intrínseco conceber a ideia de que as cidades são construídas, fundamentalmente, com a dedução da natureza, que não se recompõem de forma apropriada. Assim, é exigido um ponto de equilíbrio, que considere os valores para harmonizar os meios ambientes construídos com o natural, fato que transforma o conceito de sustentabilidade.

As intervenções urbanísticas possuíam correntemente um caráter fragmentado. Tratava-se, normalmente, de resolver problemas particulares de circulação, defesa, higiene, entre outros. Os urbanistas modernos procuram resolver, conjuntamente, esses diversos problemas com uma visão de totalidade, de conjunto da cidade, o que faz surgir um novo e complexo pensamento do urbanismo.

Uma visão na qual os urbanistas praticam uma disciplina de síntese que deve se reportar a numerosas disciplinas de base: arquitetura,

certamente, e também sociologia, economia, geografia, ecologia, história, dentre outras. E a aplicação de seus projetos implica na tomada de medidas das mais variadas: administrativas, financeiras e jurídicas. Tais mutações ou evoluções do urbanismo seguiram-se ao surgimento de novos fenômenos e necessidades urbanas, provocando o desenvolvimento do Direito Urbanístico contemporâneo (SILVA, 2006).

### **3 AUTONOMIA E NATUREZA JURÍDICA DO DIREITO URBANÍSTICO**

O ordenamento jurídico que engloba o Direito Urbanístico ainda não formou um conjunto coerente e sistematizado de legislação. As inúmeras normas jurídicas estão dispersas e guardam, entre si, conexões puramente materiais em função do objeto que resguarda (SILVA, 2006). Apesar de ser indiscutível a existência de abundantes normas distintas ao Direito Urbanístico na estrutura jurídica nacional, seu reconhecimento como ramo autônomo do Direito ainda não é pacífico entre os juristas nacionais. No entanto, passar-se-á ao aprofundamento da matéria para demonstrar a sua autonomia.

Em relação à autonomia do Direito Urbanístico, existem quatro correntes de entendimento: a primeira e mais utilizada pelos doutrinadores é no sentido de que o Direito Urbanístico ainda é vinculado ao Direito Administrativo e Direito Econômico (GRAU, 2005; SILVA, 2006); a segunda entende que houve uma evolução, sendo que este capítulo se vinculou ao Direito Ambiental (FIORILLO, 2005); a terceira entende o Direito Urbanístico como um ramo ainda em formação, utilizando a prudência para afirmar sua autonomia, pois é necessária mais maturidade para compor este ramo do Direito (SILVA, 2006), sendo matéria multidisciplinar; e, por fim, a quarta, e minoritária, defende que o Direito Urbanístico pode ter surgido primeiramente como capítulo do Direito Administrativo e do Direito Econômico e, em seguida, transferiu-se como ramo do Direito Ambiental, que dá origem ao ambiente construído; no entanto, com o avanço das necessidades fáticas da sociedade a evolução de seus valores sociais e a criação de normas e princípios próprios (REALE, 1998), acabou por desenvolver a matéria, e lhe transformou em uma fonte autônoma do Direito.

A importância de reconhecer como ramo jurídico autônomo é no sentido de ser interpretado com diretrizes próprias, ter uma forma única, democrática, e independente de outros ramos do Direito. Para Delgado (2013), a palavra autonomia vem do grego *auto*, próprio, e nome regra,

sendo que no Direito deve ser compreendido como a peculiaridade atingida pelo ramo jurídico de ter enfoques, princípios, regras e condutas metodológicas próprias de estruturação e dinâmica.

Então, para interpretar que um ramo do Direito possui autonomia é necessário ter alguns requisitos indispensáveis que Rocco (1921 apud DELGADO, 2013) sintetizou na tríade de requisitos necessários ao alcance de autonomia por certo ramo jurídico. Trata-se, de um lado, da existência, em seu interior, de um campo temático vasto e específico; de outro, a elaboração de teorias próprias ao mesmo ramo jurídico investigado; por fim, a observância de metodologia própria de construção e reprodução da estrutura e dinâmica desse ramo jurídico focado. Delgado (2013) ainda acrescenta um quarto requisito que se perfaz na existência de perspectiva e questionamentos específicos e próprios, em contraposição aos prevalentes nos ramos próximos ou correlatos.

O Direito Urbanístico é composto pelo conjunto dos quatro requisitos, atendendo integralmente às exigências para sua autonomia. O primeiro requisito se faz com um campo vasto e específico sobre o ramo do Direito desde a descoberta do país até o momento atual, tudo se formou em relação aos Entes Federativos. O solo tem sua parcela de valor e disputas de poder; assim, tratar de assuntos relacionados ao Urbanismo que atualmente vigora é tratar das funções sociais da cidade (transporte público e mobilidade urbana, educação, moradia, saneamento, cultura, lazer, saúde, meio ambiente, entre outros), da propriedade privada e pública (uso e ocupação do solo, direito de vizinhança, interesse coletivo e privado, especulação imobiliária, latifúndios, reforma agrária, entre outros), de políticas públicas, gestão e planejamento urbano que demonstram a vastidão e especificidade do tema. A participação popular nas tomadas de decisões públicas com efeitos ao desenvolvimento local também é matéria estudada pelo Direito Urbanístico. Ainda dentro da disciplina de Direito Urbanístico, existem institutos como a justiça social e qualidade de vida das pessoas, além de inúmeros outros assuntos que expressam a amplitude do Direito Urbanístico.

Em relação ao segundo requisito, é amplo o número de teorias específicas e distintas do ramo urbanístico. Ilustrativamente, discussões de planejamento urbano, uso e ocupação do solo, propriedade (intervenção pública sobre a propriedade privada) e participação popular nas tomadas de decisões públicas apontam um distanciamento dos outros ramos do Direito, principalmente do Direito Administrativo e Financeiro, bem como do Direito Ambiental, o que o torna único.

O terceiro requisito se completa na existência de metodologias e métodos próprios ao ramo jurídico específico. Nesse aspecto, a própria Constituição Federal individualiza a disciplina de Direito Urbanístico em dois momentos: o primeiro quando inseriu alguns dispositivos expressos a respeito das competências em matéria urbanística; e o segundo quando elenca um rol das competências legislativas concorrentes da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I, BRASIL, 1988). Além do fato de introduzir o capítulo especial sobre a política urbana (arts. 182 e 183, BRASIL, 1988). Referidos artigos exigiam lei infraconstitucional, ocorrido com a edição do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), trazendo em seu conteúdo os métodos e princípios específicos da matéria como, por exemplo, os instrumentos normativos que o administrador público possui para intervir na propriedade privada, a participação popular nas decisões públicas como meio de desenvolvimento local, somando-se aos princípios específicos existentes.

O quarto e último requisito destaca-se por incorporar as perspectivas e questionamentos específicos e próprios em contraposição aos prevalecentes nos ramos próximos ou correlatos. Enfoca, portanto, problemas afins a outros ramos tradicionais do Direito como o Direito Administrativo e Direito Financeiro, assim como o Direito Ambiental e Direito Civil, no entanto com roupagem mais moderna e dinâmica, à medida que assume o papel de agir de modo independente às regras já existentes, ou seja, o Direito Urbanístico se constrói com métodos próprios e leis específicas.

Delgado (2013) considera que o debate contemporâneo a ser realizado não deve versar sobre a autonomia do ramo jurídico e sim sobre o seu alcance, os limites da autonomia e os compatíveis critérios de integração desse ramo no conjunto do universo jurídico, que, apesar de conquistar sua independência conceitual-jurídica, necessita ser incorporado pelas políticas públicas dentro de um programa integrado de gestão em que todos façam cumprir, intensificando a internalização do Direito na política urbana, conceito proposto por Amaral (1993) e Garcia (1999 apud CORREIA, 2012) como o fenômeno da *juridicização* da política urbana.

Assim, o Direito Urbanístico é ramo do Direito Público, pois a relação jurídica prioritária existente tem por finalidade regulamentar as atividades e atuação do Estado para satisfação do interesse público, ou seja, o interesse tutelado é o bem coletivo, comum a todos. Com isso, a propriedade privada pode sofrer intervenções por meio de instrumentos normativos previstos em leis próprias para satisfazer o interesse coletivo.

É um intrigante ramo do Direito porque é composto por uma legislação que define o perfil urbanístico do direito de propriedade, ou seja, é o conjunto de preceitos que visa a moldar ou estabelecer os contornos do direito de propriedade, de modo que se estabeleça o equilíbrio entre os interesses públicos e privados (GUIMARÃES, 2010), alcançando-se, assim, sua função social. Por essa razão, o Direito Urbanístico caracteriza-se por ser uma disciplina jurídica complexa, abrangendo desde a gestão urbanística (do conjunto de propriedades) até os limites urbanísticos da propriedade isoladamente considerada.

O Direito Administrativo, que ancorava o Urbanístico, passa por um processo em que não mais responde às atuais demandas e particularidades que o Direito Urbanístico desenvolve e responde. É certo que este se revigora a cada surgimento de novas legislações, principalmente as leis gerais e futuros códigos urbanísticos, da criação de órgãos públicos com finalidades específicas do urbanismo, além de estruturar seus princípios específicos para nortear a formação da sua autonomia que estará cada vez mais evidente. Lomba (1999) questiona se os sinais de “velhice” do Direito Administrativo não são mais que sinais de “nascimento” do Direito Urbanístico.

#### **4 PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS E PRÓPRIOS DO DIREITO URBANÍSTICO**

Na visão de Bandeira de Mello (2005), um ramo do Direito pode ser considerado juridicamente autônomo quando é dotado de um conjunto de princípios e regras que lhe atribuem identidade e diferenciação dos demais ramos. Quando se analisa o Direito Urbanístico, esses princípios podem ser facilmente identificados.

Segundo Silva (2006, p. 63), os *"princípios são ordenações que se irradiam e imantam os sistemas de normas"*. Informa ainda o autor que tais princípios podem estar *"positivamente incorporados"*, por serem a base de *normas jurídicas*, o que os transformaria em *"normas-princípios"*, constituindo, dessa forma, os preceitos básicos da organização constitucional. Os princípios constitucionais estão previstos na Constituição Federal vigente. As normas são preceitos que tutelam situações subjetivas de vantagem ou de vínculo, ou seja, reconhece a pessoa ou a entidade, a faculdade de realizar certos interesses por ato próprio ou exigindo ação ou abstenção de outrem, vinculam-se à obrigação de submeter-se às exigências de realizar uma prestação (MORAES, 2012). Os princípios são como núcleos

de condensações nos quais confluem valores e bens constitucionais (BANDEIRA DE MELO, 2005; BONAVIDES, 2006; GRAU 2005).

No Brasil adota-se o conceito de positivismo do Direito, ou seja, é necessário positivar, escrever, tornar expressa e válida a norma. Sistema que se contrapõe ao jusnaturalismo, no qual prevalecem as regras naturais, ou consuetudinárias, sem a necessidade de transcrevê-las ou positivar expressamente. Juntamente ao positivismo do Direito, a teoria de hierarquizar a norma de Hans Kelsen tornou o sistema jurídico mais transparente e aplicável. Ao adotar o sistema de pirâmide conseguiu hierarquizar as normas e leis, no ápice da pirâmide do sistema jurídico está a Constituição Federal e abaixo as leis complementares e ordinárias e, posteriormente, as demais regulamentações.

O sistema hierárquico foi criado para que as regras jurídicas tivessem uma estrutura sólida de obediência e com isso evitasse abusos de direito, ou de dominação, trazendo enrijecimento e maior clareza ao entendimento do ordenamento jurídico pátrio. Por isso a importância de pontuar os princípios, normas e leis trazidos por este ramo autônomo do Direito que estão intimamente interligados e por este motivo faz-se o recorte para torná-lo mais didático.

#### 4.1 PRINCÍPIOS DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE E FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

Os princípios da função social da propriedade e da função social das cidades, apesar de institutos diferentes, são complementares e essenciais para o estudo do Direito Urbanístico. O primeiro integra os direitos fundamentais (art. 5º, XXIII, BRASIL, 1988), sendo princípio que rege a ordem econômica (art. 170, III, BRASIL, 1988) e, juntamente com a função social da cidade, formam o cerne da política urbana brasileira (art. 182, BRASIL, 1988). Com isso, o princípio da função social da propriedade e da cidade “constituem o núcleo central do Direito Urbanístico” (FALLA, 1978, p. 230).

Eles permitem a instrumentalização e adequada ordenação da cidade. Possibilita a intervenção direta do Estado na propriedade particular, desde que respeitada a legalidade, tendo como norte o interesse soberano da coletividade em detrimento do interesse particular, princípio da primazia dos interesses. Segundo o Fórum Nacional da Reforma Urbana (2012), a função social da propriedade e da cidade se constitui no uso socialmente

justo do espaço urbano, visando à apropriação do território com base em parâmetros de justiça social (VIEIRA et al., 2013).

A Constituição Federal está ordenada de maneira que reconhece o município como Ente da Federação e desarticula o princípio da função social da propriedade para o título dos direitos e garantias individuais, nomeadamente para o capítulo que trata dos direitos e deveres individuais e coletivos (art. 5º, BRASIL, 1988).

Assim, a função social da propriedade é concretizada ou realizada quando a solo é ocupado pela sua destinação, ou seja, quando for edificado para moradia, comércio ou indústria, inibindo ou dificultando a especulação imobiliária que cria vazios urbanos e embaraça o desenvolvimento local, pois força o poder público a criar bairros afastados e com isso gera o *apartheid* social. No ambiente rural, o solo deve ser utilizado para plantio, pastagem, agricultura, mineração, entre outras, cumprindo, assim, igualmente uma função social.

Para combater a problemática da especulação imobiliária, o legislador se empenhou em tornar efetiva a função social da propriedade e criou a função social da cidade, restando claro nos capítulos da Política Urbana, da Política Agrícola e Fundiária e da Reforma Agrária (Capítulos II e III do Título VII, BRASIL, 1988) o estabelecimento da real responsabilidade a quem deve cumprir a função social (art. 182, BRASIL, 1988) delegando ao município fazer cumprir a função social da propriedade urbana e à União fazer cumprir a função social da propriedade rural (art. 184, BRASIL, 1988).

O planejamento, por meio do Plano Diretor, que em sua concepção inicial se constitui um relevante instrumento de direcionamento dos rumos da cidade ao apontar sua importância para os centros urbanos, fortalecido com a definição de que o cumprimento da função social da propriedade e da cidade se dará com o atendimento das condições nele estabelecidas. Fato que transferiu ao município, por meio dos arts. 5º, 6º, 7º e 8º (BRASIL, 2001), o encargo de planejar as funções da propriedade e da cidade (MEDAUAR; ALMEIDA, 2004).

## 4.2 PRINCÍPIO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA

O princípio reforça o caráter democrático da chamada “Constituição Cidadã”, confirmado no período pós-ditadura. O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) incorporou o preceito constitucional e criou a gestão democrática da cidade, que deve ser pautada pela substancial e efetiva participação popular nas tomadas de decisões em relação às discussões públicas, como o Plano

Diretor municipal, a inclusão dos Conselhos, seja municipal, estadual ou federal, sempre utilizando metodologia adequada com a qual os cidadãos participem de forma direta, tanto do planejamento quanto das decisões públicas (MUNIZ; FERREIRA; MIGLIORINI, 2008).

A democracia participativa surgiu no século passado, durante a década de 1960, aparecendo, segundo Held (1987, p. 230), como um contramodelo da esquerda à “democracia legal” da direita (democracia deliberativa)<sup>5</sup>. Avritzer e Santos (2005) explicitam que os casos de democracia participativa têm seu início marcado por uma tentativa de disputa de determinadas práticas políticas, ao promoverem uma ampliação da participação social e incorporação de novos atores comunitários e temas à prática política.

Outra forma de proporcionar a gestão democrática das cidades é por meio de representação. Pode ocorrer na forma de representatividade difusa, coletiva ou individual homogêneas, seja por meio de grupo, classes, entre outros, e também com a tradicional representação política, por intermédio dos Vereadores, Deputados (Estadual ou Federal).

Muitos estudos sobre os Planos Diretores alertam para a delicada situação dos processos participativos (BUENO, 2007; SILVA, 2006; VILLAÇA, 2005). O importante é que o planejamento das cidades passe a ocorrer de forma que inclua o cidadão, seja de forma direta ou sendo representado na forma de Conselhos.

#### 4.3 PRINCÍPIO DA CIDADE SUSTENTÁVEL E DA HARMONIZAÇÃO DOS AMBIENTES NATURAIS COM O CONSTRUÍDO

Este princípio é mais uma inovação do Direito Urbanístico, que lhe garante espaço para ampla discussão, seja doutrinária e/ou prática,

---

<sup>5</sup> É importante destacar que ao longo da história, todos modelos de democracia percorreram um longo caminho teórico até chegar ao conceito da teoria de participação atual. Para Oliveira Filho (2009 apud VIEIRA et al., 2013), a democracia liberal adveio pelas concepções elitistas, constituídas na década de 1940 por Joseph Shumpeter, e na década de 1960 por Max Weber, em que a democracia era entendida como a maneira de os individuais escolherem determinados líderes dispostos a assumir o ônus das decisões coletivas. Outro importante período foi o das concepções pluralistas ou poliárquicas, concebidas na década de 1950 por Dahl, que observa a democracia como forma de disputa entre elites, como negócio. Enfim, em 1977, a concepção participativa surge a partir dos movimentos estudantis de 1960, com a proposta de Macpherson (1977) que assevera sobre a necessidade de construção de um sistema representativo por não ser possível o sistema direto de participação em meio a uma sociedade tão complexa.

portanto, notabiliza por ser um ramo público suficiente e capaz de seguir independente do demais.

Conceitualmente, o princípio da sustentabilidade está localizado no art. 2º, I (BRASIL, 2001) quando delinea o direito à cidade sustentável, ao garantir o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações, devendo harmonizar o ambiente natural com o ambiente construído.

Somando-se a este o princípio da Harmonização dos Ambientes Naturais com o Construído, pode-se ter por base o art. 2º, IV ao VIII (BRASIL, 2001), o qual estimula a promoção de um planejamento que desenvolva as cidades com a correta distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente, além de estabelecer a necessidade de integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência.

O presente princípio realça a possibilidade de desenvolver novas temáticas, como: economia e ambiente; a crise nos sistemas econômicos; sociais, produtivos; a harmonizar um sistema exploratório neoliberal com o meio ambiente; como atingir a sustentabilidade municipal; como desenvolver harmonia entre o ambiente construído e o ambiente natural; dentre inúmeras outras.

Certo é que os direitos elencados no art. 2º, I (BRASIL, 2001) são pressupostos para a realização do direito à cidade, mas não lhe exaure, havendo inegavelmente outros componentes, isto porque a finalidade da cidade é garantir o máximo bem-estar aos habitantes e, sobretudo, dignidade. Não menos importante é a gestão democrática, que permite o exercício da plena cidadania na reconstrução da “urbe”, e bem assim o cuidado com o meio ambiente equilibrado, essencial à vida humana. Assim é que a cidade cumprirá de fato sua função social.

#### 4.4 PRINCÍPIO DA DIGNIDADE DA PESSOA HUMANA, DA IGUALDADE, DO PLANEJAMENTO URBANO

O princípio da dignidade da pessoa humana encontra previsão na Constituição Federal (art. 1º, III, BRASIL, 1988). Centra-se no ser humano,

que deverá ser respeitado pelo simples fato de sua condição de humano, devendo-se garantir não somente a vida, mas a vida com dignidade.

O Direito Urbanístico, uma vez voltado ao desenvolvimento das técnicas de ordenação os territórios e utilização social da propriedade, evidencia-se como ciência muito relevante para a consolidação do direito à dignidade da pessoa humana e da igualdade com o planejamento urbano adequado. Não existe dignidade para o ser humano sem que o espaço onde se habita não esteja devidamente ordenado ou planejado; sem moradia ou em condições de habitações ruins; sem equipamentos urbanos que garantam a mobilidade, o lazer, a cultura, a informação, o direito de participar, o trabalho, entre outros meios que incluam o indivíduo na sociedade. O espaço físico da cidade é um dos meios para a promoção da dignidade da pessoa humana.

Somando-se à dignidade, o Direito Urbanístico se funda no princípio da igualdade do cidadão perante a lei (art. 5º, *caput*, BRASIL, 1988), sendo um direito fundamental do cidadão. Com isso, se a Administração Pública estiver estritamente pautada pelo princípio da igualdade, esta premissa deverá ser externalizada por meio da elaboração e aprovação de planos que estabeleçam regras que respeitem a ocupação, uso e transformação do solo urbano e rural. Todo cidadão tem assegurado, em uma base igualitária, o acesso à cidade (BOEIRA, 2003).

#### 4.5 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE, IMPESSOALIDADE, MORALIDADE, PUBLICIDADE E EFICIÊNCIA

Pelo caráter de interdependência operacional entre o Direito Administrativo e o Direito Urbanístico, é importante destacar o art. 37 (BRASIL, 1988) que traz à tona os princípios basilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Em linhas gerais, significa que o ato administrativo, e agora urbanístico, tem que cumprir a legalidade, ou seja, é necessário ter previsão legal para se realizar. A impessoalidade ocorre no sentido de o administrador não tirar proveito próprio, pessoal, por meio do uso da máquina administrativa. Publicidade obriga que todos os atos administrativos sejam publicados, informando a população. Eficiência, onde os recursos devem ser geridos de forma eficiente sem desperdícios, o máximo de recurso com o mínimo custo (MEIRELLES, 2007; SILVA, 2006).

É notório que tais princípios devem ser usados na gestão pública e, por afinidade, pelo Direito Urbanístico, que os recebe.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reconhece-se a grande evolução do Direito Urbanístico no Brasil, que se faz cada vez mais notório na sociedade. Porém, enfrenta dificuldades de aceitação em sua autonomia uma vez que as relações deste ramo do Direito são complexas por ter afinidades inter, multi e transdisciplinar, como ocorre na interdisciplinaridade com o Direito Constitucional, Direito Civil, Direito Administrativo, e a multidisciplinaridade com as Ciências, como as Ciências Sociais, Ciências Políticas, Arquitetura e Urbanismo, Engenharias, Administração Pública, entre inúmeras outras e a transdisciplinaridade com o Urbanismo e seus desdobramentos.

Embora se reconheça que a literatura especializada trata de forma tímida a autonomia do Direito Urbanístico, uma vez que a própria criação e conceituação do Direito Urbanístico são recentes no ordenamento pátrio. Isso se deve pelo fato de a realidade social ser mais dinâmica e veloz que os estudos e processos legislativos, de maneira que, embora na prática o Direito Urbanístico se apresente hegemônico e com autonomia, o Direito Positivo não acompanha essa evolução.

Baseado em requisitos delineados pela literatura especializada a respeito da autonomia de ramos do Direito, bem como do tratamento constitucional do Direito Urbanístico, o presente artigo demonstra robusta e fundada argumentação no sentido da sua autonomia dentro do Direito Público, por possuir todos os requisitos essenciais comprobatórios de sua independência.

Por fim, é importante destacar que este significativo ramo do Direito Público reúne todos os requisitos para ser reconhecida sua autonomia, pois mesmo contendo grau de complexidade e fusões de conceitos que extrapolam a seara jurídica se formam quando desenvolve a função social da propriedade e da cidade, por meio do planejamento urbano bem estruturado e efetivado, que combate a especulação imobiliária com a intenção de preencher os vazios urbanos e com isso diminuir as desigualdades sociais, por consequência elevando a dignidade para o cidadão que cumprirá o seu papel de cidadão na gestão democrática participativa nos processos decisórios, fato que transforma o meio social local e regional, inserindo o cidadão na política nacional para o desenvolvimento nacional.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, D. F. do. *Direito do urbanismo* (Sumários). Lisboa, 1993.
- AMARAL, R. A democracia representativa está morta; viva a democracia participativa! In: GRAU, Eros Roberto; GUERRA FILHO, Willis Santiago (org.). *Direito constitucional: estudos em homenagem a Paulo Bonavides*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- AVRITZER, L.; SANTOS, B. de S. Para ampliar o cânone democrático. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- BANDEIRA DE MELLO, C. A. *Curso de direito administrativo*. 19. ed., rev. e atualizada até a emenda constitucional 47, de 5.07.05. São Paulo: Malheiros, 2005.
- BERÇATTZ, M. A. *Problemas jurídicos del urbanismo*. Buenos Aires: Abeledo Peirol, 1972.
- BOEIRA, S. L. Política e gestão ambiental no Brasil: da Rio-92 ao Estatuto da Cidade. *Revista Alcance*, v. 10, n. 3, p. 525-558, set./dez. 2003.
- BONAVIDES, P. *Curso de direito constitucional*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.  
Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constitucao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constitucao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 8 out. 2016.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 11 out. 2015.
- BUENO, L. M. de M. Inovação para concretização dos direitos a cidade: limites e possibilidades da lei e da gestão. In: BUENO, L. M. de M.; CYMBALISTA, Renato. *Planos diretores municipais: novo conceito do planejamento territorial*. São Paulo, 2007.
- CYMBALISTA, R. A trajetória recente do planejamento territorial no Brasil: apostas e pontos a observar. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n. 111, p. 29-45, 2006.
- COLENCI, P. L. *Uma análise da gestão de resíduos sólidos das construções civis: o caso do município de São Carlos – SP*. 2009. 159f. Dissertação (mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente). Programa de Pós-graduação do Centro Universitário de Araraquara (UNIARA), 2009.
- CORREIA, F. A. *Manual do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2012. v. 1 e 2.
- DELGADO, M. G. *Curso de direito do trabalho*. 12. ed. São Paulo: LTr, 2013.
- FADUL, E. et al. Administração pública no Brasil: reflexões sobre o campo de saber a partir da Divisão Acadêmica da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração (2009-2013). *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 5, p. 1329-1354, out. 2014.  
Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122014000500012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122014000500012&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 27 fev. 2017. <http://dx.doi.org/10.1590/0034-76122012>.
- FALLA, F. G. *Tratado de derecho administrativo*. 10. ed. Madri: Tecnos, 1978. v. II.
- FARIA, J. E. *A crise constitucional e a restauração da legitimidade*. Porto Alegre: SAFE, 1985.
- FIORILLO, C. A. P. *Estatuto da cidade comentado: Lei 10.257/2001, Lei do meio ambiente artificial*. 2. ed. revisada, atualizada e ampliada. São Paulo: RT, 2005.

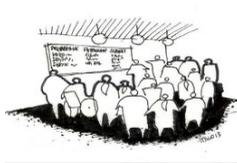
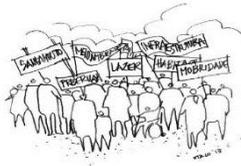
- FÓRUM NACIONAL DE REFORMA URBANA. *Função social da propriedade*. 2012. Disponível em: <<http://www.forumreformaurbana.org.br/index.php/plataforma-fnru/a-funcao-social-da-propriedade.html>>. Acesso em: 10 dez. 2012.
- HERRMANN, H. Legislação mineral, ambiental e tributária. In: TANNUS, M. B. et al. (org.). *Agregados para a construção civil no Brasil*. Belo Horizonte: CETEC, 2007.
- GARCIA, M. da G. F. P. D. *Direito do urbanismo* (Relatório). Lisboa: Lex, 1999.
- GRAU, E. R. *Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito*. São Paulo: RT, 2005.
- GUIMARÃES, N. A. *O direito à cidade culturalmente preservada*. Os planos diretores municipais e a tutela do Patrimônio Cultural Imóvel no Brasil. 2010. 727f. Tese (Doutorado em Direito). Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, 2010.
- HELD, D. *Modelos de democracia*. Belo Horizonte: Paideia, 1987.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. CENSO DEMOGRÁFICO 2010. Características gerais da população, religião e pessoas com deficiência. Rio de Janeiro: IBGE, 2012. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/sinopse/index.php?dados=8>>. Acesso em: 8 out. 2015.
- KELSEN, H.; VERNENGO, R. J. (trad.). *Teoría pura del derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1979.
- LOMBA, P. *Dilemas existenciais do direito do urbanismo* (comentário ao acórdão do Supremo Tribunal Administrativo de 19 de março de 1998). *Revista Jurídica*, Lisboa, n. 23, p. 395-402, nov. 1999.
- MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec, 1996.
- MEDAUAR, O.; ALMEIDA, F. D. M. (coords.). *Estatuto da cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários*. 2. ed. São Paulo: RT, 2004.
- MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- MORAES, A. de. *Direito constitucional*. 28. ed. São Paulo: Atlas, 2012.
- MUNIZ, C. R.; FERREIRA, V. da R. S.; MIGLIORINI, V. L. B. *O estatuto da cidade como instrumento de gestão urbana sistêmica*. 2008. Disponível em: <[http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41207099/54636fe10cf2837efdb308ca.pdf20160115-199089nzx24.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488297418&Signature=aNr9iaKgV%2FOmcc%2F1Np0sb0Nao0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DO\\_ESTATUTO\\_DA\\_CIDADE\\_COMO\\_INSTRUMENTO\\_DE.pdf](http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/41207099/54636fe10cf2837efdb308ca.pdf20160115-199089nzx24.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1488297418&Signature=aNr9iaKgV%2FOmcc%2F1Np0sb0Nao0%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DO_ESTATUTO_DA_CIDADE_COMO_INSTRUMENTO_DE.pdf)>. Acesso em: 24 fev. 2017.
- OLIVEIRA, C. M.; SOUSA, I. C. N.; LOPES, D. et al. *Planejamento urbano e participação cidadã: partilha de experiências entre São Carlos (Brasil) e Coimbra (Portugal)*. COLÓQUIO INTERNACIONAL EPISTEMOLOGIAS DO SUL – APRENDIZAGENS GLOBAIS SUL-SUL, SUL-NORTE E NORTE-SUL. Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 2014. v. 1. p. 146-146.
- OLIVEIRA FILHO, J. T. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do plano diretor de Porto Alegre*. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.
- PASSOS, J. J. C. de. Meio ambiente e urbanismo: compreendendo, hoje, o código florestal de ontem. *Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico*, Porto Alegre, n. 7, p. 37-51, ago./set. 2006.

- REALE, M. *Lições preliminares de direito*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- ROLNIK, R. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: FAPESP/Studio Nobel, 1997.
- SILVA, J. A. da. *Direito urbanístico brasileiro*. 4. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2006.
- VIEIRA, R. et al. Participação popular no processo de planejamento urbano: a universidade como "decodificadora" de um sistema de muitos códigos. *Urbe, Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 5, n. 2, p. 115-130, dez. 2013. Avaliado pela <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692013000200010&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692013000200010&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 11 out. 2016. <http://dx.doi.org/10.7213/urbe.05.002.AC03>.
- VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do Autor, 2005.

## Capítulo 2

### QUINZE ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE: UMA AVALIAÇÃO DE OITO PLANOS DIRETORES

Ítalo I. C. Stephan<sup>6</sup>; Luiz Fernando Reis<sup>7</sup>



Este capítulo avalia a aplicação dos Planos Diretores dos municípios de Cruzília, Guaxupé, Luz, Minduri, Ouro Fino, S. Sebastião do Paraíso e Visconde do Rio Branco, em Minas Gerais, além do município de Jaguaré, no Espírito Santo. Todos esses planos foram desenvolvidos através de convênios firmados entre os municípios e a Universidade Federal de Viçosa (UFV), representada pelo Departamento de Arquitetura e Urbanismo, cuja demanda foi determinada pela obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade.

---

<sup>6</sup> Arquiteto e Urbanista (UFRJ, 1982), mestre em Urban and Rural Planning (TUNS/DALHOUSIE, Canadá, 1996) e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela (FAUUSP, 2006). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: italostephan@gmail.com

<sup>7</sup> Graduação em Licenciatura em Desenho e Plástica (UFJF, 1978), mestre em Arquitetura (FAU UFRJ, 1998) e doutor em Arquitetura (FAU/UFRJ, 2012). Professor do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Federal de Viçosa. E-mail: Ifreis57@hotmail.com

## 1 INTRODUÇÃO

A exigência estabelecida no art. 182 da atual Constituição, em vigor desde 1988, de que municípios com mais de vinte mil habitantes elaborem e aprovevem seus Planos Diretores foi parcialmente cumprida.

A maioria das cidades permaneceu sem planos e a quase totalidade dos planos elaborados jamais saiu do papel.

Quando o Estatuto da Cidade, que regulamentou os arts. 182 e 183 (BRASIL, 1988), entrou em vigor, em outubro de 2001, foi realçada a importância do Plano Diretor como principal instrumento da política urbana, cujas características que lhe deram a denominação de Plano Diretor Participativo.

Posteriormente, as resoluções do Conselho das Cidades (ConCidades) – especialmente as de números 25 e 34 – corroboraram com a metodologia de elaboração, discussão e aprovação dos planos, evidenciando, dentre outros aspectos, as instâncias de participação popular.

O ConCidades ainda produziu vários documentos, como o Relatório Final de 2008, onde incluiu a Carta da 3ª Conferência Nacional das Cidades e uma série de propostas de revisão do modelo de gestão e produção das cidades, além da formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Tais fatos, somados à produção de centenas de planos diretores, geraram expectativas de mudanças no modelo de planejamento e na gestão dos municípios brasileiros. O Estatuto da Cidade, dentre outras exigências, estipulou a data limite de 10 de outubro de 2006 para a elaboração e aprovação dos planos diretores municipais.

Segundo o Ministério das Cidades, em 2006, dos 1.552 municípios brasileiros que estavam obrigados a aprovar seus Planos, apenas 562 cumpriram o prazo de 10 de outubro. Trezentos e quarenta municípios tinham seus planos em tramitação e o restante não tinha iniciado sua elaboração (STEPHAN, 2006a, 2006b, 2009; STEPHAN; REIS; ROCHA, 2012).

Com a promulgação do Estatuto da Cidade, os termos “plano diretor”, “planejamento urbano”, “planejamento participativo” e “função social da propriedade” tiveram, pela primeira vez, condições de ser amplamente discutidos, especialmente nas cidades de menor porte demográfico.

Quinze anos depois, verifica-se novamente que, mais difícil que elaborar um plano diretor, tem sido a aplicação. Para muitos prefeitos, ficou a postura que bastava aprová-los. Alguns dos principais desafios encontrados para a aplicação dos planos têm sido:

- a) a ampliação do controle do capital imobiliário sobre a política urbana;
- b) o baixo grau de objetividade dos novos planos diretores que, de maneira geral, são pouco objetivos e não favorecem mudanças nas formas de apropriação social da cidade;
- c) a falta de estrutura administrativa adequada para o exercício do processo de planejamento urbano;
- d) a não regulamentação dos instrumentos presentes nos planos, prevista para após a aprovação dessas leis, como a revisão e elaboração de leis de controle do uso e ocupação do solo;
- e) a criação e manutenção de conselhos (setorial de política urbana ou do plano diretor);
- f) as constantes alterações nas leis de controle do uso e ocupação do solo, especialmente quanto aos índices urbanísticos, feitas para favorecer o setor imobiliário;
- g) a insipiente estrutura de elaboração de projetos, de aprovação de projetos de construção e de fiscalização de obras e ambiental.

## **2 O ESTATUTO DA CIDADE**

O Estatuto da Cidade, em seus quinze anos de existência, em relação ao que trata sobre os planos diretores, passou por fases diferentes: a euforia com sua aprovação (2001); um período de latência de quase cinco anos (2001-2006), a correria para a aprovação dos mesmos (2006-2008), um período de calma e expectativa; um período de acréscimos importantes (2012-2015) e a expectativa pela revisão dos planos.

A euforia com sua aprovação veio com o respaldo favorável dos planejadores urbanos e a repercussão nos meios acadêmicos. Para Rolnik,

o Estatuto abre uma nova possibilidade de prática, apresentando uma

nova concepção de planejamento urbano, mas depende fundamentalmente do uso que dele fizerem as cidades. Boa parte dos instrumentos sobretudo os urbanísticos depende dos Planos Diretores; outros de legislação municipal específica que aplique o dispositivo na cidade. Os cidadãos têm, entretanto, o direito e o dever de exigir que seus governantes encarem o desafio de intervir, concretamente, sobre o território, na perspectiva de construir cidades mais justas e belas. (ROLNIK, 2001, p. 5).

Saule Jr. considerou o Estatuto da Cidade como “uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos e sociais e políticos de nossas cidades”. Tratou o Estatuto como “[...] uma lei madura, que contempla um conjunto de medidas legais e urbanísticas essenciais para a aplicação da reforma urbana em nossas cidades” (SAULE JR., 2001, p. 11).

Edésio Fernandes exemplifica a proporção do fato:

A lei tem sido aclamada internacionalmente, a ponto de o Brasil ter sido inscrito no Rol de Honra da ONU (UN-HABITAT) em 2006 tão somente por tê-la aprovado. Abertamente invejado por formuladores de políticas públicas e gestores urbanos de diversos países, o Estatuto da Cidade tem sido repetidamente promovido pela importante iniciativa internacional Aliança das Cidades/Cities Alliance como sendo o marco regulatório mais adequado para oferecer bases jurídicas sólidas para as estratégias governamentais e sociopolíticas comprometidas com a promoção da reforma urbana. (FERNANDES, 2013, p. 214).

O mesmo autor afirma que as dimensões constituídas no Estatuto “[...] certamente constituíram um novo marco de governança da terra urbana no Brasil” (FERNANDES, 2013, p. 215). No entanto, aponta as dificuldades que acompanham a existência do Estatuto, como o agravamento dos problemas urbanos (transporte público e mobilidade, impacto ambiental, violência urbana, construção de infraestrutura urbana e as crises energética e fiscal) devido à formação de uma “[...] nova classe média”/“classe trabalhadora precária” (FERNANDES, 2013, p. 216).

O período de latência perdurou até outubro de 2006, prazo para que

os municípios aprovassem seus planos. O Estatuto foi aprovado ao final do primeiro ano dos mandatos de prefeitos. Como o prazo extinguiria apenas no final do segundo ano de um próximo mandato, poucos prefeitos se animaram a elaborar os planos. Mesmo sob pressão do Ministério das Cidades, os planos foram aprovados em datas próximas a outubro de 2006.

Seguiu-se um período de reflexões e expectativas com o que ocorreria após os planos entrarem em vigor. Vários autores escreveram sobre o Estatuto. Em 2007, Maricato alertava que

[...] não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos participantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle (sempre relativo) sobre a Administração e a Câmara municipais. No entanto, é preciso não perder de vista a natureza desse poder municipal que inclui, entre suas maiores forças, a especulação imobiliária (nem sempre se trata de capital, mas sim de patrimônio mesmo). É preciso lembrar sempre da distância imensa que separa discurso da prática entre nós. Invariavelmente, os textos dos PDs são sempre muito bem-intencionados, afirmando uma cidade para todos, harmônica, sustentável e democrática. (MARICATO, 2007, p. 1).

A autora reflete sobre a questão da aplicação do Plano, uma vez que essa

[...] tende a seguir a tradição: o que favorece alguns é realizado, o que contraria é ignorado. E os esquecidos continuam esquecidos caso não estejam lá para ressaltar suas necessidades, sem a ilusão de desenhar a cidade de todos ou a cidade dos nossos sonhos. (MARICATO, 2007, p. 1).

Ao comemorar o décimo aniversário, surgiram novas avaliações e eventos. Fernandes (2013), ao avaliar o Estatuto após dez anos, conclui de forma preocupada que

a confirmação de processos de segregação socioespacial pelo Estado em todos os níveis governamentais mostra como os urbanistas e

gestores públicos continuam – cada vez mais – reféns de mercados imobiliários excludentes que eles mesmos criaram e fomentam, bem como de políticas públicas segregadoras que eles mesmos implementam”. (FERNANDES, 2013, p. 251).

Nakano (2011), também ao avaliar o Estatuto após dez anos, explicitou:

E como a aplicação do Estatuto da Cidade deve ocorrer? Por meio dos planos diretores instituídos por lei municipal. Por diversas razões técnicas e políticas, muitos desses planos diretores permanecem no papel e não tornam realidade o cumprimento da função social das cidades e propriedades urbanas. Ainda não temos processos permanentes e consistentes de planejamento e regulação territorial que promovam formas justas, democráticas e sustentáveis de uso e ocupação do solo. (NAKANO, 2011, p. 1).

Por outro lado, para o autor:

Paradoxalmente as cidades brasileiras nunca precisaram tanto de políticas, ações, investimentos e regulações públicas capazes de controlar e limitar a apropriação predatória e excludente das terras urbanas e rurais. A permanência desse modo de apropriação do solo ainda gera muitas situações de exclusão e vulnerabilidades sócio territoriais que expõem grupos populacionais a diferentes tipos de riscos, perigos e ameaças. (NAKANO, 2011, p. 1).

Ao completar dez anos da promulgação do Estatuto da Cidade, Oliveira Filho e Vasconcellos (2011) consideravam, como outros técnicos e autores, o Estatuto da Cidade como uma

[...] lei avançada que disponibiliza elementos para a conformação de um planejamento democrático e participativo, entretanto, entre o “discurso da lei” e as práticas políticas ainda há um grande distanciamento”. Para os autores, eram necessárias “uma releitura crítica dos instrumentos e dos institutos democráticos previstos”, e uma “ampliação e explicitação do sentido da participação proposta e inclusão de regras de efetividade destas expectativas, especialmente as previstas nas resoluções do Conselho Nacional das Cidades”. (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2011, p. 223).

Os autores pregaram a obrigatoriedade dos planos diretores

participativos em todas as cidades brasileiras e a ampliação das sanções, “[...] para só assim podermos falar na instituição formal de um modelo de planejamento e gestão efetivamente democrático a participativo para as cidades brasileiras” (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2011, p. 223).

Em 2011, Burnett publicou seu trabalho cujo título já reflete sua postura pessimista a respeito dos planos diretores *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos planos diretores participativos*. Para o autor,

[...] considerado, dois anos atrás [2009], excessivamente pessimista, este texto vem sendo duplamente confirmado por fatos recentes nas principais cidades brasileiras: apesar do gigantesco esforço por ordenamento territorial e construção de cidades para todos, o capital imobiliário tem ampliado seu histórico controle sobre a política urbana pois, fortalecido econômica e politicamente graças aos novos investimentos públicos, ignora o Estatuto da Cidade e os milhares de planos diretores elaborados no Brasil afora; simultaneamente a política de conciliação com o Estado, levou ao atrelamento ou desmantelamento de centenas de organizações populares locais impotentes ou seduzidas perante o poder de cooptação estatal. (BURNETT, 2011, p. 21).

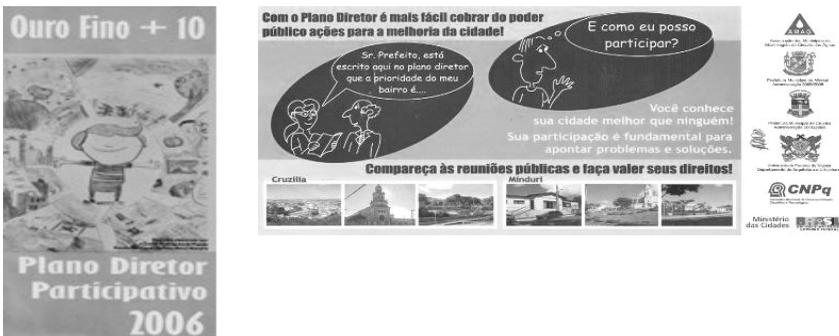
Em 2011, a Rede Nacional de Avaliação, Capacitação para a Aplicação de Planos Diretores fez uma avaliação quantitativa dos Planos Diretores. Dois de seus autores concluíram que “[...] os novos planos diretores, de maneira geral, são pouco objetivos e não favorecem mudanças nas formas de apropriação social da cidade, nem ao menos enfatizam a promoção do acesso à moradia” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 59). Concluíram também que “[...] um número muito pequeno de Planos Diretores avançou na construção de um sistema de gestão e planejamento urbano, que incluiu a definição dos órgãos responsáveis e de suas atribuições” (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 47). Cabe aqui ressaltar que esse sistema estava previsto como um dos itens obrigatório no art. 42 do Estatuto da Cidade.

Em 2012 e 2015 o Estatuto recebeu alterações importantes em seus artigos referentes ao conteúdo dos planos. Da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) (Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012) veio uma série de inclusões de exigências, tornando obrigatória a elaboração de Plano

Diretor todos os municípios incluídos no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, relacionando uma série de exigências (art. 42-A). Inclui o art. 42-B, que exige dos municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano uma série de regras<sup>8</sup>. Da lei brasileira de inclusão da pessoa com deficiência (Estatuto da Pessoa com Deficiência, Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015) veio a exigência do poder público em elaborar plano de rotas acessíveis e de implantar ou reformar os passeios públicos com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres<sup>9</sup>.

O Estatuto chega como debutante num ano marcado pelas incertezas econômicas e políticas, com uma coincidência entre o término do prazo de revisão de centenas de planos diretores em período de campanha eleitoral.

Figura 1 – Capa do fôlder do Plano Diretor de Ouro Fino, verso do panfleto de Cruzília e Minduri.



Fonte: Projeto gráfico dos autores.

<sup>8</sup> Como a delimitação dos trechos com restrições à urbanização; a definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural.

<sup>9</sup> Como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros.

### 3 A EMPIRIA

A seguir serão apresentadas as experiências acumuladas com uma breve avaliação da sua aplicação. Conforme já mencionado, os trabalhos de consultoria visando à elaboração foram contratados pelos municípios junto à Universidade Federal de Viçosa, por meio de convênios, exceto os planos de Cruzília e Minduri, que foram desenvolvidos com recursos provenientes do Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq) sob projeto de pesquisa com o nome “Construção de planos diretores participativos na área de abrangência da Estrada Real: uma estratégia associativista e de capacitação para os municípios de Cruzília e Minduri”. O projeto foi desenvolvido por um grupo de professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV. O Quadro 1 apresenta os trabalhos desenvolvidos.

Para a elaboração dos planos diretores, os processos de mobilização, divulgação e participação foram desenvolvidos de modo a utilizar todos os meios disponíveis em cada um dos municípios (vide Quadro 2, imagens de panfletos e fotos de reuniões neste texto).

Quadro 1 – Planos diretores municipais elaborados pelo DAU/UFV

Município	Ano de entrega	Status em Dezembro de 2016
1. Caxambu - MG	1998	Vigente
2. Viçosa - MG	2000	Vigente
3. São Sebastião do Paraíso - MG	2003	Vigente
4. Guaxupé - MG	2006	Vigente
5. Ouro Fino - MG	2006	Vigente
6. Barroso - MG	2006	Na Câmara Municipal
7. Jaguaré, ES	2008	Não votado
8. Minduri - MG	2008	Vigente
9. Cruzília - MG	2010	Vigente
10. Visconde do Rio Branco - MG	2010	Vigente
11. Viçosa - MG (1ª Revisão)	2008	Não tramitou
12. Luz - MG	2012	Aprovado em 05/14
13. Santa Rita do Sapucaí - MG (Revisão).	2014	Aprovado em junho de 2014
14. Viçosa - MG (2ª Revisão).	2016	Entregue
15. Santa Cruz do Escalvado - MG	2016	Aprovado em 11/16

Fonte: Autores.

#### 4 DA ERA PRÉ-ESTATUTO: OS PLANOS DIRETORES DE CAXAMBU E VIÇOSA

Em 1997, o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV foi solicitado a elaborar o Plano Diretor do município de Caxambu. Essa solicitação foi motivada pelo início da construção de um edifício de doze pavimentos, próximo a um templo católico (Igreja Nossa Senhora da Hungria), tombada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico (IEPHA). Na época, o promotor embargou temporariamente as obras na área urbana, como forma de exigir que a prefeitura providenciasse a elaboração do plano diretor. Duas questões essenciais afloraram durante a elaboração dos trabalhos, relacionadas com a existência da cidade: o turismo e o meio ambiente. O turismo, ainda como a principal fonte de renda do município, encontrava-se em plena decadência, pela falta de iniciativas para torná-lo competitivo, principalmente como ocorria com alguns dos vizinhos mais agressivos, como São Lourenço. Com relação ao meio ambiente, a preocupação central era a proteção da área de recarga de águas do Parque das Águas, que contempla o Morro Caxambu, local onde a água da chuva é depositada e mineralizada com variados elementos químicos (minerais, radioativos, ferruginosos); e o subsolo do vale do Ribeirão Bengo, onde a água se gaseifica através da ação do subsolo composto de turfa.

Em relação ao meio ambiente, o zoneamento, uso e ocupação do solo criou a exigência de área de preservação permanente e *non aedificandi* de 30 metros de cada margem dos cursos de água e de águas dormentes e a determinação para que não houvesse edificações de mais de quatro pavimentos sobre toda a área à margem esquerda do ribeirão Bengo, onde se concentrava a turfa, evitando assim fundações profundas e possíveis danos à produção de água mineral.

Em Viçosa, o plano diretor foi elaborado a partir de procedimentos que garantiram o oferecimento de amplas oportunidades para que a população se manifestasse, além de uma farta divulgação na mídia, realizada por meio de artigos e matérias em jornais, debates nas emissoras de rádio, programas temáticos e mesas-redondas na emissora de TV local. Foram aplicados questionários nas ruas comerciais e na feira livre e questionários

temáticos para os setores de engenharia e construção civil e os de comércio e indústria. O plano foi aprovado em 2000. As demais leis urbanísticas derivadas do plano, foram encaminhadas junto com a sua minuta e aprovadas posteriormente. A Lei do Parcelamento do Solo foi aprovada em 2001 (Lei nº 1.469/2001), o Código de Posturas foi aprovado em 2003 (Lei nº 1.574/2003) e o Código de Obras foi aprovado em 2004 (Lei nº 1.633/2004). O plano criou o Instituto de Planejamento do Município (IPLAM) e o Conselho de Planejamento (COMPLAN). O IPLAM tem funcionado por todo esse período com poucos recursos humanos e com estrutura precária. O COMPLAN foi acionado meia dúzia de vezes desde então.

Em 2007, foram iniciados os trabalhos da revisão do plano diretor de Viçosa, prevista para 2005, de forma a adequá-lo ao Estatuto da Cidade. Foi elaborado um conjunto de procedimentos metodológicos que incluíam as leituras técnica e participativa, com ampla divulgação nos meios disponíveis na época (vide Quadro 2), de forma a possibilitar uma ampla participação dos moradores. O anteprojeto encaminhado continha características inovadoras dos planos elaborados pelo DAU, como será apresentado posteriormente.

Além disso, a proposta continha uma criteriosa avaliação de toda a legislação local existente, relacionada à política urbana, em cujo conteúdo seriam feitas adequações e revogações de artigos, parágrafos e mesmo leis, de forma a produzir uma deflação normativa, evitando-se, com isso incongruências nessa legislação.

Outro aspecto importante, decorrente da revisão, foi o da ampliação das atribuições do Instituto de Planejamento do Município (IPLAM), o que provocou repúdio por parte dos vereadores representantes do setor imobiliário (STEPHAN, 2008b). Essas inovações provocaram vários questionamentos e dúvidas por parte dos edis. O projeto chegou à Câmara Municipal via encaminhamento do prefeito, em período eleitoral, alguns vereadores propuseram aprovar o plano às pressas, retirando as partes que tratavam do controle do uso do solo, da deflação normativa e do aumento dos poderes do IPLAM. Depois, sob uma nova composição da Câmara municipal, a proposta não foi mais colocada em pauta.

Somente em 2014 foi retomado o processo de revisão, quando foram

novamente realizados os procedimentos relativos à participação popular, com a realização de consultas e audiências públicas. O processo teve problemas de cronograma devido à instabilidade da direção do IPLAM. Esse fato foi prejudicial ao processo de revisão, uma vez que o diretor do Instituto teria o papel de membro da comissão da revisão. O anteprojeto de lei tem a previsão de entrega ao prefeito no fim de 2016.

Figura 2 – Fotos de reuniões públicas de Minduri e Luz



Fonte: Fotos dos autores.

## 5 DA ERA ESTATUTO DA CIDADE: OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

O processo de construção dos Planos Diretores Participativos elaborados com a consultoria do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFV tinham como base a coleta de informações a partir de reuniões realizadas em diferentes partes dos municípios, nos diversos bairros e regiões da zona urbana e nas comunidades rurais. Além dessas, as informações que alimentaram essas leituras tiveram como fonte os representantes das secretarias municipais, além de outros representantes das instituições educacionais, de segurança, de empresários, etc., de forma que fossem o mais abrangentes possível. A visão desses diferentes atores sociais permitiu conhecer os problemas e as sugestões que pudessem levar à sua solução.

Os trabalhos tiveram início com a contratação dos serviços da equipe de consultoria técnica do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DAU)/UFV.

A partir daí, seguindo os prazos regulamentares entre a divulgação das reuniões e sua realização, estabelecidos pela Resolução 25 do Conselho

das Cidades, o prefeito municipal publicava edital convidando a população do município a participar das reuniões (consultas) públicas.

A esse processo de divulgação eram acrescentados a confecção de pôlderes e faixas afixadas nas comunidades rurais e na sede do município, elaborados pela equipe de consultoria técnica do DAU/UFV e pela Comissão Técnica do município.

Os trabalhos eram normalmente iniciados com reunião realizada na prefeitura, entre a Equipe do DAU/UFV e representantes do Executivo, Legislativo, da sociedade civil, do clero e da Polícia Militar de Minas Gerais, onde eram apresentados os principais aspectos que envolveriam a elaboração do plano diretor.

Posteriormente, conforme programação preestabelecida, era realizado um Curso de Capacitação para os integrantes Núcleo Gestor, composto de representantes do Executivo, Legislativo, comunidades e sociedade civil organizada, a Comissão Técnica do Plano Diretor e outros interessados, com vistas a preparar principalmente para a comissão técnica para as atividades de elaboração do plano.

Figura 3 – Fôlder da elaboração do Plano Diretor de Santa Cruz do Escalvado (frente e verso)



Fonte: Projeto gráfico dos autores.

Além do Curso de Capacitação, eram programadas e realizadas reuniões públicas. Para a realização das reuniões, definiam-se os bairros e as localidades representativas do município, além das reuniões que agrupassem os principais temas definidores da política urbana.

As reuniões tinham como objetivo a obtenção, junto aos participantes, das demandas de cada bairro ou localidade rural. Para atingir a esse objetivo, observava-se a seguinte dinâmica:

- a) apresentação do grupo de trabalho, composta normalmente por um coordenador/moderador e dois anotadores, membros da equipe de assessoria técnica do DAU/UFV;
- b) explanação sobre os objetivos da reunião, feito através de apresentação de slides, com o seguinte conteúdo:
  - 1) apresentação da equipe;
  - 2) a importância do plano diretor para a comunidade/cidade;
  - 3) por que estava ocorrendo a Elaboração do plano diretor;
  - 4) o objetivo da reunião, que buscava a resposta para três perguntas:
    - a. A sua cidade já foi melhor?
    - b. A sua cidade está no caminho certo?
    - c. O que se pode fazer para tornar sua cidade melhor?
  - 5) o significado e a importância da participação dos moradores, durante a construção do Plano e também como fiscalizadores do processo de planejamento.
- c) em seguida, explicava-se que aquela reunião tinha como objetivo coletar informações e como essas informações seriam usadas. Era destacado também que cada participante emitiria sua opinião;
- d) após a apresentação era explicado como seria a dinâmica da reunião. Os participantes eram divididos em grupos e recebiam aparas de cartolina para anotarem as suas opiniões. Essas opiniões eram divididas em três grupos: pontos negativos, pontos positivos e sugestões;

- e) ao final das emissões das opiniões elas eram lidas pela equipe técnica para que os participantes pudessem acrescentar alguma opinião/informação complementar.

Além das reuniões públicas, eram realizadas reuniões com diferentes setores da sociedade civil organizada e com secretários municipais, buscando ampliar a abrangência das informações. A metodologia adotada nessas reuniões, denominadas de reuniões temáticas era semelhante à das reuniões públicas, nas quais também cada representante emitiu as demandas a ele relativas.

Em cada reunião realizada foram eleitos delegados, escolhidos pelos presentes. Esses delegados representariam os demais cidadãos no debate público para a validação da Leitura Comunitária e, posteriormente, na audiência pública que votaria o anteprojeto de lei do plano diretor.

Após cada reunião, todas as informações coletadas foram registradas em tabelas, reproduzindo o conteúdo das folhas utilizadas nas reuniões. Posteriormente, as informações eram tabuladas, sendo classificadas segundo os temas correspondentes, como, por exemplo:

1. Ação Social
2. Cultura e Patrimônio Cultural
3. Desenvolvimento Econômico
4. Desenvolvimento Rural
5. Educação
6. Gestão e Controle Físico Territorial
7. Infraestrutura, Saneamento
8. Esportes e lazer
9. Meio Ambiente
10. Mobilidade Urbana
11. Saúde
12. Segurança Pública
13. Habitação social

Todas essas informações eram encaminhadas aos delegados eleitos nas reuniões públicas para que eles pudessem retorná-las aos seus bairros/comunidades a fim de que elas fossem discutidas e validadas, se

necessário, com alterações e acréscimos, em audiência pública. A partir dessa validação, eram elaboradas as propostas para serem incorporadas ao Anteprojeto de Lei do Plano Diretor.

A seguir serão apresentados os planos que foram aprovados. Inicialmente, segue o Quadro 2, que apresenta as formas de divulgação e mobilização utilizadas:

Quadro 2 – Formas de mobilização e divulgação do Plano Diretor

Município	Apresentação na Câmara Municipal	Curso de capacitação	“Sede do Plano Diretor”	Distribuição de cartazes	Distribuição de folders	Faixas	Mm squitos nas escolas	Matérias em jornais	Divulgação mídia	Questionários	Carro de som	Grupo de discussão no Facebook
Caxambu	X		X		X			X	X	X		
Viçosa	X		X	X	X			X	X	X		
S. Sebastião Paraíso	X	X	X	X	X		X	X	X	X		
Guaxupé	X	X	X	X	X		X	X	X	X		
Ouro Fino	X	X	X	X	X	X		X	X	X		
Barroso	X	X	X	X	X				X			
Jaguaré	X	X	X	X	X	X					X	
Minduri	X	X		X	X							
Cruzília	X	X		X	X				X			
Visconde do R. Branco		X		X	X				X			
Viçosa - MG (1ª revisão)	X			X	X	X		X	X			
Luz - MG	X	X	X	X	X	X	X	X	X			X
Viçosa - MG (2ª revisão)	X			X	X		X	X	X		X	X
Santa Cruz do Escalvado	X	X		X	X	X	X	X				X

Na Tabela 1, a seguir, são apresentados os tipos e número de consultas e reuniões públicas realizadas nos oito municípios. Foram realizadas consultas públicas nas áreas rural e urbana, além de reuniões temáticas. De cada reunião elegia-se em média um delegado para cada dez

participantes. Os delegados representariam a população nas etapas seguintes das audiências, a de validação das leituras e a de aprovação da minuta do anteprojeto de Lei, que seria encaminhado posteriormente ao Prefeito.

Tabela 1 – Número de reuniões públicas

Município	Área urbana	Área Rural	Temáticas	Total de Participantes
S. Sebastião do Paraíso	17	14	11	755
Guaxupé	13		7	438
Ouro Fino	14	7	5	687
Jaguaré	10	7	5	542
Minduri	2		5	388
Cruzília	4	4	6	583
Visconde do Rio Branco*	30	6	12	860
Luz	8	3	4	388

\* Estimativas

Fonte: Autores.

## 6 CARACTERÍSTICAS DOS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS

Os planos diretores participativos elaborados com a consultoria do DAU/UFV têm como características:

- a) a criação de um órgão com atribuição de lidar com o planejamento e ter a responsabilidade de conduzir a aplicação do Plano Diretor;
- b) a criação de um conselho municipal para fiscalizar e participar da aplicação do Plano Diretor;
- c) a inserção das regras de controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano;
- d) definição de uma estrutura para cada política setorial no plano, com uma exposição dos princípios e diretrizes estabelecidos a partir da leitura comunitária; o papel da política urbana em relação à política setorial; os conjuntos de ações, obras ou programas e as prioridades de atendimento às localidades que as solicitaram na leitura comunitária, indicando os responsáveis pela execução e fiscalização (os conselhos municipais com o

papel mais importante), além dos prazos para sua realização (STEPHAN, 2008b);

- e) a elaboração da “Lei dos Instrumentos”, um projeto de lei, entregue junto ao Plano Diretor que complementa o que o Estatuto da Cidade exige como regulamentação dos instrumentos presentes no Estatuto da Cidade, especialmente os previstos no inciso II do art. 42<sup>10</sup>;
- f) a presença do máximo possível de dispositivos autoaplicáveis<sup>11</sup> com a identificação dos agentes responsáveis pela execução e fiscalização de cada proposta de ação, obra ou programa incluído no plano;
- g) inclusão das demandas de ações e obras levantadas pelas consultas e reuniões, organizada de forma a priorizar as regiões mais carentes e a serem atendidas de forma imediata, a curto, médio e longo prazos.

As essas características soma-se a proposição da inclusão da política de desenvolvimento regional, como aquelas que buscavam objetivar a promoção de ações conjuntas entre os municípios de Minduri e Cruzília, além de buscar envolver outros municípios vizinhos, de forma a otimizar e racionalizar recursos e compartilhar esforços.

## **7 AVALIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES**

Quanto a avaliação da aplicação dos Planos Diretores, serão apresentados a seguir uma síntese da avaliação da sua aplicação, a situação dos sistemas de planejamento e a situação da aplicação dos instrumentos

---

<sup>10</sup> Artigos 5º ao 8º, 42, inciso I – sobre Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; Art. 42, inciso II – referentes ao Direito de preempção; outorga onerosa transferência do direito de construir e Estudo de Impacto de Vizinhança.

<sup>11</sup> O dispositivo autoaplicável é o dispositivo legal que, sendo completo e definido na sua formulação básica, independe de normas para ser aplicado. Para que seja autônomo, o dispositivo deve definir algum tipo de obrigação ou proibição e expor claramente sua intenção, objetivo ou ação e/ou a forma de aplicação e ainda estabelecer algum tipo de prazo (STEPHAN, 2008b).

### urbanísticos, exigidos pelo Estatuto da Cidade, nos Planos Diretores (Quadro 3).

Quadro 3 – Síntese da avaliação da aplicação dos Planos Diretores, situação em 2015

São Sebastião do Paraíso	Após sua aprovação, o Plano sofreu modificações em 2005, 2006 e 2008, todas relacionadas a alterações nos índices urbanísticos. Em 2016, o Plano encontra-se em revisão através de convênio com a Fundação de Ensino Superior de Passos (FESP), sendo que já foram realizadas as etapas de detalhamento de ações, leitura técnica e leitura comunitária.
Guaxupé	Em avaliação feita em 2010, 51% dos 423 dispositivos presentes no Plano Diretor foram aplicados. Cerca de 30% dos dispositivos não foram aplicados e 20% foram aplicados parcialmente ou fora do prazo estabelecido. Apesar de detalhados até a forma autoaplicável, nenhum dos instrumentos do art. 42 do Estatuto da Cidade foi utilizado. Do que foi aplicado, ressalta-se a modificação nas formas de parcelamento do solo urbano, onde nenhum lote teria um curso d'água como limite. Sobre o que foi parcialmente cumprido, destaca-se a execução de algumas obras para melhora de drenagem pluvial e de melhorias do trânsito.
Ouro Fino	Em avaliação feita em 2010, dos 340 dispositivos, 94 foram aplicados (30% do total). Do que foi aplicado, ressalta-se a criação e funcionamento do Conselho Municipal de Planejamento, como órgão superior de assessoramento e de consulta. Foi feita a contratação de um arquiteto e urbanista para a Prefeitura, por meio de concurso público, para atuar no Departamento de Obras. Sobre o que foi parcialmente cumprido, destacam-se os parâmetros urbanísticos de controle do uso e ocupação do solo, que têm sido respeitados para aprovação de projetos, mas, na prática, alguns proprietários e profissionais os desrespeitam. Uma das causas é falta de estrutura de fiscalização da prefeitura. Sobre o que não foi executado, destaca-se a ausência de criação do Escritório de Planejamento Urbano, órgão que teria por finalidade aprimorar e supervisionar o processo de planejamento e gestão municipal. O que seria um avanço importante na ocupação do solo urbano não ocorreu, como o cumprimento da exigência de que nos novos loteamentos seja destinado um percentual de 20% do número de lotes com o padrão de habitação de interesse social. A Ouvidoria Municipal, o Sistema Municipal de Informações e o Fundo de Urbanização não foram criados, e a gestão orçamentária participativa não foi posta em prática.
Jaguaré	Foi criado um órgão específico de planejamento urbano, no entanto ele não apareceu mais no organograma da Prefeitura no mandato 2013-2016. O Conselho de Planejamento Municipal foi criado e encontrava-se ativo pelo menos até 2014. O município contratou um arquiteto e urbanista.
Minduri	Não foram encontradas pessoas para fornecer informações. Foi possível encontrar no Portal de Convênios do governo federal pedidos de recursos para a estruturação do sistema de turismo e obras de infraestrutura, amparados no que foi estabelecido pelo Plano Diretor.
Cruzília	O Plano foi alterado logo após sua aprovação, no quesito dimensões mínimas dos lotes e de largura das vias, para atender aos interesses dos loteadores.
Visconde do Rio Branco	Até final de 2013 não tinha sido elaborada nenhuma lei complementar, e não existia o órgão de planejamento. Algumas diretrizes do Plano Diretor têm sido aplicadas apenas na análise de projetos.
Luz	O prefeito, na condição de vereador na época de elaboração do Plano, acompanhou sua elaboração, mas não o implementou. Fez algumas modificações nos quesitos de ordenamento territorial para abrigar interesses de construtores.

Fonte: Autores.

A criação de um sistema de planejamento, outro quesito estabelecido no Estatuto como sistema de gestão e controle, é item obrigatório dos Planos (inciso III, art. 42). Nos oito Planos analisados, todos previram a criação de um setor responsável pela aplicação e um conselho para fiscalizar e avaliar a sua aplicação. Três municípios o criaram – São Sebastião do Paraíso, Guaxupé e Jaguaré. Em 2016, apenas os dois primeiros continuavam em funcionamento. Nesses planos, foi prevista a criação de um Conselho Municipal para a política urbana. Os mesmos três municípios anteriormente citados o criaram, no entanto, em 2016, foi possível constatar o funcionamento apenas em Jaguaré (Quadro 4).

Quadro 4 – Sistema de planejamento nos municípios – situação em setembro de 2016

Município	Órgão de Planejamento		Conselho de Planejamento	
	Criado	Em funcionamento	Criado	Em funcionamento
São Sebastião do Paraíso	Sim	Sim	Sim	Não
Guaxupé	Sim	Sim	Sim	Não
Ouro Fino	Não	Não	Não	Não
Jaguaré	Sim	Não	Sim	Sim
Minduri	Não	Não	Não	Não
Cruzília	Não	Não	Não	Não
Visconde do Rio Branco	Não	Não	Não	Não
Luz	Não	Não	Não	Não

Fonte: Autores.

Quanto aos Instrumentos Urbanísticos previstos como obrigatórios pelo Estatuto foram criados e detalhados nos Planos de São Sebastião do Paraíso, Guaxupé, Ouro Fino, Jaguaré e Luz. Em Cruzília e Minduri, embora previsto no Estatuto, em função do pequeno porte desses municípios, os instrumentos foram mencionados como passíveis de aplicação. Em Visconde do Rio Branco os instrumentos foram citados, mas sua criação ficou dependente da “forma que for estabelecida pela Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, complementar ao Plano Diretor” ou em “legislação específica a ser criada” (VISCONDE DO RIO BRANCO, 2006). Outro instrumento importante do Estatuto, a exigência da elaboração de Estudo de

Impacto de Vizinhança<sup>12</sup> foi previsto nos Planos. Nenhum dos instrumentos acima foi aplicado nessas cidades (Quadro 5).

Quadro 5 – Instrumentos urbanísticos incluídos nos Planos Diretores

Município	1		2		3		4		5	
	Criou	Aplicou								
São Sebastião do Paraíso	Sim	Não								
Guaxupé	Sim	Não								
Ouro Fino	Sim	Não								
Jaguaré	Sim	Não								
Minduri	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Cruzília	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Visconde do R. bio Branco	Não	Não								
Luz	Sim	Não								
<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública;</li> <li>2. Direito de preempção;</li> <li>3. Outorga onerosa;</li> <li>4. Transferência do direito de construir;</li> <li>5. Estudo de Impacto de Vizinhança.</li> </ol>										

Fonte: Autores.

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS – NA EXPECTATIVA DOS VINTE... TRINTA ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE

Aos cinco anos de existência, o Estatuto ainda era um Estatuto de papel, cumpriu parte das metas formais. Foi levado a sério quando expirava o prazo de cinco anos para que os municípios aprovassem seus Planos Diretores.

Ao completar dez anos, Fernandes propôs um otimismo muito cauteloso, enfatizou a importância de uma ampla renovação da mobilização

<sup>12</sup> Artigos 36 a 38.

sociopolítica em torno das questões fundiárias, urbanas, habitacionais e ambientais e afirmava que “trata-se de tarefa de todos defender o Estatuto da Cidade”, da necessidade de “superar os obstáculos e aprimorar ordem jurídica; mas acima de tudo lutar pela aplicação plena do Estatuto da Cidade” (FERNANDES, 2013, p. 252).

Nakano, na época, já alertava sobre a

[...] urgência em arrancar o controle dos processos de produção dos espaços urbanos das coalizões políticas conservadoras, clientelistas e patrimonialistas que privilegiam somente o valor de troca do solo das cidades em detrimento dos espaços para o exercício dos direitos e vida social. (NAKANO, 2011, p. xx).

De lá para cá, não foi o que se observou nas cidades aqui estudadas.

Ao completar onze anos, Alves nos alertou que os ganhos político-institucionais “[...] não conseguiram romper com o crescimento das desigualdades nas cidades. Ao contrário, os investimentos com o dinheiro público estão violando direitos, dentre estes o direito a ter Direito a viver com dignidade nas cidades” (ALVES, 2012, p. xx).

Quinze anos após sua aprovação no Congresso Nacional, o que se pode avaliar é que as desigualdades presentes no Brasil urbano continuam as mesmas, ou até mesmo se acentuaram em relação à época em que o Estatuto da Cidade era desejado e festejado por toda uma geração de arquitetos e urbanistas.

A experiência relatada neste capítulo evidencia que os avanços decorrentes da aprovação dos Planos Diretores foram desiguais nos oito Planos. Os maiores graus de sucesso alcançados em São Sebastião do Paraíso, Guaxupé e Ouro Fino decorrem, provavelmente, do fato de serem cidades maiores, que já contavam com algum tipo de estrutura técnico-administrativa; com maior capacidade de ação na esfera municipal. Por outro lado, nas cidades menores, com precária estrutura de condução da política urbana, como Minduri e Cruzília, não houve nenhum ou quase nenhum avanço.

A análise aqui apresentada, envolvendo oito municípios e desenvolvida pelo mesmo consultor, poderia ser tida como não

representativa para Minas Gerais, menos ainda para o Estado do Espírito Santo. No entanto, estudos feitos em outros municípios, elaborados com metodologias e pesquisadores diferentes não indicou resultados mais animadores.

São grandes as dificuldades de aplicação dos Planos Diretores e especialmente frustrantes dos instrumentos previstos nos Estatuto da Cidade. Prevalecem os aspectos salientados por Edésio Fernandes, como o imediatismo das demandas sociais; a dominância de um Estado e de seu aparato essencialmente assistencialista e clientelista e a presença, quando existe, de um planejamento territorial urbano dotado de “racionalidade técnica e expressando valores ideais”, mas “totalmente desvinculado das dinâmicas dos mercados imobiliários” (FERNANDES, 2013, p. 225).

No entanto, o Estatuto deverá seguir como a norma de referência essencial para a gestão de cidades. É um marco da política urbana do país. É preciso lutar pelos espaços que os Planos Diretores Participativos procuram criar, não sem muita dificuldade, não sem considerar as forças desiguais dos agentes envolvidos na produção das cidades. Edésio Fernandes questionou se os brasileiros “ainda não fizeram por merecer o Estatuto da Cidade” (FERNANDES, 2013, p. 233). Esse “merecimento” pode ser entendido como uma soma de desconhecimento e desinteresse por parte da população e dos governantes, ou pela incapacidade dos planejadores urbanos em sua divulgação e, em muitos casos, em sua defesa.

Uma procura pela rede mundial de computadores nos mostra um número muito pequeno de publicações sobre a avaliação da aplicação dos Planos Diretores. Será importante a ampliação desses estudos de forma a contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento urbano e do Estatuto das Cidades.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, M.; RODRIGUES, D. *Estatuto das cidades, 11 anos: cidade para quem?* União Nacional por Moradia Popular. Disponível em: [http://www.unmp.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=600:estatuto-das-cidades-11-anos-cidade-para-quem-&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68](http://www.unmp.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=600:estatuto-das-cidades-11-anos-cidade-para-quem-&catid=40:materiais-sobre-politica-de-habitacao&Itemid=68)> Acesso em: 10 set. 2016.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*, de 5 de outubro de 1988. Brasília:

- Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979*. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências.
- BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL. *Estatuto da cidade: guia para a aplicação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BURNETT, F. L. *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista – a fetichização dos planos diretores participativos*. São Paulo: Annablume, 2011.
- CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº 15, de 3 de setembro de 2004*. Realizar uma campanha nacional de sensibilização e mobilização visando à elaboração e a aplicação dos planos diretores participativos, com o objetivo de criar cidades incluídas, democráticas e sustentáveis. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/>> Acesso em: 3 set. 2007.
- CONSELHO DAS CIDADES. *Resolução nº 34, de 1º julho de 2005*. Emitir orientações e recomendações ao conteúdo mínimo do plano diretor, tendo por base o estatuto da cidade. Disponível em: <<http://cidades.gov.br/>> Acesso em: 3 set. 2007.
- BRASIL. *Relatório Final da 3ª Conferência Nacional das Cidades*. Brasília-DF: Ministério das Cidades, 2008.
- FERNANDES, E. Estatuto da cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? *Revista UFMG*, Belo Horizonte, v. 20, n. 1, p. 212-233, jan./jun. 2013.
- MARICATO, E. *Nunca fomos tão participativos*. Apresentado em Carta Maior, 2007. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Opiniao/Nunca-fomos-tao-participativos/20899>> Acesso em: 12 set. 2016.
- NAKANO, K. *A produção social de vulnerabilidade urbana*. *Le Monde Diplomatique*, 11 Abril de 2011. Disponível em: <<http://www.diplomatique.org.br/artigo.php?id=907>> Acesso em: 10 set. 2016.
- OLIVEIRA FILHO, J. T.; VASCONCELLOS, C. P. Os dez anos do estatuto da cidade e a necessária revisão dos instrumentos de participação popular. CONGRESSO COMEMORATIVO AOS 10 ANOS DO ESTATUTO DA CIDADE, *Anais...* Porto Alegre: Exclamação, 2011, p. 211-224.
- ROLNIK, R. Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza urbana. In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma estatuto da cidade. *Cadernos Pólis*, São Paulo, n. 4, p. 5-9, 2001.
- SAULE JÚNIOR, N. Estatuto da cidade – instrumento de reforma urbana In: SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. Estatuto da cidade: novos horizontes para a reforma Estatuto da Cidade. *Cadernos Pólis*, São Paulo, n. 4, p. 10-36, 2001.
- SANTOS JÚNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. Capítulo I: síntese: desafios e recomendações. In: *Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital/Observatório das Metrôpoles/IPPUR/UFRJ, 2011.
- STEPHAN, I. I. C. Plano diretor de Viçosa: avanços e limitações. *Arquitextos* [online], São Paulo, v. 078, p. 1-6, 2006.
- \_\_\_\_\_. *A aplicação dos planos diretores e leis de controle do uso e ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico, em Minas Gerais, no período 1988-1998*. 2005. 381f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- \_\_\_\_\_. Planos diretores em Minas Gerais: vinte anos de exigência constitucional. *Risco*, São Carlos, v. 10, p. 46-56, 2009.
- \_\_\_\_\_; ARANTES, P. T. L.; REIS, L. F. et al. Participação popular e cooperação intermunicipal: os planos diretores de Cruzília e Minduri, MG. *Arquitextos* [online], São Paulo, v. 100, p. 1-10, 2008.

\_\_\_\_\_; REIS, L. F. Revisão do Plano Diretor de Viçosa: participação popular e aplicabilidade. *Risco*, São Carlos, v. 6, p. 84-93, 2008.

\_\_\_\_\_; REIS, L. F.; ROCHA, M. R. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em municípios de Minas Gerais. *Cadernos do PROARQ*, v. 18, p. 1-12, 2012.

\_\_\_\_\_; ROCHA, R. F. da. Planos diretores: Que participação é essa? *Revista Tecnológica (UEM)*, v. 1, p. 107-116, 2009.



## Capítulo 3

### INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS: CONTRADIÇÕES E CONFLITOS

*Geise Brizotti Pasquotto<sup>13</sup>; Bárbara Puccinelli Perrone<sup>14</sup>*

O Estatuto da Cidade, instituído em 2001 juntamente com os seus instrumentos, foi criado com o intuito de estabelecer regras de ordem pública e social que regulamentam o uso da propriedade urbana a favor da sociedade como um todo, da segurança e do bem-estar da população, bem como do meio ambiente (BRASIL, 2001). Contudo, para que os instrumentos sejam efetivamente utilizados eles necessitam ser incluídos no Plano Diretor municipal e regulamentados, no corpo do plano ou por lei específica. No entanto, pode-se verificar que este processo não ocorre em muitas cidades, resultando em uma ineficácia e inaplicabilidade dos instrumentos.

O presente artigo objetiva quantificar e analisar a presença ou ausência dos instrumentos do Estatuto da Cidade nos Planos Diretores da Região Metropolitana de Campinas (RMC) e, paralelamente, discutir a questão da falta de eficácia desses instrumentos nos municípios.

#### **1 O ESTATUTO DA CIDADE E SEUS INSTRUMENTOS: REFLEXÕES SOBRE SUA UTILIZAÇÃO E EFICÁCIA**

O Estatuto da Cidade surgiu com a intenção de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, os quais tratavam da questão urbana. A Lei nº 10.257/2001 criou significativas expectativas,

---

<sup>13</sup> Doutora, Universidade de São Paulo (USP). E-mail: geisebp@gmail.com

<sup>14</sup> Mestranda, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). E-mail: barbarapperrone@outlook.com

principalmente naqueles que lutavam pela reforma urbana, pois sua aplicação indicaria mudanças importantes nos rumos do processo, da apropriação e do uso do espaço urbano nos territórios nacionais.

Segundo Saule Júnior e Rolnik (2001), o Estatuto da Cidade tem caráter inovador, apresentando algumas características até então inexistentes em outra legislação. A exemplo, eles citam os novos instrumentos urbanísticos, voltados a induzir e controlar o uso e ocupação do solo; o Plano Diretor Participativo, o qual incorpora a ideia da participação do principal agente que sofre as consequências das decisões sobre o destino da cidade, a população e, por fim, o aumento das ações de regularização das propriedades urbanas, até então estabelecidas entre o legal e ilegal.

Além disso, outra mudança significativa a ser apontada foi a autonomia municipal que passa a ser oferecida aos governos locais. O solo urbano, até então dominado sob o arbítrio do Estado-Nação, passa a presenciar outra possibilidade com a instituição da referida lei. Segundo Paulino (2011), o Estatuto regulamenta os artigos que institucionalizam a função social da posse privada no interior do município, conferindo assim poder até então inexistente à política local. É o primeiro mecanismo de gestão que permite a participação popular, que amplia a atuação na intervenção do direito de propriedade, regularização de posses das propriedades e, portanto, a regulamentação dos usos.

Diferentes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que estão previstos no Estatuto, podem e devem garantir a efetividade do Plano Diretor, instrumento este que, no âmbito social, visa a estabelecer a conexão entre teoria e prática, considerando que as diretrizes que se encontram no Estatuto, façam parte do Plano Diretor municipal para que tenham possibilidade de serem aplicadas no solo urbano do município. Segundo Maricato (2010), é na cidade, por meio do Plano Diretor e da legislação complementar, que serão estipulados os princípios e, por conseguinte, as propriedades que serão delimitadas para as inserções dos instrumentos do Estatuto. Pode-se perceber que a autonomia municipal no tratamento do tema, vinda previamente com a Constituição de 1988, torna-

se reafirmada em 2001, sendo, portanto, muito importante para a legislação brasileira.

Segundo Santos (2005), no entanto, o Estatuto da Cidade deve ser visto apenas como um meio e não solução. E esse caminho deve ser percorrido pelos agentes/atores sociais envolvidos de forma harmoniosa, sendo o governo o grande mediador e ordenador para que as cidades sejam construídas baseadas nos valores sociais, evitando assim privilegiar interesses privados frente aos coletivos.

Freitag (2001) usa o termo “cidadãos ativos” ao mencionar a participação popular na solução desses problemas públicos, em que a previsão de despesas e receitas prioritárias do município, além de planos diretores e realizações de medidas urbanas fosse comandada por aqueles que realmente são interessados, ou seja, a grande massa popular. No entanto, é necessário também colocar em pauta a falta de instrução e informação da massa, o que dificulta e muitas vezes inviabiliza as discussões. Portanto, não é possível na atual realidade brasileira considerar as afirmações de Freitag (2001) como algo viável a curto prazo. A população precisa ser instruída por profissionais técnicos para que o bem coletivo faça parte do seu modo de pensar, para assim poder argumentar e interferir de maneira coerente e mais efetiva nas decisões da política urbana. Desta maneira cumprir-se-á o dever dos cidadãos enquanto agentes transformadores, pois ninguém melhor que aqueles que transitam e esbarram nos problemas espaciais e sociais da sociedade para defender e opinar quanto às possíveis soluções ou mitigações a serem realizadas em prol do bem comum.

Quinze anos após a instituição da Lei nº 10.257/2001, ainda não se pode dizer que a aplicação dos princípios que regem o Estatuto, a fim de criar cidades ambientalmente equilibradas e socialmente justas, tenha sido feita de maneira eficaz e sólida. Muitos planos diretores municipais têm inserido os instrumentos de maneira superficial, como cópias das diretrizes previstas no Estatuto, tornando-se artificiais e, por conta disso, inadequados para a realidade de tal município (FERNANDES; ALFONSIN, 2009). Portanto, a participação da sociedade neste processo é de suma importância para que o governo local consiga potencializar ações de interesse coletivo em

detrimento de pressões privadas, inserindo os instrumentos do Estatuto e regulamentando-os.

Conforme afirma Quinto Júnior (2003), o Estatuto da Cidade surge com um século de atraso se comparado às legislações urbanísticas europeias que já regulavam socialmente o mercado imobiliário através da política urbana desde o início do século XX, época em que o Brasil não partilhava ainda desta preocupação. A subutilização do Estatuto e a exasperação das desigualdades no espaço urbano nacional foram um dos motivos elencados por Rodrigues (2006) que levaram o Estatuto a fracassar na busca pela diminuição da desigualdade no país. Esta situação se opõe aos objetivos primeiros do Estatuto e do Plano Diretor. Sendo assim, os princípios sociais e territoriais estejam no corpo do texto dessas duas leis, estão distantes das soluções ou resultados esperados com sua criação.

Conforme cita Jatobá (2008), ainda que constem os instrumentos no Estatuto, no Plano Diretor e nas leis complementares, isso não significa melhora efetiva na qualidade urbana nem garantia da função social da propriedade nas cidades brasileiras. Segundo o autor, algumas hipóteses podem ser colocadas para a inaplicabilidade dos instrumentos do Estatuto, como a lentidão para a regulamentação dos mecanismos constitucionais e as barreiras técnico-jurídicas para sua efetiva execução. Além disso, a falta de planos diretores em todos os municípios (e conseqüentemente a impossibilidade de aplicação das ferramentas do Estatuto) e a utilização dos dispositivos indutores do desenvolvimento como forma de arrecadação e não de estratégia de desenvolvimento urbano e social são também responsáveis pela falta da sua efetiva aplicação.

Sendo assim, decorridos oito anos das hipóteses colocadas acima, pode-se dizer que as mesmas se encontram pertinentes até os dias atuais, já visto que a realidade da maioria dos municípios continua a mesma em relação às leis que se referem ao solo urbano.

## **2 INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DE CAMPINAS**

A RMC foi criada por meio da Lei Complementar Estadual nº 870 (SÃO PAULO, 2000), contando com dezenove municípios, perfazendo um total de 2,3 milhões de habitantes. No ano de 2014 ocorreu a inserção da cidade de Morungaba, totalizando vinte municípios integrantes da região metropolitana, que, juntos, representam uma estrutura socioeconômica expressiva no país, formando juntamente com a região metropolitana de São Paulo, da Baixada Santista, do Vale do Paraíba e de Sorocaba (além de cidades conurbadas como Piracicaba e Jundiaí) o Complexo Metropolitano Expandido, também conhecido como Macro MetrÓpole Paulista. Este aglomerado, somado à região metropolitana do Rio de Janeiro, compõe a megalÓpole brasileira, a qual ultrapassa trinta e dois milhões de habitantes.

A RMC depende dos planos diretores para a efetiva transformação do espaço intraurbano. É o Plano Diretor que possui as diretrizes territoriais do município, além de incorporar os instrumentos do Estatuto, sua inserção e utilização.

### **2.1 OS PLANOS DIRETORES E OS INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NA RMC**

Um dos desafios recorrentes no cenário municipal é o gerenciamento da expansão e do desenvolvimento da malha urbana e como realizá-lo de maneira igualitária.

A sobreposição dos investimentos públicos e privados acaba por valorizar o preço da terra, o que incentiva a retenção especulativa das terras e premia com a valorização aqueles que esperam para utilizar seus terrenos. Este sistema, francamente apoiado por processos que geram sobreoferta de terra e espaço construído para as classes médias e pelo imenso valor estratégico da propriedade imobiliária no país, tem provocado grandes distorções na estrutura das cidades brasileiras, com áreas centrais ociosas, em contraste com periferias superadensadas e precárias. (POLIS, 2002, p. 62).

Este processo desequilibrado de distribuição é desfavorável quando pensado de maneira coletiva. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade oferece um conjunto de ferramentas que favorece ao poder público maior envergadura de intervir no uso, na ocupação e na rentabilidade das terras urbanas, incentivando a função social da propriedade.

Cymbalista (2002, p. 62) classificou tais instrumentos em um grupo intitulado *Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano*. São eles: i) Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; ii) IPTU Progressivo no Tempo; iii) Desapropriação com Pagamentos em Títulos; iv) Outorga Onerosa do Direito de Construir; v) Transferência do Direito de Construir; vi) Operações Urbanas Consorciadas; e vii) Direito de Preempção.

Para que fosse possível quantificar a presença dos instrumentos de Indução nos Planos Diretores das cidades que compõem a RMC, foi elaborada uma tabela de verificação<sup>15</sup> (Quadro 1).

Quadro 1 – Instrumentos de Indução do Desenvolvimento Urbano na RMC

INSTRUMENTOS DE INDUÇÃO DO DESENVOLVIMENTO URBANO NA RMC							
	PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO E/OU UTILIZAÇÃO	IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO	DESAPROPRIAÇÃO C/ PAGTO EM TÍTULOS	OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR	TRANSF. DO DIREITO DE CONSTRUIR	OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS	DIREITO DE PREEMPÇÃO
HORTOLÂNDIA							
SUMARÉ							
AMERICANA							
CAMPINAS							
VINHEDO							
VALINHOS							
NOVA ODÉSSA							
INDAIATUBA							
SANTA BARBARA D'OESTE							
PAULÍNIA							
COSMÓPOLIS							
PEDREIRA							
JAGUARIÚNA							
ITATIBA							
ARTHUR NOGUEIRA							
MONTE MOR							
HOLAMBRA							
ENGENHEIRO COELHO							
SANTO ANTONIO DE POSSE							
MORUNGABA							

Fonte: Elaborado pelas autoras (2016).

<sup>15</sup> Não foram consideradas as leis complementares ao plano.

Os resultados obtidos foram que 60% dos municípios citam todos os instrumentos de indução, 10% citam cinco, 20% citam quatro e 10% citam três instrumentos indutores dentro de seus Planos Diretores vigentes (Figura 1).

A relação entre o número de instrumentos previstos em cada Plano Diretor de cada município da RMC não implica sua inserção real no espaço municipal, isso porque os instrumentos devem ser regulamentados, no corpo do plano ou em lei complementar. O que pode ser afirmado é que se os instrumentos do Estatuto não forem regulamentados, de nada adianta um município prever todos os instrumentos do Estatuto da Cidade em seu Plano Diretor, pois eles não serão aplicados e serão “engavetados” (como alguns Planos Diretores) nas prefeituras.

Figura 1 – Quantificação dos Instrumentos de Indução



Fonte: Elaborado pelas autoras (2016).

Outra análise possível é a relação entre o número de habitantes e o número de instrumentos de indução do desenvolvimento urbano. Segundo a Figura 2, pode-se notar que não existe uma relação entre a quantidade de habitantes do município e a quantidade dos instrumentos de indução do desenvolvimento. Os mesmos instrumentos contidos num município com menos de vinte mil habitantes podem estar inseridos no Plano Diretor de uma cidade de mais de um milhão de habitantes, como é o caso de Morungaba e Campinas. A partir dessa não relação entre número de

instrumentos e população municipal, pode-se reafirmar que a inserção dos instrumentos no Plano Diretor não significa sua aplicabilidade.

Figura 2: Quantificação dos Instrumentos de Indução



Fonte: Elaborado pelas autoras (2016).

No entanto, esta quantificação (Quadro 1), embora superficial no sentido da aplicabilidade, é útil no contexto da relação entre os instrumentos. Pode-se notar algumas disparidades entre os instrumentos do Estatuto, como a falta do casamento da Outorga Onerosa com a Transferência do Direito de Construir.

A *Outorga Onerosa do Direito de Construir* ou “solo criado” é a autorização concedida pelo município para que o proprietário de um imóvel possa edificar além do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico (C.A.) de tal zoneamento, contanto que ocorra a contrapartida financeira. Já a *Transferência do Direito de Construir* permite que os proprietários de áreas de imóveis a serem salvaguardados fossem compensados pelas circunstâncias em que essas áreas se enquadram (coeficientes com impossibilidade de alteração) para não comprometer o objetivo da preservação de imóveis de interesse histórico, paisagístico ou ambiental. Para os casos de regularização fundiária e programas de

habitação de interesse social a transferência do direito de construir também pode ser aplicada.

Portanto, é necessário que exista a transferência do direito de construir quando a outorga onerosa não puder ser efetivada, caso contrário, aqueles que por algum motivo não puderem ter seu terreno com adicional de construção serão prejudicados.

As *operações urbanas consorciadas* abrangem tanto uma transformação estrutural de um setor da cidade quanto a combinação de investimentos privados e públicos. Para tanto, ocorre o redesenho urbano, a mudança da legislação de direitos de uso e edificabilidade, entre outros.

O que ocorre em alguns municípios da RMC é o fato de o instrumento *Operação Urbana* ser citado, porém a *outorga onerosa do direito de construir* não. Como a parceria público-privada, tão importante para este instrumento, normalmente ocorre perante a troca do adicional construtivo pelas contrapartidas e/ou venda dos CEPACs, a falta da outorga onerosa é, no mínimo, contraditória.

Outros instrumentos que são indispensáveis que coexistam são o *Parcelamento, edificação e/ou utilização compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação com Pagamentos em Títulos*. Por meio do primeiro instrumento pode-se estabelecer um prazo para conceder um uso para a propriedade. O proprietário descumprir tal prazo será punido pela aplicação do segundo instrumento, que deverá perdurar por cinco anos. Se atingido o limite do prazo a área continuar incompatível com os usos e densidades previstas, o imóvel poderá ser desapropriado, com pagamentos em títulos da dívida pública. Com a falta de um deles não é possível atingir o objetivo do instrumento, que é ampliar a oferta de terra e de edificação para responder à necessidade existente.

Esses três eixos de análise dos Instrumentos de Indução do Estatuto da Cidade nas Regiões Metropolitanas resultou na afirmação que não é possível relacionar quantidade de instrumentos com quantidade habitacional, que a relação entre os instrumentos é tão importante quanto a inserção deles no plano e que a quantificação de instrumentos não é indício de aplicabilidade e eficácia, pois muitas cidades citam os instrumentos, mas não a regulamentam, o que inviabiliza a notificação para o proprietário.

Esta última análise demonstra quão pouco avançamos na questão da aplicabilidade. Villaça (2005), quatro anos após a aprovação do Estatuto e três anos após a aprovação do Plano Diretor Estratégico, já mostrava uma inexistência normativa necessária e uma inaplicabilidade dos instrumentos.

nenhuma lei municipal específica (exigida pelo parágrafo 4 do Art. 182 da Constituição e repetida no art. 5 do Estatuto da Cidade) foi aprovada e nenhum proprietário de imóvel não edificado, subutilizado ou não utilizado foi notificado. (VILLAÇA, 2005, p. 27).

No entanto, atualmente, houve algumas mudanças, porém, não tão significativas como foram propostas na concepção do Estatuto. São Paulo, no novo Plano Diretor Estratégico, regulamentou alguns instrumentos no corpo do plano, sem a necessidade de leis complementares, o que denota uma real vontade de aplicá-los. Já em Campinas, a maior cidade da Região Metropolitana, ainda não foram seguidos os passos da capital. Em seu Plano Diretor estão inseridos a maioria dos instrumentos de indução, no entanto, não existem leis complementares para a real aplicação dos mesmos.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Após quinze anos de Estatuto da Cidade, algumas pendências ainda seguem sem resolução, acrescidas de novas preocupações e conflitos, os quais foram agravados ao decorrer dos anos. Dentro da RMC, ainda que todos os municípios pertencentes desta tenham seus planos diretores ativos e com os instrumentos do Estatuto inseridos, em maior ou menor número, dentro do seu corpo, isso não implica sua aplicabilidade.

A falta de instrução da população, de como recorrer, dialogar e reivindicar e a grande pressão por parte de interessados na inaplicabilidade dos instrumentos podem ser consideradas um dos fatores agravantes da ineficiência na aplicação por parte das prefeituras. Isso porque a população, sem embasamento para questionar e expor as necessidades da realidade dos bairros e distritos, não consegue ser ativa nos processos decisórios. E, por outro lado, os governos locais, no uso de seus poderes enquanto um dos agentes que formam o espaço urbano, considerando ou não as necessidades

da sua população, acabam por negligenciar e fazer valer, em muitas vezes, os interesses individuais, seja de partido dominante na Câmara e Prefeitura ou, então, agindo em conjunto com os proprietários das terras, conseqüentemente, favorecendo a especulação imobiliária segregadora que agrava as diferenças sociais, refletindo em diferenças espaciais visíveis e marcantes no solo municipal.

Considerado como um ciclo de ação, onde teoricamente todos esses agentes que compõem e contribuem para a formação do solo urbano deveriam ter pesos e medidas proporcionais à sua representação populacional, e não apenas financeira, a realidade de tal processo é vista na inversão proporcional entre a porcentagem do número de pessoas de tal grupo de agente, frente à sua expressão e poder de opinião nas decisões gerais de regência do solo.

Além desses agentes sociais locais, as cidades que são integrantes das regiões metropolitanas acabam esbarrando em agentes de outros municípios, muitas vezes maiores e mais influentes. Desta forma, o ciclo mencionado anteriormente se repete de município para município e, entre tantos interesses particulares distintos, depara-se com uma mínima atenção para o coletivo. Voltando à legislação de 2001, a qual atribui autonomia municipal, um impasse deve ser mencionado: enquanto o Estatuto da Cidade oferece poder ao município através do Plano Diretor, o qual pode e deve conter os instrumentos previstos para a gestão daquele território, as regiões metropolitanas e as metrópoles não detêm autonomia política para intervir.

Isso decorre do fato de que ainda que o Estatuto da Cidade represente um avanço no planejamento municipal, o mesmo não consegue abranger o desenvolvimento regional urbano nas suas diferentes escalas, não minimizando os conflitos regionais e das áreas conurbadas. Esta última, de grande importância na questão regional, possui fronteiras com leis díspares. Desta forma, em cada conurbação entre cidades que pertencem a uma mesma região metropolitana, temos diferentes interesses, demandas e resultados.

Existem atores que produzem o espaço urbano dos municípios. Esse espaço urbano, resultado dessas práticas humanas são também relações

desses atores em pequena e ampla escala, local e global. Sendo assim, ao mesmo tempo em que existem vantagens em pertencer às regiões metropolitanas (RM) brasileiras, existem também alguns dilemas ainda não solucionados por conta da não conferência de poder político à metrópole. O Estatuto da Cidade, nas condições de conceber autonomia ao poder local e de estipular instrumentos reguladores do solo urbano para auxiliar na gestão do município, não é uma lei metropolitana. Ou seja, não foi criada com a finalidade coletiva que existe nas RM. Portanto, as soluções executivas tidas para um município serão diferentes das soluções adotadas para o seu “vizinho”. E, como resultado, temos a incompatibilidade e a quebra espacial das soluções adotadas entre cidades de uma mesma RM.

Analisando a proporção e força de unidade que essas regiões vêm oferecendo no contexto atual do nosso país, além de instrumentos intraurbanos, seriam necessários instrumentos regionais também. Dessa forma, surge a questão: Não seria o caso de pensar numa nova lista de instrumentos, não só intraurbanos, mas regionais?

A realidade é que, apesar de a resposta inicialmente parecer afirmativa, a não conferência do poder político às metrópoles limita a possibilidade de novos instrumentos. Os problemas já conhecidos, existentes nas áreas centrais das principais cidades que compõem as regiões metropolitanas, acabam por somar um conjunto bem maior de inadequações, desordem e complexidades. Portanto, as diretrizes e também instrumentos deveriam se articular e oferecer um caráter regional como forma de mitigar ou superar esses verdadeiros conflitos. É nesse contexto que interessa analisar os conflitos da legislação urbanística municipal e as potencialidades das diretrizes criadas no Estatuto da Metrópole, conforme a Lei nº 13.089/2015.

Se pensarmos individualmente nas cidades, considerando ainda as poucas que de fato fazem uso dos instrumentos como reguladores, esses, se aplicados, ordenariam a regulação do solo urbano. Contudo, ao pensar no coletivo, através das Regiões Metropolitanas, pode ser que esses mesmos instrumentos causem conflitos de execução, refletindo nesse mesmo solo urbano. O dilema existente é que o interesse da metrópole pode não coincidir com o interesse municipal. Por exemplo, a construção de uma

empresa em determinado município da RM pode ferir os instrumentos locais, como EIV e Zoneamento, se contidos no Plano Diretor; contudo, na visão metropolitana, o local seria estratégico, propício e poderia trazer maiores investimentos para toda a região.

Ao passo que existem interesses em fazer parte das RMs, os municípios não pretendem abrir mão de sua autonomia local a fim de beneficiar um todo, do qual muitos deles somam apenas uma pequena parcela. Dessa forma, a questão urbana, discutida e reivindicada por anos para que lhe fosse atribuída devida importância, permanece alvo das discussões atuais sobre como lidar com esse “novo” ente federativo que surge entre Cidade, Estado-Nação e a Metrópole.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei n. 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- CÔRREA, R. L. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, A. F. A.; SOUZA, M. L. de; SPÓSITO, M. E. B. (orgs.). *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. São Paulo: Contexto, 2011.
- CYMBALISTA, R. *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/Câmara dos Deputados, 2002.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. Estatuto da cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. *Fórum de direito urbano e ambiental*, v. 8, n. 47, p. 17-23, set./out. 2009.
- FREITAG, B. O novo estatuto da cidade. *Jornal Correio Braziliense*, Brasília, 2001.
- JATOBÁ, S. U. O plano diretor e a função social da propriedade urbana. 2008. IPEA. *Regional e Urbano*, 01 dez 2008.
- MARICATO, E. O estatuto da cidade periférica. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (orgs.). *Estatuto da cidade: comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010.
- PAULINO, E. T. Estudo de impacto de vizinhança: alguns apontamentos a partir do caso de Londrina – PR. *Caderno Prudentino de Geografia*, Presidente Prudente, n. 33, v. 2, p. 146-169, 2011.
- QUINTO JR., L. de P. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. *Estudos Avançados*, v. 17, n. 47, p. 187-196, 2003.
- RODRIGUES, L. L. Estatuto da cidade: quinze anos se passaram, mas o Brasil urbano continua desigual e excludente. *Archdaily*, 2006. Disponível em: <<http://www.archdaily.com.br/br/785520/estatuto-da-cidade-quinze-anos-se-passaram-mas-o-brasil-urbano-continua-desigual-e-excludente-lessandro-lessa-rodrigues>>. Acesso em: 27 ago. 2016.
- SAULE JÚNIOR, N.; ROLNIK, R. *Estatuto da cidade: novas perspectivas para a reforma urbana*. São Paulo: Caderno Pólis, 2001.

- SANTOS, S. S. dos; PEREIRA, E. M. Conhecendo o estatuto da cidade. *Extensio: Revista Eletrônica de Extensão*, v. 2, n. 3, 2005.
- SÃO PAULO. *Lei Complementar nº 870*, de 19 de junho de 2000. Cria a Região Metropolitana de Campinas, o Conselho de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Campinas e autoriza o Poder Executivo a instituir entidade autárquica, a constituir o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano da Região de Campinas, e dá providências correlatas. Disponível em:  
<<http://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/2000/lei.complementar-870-19.06.2000.html>>. Acesso em: 22 fev. 2017.
- VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em:  
<[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em: 2 set. 2016.

## Capítulo 4

# PLANO DIRETOR: A IMPORTÂNCIA DA ABORDAGEM GEOAMBIENTAL NA CONDUÇÃO DO DESTINO DAS CIDADES

*Carlos Geraldo Luz de Freitas<sup>16</sup>; Priscila Ikematsu<sup>17</sup>;  
Sérgio Gouveia de Azevedo<sup>18</sup>*

### 1 INTRODUÇÃO

O planejamento do uso e ocupação do solo urbano e rural é um processo básico e contínuo de ordenamento espacial para coordenar o atendimento prioritário e necessário no desenvolvimento político, econômico, cultural e social de um município, de acordo com as condições que se apresentam em determinado período, buscando atingir metas estabelecidas previamente.

Tem por referência o ambiente físico-territorial em que se desenvolvem as atividades humanas, para as quais o planejamento estabelece um conjunto de ações que se realimentam constantemente a partir de mudanças nas relações socioambientais. Compõem períodos que se alteram, suscitando novas soluções e propostas alternativas, em procedimentos sucessivos de tomada de decisão. Essa conjuntura situa conceitualmente o termo geoambiental como expressão da interação do meio físico com os meios biótico e antrópico, configurando a inter-relação dos segmentos do meio ambiente.

---

<sup>16</sup> Geólogo, doutor e pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). E-mail: cege@ipt.br

<sup>17</sup> Engenheira ambiental, mestre e pesquisadora do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). E-mail: priscilai@ipt.br

<sup>18</sup> Geólogo, mestre e pesquisador do Instituto de Pesquisas Tecnológicas (IPT). E-mail: sazevedo@ipt.br

A população avaliada no planejamento deve ser considerada como uma associação complexa de diferentes grupos sociais, em uma estrutura dinâmica, a qual deve ser integrada e compartilhada em seus diferentes níveis. Sua disposição e abordagem são responsáveis por alterações ambientais distintas, decorrentes de transformações de grandezas diversas do meio físico, fundamentadas conforme os comportamentos heterogêneos do solo. A Figura 1 ilustra exemplos de diferentes alterações ocasionadas por grupos sociais distintos no município de Caieiras, na Região Metropolitana de São Paulo (RMSP).

Figura 1 – Ocupação de diferentes grupos sociais com alterações geoambientais distintas em Caieiras, RMSP.



*Condomínio de alto padrão, Parque Suíça*



*Condomínio de médio padrão, bairro Nova Era*



*Ocupação de baixo padrão, Jardim Marcelino*



*Assentamento Precário, Jardim Laranjeiras*

Fonte: Freitas (2011).

No contexto geo e socioambiental, o planejamento não deve ser tratado como um fim em si mesmo, mas enquanto um instrumento de ocupação territorial estratégico, indutor de melhorias interativas da

qualidade de vida em conformidade com as camadas sociais envolvidas. Desse modo, no desenvolvimento municipal ou regional precisa-se avaliar a desigualdade social, de acordo com os interesses e necessidades peculiares.

Em meados da década de 1980, a perspectiva de elaboração de uma nova Constituição brasileira serviu como um catalisador para a tentativa de maior democratização no planejamento e gestão das cidades e do meio rural, com mobilização de organizações e associações, tanto profissionais quanto acadêmicas. Tal condição forçou a integração articulada de interesses, constituindo um desafio político na construção de alternativas sociais, exigindo uma diversidade de intervenções e ações com estratégias intrincadas na correlação de forças.

Como resultado, a nova Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988 (BRASIL, 1988), incorporou diretrizes gerais da política urbana, decidindo que a propriedade cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade. Transferiu a responsabilidade de sua aplicação para os municípios, a partir da elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM), enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A regulamentação da Constituição ocorreu somente treze anos depois, em 10 de julho de 2001, com a aprovação da Lei nº 10.257, denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), a qual estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

## **2 PLANO DIRETOR**

O Município é, inegavelmente, o principal responsável pela implantação da legislação de política urbana e rural, embasada no PDM. Conforme o Estatuto da Cidade, esse Plano deve trazer elementos fundamentais para reverter procedimentos históricos inadequados, definindo condições para o processo de gestão democrática, com a participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades.

O PDM necessita apresentar preceitos explícitos, instituídos coletivamente, produzindo e divulgando informações sobre a realidade urbana em linguagem acessível. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade determina que, após sua aprovação por lei municipal, o Plano Diretor passa a se constituir no instrumento de desenvolvimento e expansão urbana, detalhado em leis específicas. Além disso, as diretrizes e as prioridades nele contidas devem ser incorporadas pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual (BRASIL, 2001).

Igualmente, torna obrigatório que o PDM deva ser revisto pelo menos a cada dez anos, sendo obrigatório nos municípios com mais de vinte mil habitantes, e precisa estar fundamentado nas Cartas Geotécnicas em sua elaboração ou revisão (BRASIL, 2001). É importante lembrar que a Constituição do Estado de São Paulo, em seu art. 181, Capítulo II, estende a necessidade do PDM para todos os municípios paulistas (SÃO PAULO, 1989).

Ressalta-se, também, que o Estatuto da Cidade, modificado em 2012 pela Lei Federal nº 12.608, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC), estabelece aos municípios que estejam enquadrados nessa obrigação e não tenham Plano Diretor aprovado deverão executar essa deliberação até o prazo legal previsto para sua elaboração, sob pena de serem impostas sanções ao gestor municipal que deixar de fazê-lo, além da punição de outros agentes públicos envolvidos. Além disso, o inciso VII do art. 52 desta lei define como ato de improbidade administrativa o descumprimento da obrigação de aprovação do PDM no prazo estipulado (BRASIL, 2012).

Com a alteração do Estatuto da Cidade, o PDM extrapolou sua abordagem urbana restrita para o estímulo do ordenamento da ocupação do solo urbano e rural, tendo em vista sua conservação e a proteção da vegetação nativa, dos recursos hídricos e da vida humana.

## 2.1 METAS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

Os procedimentos na elaboração do PDM variam conforme as diferentes realidades de cada município, tais como as feições do meio físico

e condições sociais e políticas. De modo geral, podem-se sugerir alguns aspectos a ser considerados:

- a) planejar o desenvolvimento do PDM, reunindo a equipe executora, uniformizando, entre outras questões, os prazos, os produtos pretendidos e sua forma de apresentação, incluindo a escala e enfoque e pesquisas de informações disponíveis. Assim, ter-se-á base norteadora essencial para o desenvolvimento de trabalhos em um empreendimento coletivo;
- b) reunir com responsáveis da Prefeitura, abordando as situações locais e regionais do município, além de direcionamentos políticos do grupo gestor;
- c) buscar, inicialmente, informações disponíveis em compilação bibliográfica, entre as quais constam dados fornecidos pela prefeitura;
- d) organizar e sistematizar base de dados ressaltando-se os mapas digitais planialtimétrico e temáticos (tais como declividade, geologia, geomorfologia e uso e ocupação do solo), e elaboração de planilhas;
- e) complementar e corrigir os dados com trabalhos de campo, envolvendo os estudos anteriores e os levantamentos mais detalhados de informações locais, finalizando os mapas temáticos iniciais;
- f) elaborar cartas geotécnicas ou geoambientais de suscetibilidade, aptidão à urbanização e de risco, conforme legislação pertinente;
- g) dar cumprimento à indicação do macrozoneamento de acordo com estudos anteriores;
- h) estabelecer diretrizes gerais para subsidiar a proposta inicial do Plano Diretor;
- i) buscar informações por meio do sistema participativo, baseado na proposta inicial, com ações como a elaboração e distribuição de questionários à população em geral pelas diversas formas de divulgação disponíveis, reuniões com técnicos municipais, associações e demais setores e órgãos locais, além de audiências públicas, de preferência na Câmara Municipal. Lembrar que o

sistema participativo envolve os diferentes segmentos sociais (associações e demais moradores), além do Executivo, Legislativo e Judiciário;

- j) elaborar a proposta definitiva do PDM e levar em votação na Câmara, com debates e eventuais modificações necessárias até se obter acordos majoritários dos grupos participativos e sua aprovação como Lei Orgânica do município;
- k) elaborar legislação municipal de ocupação com parâmetros detalhados, conforme o princípio geral do PDM;
- l) estabelecer critérios e criar nova organização da Administração Pública, formando núcleos participativos no monitoramento e na coordenação dos temas prioritários municipais contidos no PDM, envolvendo eficiência, transparência e flexibilização nos canais de participação, com implementação de processos contínuos e integrados.

Acrescenta-se que, para sua realização, o município deve buscar os problemas reais e mais urgentes, considerando suas particularidades, desde a história local, até a região onde se encontra. É necessário envolver objetivos, instrumentos, ações estratégicas, metas e prazos e articulação de questões e dificuldades comuns na sua resolução.

Para complementar, o Plano Diretor precisa tornar viável a efetivação dos grandes desafios a serem superados na construção do processo de gestão democrática, com a participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades. É um procedimento que abrange uma estrutura complexa, onde se deve levar em conta a consonância entre todos os grupos socioeconômicos com direito a voz.

Esse processo participativo pressupõe, entre outras condições:

- a) visão renovadora e democrática do Poder Público, no sentido de partilhar sua gestão com os diferentes segmentos sociais;
- b) nova organização da Administração Pública, formando núcleos gestores de coordenação de temas prioritários municipais, envolvendo eficiência, transparência e flexibilização dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;

- c) apresentação de regras claras, decididas coletivamente, para o desenvolvimento de todo o processo, com canais permanentes e temporários, de momentos de discussões e de sistematização;
- d) adoção de firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), assegurando que todos tenham direito à voz, exigindo credibilidade e avanço no processo participativo. Dessa forma, poderão aflorar interesses divergentes explicitando-se conflitos e, a partir daí, construir-se pactos; e
- e) produção de informações sobre a realidade urbana, em linguagem acessível, democratizando sua divulgação.

## 2.2 ABORDAGENS DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

O tratamento das diretrizes de ocupação do território municipal permite evitar incompatibilidades e criar melhores condições e resultados ambientais, se levar em conta sua relação com os municípios vizinhos enquanto partes associadas a questões municipais mais abrangentes.

Como exemplo, é importante a função protetora do Município para minimizar os impactos negativos sobre as Unidades de Conservação (UCs) e outras áreas especialmente protegidas da região. Assim, ampliam as ações de conservação, compatibilizando a presença da biodiversidade, a valorização da sociodiversidade e o desenvolvimento sustentável no contexto regional, além da integração das áreas de vegetação de interesse paisagístico, de modo a garantir e fortalecer atividades como o ecoturismo.

Nessa circunstância, a noção de Plano Diretor sempre conduziu à ideia de um instrumento normativo básico para dirigir o desenvolvimento do município nos mais variados segmentos ambientais (físico, socioeconômico e biótico). Entretanto, um aspecto quase sempre esquecido para a ocupação do solo está relacionado com o meio físico (solo, rocha, recursos hídricos, relevo, dentre outros).

Com a ausência do entendimento interativo dos processos geoambientais, não se consegue tratar adequadamente as necessidades da ocupação, da competência do solo e da qualidade de vida municipal, em questões como habitação, saneamento básico, formas de uso do solo, entre

outras. São condições fundamentais no PDM e, portanto, devem ser tratadas por ocasião de sua elaboração e, posteriormente, na aprovação da Lei Orgânica municipal.

Outra questão pouco considerada é o comprometimento de observar e analisar a sequência dinâmica das obrigações municipais prioritárias, desde implantação do Plano até o seu monitoramento, ou seja, ao pôr em prática as determinações inicialmente propostas, a apreciação de seu desempenho deverá permitir realimentar continuamente as diretrizes do planejamento. Em tal circunstância, a Lei Orgânica municipal pode ser emendada mediante revisão.

Por fim, um aspecto essencial a ser destacado é não criar, na concepção do PDM, uma cópia de outros Planos, mas sim pensar e elaborar a partir da realidade peculiar de cada local. Indo ao encontro desta situação própria de cada município, destacam-se, também, as necessidades que se impõem no Estatuto da Cidade. Esta Lei, em seu art. 2º, reflete seu entendimento de que a política urbana deve ter por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento, tanto das funções sociais da cidade quanto da propriedade urbana (BRASIL, 2001). Para atender às exigências fundamentais expressas no Plano Diretor, que são diferenciadas para cada município, delega ao PDM o papel de definir suas situações características de modo que a propriedade e a cidade possam se configurar de maneira a cumprir sua função social.

### **3 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE**

Os aspectos desafiadores mais ressaltados na elaboração de um Plano Diretor e no monitoramento de sua aplicação são as questões da função social da cidade e da propriedade, com uma gestão democrática que determina mudanças de comportamento e valores, aperfeiçoando os instrumentos de diálogo e inclusão de questões como a arte, a música, a religião.

Entende-se como função social da cidade a necessidade de assegurar a qualidade urbana para todos, como habitação, saneamento básico, transporte urbano, unidades de atendimento à saúde, educação e emprego.

Em relação à função social da propriedade, esta cumpre sua finalidade quando se interage em harmonia os interesses privados com os públicos, assegurando o direito de propriedade na busca da redução de desigualdades, segregações e exclusões.

Concomitante a esses processos, tem-se a ideia do direito urbanístico como um sistema de normas, autônomo em relação ao direito constitucional ou administrativo (FREITAS, 2007). A noção de princípios, no campo da ciência jurídica, é determinante à funcionalidade do direito, como técnica de decisão, permitindo uma interpretação que supere eventuais lacunas e conflitos entre as normas. Por isso mesmo, é de grande generalidade e quase sempre de aplicação apenas mediata.

Os princípios jurídico-constitucionais apontam para a estrutura (e, neste caso específico, também para a construção) de todo um feixe organizado de regras, constitucionais ou infraconstitucionais. Essa avaliação não é nova. Porém, poucos foram aqueles que enfrentaram a tarefa de buscar a identificação de seus princípios estruturantes, ainda que se apresente, até hoje, de forma restritiva e assistemática. Assim sendo, socorrendo-se ora na Constituição Federal, ora na doutrina estrangeira, enunciaram-se os seguintes princípios:

- a) urbanismo como função pública: que denota o especial papel do Estado na implantação da função social da cidade, que era considerado um princípio implícito, decorrente do próprio sistema. No entanto, ganhou densidade no Estatuto da Cidade a partir das diversas referências ao interesse social, ao planejamento imperativo e às ações de outras políticas públicas com rebatimento territorial;
- b) subsidiariedade: complementar ao anterior e relacionado ao desdobramento do art. 173 da Constituição Federal, expressaria o papel primordial da iniciativa privada na implantação física dos planos, restando ao Poder Público assumir apenas quando absolutamente necessário;
- c) coesão dinâmica das normas urbanísticas: princípio de singularidade da norma urbanística onde é dado o papel do

Plano Diretor de validação dos demais planos em relação às normas urbanísticas;

- d) afetação das mais-valias ao custo da urbanização: se delineava como uma diretriz, ainda tênue, em face da desapropriação por zona e contribuição de melhoria. Com o Estatuto da Cidade, art. 2<sup>o</sup> das diretrizes da política urbana, inciso XI, sua incorporação legal vem, em definitivo, como dever na elaboração e aplicação da legislação urbanística;
- e) justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística: derivado do princípio da isonomia, numa acepção de elaboração de políticas públicas, também ganhou corpo em definitivo face ao disposto no inciso IX do Estatuto da Cidade.

É nesse contexto que se inserem, como princípios, a função social da propriedade urbana e a função social da cidade, que são explicitados no art. 182 da Constituição Federal (BRASIL, 1988). O princípio da função social da propriedade urbana constitui verdadeira legitimação desse direito nos marcos do Estado Social, indo muito além das conhecidas e consagradas limitações até então vigentes.

Não se trata de confrontar interesses, mas sim de moldar alguns (os privados) a outros (os públicos), conforme apontado na Figura 2. O que nunca se conjeturou, porque até então era incompatível com a propriedade individualista, foi a imposição da obrigação de utilizar o imóvel, isto é, obrigação de exercer o direito em benefício de um interesse social (SUNDFELD, 1987 apud FREITAS, 2007).

Figura 2 – Função social da propriedade urbana, aplicada desordenadamente (centro da foto) e ordenada (ao fundo)



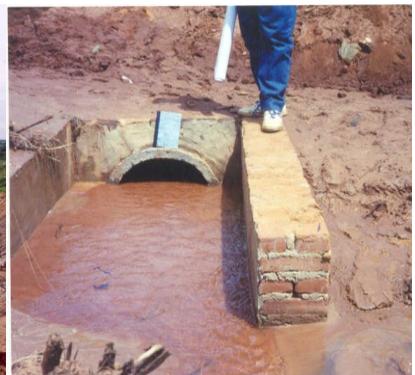
Fonte: IPT (2012) modificado.

Já a função social da cidade constitui o princípio de consagração mais recente, abordado pela primeira vez na Constituição vigente (BRASIL, 1988). Vislumbra-se nesse princípio a exigência de política de desenvolvimento, a cargo da sociedade e do Estado, que estabeleça melhor qualidade urbana, pautada por medidas que induzam a concretização de tal direito (Figura 3).

Figura 3 – Não atendimento às necessidades fundamentais de ordenação da cidade, para a qualidade urbana



*Disposição inadequada de lixo em Campinas, SP.*  
Fonte: Fotos arquivo IPT.



*Construção inadequada de drenagem na RMSP.*

Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade lembra que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (BRASIL, 2001). A aplicação destes preceitos na organização do PDM deve estar relacionada, indispensavelmente, com estudos geoambientais desenvolvidos, fundamentando um diagnóstico local e regional.

#### **4 ABORDAGEM GEOAMBIENTAL**

A Lei Federal nº 12.608, da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, trouxe grande inovação relacionada às ações efetivas de prevenção a situações de risco a partir de medidas no planejamento municipal (BRASIL, 2012). Para alcançar essa finalidade, alterou as leis anteriores nº<sup>os</sup> 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e 6.766/1979 (Lei Lehmann), dentre outras. Foi neste contexto que essa legislação tornou obrigatória a cartografia geotécnica no PDM.

As cartas geotécnicas apresentam-se na forma de documentos cartográficos, elaborados por meio de trabalhos de mapeamento efetuados em campo e laboratório. Sintetizam o conhecimento do meio físico e seus processos geodinâmicos atuantes (geo), bem como as recomendações sobre medidas estruturais e não estruturais que devem ser adotadas (técnica) para que eventuais intervenções no ambiente sejam realizadas de maneira adequada às características geotécnicas dos terrenos (IPT, 2015).

As Cartas Geotécnicas permitem a elaboração da proposta de macrozoneamento do município, com delimitação das macrozonas e zonas, as quais abalizam formas de ocupação específicas. A sua definição, de acordo com o Estatuto da Cidade, deve ser feita considerando a compatibilidade entre as condições do meio físico, a capacidade da infraestrutura instalada, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico e as características de uso e ocupação existentes.

##### **4.1 CARTOGRAFIA GEOTÉCNICA**

De acordo com a Lei Federal nº 12.608 (PNPDEC), a obrigatoriedade de elaboração da carta geotécnica é atribuída apenas aos municípios com

áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, instituídos em um cadastro nacional (BRASIL, 2012). Entretanto, após as modificações da PNPDEC no Estatuto da Cidade, a cartografia geotécnica tornou-se obrigatória quando o Plano Diretor fosse elaborado, ou seja, hoje é indispensável para todos os municípios com PDM.

Vínculo legal com a Carta Geotécnica encontra-se também na Lei nº 6.766 – Lei Lehmann, que dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano. Dentre outras condições, considera lote o terreno servido de infraestrutura básica, cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos (relacionados com o uso do solo, traçado dos lotes, do sistema viário, dos espaços livres e das áreas reservadas para equipamento urbano e comunitário) definidos pelo Plano Diretor e detalhados em legislação dele derivada. Da mesma forma, fica vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis (BRASIL, 1979).

As cartas geotécnicas, conseqüentemente, passaram a se constituir instrumentos essenciais e obrigatórios para estabelecer políticas de ocupação e proteção adequadas do território. Para tanto, delimitam unidades resultantes do tratamento e da análise de aspectos do meio físico local, em um processo de interação com os meios bióticos e socioambientais, permitindo apresentar diretrizes diferenciadas para sua ocupação (FREITAS, 2000).

Assim sendo, trata-se de um zoneamento geoambiental, onde as unidades territoriais distintas são delimitadas a partir da identificação, avaliação e mapeamento da predominância dos principais processos, naturais ou modificados por ações do homem, responsáveis pela dinâmica dos solos. As informações são obtidas de acordo com seus diversos graus de viabilidades físicas e técnicas, frente a um ou mais usos específicos, indicando as condições mais apropriadas à urbanização, ou situações de ocupação impeditivas ou restritivas para as áreas urbana e rural.

Os processos do meio físico (geo) são resultantes de análise, principalmente, da geologia, da geomorfologia, do solo, dos recursos hídricos e da bacia hidrográfica. Considerando que a avaliação da alteração dos processos pela ocupação, já existente ou potencial, permite racionalizar

e compatibilizar a influência mútua entre o meio físico e as atividades já estabelecidas ou previstas, torna-se essencial que se tenha disponível um mapeamento de uso e ocupação do solo (FREITAS, CAMPANHA; TERRELL, 2015). As cartografias exigidas na elaboração e revisão do Plano Diretor envolvem, igualmente, um conjunto de metas e ações, com objetivos gerais correspondendo à adequação do PDM para o uso e ocupação do solo apropriado no contexto geoambiental. Entretanto, são instituídas com objetivos específicos e procedimentos diferenciados.

O Ministério da Cidade (MCid), e o Serviço Geológico do Brasil (CPRM) avaliaram as necessidades preventivas expostas na Lei Federal da PNPDEC, a qual instituiu a obrigatoriedade da cartografia geotécnica e autorizou, ainda, a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres, dentre outras diretrizes associadas. A partir dessa avaliação efetuada, o MCid e CPRM indicaram as diferentes abordagens das cartas geotécnicas previstas e suas escalas específicas, consideradas adequadas ao cumprimento dessa Lei, na obtenção de diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamento e solo. Tendo-se por base essas apreciações, foram elaboradas cartas em diversos Estados brasileiros, pela própria CPRM, por institutos de pesquisa e departamentos acadêmicos, em atendimento ao Serviço Geológico do Brasil, e sob sua coordenação.

Assim, com o advento da PNPDEC e os requisitos estabelecidos para a gestão de riscos nos municípios, impõe-se a elaboração de três tipos de cartas geotécnicas: Carta de Suscetibilidade (implícita no requisito I da PNPDEC); Carta de Aptidão à Urbanização (explícita no requisito V); e Carta de Risco (implícita no requisito III), conforme ilustra a Figura 4.

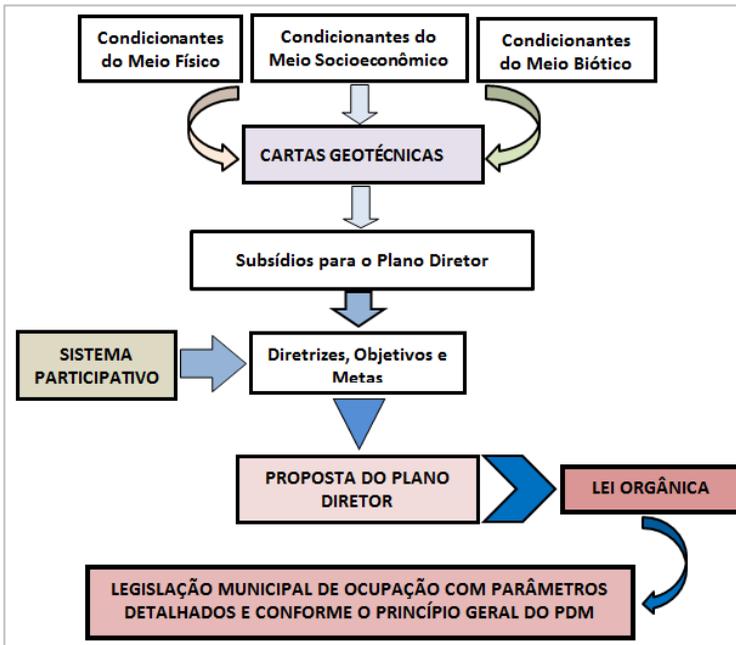
Figura 4 – Abrangência das cartas geotécnicas requeridas pela PNPDEC



Fonte: IPT (2015).

Apesar das diferentes tipologias, para qualquer tipo de cartografia (em geral designado pela sua aplicação) a elaboração se dá, atualmente, tendo por base o entendimento de processos geoambientais, ou seja, pela influência de condicionantes naturais, antrópicos, ou ambos. A falta de entendimento da interação dos processos ambientais não permite tratar adequadamente as necessidades para questões como habitação, saneamento básico, formas de uso do solo, dentre outras. Procedimentos metodológicos gerais estão expostos na Figura 5.

Figura 5 – Apresentação esquemática dos procedimentos e produtos na elaboração do PDM



Fonte: IPT (2016b), modificado

O objetivo da carta geotécnica, com delimitação em unidades territoriais distintas, é a identificação e avaliação das predominâncias dos principais processos geoambientais, responsáveis pela sua dinâmica, permitindo estabelecer um zoneamento geotécnico ou geoambiental, refletindo a variação dos diferentes graus de capacidade do solo frente aos processos do meio ambiente.

Deve-se considerar, além disso, que a dinâmica de um processo não é linear. É formada por uma interação variável de parâmetros em metaequilíbrio que, quando submetida a modificações, pode dar respostas de magnitude nem sempre esperadas, com transições bruscas ou não. Tais modificações têm, normalmente, as ações antrópicas como o principal agente de alteração dos processos.

Levando em conta a inconstância dos processos ao longo do tempo, é essencial a organização de um modelo de análise e síntese capaz de integrar

características fisiográficas e de variações nas atividades do homem, a partir de um método de abordagem que compreende o espaço territorial formado como um sistema ambiental, com estruturação, funcionamento e dinâmica de seus elementos físicos, biogeográficos, sociais e econômicos.

Os dados cartográficos devem ser georreferenciados para integração, armazenamento e tratamento em Sistema de Informação Geográfica (SIG), permitindo, além de sua reprodução sistemática, também o tratamento das modificações continuadas dos processos.

É importante ressaltar, além disso, que a Lei da PNPDEC determina, em seu art. 5º, Inciso IV, a necessidade de incorporar a redução do risco de desastre e as ações de proteção civil entre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais (BRASIL, 2012).

Nessas condições legais, é necessário tratar-se de:

- a) executar mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos (Carta Geotécnica de Suscetibilidade);
- b) dar cumprimento à Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, estabelecendo diretrizes urbanísticas voltadas para a segurança dos novos parcelamentos do solo; e
- c) mapear áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação territorial e social (Carta Geotécnica de Risco).

#### 4.1.1 Carta Geotécnica de Suscetibilidade

O procedimento cartográfico deve ser iniciado com a Carta Geotécnica de Suscetibilidade, de enfoque regional, mapeando áreas propícias a desastres por ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas e processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Atualmente são considerados os processos de movimentos gravitacionais de

massa (escorregamentos, queda de blocos, lajes e corridas de massa), e possibilidade de fluxo de detritos, enxurradas, inundações e alagamentos.

A escolha restrita à análise e ao mapeamento tão somente desses processos do meio físico e sem considerações com as alterações das atividades do homem, fundamenta-se, também, nas orientações do MCid e CPRM. Tiveram por referência o entendimento de que tais processos são dotados de maiores potencialidades de ocorrência e de consequências, estimadas em sua magnitude de perdas e danos, na geração de desastres naturais, mais expressivas comparativamente aos demais processos.

De acordo com Bitar et al. (2014), para os movimentos gravitacionais de massa (deslizamento, rastejo, queda de bloco, corrida de massa) e inundações, os parâmetros descritos em cada classe de suscetibilidade compreendem: relevo, forma das encostas, amplitudes, declividades, litologia, densidade de lineamentos, solos e características específicas dos processos.

Bacias hidrográficas suscetíveis a corridas de massa apresentam atributos físicos que possibilitam, também, a geração de enxurradas. Por outro lado, esta relação não tem correspondência biunívoca, ou seja, nem todas as bacias hidrográficas e respectivos cursos d'água com suscetibilidade ao processo de enxurrada têm atributos que permitam gerar também corridas de massa.

Para enxurradas, os critérios e parâmetros considerados são: unidades de relevo serrano e/ou de morros altos, com amplitudes maiores que 300 metros, em bacias de drenagem com áreas menores que 10 km<sup>2</sup>. Para essa cartografia são estabelecidas, usualmente, unidades geotécnicas com as classes de alta, média e baixa suscetibilidade de ocorrência de cada processo considerado.

#### 4.1.2 Carta de Geotécnica de Aptidão à Urbanização

A Carta de Geotécnica de Aptidão à Urbanização indica medidas preventivas ou corretivas no desenvolvimento de um município, considerando a ocorrência de problemas, potenciais ou existentes, do uso e ocupação do solo, a partir do entendimento dos mecanismos de deflagração dos processos responsáveis pela sua ocorrência.

Esse tipo de cartografia geotécnica considera a relação entre a possibilidade de ocorrência de um dado processo avaliando a magnitude de danos ou implicações sociais e/ou econômicas. Dá continuidade à Carta Geotécnica de Suscetibilidade elaborada anteriormente. Seu resultado reflete a avaliação integrada dos eixos físico-ambiental, jurídico-legal e socioeconômico-organizativo, necessárias legalmente para as áreas destinadas à expansão urbana. Em suma, o agente antrópico é considerado a partir da avaliação das alterações existentes do processo do meio físico pela ocupação e, posteriormente, como o meio irá responder frente a novas solicitações previstas que podem lhe ser impostas.

Mesmo que essa cartografia seja necessária, pela Lei nº 12.608, apenas para áreas indicativas de expansão dos perímetros urbanos, avalia-se como indispensável levarem-se em conta as indicações das melhores situações geoambientais em todo o território para sua expansão e planejamento e gestão. Nessa circunstância, as unidades geoambientais são delimitadas de acordo com as características específicas do meio físico (litologia, geologia e hidrogeologia), do meio biótico (matas, áreas legalmente protegidas) e do meio antrópico (formas de ocupação, atividades existentes e previstas) que estabelecem mudanças no planejamento territorial (BRASIL, 2012).

Suas delimitações e diretrizes precisam ter como referências básicas as características de agrupamentos litológicos estabelecidos por: predominância de comportamento geotécnico; tipos geomorfológicos e suas variações nos padrões de relevo; áreas desfavoráveis do ponto de vista geotécnico e ambiental à ocupação, ou necessitando de estudos e estabelecimento de medidas de engenharia; restrições ou impedimentos determinados pela legislação básica pertinente; e por aspectos sociopolíticos peculiares e relevantes do município.

Considerando a existência restrita de mapeamentos de planialtimetria e estudos temáticos de escalas detalhadas, conforme previsto em Lei, deve-se buscar condições de melhor interpretação local das informações.

Dando busca à obtenção de informações locais em escala de maior detalhe pode-se utilizar, por exemplo, ortofotos e imagens de satélite, com

reinterpretação dos mapas temáticos necessários, e posterior avaliação de campo, de forma a permitir estimativa adequada ao planejamento de terrenos com melhores aptidões para a expansão urbana.

Concebendo desempenhos distintos dos terrenos, compõe subsídios imprescindíveis à elaboração do Plano Diretor, tanto do ponto de vista geotécnico, quanto ambiental. A sistematização das diretrizes de ocupação é apresentada em quadros-legenda.

#### 4.1.3 Carta Geotécnica de Risco

Na sequência, indica-se a elaboração da Carta Geotécnica de Risco, que considera a relação entre a possibilidade de ocorrência de um dado processo avaliando a magnitude de danos ou implicações sociais e/ou econômicas. Caso não advenham danos, a ocorrência é denominada *evento*. Portanto o risco está relacionado, necessariamente, com o uso e ocupação do solo.

A cartografia geotécnica de risco apresenta a distribuição, o tipo e o grau dos riscos, visando, principalmente, à definição de ações preventivas. Essa cartografia atende à Lei da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, a qual estabelece que deva ser competência dos entes federados a adoção de medidas necessárias à redução dos riscos de desastre.

Apesar de ter por enfoque principal as situações de desastre, esta Lei ressalva, em seu art. 2<sup>o</sup>, que a incerteza quanto ao risco de desastre *não constituirá óbice para a adoção das medidas preventivas e mitigadoras da situação de risco* (BRASIL, 2012). Assim sendo, pode-se considerar, na leitura dessa Lei, a abordagem genérica de risco, englobando os desastres.

Ainda conforme a Lei Federal nº 12.608, é competência da União, dentre outras ações, promover estudos referentes às causas e possibilidades de ocorrência de desastres de qualquer origem, sua incidência, extensão e consequência, além de apoiar as demais unidades da organização federal no mapeamento das áreas de risco, nos estudos de identificação de ameaças, suscetibilidades, vulnerabilidades e risco de desastre e nas demais ações de prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação (BRASIL, 2012).

A competência do Estado, além de outros atributos, é identificar e mapear as áreas de risco e realizar estudos de identificação de ameaças,

suscetibilidades e vulnerabilidades, em articulação com a União e os Municípios. Deverá apoiar, sempre que necessário, os municípios no levantamento das áreas de risco, na elaboração dos Planos de Contingência da PNPDEC e na divulgação de protocolos de prevenção e alerta e de ações emergenciais, contendo, no mínimo, a identificação das bacias hidrográficas com situações de risco.

As competências instituídas dos municípios são, dentre outras, a incorporação das ações de proteção e defesa civil no planejamento municipal, identificando e mapeando as áreas de risco, além de promover sua fiscalização impedir novas ocupações nessas áreas. Essas ações deverão constar dentre os elementos da gestão territorial e do planejamento das políticas setoriais.

Da mesma forma, o conteúdo do Plano Diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos Planos de Recursos Hídricos, sendo que a identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas.

O *Office of the United Nations Disasters Relief Co-Ordinator (UNDRO)*, Órgão das Nações Unidas que atua na prevenção de acidentes naturais e tecnológicos, segundo Carvalho, Macedo e Ogura (2007), pauta sua atuação em um modelo de abordagem composto pelas seguintes etapas:

- a) etapa 1 – identificação dos riscos, determinando os processos existentes do meio físico e estimando o grau de probabilidade de ocorrência. Posteriormente, deve ser realizada a segunda etapa;
- b) etapa 2 – análise de risco, detalhando-se a primeira etapa com avaliações quantitativas ou semiquantitativas, analisando e determinando as intervenções necessárias para recuperação das áreas, referentes aos danos e prejuízos socioambientais associados ao risco. Consideram-se tanto as situações atuais como ocupações futuras;
- c) etapa 3 – medidas de prevenção de acidentes, não estruturais e estruturais, específicas para cada tipo de área de risco, constituindo ações, planos e projetos para recuperação das áreas, evitando ou minimizando os problemas encontrados.

Tais etapas podem ser complementadas, se necessário, por planejamento para situações de emergência, integrado por informações públicas e treinamento, atribuindo níveis de risco voltado a situações de emergência, de acordo com sua tipologia, mecanismo, material envolvido, magnitude, velocidade, tempo de duração, trajetória, severidade e poder destrutivo. Em seguida, deverão ser efetivadas medidas referentes a informações públicas, preparação e treinamento da população local, para reagir aos eventos previstos, com monitoramento dos processos de instabilização e instituição de ações para eventuais deslocamentos dos moradores.

O planejamento para situações de emergência, integrado por informações públicas e treinamento, deve ser implantado pela equipe municipal juntamente com a Defesa Civil.

O levantamento inicial de risco (etapa 1) atende à exigência da Lei nº 12.608, com detalhamentos na sequência. Os processos estudados podem ocorrer por influência de condicionantes naturais, antrópicos, ou ambos. As causas destes processos devem ser entendidas, a fim de se controlar e evitar acontecimentos similares (Figura 6).

Figura 6 – Identificação dos riscos por processos naturais ou decorrentes de atividades do homem



*Aceleração de subsidência cárstica pela captação de água subterrânea*



*Aceleração de movimentos gravitacionais de massa pelo fluxo de água proveniente das estradas e disposição de bota-fora nas encostas*



*Ocupação inadequada em terreno silto-argiloso sujeito a recalque*



*Corrída de solo e blocos atingindo edificações construídas em vales sujeitos a esse processo*



*Inundação, erosão e assoreamento decorrentes de ocupação inadequada de loteamentos*



*Inundação e alagamento devido à ocupação em aluviões sem a devida drenagem e terraplenagem*

Fonte: Fotos arquivo IPT.

As condições induzidas são geradas pelas atividades humanas, com ocupação inadequada modificando as formas naturais do relevo composição do solo e da água. Como exemplo têm-se as alterações por meio de: cortes e aterros na construção de moradias/edificações e sistema viário; obras incrementando o escoamento superficial com fluxo concentrado de águas sobre as vertentes e drenagens; assoreamento e contaminação de cursos d'água com solo erodido pela ocupação e remoção da cobertura vegetal, e decorrente de lançamento de entulho, lixo e outros materiais.

Baseado em Carvalho, Macedo e Ogura (2007), a avaliação de dano potencial à ocupação, expressa segundo diferentes graus de risco, são resultantes da probabilidade de ocorrência e das consequências sociais e econômicas, qualificando o risco em Muito Alto (R4), Alto (R3), Médio (R2) e Baixo ou Sem Risco (R1). Usualmente são levadas em conta apenas as condições (R3) e (R4). A determinação dos graus de risco corresponde a critérios de julgamento conforme a avaliação da probabilidade de ocorrência dos processos de instabilização, do tipo deslizamentos em encostas ocupadas, bem como os parâmetros analisados.

O R3 apresenta tanto as condicionantes geoambientais predisponentes, quanto o nível de intervenção no setor, avaliadas qualitativamente com alta potencialidade para o desenvolvimento dos processos. Além disso, observa-se a presença de significativa(s) evidência(s) de instabilidade. Considera-se ainda que, mantidas as condições existentes, é perfeitamente possível a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período de um ano.

O R4 apresenta condicionantes geoambientais predisponentes e o nível de intervenção no setor com muito alta potencialidade para o desenvolvimento dos processos. As evidências de instabilidade são expressivas e estão presentes em grande número e/ou magnitude. É a condição mais crítica. Mantidas as condições existentes, é muito provável a ocorrência de eventos destrutivos durante episódios de chuvas intensas e prolongadas, no período de um ano.

## 4.2 DEFINIÇÃO DE MACROZONAS E PERÍMETRO URBANO

As cartas geotécnicas permitem a elaboração do macrozoneamento do Município, com delimitação das macrozonas e zonas, as quais apresentam formas de ocupação específicas. As respectivas definições, de acordo com o Estatuto da Cidade, devem ser feitas considerando a compatibilidade entre as condições do meio físico, a capacidade da infraestrutura instalada, as necessidades de preservação ambiental e de patrimônio histórico, e as características de uso e ocupação existentes. Para tanto, o macrozoneamento deve conter elementos e parâmetros físicos, urbanos, ambientais e regionais adotados para a organização do município, necessários à definição das linhas estruturadoras do Plano Diretor e ao cumprimento dos objetivos e das diretrizes da política urbana.

O aproveitamento da Carta Geotécnica de Suscetibilidade na definição ou revisão de macrozonas, e também do perímetro urbano, permite uma primeira visão geral do município, porém sem considerar as alterações decorrentes das atividades do homem (BITAR, 2014; IPT, 2016b). Assim sendo, deve ser reanalisada frente às modificações, que podem afetar a estabilidade dos terrenos e a dinâmica de escoamento local.

O macrozoneamento se reporta à Carta Geotécnica de Aptidão à urbanização, que dá continuidade à Carta Geotécnica de Suscetibilidade, elaborada anteriormente, agora envolvendo o agente antrópico, avaliando-se as alterações existentes do processo do meio físico pela ocupação e, posteriormente, como o meio irá responder frente a novas solicitações previstas que podem lhe ser impostas.

Os parâmetros detalhados (qualitativa e quantitativamente), relacionados aos usos permitidos e respectivos índices urbanísticos de parcelamento e ocupação do solo e atinentes com a delimitação e com os critérios de ocupação das macrozonas e zonas, serão determinados em Lei municipal específica, a qual deve guardar relação com a macro-organização estabelecida no Plano Diretor.

Uma proposta de referencial espacial para o uso e a ocupação do solo municipal, em concordância com as estratégias de política urbana, deve

ser resultado da análise de um conjunto de dados técnicos, destacando-se os seguintes (IPT, 2016a):

- a) as restrições à expansão urbana, considerando aspectos do meio físico (áreas desfavoráveis à ocupação do ponto de vista geológico-geotécnico) e as questões legais (Unidades de Conservação – UCs, Áreas de Preservação Permanente – APPs, mananciais, áreas de Mata Atlântica, etc.);
- b) os casos de ocupação irregular (em zona urbana e rural), a fim de verificar a necessidade, ou não, de readequação dos limites do perímetro urbano legalmente instituído, considerando condicionantes geoambientais, questões sociais, de regularização fundiária, de infraestrutura atualmente existente e de existência de vazios urbanos;
- c) as tendências de ocupação, compostas pela análise das áreas ocupadas (urbanas e rurais), seu histórico de evolução, as atividades econômicas em curso e o sistema viário que, conjuntamente, indicam as tendências de crescimento, a aceleração da dinâmica urbana e a indução de assentamentos e usos futuros;
- d) as potencialidades de preservação ambiental e turística, que devem ser exploradas para fins de proteção e conservação, mas também de geração de emprego como fator estratégico de desenvolvimento econômico e social sustentável; e
- e) a interação com municípios circunvizinhos, a fim de evitar incompatibilidades e incentivar a gestão regional, permitindo criar melhores condições e resultados socioeconômicos com a inter-relação dos municípios limítrofes, considerando todos como partes integrantes de uma região.

Esses critérios técnicos podem ser analisados ante duas situações: o caso onde o município não possui essa informação **(1)**; e outro quando já existe macrozoneamento instituído **(2)**.

No caso **(1)**, da inexistência anterior de macrozoneamento municipal, faz-se uma leitura do território para definir diretrizes gerais passíveis de

incorporação no Plano Diretor e principais normas de uso e ocupação do solo estabelecidas por legislação específica. Nesse sentido, deve ter por referência:

- a) as cartografias geotécnicas elaboradas de Suscetibilidade e de Aptidão à Urbanização, a partir da avaliação dos mecanismos de deflagração dos processos responsáveis pela ocorrência de problemas, potenciais ou existentes, do uso e ocupação do solo; e
- b) as ocorrências de eventos (deflagração de processos sem danos), e zonas de risco R3 e R4, que apresentam, respectivamente, condicionantes geoambientais predisponentes e o nível de intervenção no setor com alta e muito alta potencialidade para o desenvolvimento dos processos.

Nas regiões onde ainda não se observa a ocupação do território, se estiverem demarcadas na cartografia geotécnica como unidades geoambientais predominantemente desfavoráveis à ocupação do solo, ou apresentando ocorrência de processos sem danos socioeconômicos (eventos), recomenda-se, na elaboração do macrozoneamento, estabelecer o uso apenas como áreas a proteger (Parque ou Unidade de Conservação) ou como macrozonas destinadas a usos não urbanos, como interesse turístico, ecológico, paisagístico ou de preservação ambiental (IPT, 2016a).

Em áreas ocupadas, deve-se desenvolver estudos com identificação de riscos, determinando os processos existentes do meio físico e estimando o grau de probabilidade de sua ocorrência. Posteriormente, deve ser realizada a segunda etapa, de análise de risco, detalhando-se a identificação anterior com avaliações quantitativas ou semiquantitativa, e determinando as intervenções necessárias para recuperação das áreas, referentes aos danos e prejuízos socioambientais associados ao risco, com rigorosa avaliação geotécnica e/ou hidrológico-hidráulica, priorizando a qualificação urbana e/ou recuperação socioambiental da área, quando possível.

Também em áreas ocupadas em unidades geoambientais predominantemente restritas à ocupação, caso seja necessária a sua ocupação, exigir medidas apoiadas em estudos geotécnicos detalhados, conforme recomendações da Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização,

cujo uso é obrigatório e estabelecido pela Lei Lehmann (BRASIL, 1979, art. 12, § 2º).

No caso (2), de existência de macrozoneamento anterior, deve-se verificar:

- a) os procedimentos anteriores indicados para o macrozoneamento inexistente (1);
- b) em áreas já ocupadas, avaliar eventuais ocorrências tanto de eventos, quanto de zonas de risco com alta e muito alta potencialidade e muito alta potencialidade para o desenvolvimento dos processos (respectivamente, R3 e R4); e
- c) se as ocupações e atividades já fixadas anteriormente localizam-se em terrenos pertencentes às unidades desfavoráveis à ocupação, da Carta de Aptidão à Urbanização, aplicando as recomendações gerais da Carta para esse caso.

Essas condições poderão indicar, em determinados locais, a necessidade de revisão do atual zoneamento relacionada à segurança dos moradores e ao entorno dessas áreas. O zoneamento geoambiental final passará a refletir as necessidades para as áreas destinadas à expansão urbana e rural.

Uma situação comum em que se requer um novo exame cuidadoso são as áreas planas que comumente são indicadas para a ocupação devido à facilidade de construção pela baixa declividade dos terrenos, mas que podem afetar a dinâmica de escoamento local. Nesses casos, a ocupação só deve ser feita somente mediante execução de medidas fundamentadas em rigorosa avaliação hidrológico-hidráulica, pois nas áreas correspondentes a terraços e planícies aluvionares, há possibilidade de influência a inundações e potenciais efeitos negativos decorrentes de intensificações desse processo caso venham a ser habitadas (IPT, 2016a).

Na configuração das zonas e macrozonas devem ser priorizadas, além as restrições apontadas pelas cartas geotécnicas, também a vocação do município, tal como os aspectos geoambientais, que indicam usos compatíveis com as características locais e regionais, bem como a questão da continuidade dos espaços, tanto em área de expansão urbana, quanto rural.

No meio rural, essa continuidade é a garantia da permanência de usos diversos voltados à proteção dos atributos ambientais, ao turismo, ao uso agrosilvopastoril e lazer, funcionando como uma barreira às pressões para a ocupação urbana. Em termos ambientais, a continuidade dos espaços protegidos significa a integridade de corredores de biodiversidade e ecossistemas representativos da fauna e flora do bioma da Mata Atlântica, preservados em áreas extensas e contínuas, inclusive junto aos municípios limítrofes (IPT, 2016a).

No meio urbano, a continuidade se refere à implantação de infraestrutura e de sistemas de transporte, que deve ser feita de forma a permitir a ocupação racional do solo e possibilitar a articulação e integração urbanas ausentes nos espaços fragmentados ou dispersos.

Deve-se priorizar áreas de expansão urbana que configurem espaços sucessivos e que podem se conectar mais facilmente à malha urbana existente, evitando situações fragmentadas e autônomas e facilitando a gestão municipal. A ocupação urbana, quando pulverizada pelo território municipal, pode gerar problemas de gestão relacionados ao fornecimento de infraestrutura, fiscalização e ampliação de serviços básicos à população, fato que pode ameaçar a segurança individual e coletiva dos moradores.

A abordagem geoambiental é fundamental nesse processo de planejamento territorial municipal, mas a diversidade da condição estrutural dos municípios em adequar-se à PNPDEC, de forma prática no uso das cartas geotécnicas, também deve ser considerada. A informação gerada deve ser passada de forma clara, tanto para os gestores públicos, quanto para a população, para que as Cartas tenham significado prático na gestão municipal e contribuam efetivamente para a não geração de novas áreas de risco.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

As diretrizes da PNPDEC, estabelecida pela Lei Federal nº 12.608/2012, contempla as ações de mapeamento entre seus fundamentos e prevê sua integração às demais políticas setoriais, como as de ordenamento territorial, desenvolvimento urbano e meio ambiente, visando à promoção do desenvolvimento sustentável no País. Entre as mudanças

regulatórias introduzidas pela PNPDEC, o trabalho abordou as alterações no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) e da Lei Lehmann (Lei Federal nº 6.766/1979). Essa nova legislação define que o PDM deve conter o mapeamento das áreas suscetíveis (cujo produto deve ser a Carta de Suscetibilidade), além de requerer que a identificação e o mapeamento de áreas de risco levem em conta as cartas geotécnicas. No caso do Estado de São Paulo, de acordo com a Constituição Estadual em vigor, todos os municípios estão obrigados a elaborar o PDM e, para tanto, em razão da PNPDEC e do Estatuto da Cidade, devem considerar as diretrizes contidas nas cartas geotécnicas correspondentes. Na Lei Lehmann, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano, a PNPDEC introduziu novo dispositivo que vincula a aprovação de novos projetos de parcelamento do solo (loteamento e/ou desmembramento) ao atendimento dos requisitos contidos na carta geotécnica. A PNPDEC trouxe, portanto, grande inovação ao destacar a importância dos municípios orientarem o crescimento e a expansão urbana de forma a evitar a edificação em áreas desfavoráveis do ponto de vista geotécnico, prevenindo a ocorrência de desastres.

As cartas geotécnicas são resultado da integração de dados e informações sobre características geotécnicas dos terrenos em uma determinada área, fornecendo o resultado de análises acerca das prováveis interações entre o meio físico e as atividades humanas relacionadas ao processo de uso e ocupação do solo. Ante a variedade de tipos de mapeamento aplicáveis, a elaboração do modelo deve ser iniciada pela definição exata do tipo de zoneamento pretendido, o qual vai indicar o tipo de carta geotécnica a ser elaborada (Carta de Suscetibilidade, de Aptidão à Urbanização ou de Risco).

Especificamente na configuração das zonas e macrozonas de um PDM, as indicações das cartas geotécnicas e os resultados da identificação de perigos e da estimativa de riscos podem indicar tanto as zonas onde é recomendado o uso apenas como áreas a proteger (Parque ou Unidade de Conservação) ou destinadas a usos não urbanos, como interesse turístico, ecológico, paisagístico ou de preservação ambiental; quanto à necessidade de revisão do atual zoneamento, particularmente nos casos onde possam

ocorrer consequências negativas em relação à segurança dos moradores, em razão de possíveis eventos chuvosos de alta intensidade.

Nesse processo, além das restrições e dos aspectos do meio físico apontados pelas cartas geotécnicas, deve ser considerada, também, a vocação do município, buscando-se usos compatíveis com as características locais e regionais, respeitando os critérios geotécnicos e ambientais; bem como a questão da continuidade dos espaços. É fundamental definir áreas de expansão urbana que configurem espaços contínuos e que podem se conectar mais facilmente à malha urbana existente, evitando situações fragmentadas e autônomas e facilitando a gestão municipal.

Deve-se destacar, também, a aplicação das cartas geotécnicas para fins educativos de forma a evitar que o conteúdo não seja meramente informado ao gestor, mas que seus conceitos e aplicações sejam explorados na concepção de educação transformadora, com explicitação de papéis e poderes, por meio da comunicação em um processo dialógico. Para a população, podem ser utilizadas em ações de educação ambiental e de avaliação e prevenção de situações de risco, elaborando Planos e Programas que possam orientar o poder público na implantação de medidas de prevenção de desastres, com a participação da comunidade.

Assim, a abordagem geoambiental auxilia os gestores municipais na elaboração e implementação de instrumentos para concretizar uma estrutura urbana de qualidade, coesa, diversificada e que possibilite a sua resiliência perante as consequências de possíveis eventos de alta severidade, conforme preconiza a PNPDEC.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº 6.766*, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L6766.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: DOU, 2001. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BRASIL. *Lei nº 12.608*, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil – PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil – SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil – CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências.

Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12608.htm)>. Acesso em: 22 fev. 2017.

BITAR, O. Y. (coord.) et al. *Cartas de suscetibilidade a movimentos gravitacionais de massa e inundações*: 1:25.000: Nota Técnica Explicativa. São Paulo: IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo; Brasília, DF: CPRM – Serviço Geológico do Brasil, 2014. (Publicação IPT, 3 016 – livro eletrônico).

CARVALHO, C. S.; MACEDO, E. S. de; OGURA, A. T. (org.). *Mapeamento de riscos em encostas e margem de rios*. Brasília: Ministério das Cidades; São Paulo: IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo, 2007. 176 p.

FREITAS, C. G. L. de. *Cartografia geotécnica de planejamento e gestão territorial*: proposta teórica e metodológica. 2000. 230 f. Tese (Doutorado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2000.

\_\_\_\_\_. (coord.) et al. *Planos diretores municipais*: integração regional estratégica. Porto Alegre: ANTAC, 2007. 184 p. il. (Coleção Habitare, 7).

\_\_\_\_\_. *Fotos de campo (2011) de aulas de mestrado Profissional*. São Paulo: IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas, CENATEC – Centro de Aperfeiçoamento Tecnológico.

\_\_\_\_\_. ; CAMPANHA, V. A.; TERRELL, D. Requisitos essenciais para o planejamento municipal. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE CARTOGRAFIA GEOTÉCNICA E GEOAMBIENTAL, 9., 2015, Cuiabá. *Anais...* São Paulo: ABGE, 2015.

IPT – INSTITUTO DE PESQUISAS TECNOLÓGICAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. *Elaboração da carta geotécnica de aptidão à urbanização de Praia Grande, SP*. Relatório Parcial. São Paulo: IPT, 2016a. (Relatório Técnico 148.325-205).

\_\_\_\_\_. *Elaboração da carta geotécnica de planejamento e gestão territorial do município de Caieiras, SP*. São Paulo: IPT, 2012. (Relatório Técnico 59.214).

\_\_\_\_\_. *Guia cartas geotécnicas* – orientações básicas aos municípios. São Paulo: IPT, 2015. (IPT Publicação, 3 022). Disponível em: <[http://www.ipt.br/centros\\_tecnologicos/CTGeo/laboratorios\\_e\\_sessoes/43-laboratorio\\_de\\_recursos\\_hidricos\\_e\\_avaliacao\\_geoambiental\\_labgeo.htm](http://www.ipt.br/centros_tecnologicos/CTGeo/laboratorios_e_sessoes/43-laboratorio_de_recursos_hidricos_e_avaliacao_geoambiental_labgeo.htm)>. Acesso em: 12 set. 2016.

\_\_\_\_\_. *Subsídios para o plano diretor municipal de Monteiro Lobato, SP, incluindo análise de risco geológico-geotécnico do Bairro dos Souza*s. São Paulo: IPT, 2016b. (Relatório Técnico, 145.147-205).

SÃO PAULO. *Constituição Estadual*, 5 de outubro de 1989. Disponível em:

<<http://www.legislacao.sp.gov.br/legislacao/dg280202.nsf/a2dc3f553380ee0f83256cfb00501463/46e2576658b1c52903256d63004f305a?OpenDocument>>. Acesso em: 22 fev. 2017.

## Capítulo 5

# IDENTIFICAÇÃO E CLASSIFICAÇÃO DE VAZIOS URBANOS PARA FINS DO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE: ESTUDO DE CASO DA CIDADE DE SÃO CARLOS/SP

*Luciana Márcia Gonçalves<sup>19</sup>; Yanayne Benetti Barbosa<sup>20</sup>;  
Rochele Amorim Ribeiro<sup>21</sup>*

Vazios urbanos são áreas do território urbanizado que não cumprem a função social da cidade e da propriedade. Locais em que se agravam tal situação são “vazios” em zonas urbanas não ocupados ou subutilizados, com disponibilidade de infraestrutura. Dessa forma, tais áreas não atendem aos princípios constitucionais nem mesmo ao interesse público. O Estatuto da Cidade estabeleceu instrumentos para orientar o crescimento físico e o desenvolvimento das cidades coibindo tais ocorrências, principalmente se é fruto da especulação imobiliária. Tais instrumentos são regulamentados pelos Planos Diretores municipais, que pressupõem o diagnóstico dos tipos de vazios urbanos a fim de aplicar os instrumentos pertinentes para a correta ocupação. Por meio dessas premissas, este artigo contribui para compreensão e análise dos vazios urbanos existentes na cidade de São Carlos/SP, caracterizando e qualificando as principais glebas, fruto da especulação imobiliária local a fim de orientar procedimentos de ocupação compulsória. Este estudo auxilia no suporte às políticas urbanas de combate aos vazios na cidade de São Carlos principalmente nas discussões de revisão do Plano Diretor e aplicação do IPTU progressivo no tempo.

---

<sup>19</sup> Doutor em Planejamento Urbano, docente (DECiv/UFSCar). E-mail: lucianamg@ufscar.br

<sup>20</sup> Mestre em Engenharia Urbana, doutoranda Eng. Urbana (UFSCar). E-mail: yanayne@gmail.com

<sup>21</sup> Doutor em Engenharia de Transportes, docente (DECiv/UFSCar). E-mail: rochele@ufscar.br

## 1 INTRODUÇÃO E CONCEITOS

Planejamento urbano e gestão do território são imprescindíveis para que haja um diálogo entre o setor público e o privado, visando à minimização dos impactos socioambientais e o bem-estar público. Por isso, a regulamentação sobre a propriedade privada se faz necessária e prioritária do ponto de vista do coletivo.

O crescimento horizontal desigual nas cidades evidencia a necessidade de regulamentação e gestão dos espaços urbanizáveis e de preservação pelo poder público. A Constituição brasileira, nos arts. 182 e 183, trata da política de desenvolvimento urbano e da função social da propriedade, mas é a Lei Federal nº 10.251 de 2001, chamada de Estatuto da Cidade que estabelece os instrumentos jurídico-urbanísticos (BRASIL, 2005). Tais instrumentos são regulamentados pelos Planos Diretores municipais visando à aplicação nas diferentes realidades municipais existentes no país. O Plano Diretor descrito em Brasil (2005), é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, está na Constituição, que tem a obrigatoriedade de ser efetivado nos municípios: (1) com mais de vinte mil habitantes, ou (2) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, ou (3) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, ou (4) integrantes de áreas de especial interesse turístico inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

O crescimento horizontal das cidades ocorre à medida que há expansão do tecido urbano sobre os espaços rurais através da criação de novos loteamentos ou pelo adensamento ou intensificação do uso de espaços já parcelados da cidade, como apontado por Nascente e Ferreira (2007), sendo os seus limites determinados pelos Planos Diretores municipais. Planejar esse crescimento é imprescindível, sendo necessário consultar órgãos públicos competentes para que haja uma interação entre a iniciativa privada e o poder público, visando à minimização dos impactos socioambientais e o bem-estar público. Catanoe (2002) aborda que o

planejamento é imprescindível na orientação do desenvolvimento de uma região, fornecendo os subsídios necessários ao manejo ambiental, visando a melhorar as condições de vida da população. Conforme aponta Villaça (2001), a partir do momento em que se obtém informações sobre a cidade, é possível realizar um planejamento urbano mais eficaz, à medida que possibilita apontar os locais que devem ser ocupados, procurando inibir a especulação imobiliária destinando terrenos para usos apropriados.

Para melhor orientar o crescimento e o desenvolvimento das cidades brasileiras de acordo com Brasil (2005), o Estatuto da Cidade regulamentou vários instrumentos a serem adotados pelos Planos Diretores. Por pressuposto, este documento tem a responsabilidade de diagnosticar problemas, localizá-los, identificá-los e caracterizá-los a fim de propor corretos instrumentos para sua solução. Dessa forma o Plano Diretor deve identificar as áreas caracterizadas como vazios urbanos e definir diretrizes para sua ocupação, tendo em vista que vazios urbanos apesar de serem áreas não edificadas, resultam do trabalho social em seu entorno (público ou privado), ou seja, são resultantes da produção da cidade (GONÇALVES, 2005).

Neste capítulo adotaremos como definição para os vazios urbanos toda área parcelada ou não parcelada localizada em meio à malha urbana consolidada, sendo subutilizada ou desocupada. O Plano Diretor torna-se corresponsável pelo combate aos vazios urbanos e especulação imobiliária, uma vez que regulamenta o uso de instrumentos como: parcelamento, edificação ou utilização compulsória, IPTU progressivo no tempo, preempção, outorga onerosa do direito de construir e transferência de potencial construtivo.

Planos Diretores podem utilizar como unidade de planejamento, o macrozoneamento, visando a reconhecer padrões de uso e ocupação do solo entre outros, através do conhecimento da realidade local, dados geomorfológicos, dados relativos à infraestrutura, caracterização do uso e ocupação do solo e preço da terra. Depois de delimitado, o macrozoneamento permite redefinir áreas de vocação residencial, industrial, comércio e serviços, equipamentos públicos e ainda indicar áreas

de interesse de uso ou onde se pretende coibir, incentivar ou qualificar a ocupação.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo vai definir funções e estabelecer regras no macrozoneamento, ou seja, onde serão os locais para ocupação, qual o padrão construtivo, qual a densidade habitacional e quais as atividades permitidas (comércio, moradias, serviços, indústrias). Outro item a ser considerado são aqueles relativos aos casos de Projetos Especiais e a possibilidade de utilização da outorga onerosa do direito de construir.

## **2 ESTUDO DE CASO – CIDADE DE SÃO CARLOS (SP)**

O estudo de caso apresentado neste capítulo destaca as possibilidades de uso dos vazios urbanos mapeados na cidade de São Carlos (SP) a fim de cumprir sua função social conforme diretrizes previstas no Plano Diretor de São Carlos (SÃO CARLOS, 2005). O objetivo é analisar e localizar os vazios urbanos através de tecnologias de geoprocessamento para melhor planejar a aplicabilidade dos instrumentos. Como resultado, delimitaram-se as áreas ociosas ou subutilizadas no perímetro urbano que se configuram como vazios urbanos especulativos.

Este estudo foi sistematizado nas seguintes etapas: (1) levantamento de dados cartográficos e do Plano Diretor de São Carlos (São Carlos, 2005); (2) localização e identificação dos vazios; (3) classificação e análise dos vazios quanto às suas características; (4) estudo dos vazios por zonas conforme diretrizes de uso e ocupação do solo previsto no Plano Diretor. Essas etapas foram desenvolvidas com o auxílio de um Sistema de Informação Geográfica (SIG), que usou dados vetorizados fornecidos pela prefeitura de São Carlos, bem como imagens de satélite atualizadas.

## **3 ANÁLISE DOS VAZIOS URBANOS**

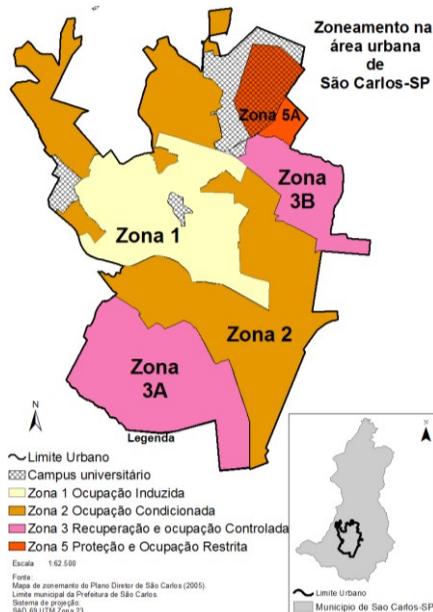
Segundo o art. 18 do Plano Diretor de São Carlos (São Carlos, 2005) abordam as normas de zoneamento como estratégia da política urbana no qual consistem no estabelecimento de zonas com características semelhantes, do ponto de vista físico e socioespacial, com o propósito de favorecer a implantação tanto dos instrumentos de ordenamento e controle

urbano quanto de áreas de especial interesse. Neste trabalho foi usada como unidade de análise a delimitação do zoneamento. Na Figura 1 estão representadas as zonas que foram usadas como unidade de análise: Zona 1: ocupação induzida; Zona 2: ocupação condicionada; Zona 3: recuperação e ocupação controlada, e a Zona 5: proteção e ocupação restrita, a qual está parcialmente inserida no perímetro urbano.

Para a análise dos vazios foi adotada a seguinte classificação:

- T1: Áreas livres ou *non aedificandi*: áreas públicas, áreas institucionais, sistema de recreio, APPs municipais, bens dominicais, faixa de proteção;  
 T2: áreas com restrições urbanísticas;  
 T3: vazios parcelados (loteamentos não ocupados);  
 T4: vazios não parcelados (glebas);  
 T5: maciços verdes.

Figura 1 – Zoneamento urbano



Fonte: Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016).

Os vazios foram delimitados por meio do estudo das feições de uma imagem de satélite do perímetro urbano, considerando somente áreas de dimensões superiores a dez mil metros quadrados. Este limite mínimo de área foi definido devido à aplicabilidade da maioria dos instrumentos urbanísticos que definem a possibilidade de operacionalidade a partir de dez mil metros quadrados, inclusive São Carlos.

A seguir, foram caracterizados os resultados por zona urbana, a fim de identificar os vazios urbanos e visualizá-los pelo perfil de ocupação existente no entorno e os usos previstos pelo zoneamento de uso e ocupação do solo definidos no Plano Diretor.

### 3.1 VAZIOS RELATIVOS À ZONA 1 (ZONA DE OCUPAÇÃO INDUZIDA)

A Zona 1 trata-se da área central da cidade, com as melhores condições de infraestrutura, suas características, segundo o art. 25 do Plano Diretor em São Carlos (SÃO CARLOS, 2005): são áreas de uso misto, com predominância de comércio e serviços, em detrimento de uso habitacional; concentração de população de alta renda, com predominância de população idosa; concentração de imóveis de interesse histórico e cultural. Esta zona está inteiramente contida em faixa localizada entre as barreiras da mobilidade urbana formadas pela ferrovia da Rede Ferroviária Federal e da Rodovia estadual Washington Luiz (SP 310) (SÃO CARLOS, 2005).

A fim de promover a ocupação desta Zona 1 faz-se necessário seguir as diretrizes definidas no art. 26 do Plano Diretor de São Carlos (SÃO CARLOS, 2005), que são: garantir a diversidade de usos, em especial o uso habitacional, restringindo os conflitos de vizinhança; equacionar os conflitos de uso; preservar a diversidade social; destinar áreas com infraestruturas para uso de habitação popular; incrementar o adensamento; promover a ocupação de glebas e lotes vazios e de imóveis vagos e subutilizados; promover a preservação do patrimônio histórico e arquitetônico urbano; respeitar os usos consolidados; promover o controle da permeabilidade do solo; estabelecer que os novos parcelamentos garantam o provimento da infraestrutura de acordo com o impacto que sua implantação acarrete nas imediações, além das exigências de gabaritos e ocupação previstas na

legislação que trata do parcelamento do solo (SÃO CARLOS, 2005). Na identificação e classificação realizada na Zona 1, localizam-se diversas dimensões de vazios não ocupados ou subutilizados na classe T3. Além dessas, na identificação de vazios não ocupados ou subutilizados na classe T4, foram identificadas grandes áreas próximas à área de urbanização consolidada, que dispõem de toda infraestrutura.

Mensurando as informações dos vazios na Zona 1, busca-se demonstrar no Gráfico 1 quantos polígonos foram encontrados divididos em faixa por metragem, destacando os vazios T3 e T4, caracterizados por vazios especulativos e alvo de políticas de ocupação e parcelamento compulsórios. Nota-se pelo Gráfico 1 que na Zona 1 a grande maioria dos vazios trata-se de glebas ainda não parceladas e de dimensões variadas. Para visualização dos vazios classificados, foi demonstrado na Figura 2 a delimitação dos espaços públicos conforme mapas da Prefeitura sobre áreas públicas, identificados e classificados como T1 e T2.

Gráfico 1 – Vazios x Dimensões por tipo

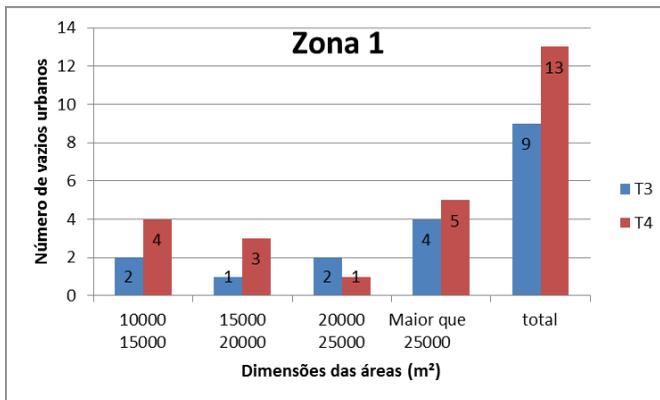
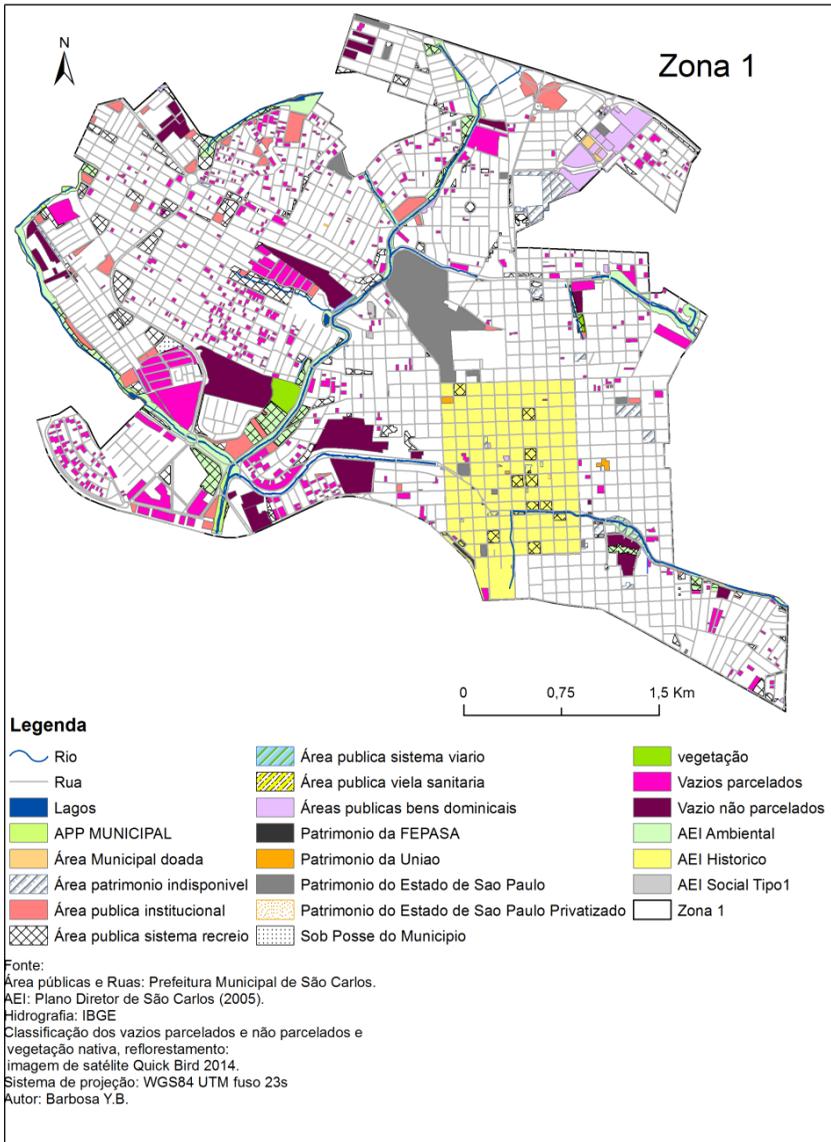


Figura 2 – Vazios urbanos na Zona 1.



Fonte: Autores.

### 3.2 ZONA 2 – ZONA DE OCUPAÇÃO CONDICIONADA

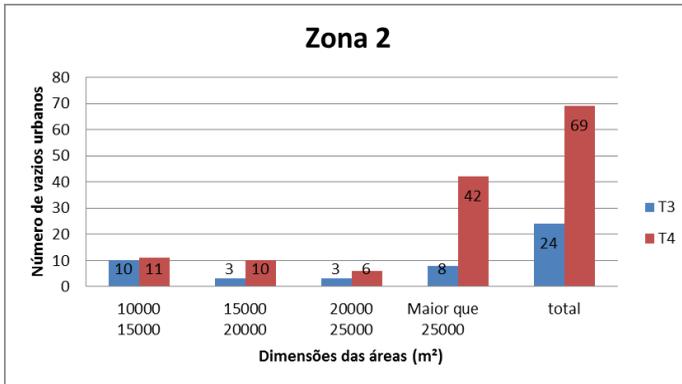
A Zona 2 situa-se no entorno da área central, é uma área com predominância de uso misto e tem uma diversidade de padrão ocupacional como aborda Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016). Esta zona tem as seguintes características segundo o art. 28 do Plano Diretor São Carlos (SÃO CARLOS, 2005): fragmentação e descontinuidade do sistema viário; presença de áreas com carência de infraestrutura de drenagem; ocorrência de bolsões com deficiência de áreas públicas ou de equipamentos públicos; ocorrência de bairros que exigem a transposição das barreiras da mobilidade urbana em razão da ferrovia da Rede Ferroviária Federal e da Rodovia Washington Luiz – SP 310; ocorrência de loteamentos irregulares, com característica de uso misto consolidado, com previsão de regularização por meio de outorga onerosa de alteração de uso do solo.

Para ocupação das áreas da Zona 2 devem ser seguidas as seguintes diretrizes segundo o art. 29 do Plano Diretor em São Carlos (SÃO CARLOS, 2005): prover as áreas de infraestruturas para uso de habitação popular; garantir a diversidade de uso e de padrão social; equacionar conflitos de uso e ocupação do solo; adequar as transposições da ferrovia e da Rodovia Washington Luiz – SP 310; adequar o sistema viário urbano nas regiões de morfologia fragmentada; adequar o sistema de drenagem; respeitar os usos consolidados; promover as medidas necessárias para assegurar as condições urbanísticas e ambientais adequadas visando a consolidar distritos industriais e estabelecer que os novos parcelamentos garantam o provimento da infraestrutura de acordo com o impacto que sua implantação acarrete nas imediações, além de promover o adensamento nos eixos mais bem infraestruturados de São Carlos (2005).

A Zona 2 possui a maior extensão territorial definida dentro do perímetro urbano: é bem especializada, abrangendo áreas urbanizadas em todas as direções da cidade, especialmente a sudeste. Tão importante quanto quantificá-las e qualificá-las é a necessidade de espacializá-las, principalmente frente à quantidade e à especificidade dos vazios das classes T3 e T4. A Zona 2 não engloba nenhum dos 3 *campi* universitários da cidade, encontra-se nela as Áreas de Especiais Interesses (AEIs) do tipo ambiental,

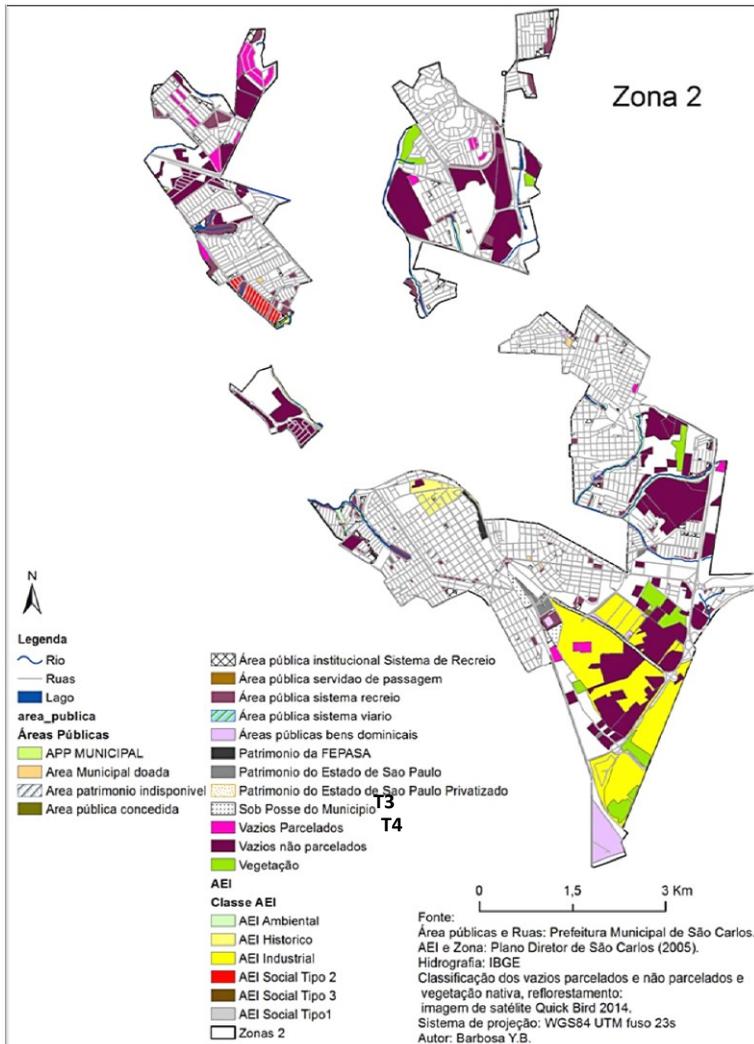
histórica, industrial e AEIS sociais. Esta zona também possui classes de vazios ambientais T1 e T2 espalhadas por toda a zona. A Figura 3 demonstra a espacialização gerada pelas áreas livres e vazios da Zona 2.

Gráfico 2: Vazios x Dimensões por tipo



O Gráfico 2 evidencia que na Zona 2, zona de ocupação condicionada da cidade, a maioria das áreas disponíveis são glebas, ou seja trata-se de vazios ainda não parcelados e de dimensões acima de vinte e cinco mil metros quadrados. Tal disponibilidade de áreas em zona de grande interesse imobiliário reforça a necessidade de regulamentação urbanística e incentiva à ocupação, concentra a maior proporção de área com infraestrutura inserida em território urbanizado.

Figura 3 – Vazios urbanos na Zona 2



Fonte: Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016).

### 3.3 ZONA 3 – ZONA DE RECUPERAÇÃO E OCUPAÇÃO CONTROLADA

A Zona 3 caracteriza-se por ser a menor das 3 zonas apresentadas até agora dentro do perímetro urbano. Trata-se de áreas de baixa densidade e distribuída em duas áreas distintas. Nesta zona encontram-se as classes de vazios ambientais do Tipo 1 (áreas *non-aedificandi*) e classes de vazios institucionais do Tipo 2 (áreas com restrições urbanísticas) dispersas nas duas subzonas.

A Zona 3 está dividida em duas regiões da cidade – Zona 3A e Zona 3B, divididas em função de características diferentes em suas fragilidades social e ambiental. As características da Zona 3A, segundo o art. 32 do Plano Diretor São Carlos (SÃO CARLOS, 2005), são: encostas com alta declividade; solo suscetível a erosões com córregos assoreados; infraestrutura precária; parcelamentos irregulares localizados nas proximidades de encostas de alta declividade; parcelamentos irregulares localizados em áreas isoladas com precariedade de interligação viária com a malha urbana consolidada; concentração da população de baixa renda, evidenciando a problemática na ocupação e a não prioridade ou controle na sua ocupação.

Já as características da Zona 3B, segundo o art. 34 do Plano Diretor em São Carlos (SÃO CARLOS, 2005) são: localização em área de proteção e recuperação do manancial de captação superficial do Córrego do Monjolinho; dificuldade de acesso em função da barreira formada pela Rodovia Washington Luiz – SP 310; loteamentos com precariedade no sistema de drenagem; carência de equipamentos públicos; ocorrência de loteamentos com uso misto consolidado ferindo o disposto nos contratos de loteamentos a serem regularizados por meio de outorga onerosa de alteração de uso do solo. Evidenciam-se aqui também a descontinuidade da infraestrutura urbana e a previsão de controle na ocupação a fim de evitar agravamentos da atual situação e coibir novos assentamentos em áreas impróprias. Trata-se, portanto de vazios urbanos sem prioridade de ocupação.

O art. 33 do Plano Diretor São Carlos (SÃO CARLOS, 2005): referente à Zona 3A trata da recuperação urbana, social e ambiental desta zona além da garantia da diversidade de usos para atrair comércio, serviços e atividades que gerem trabalho e renda; prevê a definição de parâmetros urbanísticos

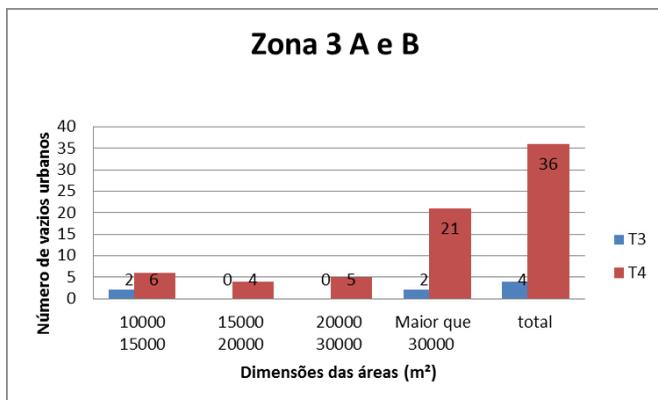
que sejam compatíveis com as características mencionadas além das medidas necessárias para assegurar as condições ambientais e urbanísticas adequadas voltadas à consolidação do Centro Empresarial de Alta Tecnologia e instituir as Áreas Especiais de Interesse Social.

As diretrizes para Zona 3B, segundo o art. 35 do Plano Diretor São Carlos (SÃO CARLOS, 2005) são: restringir a ocupação da região como eixo de expansão; regulamentar e disciplinar o uso e a ocupação do solo para proteção do manancial superficial; viabilizar a construção das vias marginais à Rodovia Estadual; Instituir como AEI Social a área do “Conjunto Habitacional Amstalden”; instituir como AEI Ambiental a área do “Conjunto Habitacional Amstalden” localizada entre a área parcelada e o Córrego do Monjolinho além de implementar a legislação específica de proteção dos mananciais de águas superficiais.

As diretrizes para esta zona baseiam-se nas orientações e caracterizações do Plano Diretor. A identificação, localização e classificação dos tipos de vazios urbanos resultam na localização das classes do Tipo 3 (vazios urbanos parcelados) e do Tipo 4 (vazios urbanos não parcelados). Na Zona 3A entre os vazios da classe do Tipo 3 foram identificados 2 polígonos, sendo que seu maior polígono possui cento e setenta e seis mil metros quadrados. Na Zona 3B foram encontrados dois polígonos de vazios acima de dez mil metros quadrados para a classe do Tipo 3.

Para classe do Tipo 4 foram encontrados 36 polígonos. Essas áreas, ainda não parceladas, requerem controle e cuidados especiais além de investimentos em infraestrutura caracterizando-se, portanto, nas áreas de menor incentivo à ocupação e, em alguns casos, existem indicativos de proibição de ocupação, conforme leitura geotécnica e geológica apresentada pelo Plano Diretor.

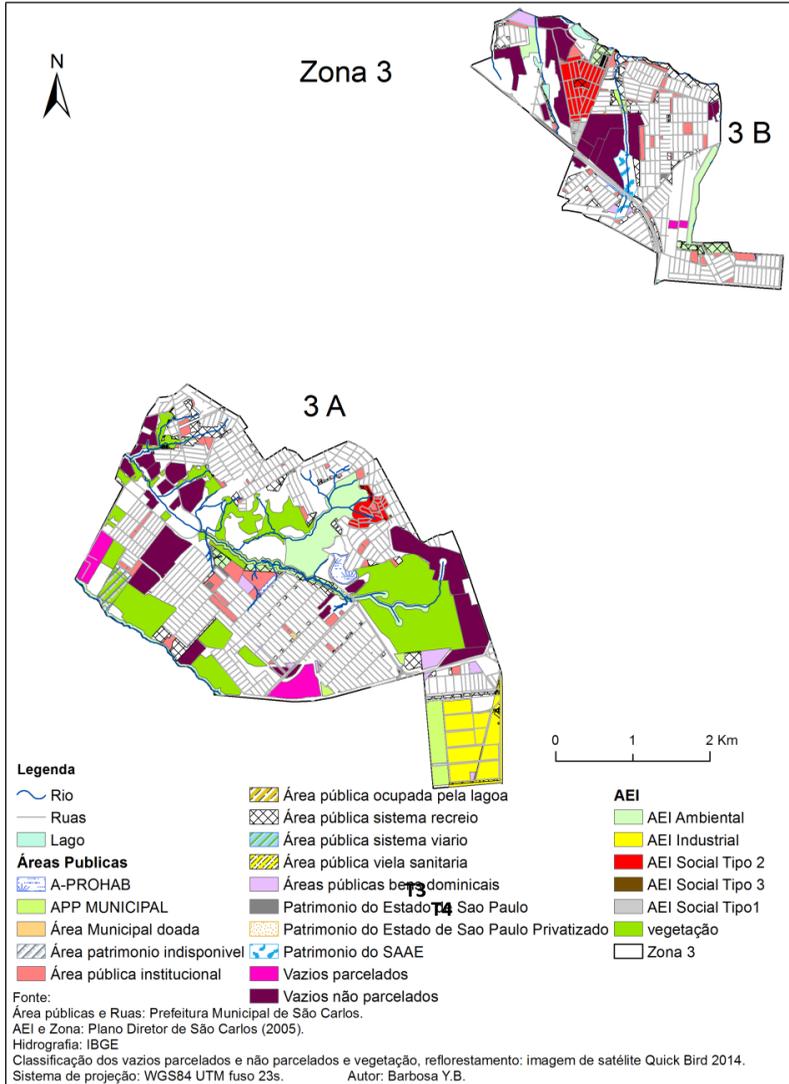
Gráfico 3 – Vazios x Dimensões por tipo



Nota-se pelo Gráfico 3 que na Zona 3 (agrupando 3A e 3B), denominada Zona de Recuperação e Ocupação Controlada, como o próprio nome evidencia, não incentiva novas ocupações e parcelamentos. Praticamente inexistem loteamentos implantados e disponíveis, exceto lotes (que não foram mapeados neste trabalho). A tabela demonstra que a maioria das áreas urbanas não ocupadas desta zona constitui-se em grandes glebas cujos controles definidos pelo Plano Diretor esperam impedir novos parcelamentos e ocupações.

Para melhor visualizar e localizar os tipos de vazios nas classes T3 e T4 na Zona 3, a Figura 4 apresenta a espacialização dos vazios e a classificação adotada.

Figura 4 – Vazios urbanos nas Zonas 3A e 3B



Fonte: Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016).

### 3.4 ZONA 5 – PROTEÇÃO E OCUPAÇÃO RESTRITA

Esta zona é dividida em duas partes: 5A e 5B, sendo que sua maior área situa-se na área rural (não avaliada neste trabalho). As características da Zona 5A, segundo o art. 43 do Plano Diretor em São Carlos (SÃO CARLOS, 2005), são: proteção e ocupação restrita, caracterizadas por serem áreas de proteção e recuperação dos mananciais, de nascentes do córrego do Gregório e parte da Área de Proteção Ambiental (APA) do Corumbataí. Na Zona 5A encontram-se inseridas as Áreas de Especiais Interesses (AEI) do tipo Ambiental. Foram localizados e destacados os seguintes usos: área de reflorestamento, mata nativa, rios, *campus* universitário e a classe de T4 (vazios urbanos não parcelados).

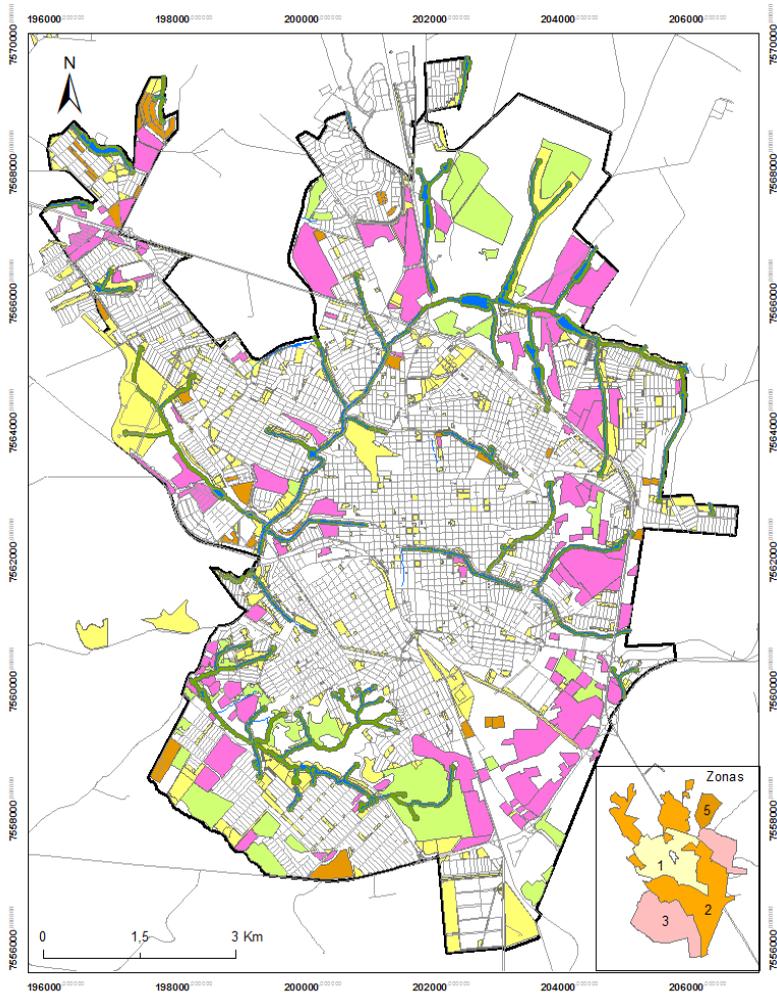
## 4 CONCLUSÃO

Neste trabalho buscou-se olhar para os vazios urbanos como uma oportunidade para criar espaços sustentáveis, tendo em vista que sua ocupação pode promover e deve cumprir a função social da propriedade urbana. Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016) identificaram e classificaram na cidade de São Carlos, os vazios na área urbana, que podem recriar vários espaços urbanos e atingir os objetivos específicos definidos pelo Plano Diretor de São Carlos em 2005 e garantir a sustentabilidade urbana.

Por fim, os resultados obtidos evidenciam as seguintes situações, em consonância com as prerrogativas de ocupação do Plano Diretor e demais legislações urbanísticas e ambientais as quais a cidade está submetida.

Quanto à Zona 1 – Zona de Ocupação Induzida, esta porção territorial encontra-se submetida aos instrumentos de ocupação e parcelamento compulsórios, os vazios urbanos classificados apresentaram maior incidência no T4 (vazios urbanos não parcelados) caracterizados por glebas, porém com metragens menores que as encontradas nas Zonas 1 e 3.

Figura 5: Vazios urbanos de São Carlos com base na imagem de 2014



### Vazios Urbanos de São Carlos

**Legenda**

- Rios
- Lagos
- Ruas
- Classe 1 APP
- Classe 2 Áreas públicas
- Classe 3 Vazios urbanos parcelados
- Classe 4 Vazios urbanos não parcelados
- Classe 5 Madiços verdes
- Perímetro Urbano

Fonte:  
 Áreas públicas e Ruas: Prefeitura Municipal de São Carlos.  
 Hidrografia: IBGE  
 Classificação dos vazios parcelados e não parcelados e vegetação, reflorestamento: imagem de satélite Quick Bird 2014.  
 Sistema de projeção: WGS84 UTM fuso 23s  
 Autor: Barbosa Y.B.

Fonte: Barbosa, Gonçalves e Lollo (2016).

Quanto à Zona 2, que se trata da Zona de Ocupação Condicionada, o levantamento demonstrou inúmeras áreas acima de dez mil metros quadrados nas classes T3 e T4. Para a classe T3 foram identificadas dez áreas já loteadas entre dez e quinze mil metros quadrados, porém ainda sem ocupação. Na faixa acima de vinte e cinco mil metros quadrados, foram levantadas oito áreas. Na classe T4 foi identificado um valor expressivo de 42 áreas acima de vinte e cinco mil metros quadrados, revelando-se o maior número de polígonos de vazios da cidade. Evidenciando a potencialidade da zona em receber novos investimentos e ou parcelamentos nas valorizadas áreas.

Concluindo, foi identificada uma grande quantidade de áreas parceladas e a parcelar em áreas totalmente providas de infraestrutura, significando grande disponibilidade de áreas em Zona Ocupação Condicionada, estudos apontam para a reserva especulativa de tais vazios, que aguardam valorização no mercado imobiliário enquanto áreas mais distantes são parceladas e ocupadas imediatamente; porém, tais afirmações só poderão ser concluídas após novos estudos e séries históricas da evolução desses vazios.

Quanto à Zona 3 – Zona de Recuperação e Ocupação Controlada, foram identificadas na classe T3 (vazios loteados) quatro unidades, sendo duas na faixa de dez a quinze mil metros quadrados e duas para faixa acima de trinta mil metros quadrados. Na classe T4 (glebas) o resultado, em números, foi mais expressivo uma vez que possuem seis glebas na faixa de dez a quinze mil metros quadrados e 21 glebas na faixa acima de trinta mil metros quadrados, caracterizando essa zona como ocupação dispersa, resultante da especulação, mas também, e principalmente, pelos impedimentos ambientais, geológicos e topográficos.

Para a Zona 5 – Proteção e Ocupação Restrita, os vazios encontrados são da classe T4 (vazios urbanos não parcelados) onde foram identificados quatro polígonos, sendo que o maior deles possui uma área de 325 mil metros quadrados. Nesta Zona as áreas não estão sujeitas a parcelamentos ou políticas de ocupação, ao contrário, procuram garantir proteção e preservação, motivo pelo qual não nos aprofundamos em sua análise e possibilidades de uso e ocupação.

Os resultados apresentados reforçam a necessidade de políticas urbanas para combater a permanência de vazios urbanos e prever ocupações sustentáveis, pois a localização desses vazios evidenciam seus impactos no custo da urbanização e na distribuição da infraestrutura em solo rarefeito e ocupação espalhada. Evidenciam ocupação de zonas periféricas mesmo existindo áreas disponíveis para urbanização e lotes com infraestrutura em zonas centrais. O espraiamento da ocupação cria demandas de infraestrutura e favorece a segregação socioespacial.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. *Lei nº 10.257/2001*. Estatuto da Cidade: Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005. 273 p.
- BARBOSA, Y. B.; GONÇALVES, L. M.; LOLLO, J. A. Análise dos vazios urbanos de São Carlos-SP. IV SIMPÓSIO NACIONAL DE GERENCIAMENTO DE CIDADES. Araçatuba 2016. Disponível em: <<https://www.amigosdanatureza.org.br/eventos/eventos/paginas/evento/3/pagina/16/iv-sngc/sobre-o-evento>> Acesso em: 12 fev 2017.
- CATANOCE, A. *Subsídio à gestão ambiental integrada de bacia hidrográfica visando a sustentabilidade, de acordo com os Princípios da Agenda 21*. 2002. 271f. Dissertação (Mestrado em Engenharia Urbana do Centro de Ciências Exatas e Tecnologia). Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2002.
- CINTRÃO, L.M.G. *Os vazios urbanos na estruturação da cidade de Araraquara*. 2005. 155f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo). FAU-USP/SP, 2005.
- GALVÃO, F.F. *Vazios urbanos: implementação de instrumentos de gestão e produção do território urbano em Três Lagoas – MS*. 2013. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. 2013.
- IMAGEM SATÉLITE. *QuickBird* de maio de 2014 da Cidade de São Carlos com resolução de 0,5 metros adquirida com recursos do PNPd Programa Nacional de Pós-Doutorado do Grupo GESTAU da Universidade Federal de São Carlos, 2014.
- NASCENTE J. P. C.; FERREIRA O. M. *Impactos sócio-ambientais provocados pelas ocupações irregulares do solo urbano: estudo de caso do loteamento Serra Azul*. Goiânia: Universidade Católica de Goiás, Departamento de Engenharia Ambiental, 2007. p. 16. Disponível em: <[www.ucg.br](http://www.ucg.br)> Acesso em: 2 jan. 2016.
- SÃO CARLOS. *Plano Diretor de São Carlos*. Lei nº 13.691/05. 2005. CD-ROOM.
- VILLAÇA, F. *Espaço interurbano no Brasil*. São Paulo: Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.



## Capítulo 6

### A IMPORTÂNCIA DA PARTICIPAÇÃO DOS VEREADORES NA DISCUSSÃO DO PLANO DIRETOR PERANTE O PODER EXECUTIVO MUNICIPAL: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS/SP<sup>22,23</sup>

*Celso Maran de Oliveira<sup>24</sup>; Carlos Henrique de Oliveira<sup>25</sup>; Giovanna Cassiano Reis<sup>26</sup>; Isabela Battistello Espindola<sup>27</sup>; Alana Pereira<sup>28</sup>; Andrea Pereira Honda de Moraes<sup>29</sup>; Elaine Cristina da Cunha Melnicky<sup>30</sup>*

A pesquisa tem por escopo discutir a democracia representativa diante das diversas possibilidades de participação popular no processo de urbanização das cidades, como uma importante ferramenta de planejamento urbano e parte integrante da funcionalidade social das cidades.

---

<sup>22</sup> Processo nº 2015/16633-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). *“As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP”.*

<sup>23</sup> Trabalho apresentado no II Encontro Nacional de Políticas Públicas em Araraquara, de 7 a 9 de junho de 2016.

<sup>24</sup> Bacharel em Direito. Mestre em Direito da Integração. Doutor em Ciências da Engenharia Ambiental. Docente do Departamento de Ciências Ambientais da UFSCar. E-mail: celmaran@gmail.com

<sup>25</sup> Bacharel em Direito pelo IPESU. Mestrando em Ciências Ambientais pela UFSCar. E-mail: crlshnrq@gmail.com

<sup>26</sup> Discente em Gestão e Análise Ambiental pela UFSCar. E-mail: giovannacreis@gmail.com

<sup>27</sup> Bacharel em Relações Internacionais e Economia pela FACAMP. Mestranda em Ciências Ambientais pela UFSCar. E-mail: isaespindola@hotmail.com

<sup>28</sup> Discente em Gestão e Análise Ambiental pela UFSCar. E-mail: alana2pereira@hotmail.com

<sup>29</sup> Bacharel em Direito pela FADISC. Pesquisadora do Grupo Novos Direitos da UFSCar. E-mail: andreaphonda@gmail.com

<sup>30</sup> Bacharel em Direito pelo IPESU. Pesquisadora do Grupo Novos Direitos da UFSCar. E-mail: elaine.melnicky@terra.com.br

Este trabalho apresenta uma abordagem inovadora que objetiva a produção de um esquema teórico capaz de nortear os aspectos gerenciais e legislativos em relação às práticas urbanísticas, especialmente a participação popular nas políticas públicas urbanísticas. A presente investigação analisa a atuação dos vereadores perante o Poder Executivo no momento de discussão do Plano Diretor do Município de São Carlos-SP.

A metodologia utilizada foi, em geral, de tipo quanti-qualitativo, por intermédio da análise bibliográfica e entrevistas com os vereadores da cidade de São Carlos/SP.

Por meio dos resultados alcançados, concluímos que os representantes legislativos municipais devem se envolver mais na discussão das políticas públicas, em todas suas fases, em especial no Plano Diretor Municipal.

## **1 INTRODUÇÃO**

Com o advento da urbanização das cidades brasileiras, sobretudo na segunda metade do século XX, houve a necessidade de regular esse processo de construção e crescimento das cidades. Por esse viés, podemos dizer, tal como argumentam Pinheiro e Rodrigues (2012), que se carecia de uma política urbana nacional para planejar e organizar o desenvolvimento das cidades, de modo que estas tivessem a capacidade de oferecer o necessário para a sobrevivência de sua população, assim como assegurar que os direitos fundamentais destes indivíduos fossem preservados e ampliados.

Sendo assim, esse clamor social de mudanças resultou na elaboração de leis e normas para a regulamentação da política de expansão e desenvolvimento das cidades. A legislação urbanística brasileira toma como base tanto a Constituição da República de 1988, sobretudo em seus arts. 182 e 183, quanto o Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001), os quais indicam que a presente legislação, enquanto instrumento de política urbana, deve sempre buscar a cidadania por meio da garantia da função social da cidade e do bem-estar de seus habitantes. Pinheiro e Rodrigues (2012) evidenciam que a legislação urbanística encontra:

[...] inspiração e legitimidade na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que inova ao reservar em seu teto um capítulo específico para tratar de política urbana e ao trazer institutos importantíssimos de Direito Urbanístico, a exemplo do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e do Plano Diretor Municipal (legislação local), que deram novos contornos à regulamentação das normas jusurbanísticas, com a missão de promover o desenvolvimento urbano sustentável e superar a atual crise que degenera o desenvolvimento das cidades brasileiras. (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012, p. 373).

No entanto, ao contrário dessa orientação, os atuais projetos de renovação urbana estão voltando-se cada vez mais aos interesses privados do mercado imobiliário, fundiário e financeiro, atuando, primordialmente, em benefício das elites dominantes e do capital, causando a perda do valor de uso da terra, a expulsão da população de baixa renda para a periferia e a consolidação de enclaves sociais (PESSOA; BOGUS, 2008). Com isso parte da população, em especial as de áreas urbanas marginais ou aquelas de origem rural ou semirural, são desprovidas de proteção e concretização de seus direitos (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012).

O presente estudo é sobre o Plano Diretor de São Carlos, município localizado no interior do Estado de São Paulo. O Plano Diretor é importante instrumento para o cumprimento da função social da propriedade, e conseqüentemente da cidade, de acordo com o § 1º do art. 182 do Capítulo Da Política Urbana (BRASIL, 1988). A Constituição brasileira estabelece que ele é uma ferramenta que irá concretizar a função social da propriedade urbana e da cidade e prevê a política de desenvolvimento urbano em seu art. 182, atribuindo-lhe a eficácia de norma programática. Ou seja, prevê que a norma infraconstitucional estabelecerá quais diretrizes deverão ser observadas pelo Poder Público Municipal na busca de seus dois objetivos, sendo ele: (i) ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade; e (ii) garantir o bem-estar de seus habitantes (BRASIL, 1988).

No caso da cidade de São Carlos temos constatado discrepâncias sociais, econômicas e ambientais no município. O Poder Executivo, responsável pelo orçamento participativo e pela ordenação dos trabalhos de discussão e revisão do Plano Diretor, criou um Núcleo Gestor

Compartilhado, visando a aproximar a sociedade civil para que participe da identificação dos problemas e pontuação das áreas críticas, trazendo propostas e soluções.

Não obstante, cabe ressaltar que a criação deste órgão vai ao encontro da proposta de gestão democrática da cidade e participação dos cidadãos do município na condução e elaboração do Plano Diretor (SANTOS; OLIVEIRA; RODRIGUES, 2014). Uma vez que o processo de elaboração de um Plano Diretor deve envolver todos os entes que influenciam a realidade do município (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006). Santos, Oliveira e Rodrigues (2014) argumentam que a construção deste Plano deve ser conduzida pelo Poder Executivo e contar com a participação do Poder Legislativo. Em adição, quando apresentamos o argumento de que a participação dos cidadãos é imprescindível para garantir que sejam atendidas suas verdadeiras necessidades por meio do Plano, devemos incluir os representantes do povo junto ao Poder Legislativo, ou seja, os vereadores eleitos pelo voto direto, os quais têm o direito de participar como cidadãos e o dever de interferir no processo como representantes da população local.

Nesse sentido, com o escopo de verificar a participação e atuação dos vereadores da cidade de São Carlos no momento de discussão e elaboração do Plano Diretor deste município, o presente artigo, apoiado pela FAPESP (processo nº 2015/16633-8), realiza uma análise bibliográfica de temas pertinentes às políticas urbanas, planejamento e elaboração de Plano Diretor, participação social, dentre outros, e, principalmente, também conta com a aplicação de questionários e entrevistas com os vereadores da cidade, os quais buscam contemplar as opiniões desses indivíduos acerca de sua participação ou não na construção e desenvolvimento do Plano Diretor. A metodologia será, portanto, de tipo quanti-qualitativo.

## **2 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

### **2.1 A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES E OS PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS**

Nos últimos anos o processo de urbanização tem sido cada vez mais observado no mundo inteiro, sendo um dos resultados do crescimento da

população e também reflexo dos novos padrões de desenvolvimento adotados pelos Estados. Esta urbanização da população, apesar dos esforços para que ela fosse de modo controlado e igualitário, tornou-se um processo de desigualdade e proliferação de problemas urbanos. A ocupação do espaço urbano de forma desordenada, onde o foco era o ambiente construído e a proteção da propriedade, sem o devido planejamento legal e estrutural da sociedade, trouxe consequências negativas às mais variadas áreas.

Na maioria dos casos, os padrões de urbanização estão desvinculados de um desenvolvimento igualitário da sociedade, ocasionando modificação da estrutura urbana das cidades. Nesses exemplos, a urbanização não está mais ligada à industrialização e ao próprio desenvolvimento, ocorrendo então uma disparidade entre o tamanho da economia de uma cidade e o tamanho de sua população. A cidade passou a ser caracterizada por áreas desiguais, criando favelas e marginalizando a população. E o Brasil não foi exceção.

A partir da Constituição Federal de 1988, a cidade, independente do conceito que lhe seja atribuído, passou a obedecer aos parâmetros fixados pelo Direito Ambiental Constitucional, ou seja, dentro da ordem urbanística constitucional como meio ambiente artificial, pertencendo à estrutura jurídica de bens ambientais disciplinada pelo art. 225 da Constituição Federal (FIORILLO, 2012). Segundo Pinheiro e Rodrigues (2012, p. 378), no caso brasileiro, a política urbanística prevista na Constituição de 1988 concebeu a cidade como espaço cultural e coletivo, proporcionando aos seus cidadãos “princípios de justiça social, da função social da cidade e da propriedade”.

Com relação à função social das cidades, é imprescindível considerar que meio século antes da Constituição brasileira, o urbanismo, na primeira Carta de Atenas em 1933, estabeleceu quatro conceitos funcionais mínimos capazes de satisfazer às necessidades biológicas e psicológicas primordiais à sua população: habitação, trabalho, circulação e recreação (CHOAY, 2000). Essas funções urbanas descritas na Carta de Atenas de 1933 permanecem atuais e permitem o preenchimento inicial do conteúdo da expressão inserida no texto constitucional brasileiro quanto à dimensão espacial

urbana. Meirelles (1996, p. 107) compartilha a importância da Carta, a qualificando como essencial para que a cidade seja humana e funcional, correspondendo “às necessidades materiais e espirituais do homem, e apta à satisfação de suas quatro funções sociais precípuas: habitação, trabalho, circulação e recreação”.

Ressalta-se, também, que as funções sociais das cidades transcendem à própria ciência da arquitetura e do urbanismo, ingressando no mundo jurídico, com previsão constitucional e infraconstitucional. Este conceito decorre do fato de que as funções sociais das cidades estão intimamente ligadas às noções de dignidade humana, solidariedade, justiça social, bem comum e bem-estar dos munícipes, ou seja, orientam o direito brasileiro ao apresentar instrumentos que facilitam a defesa do direito à cidade como um direito fundamental do ser humano (PINHEIRO; RODRIGUES, 2012).

Neste quesito, assevera Fiorillo (2012, p. 52-53) que na execução da política urbana seria impossível desvincular “o conceito de direito à sadia qualidade de vida, assim como do direito à satisfação dos valores da dignidade da pessoa humana e da própria vida”. Ademais, destaca-se que a Constituição brasileira expressa como segundo objetivo do desenvolvimento urbano das cidades, e decorrente do cumprimento da própria função social, a garantia do bem-estar de seus habitantes, além de atribuir ao Poder Público Municipal a competência para sua execução. Essa garantia está intimamente conectada com a ideia de direitos e garantias fundamentais elencadas pela própria Constituição Federal nos artigos 5º e seguintes, sejam eles individuais, sociais ou metaindividuais. Concluímos que o Estado tem o dever de garantir um piso vital mínimo para seus habitantes, oferecendo-lhes condições adequadas de trabalho, moradia, lazer (recreação) e de circulação. Assim, para que as cidades cumpram na totalidade sua função social, seja sob a ótica da Carta de Atenas de 1933 ou da Nova Carta de Atenas 1998-2003, ou, ainda, do ponto de vista constitucional, deve implementar uma política de desenvolvimento urbano que tenha por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

De certo que a proposta da Carta de Atenas de 1933 e em um segundo momento, da Nova Carta de Atenas 1998-2003, é resgatar o ser humano e o seu bem-estar, cujas propostas inseridas nas referidas Cartas, se atingidas, proporcionarão às cidades que sejam reconhecidas como cidades funcionais e legais, transcendendo a ciência da arquitetura e do urbanismo, abrangendo a ordem jurídica, com foco na dignidade humana, solidariedade, justiça social, bem comum e bem-estar dos habitantes. Cabe, portanto, ao legislador municipal o dever de identificar e elaborar políticas públicas, possibilitando ao administrador público implementar à sociedade em geral o acesso à moradia, ao trabalho, ao lazer, ao transporte, à educação, à saúde, à segurança, disponibilizando à população infraestruturas básicas para garantir melhor qualidade de vida. Para Bernardi (2006, p. 36):

Numa sociedade de justiça social a gestão e o planejamento não podem estar desvinculados do homem e de seus direitos. Direitos como à vida, a segurança, a propriedade, da inviolabilidade da moradia, do direito de propriedade atendendo a função social, a justa e prévia indenização em dinheiro quando houver necessidade de desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social. Os direitos sociais de educação, saúde, trabalho, moradia, lazer entre outros também se constituem em direitos do ser humano que a gestão e o planejamento urbano devem considerar e respeitar sob pena se estar praticando a injustiça.

Porém, para que esse papel seja mais bem desempenhado pelos legisladores municipais faz-se necessário, primeiramente, uma aproximação cada vez maior dos temas e aspectos técnicos discutidos na construção dos planos diretores municipais, ocorridos no âmbito do Poder Executivo. Em segundo lugar, de acordo com Oliveira et al. (2016), os Planos Diretores devem ser elaborados por profissionais de inquestionável capacidade técnico-científica e com cultura participativa, devendo satisfazer a agenda de necessidades do município e dos munícipes num horizonte normal de vigência do plano de dez anos. Visando ao desenvolvimento de um Plano Diretor integrado e harmônico, ainda há a necessidade da participação efetiva dos cidadãos do município em conjunto com a equipe técnica

encarregada de apresentar soluções urbanísticas, tornando a participação em um instrumento eficaz de gestão e planejamento urbanístico. Essa participação é garantida pelo art. 1º, inciso II, combinado com art. 40, § 4º (BRASIL, 2001), por meio das audiências públicas e debates, publicidade dos documentos e informações produzidas, acessíveis a todos.

A participação nos Planos Diretores consiste na atuação de forma direta e decisiva dos cidadãos municipais no estabelecimento das diretrizes, instrumentos e meios para consecução dos objetivos do planejamento urbano, ou seja, propiciar uma sadia qualidade de vida a todos os habitantes daquela porção administrativa determinada, o Município (OLIVEIRA et al., 2016). Essa participação é garantida pela Resolução nº 25 do ConCidades, de 18 de março de 2005, ao determinar que o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo (COLENCI; OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2015).

A sociedade como um todo, inclusive os representantes eleitos municipais para o cargo de vereadores, ocupa posição de destaque na aplicação desse importante instrumento, caracterizado pelo estabelecimento de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento municipal, visa-se por meio da gestão democrática da cidade (OLIVEIRA et al., 2016). Tais autores ainda asseveram que o:

[...] objetivo de integração e inclusão social resguarda a intenção de atender aos anseios da população a respeito da ordenação e utilização do espaço urbano, assinalando ao plano diretor cumprir a função de promover o direito à cidade para todos sem exclusão. (OLIVEIRA et al., 2016, p. 36).

Acreditamos que por intermédio de planos diretores participativos podemos alcançar o conceito da função social da cidade e da propriedade, promovendo-se “melhoria das condições de vida dos cidadãos e uma distribuição equitativa e equilibrada de todos os benefícios da urbanização” (OLIVEIRA et al., 2016, p. 36). Para tanto, deve haver um engajamento da população na discussão desse importante instrumento de planejamento urbano (Plano Diretor), em especial com o envolvimento em todas as fases e momento daqueles que são os representantes diretos, os vereadores eleitos. Segundo Colenci, Oliveira e Oliveira (2015, p. 21), “o ponto crítico do

direito em geral, principalmente o Direito Urbanístico, está na sua legitimidade, entendida como a projeção do indivíduo à condição de legislador às normas a que deverão obediência”. Esse dever de participar é ancorado nos conceitos de democracia, seja ela representativa ou participativa, o que se verá a seguir.

## 2.2 AS DEMOCRACIAS REPRESENTATIVAS E PARTICIPATIVAS

A compreensão da democracia como objeto de estudo das ciências políticas depende de um estudo prévio das instituições que nela se sustentam e que dela se alimentam e passa, necessariamente, por uma etapa preliminar em que os elementos jurídicos devem ser conjugados sistematicamente com institutos não menos elementares, tais quais, política, sociedade, comunidade, estado, nação, povo, poder, soberania, governo, representação, participação, deliberação, constituição, sufrágio, conflito, confronto, legalidade, legitimidade, cidadania. Enfim, é preciso analisar, além das variáveis históricas (espaciais e temporais), os elementos fundamentais e integrativos que compõem este complexo instituto jurídico.

É preciso desenvolver o trinômio representação-participação-deliberação e estabelecer comparativos conceituais a fim de promover parâmetros vetoriais que orientem no sentido de sistematizar as várias dimensões em que a democracia se manifesta, consubstanciando em uma investigação científica que tem por finalidade correlacionar a questão ambiental urbana com a atual crise política vivenciada por boa parte dos países semiperiféricos, a qual, para muito além de abalar os alicerces da representatividade, compromete a legitimidade das instituições democráticas, sobretudo, à medida que os representantes do povo brasileiro não atendem às expectativas do eleitorado, seus legítimos representados.

Assim, da primeira meditação cartesiana extrai-se uma das técnicas mais importantes para a metodologia científica ocidental, vale dizer, a de que, por vezes, é preciso estabelecer uma dúvida metódica para se desintoxicar do dogmatismo liberalista amplamente difundido na cultura política da sociedade brasileira. Como bem afirma Schumpeter (1984, p.

295), “nada é mais traiçoeiro do que o óbvio”, e, assim sendo, é inadmissível estabelecer como verdade absoluta o fato de que o regime democrático, fundamentado no princípio da maioria, é o mais justo de todos; opor-se a essa ideologia, entretanto, com fundamento na efetividade proporcionada por um poder central desburocratizado é igualmente inaceitável, visto que tal pensamento não é outra coisa senão uma posição contra hegemônica com o nítido intuito de se opor diante dos efeitos colaterais provenientes do regime democrático que se forma no seio do capitalismo liberal.

A propósito, a democracia consolidada no âmbito do liberalismo capitalista apresenta sérios problemas que ainda não foram sequer equacionados, como é o caso, por exemplo, no entender de Santos (2007), das normas impostas pelo *lobby* empresarial, cujas práticas abusivas distorcem qualquer noção de cidadão e cidadania, comprometendo, nessa toada, a efetividade dos direitos fundamentais assim como todas as organizações que sobrevivem às custas da democracia representativa. Ora, a sociedade não é regida apenas por leis emanadas dos órgãos públicos, mas também e principalmente por enunciados provenientes de entidades privadas, que em suas buscas insanas por lucro a qualquer custo, ditam normas que na prática possuem muito mais força sancionatória e por isso são muito mais obedecidas que as de caráter público. Santos (2007, p. 89) muito bem observa que, por vezes, “é mais fácil contornar uma determinação burocrática do que infringir uma decisão de um empresário, tomada em seu próprio benefício individual”.

O Brasil possui uma representatividade enviesada, sobretudo se levarmos em consideração as formas de distorção sobre a figura do cidadão, porquanto:

As leis eleitorais fazem parte dessa maré enchente de enganos, desde a forma de investidura dos eleitos, a mecânica das eleições, a divisão do território nacional em distritos eleitorais para privilegiar este ou aquele partido, até a atribuição de peso eleitoral às diversas parcelas do território e da nação, na composição do Parlamento. A questão da representatividade é crucial nas democracias, e é por suas distorções que a vontade popular se desfigura. Se, em todos os países democráticos, os canais pelos quais a vontade popular se manifesta tornam-se às vezes inadequados, se os partidos no poder às vezes buscam alterar certos procedimentos em seu próprio proveito, fazem-no sob a alegação de que pretendem o

aperfeiçoamento do regime, expõem e debatem longamente as suas propostas e é inconcebível que pretendam infringir, substancialmente, as regras do jogo democrático. Uma opinião pública amadurecida na prática representativa não se deixaria embair, e responderia negativamente nas urnas. (SANTOS, 2007, p. 91-92).

Não podemos, então, de modo algum, fixar, de *prima facie*, qualquer conotação de que a democracia necessariamente é uma forma de governo que estabelece um elo diretamente proporcional à efetividade dos direitos fundamentais e ao bem comum, muito embora seja certo que o instituto possua grande aceitação científica e popular. A história mostra que o tema apresenta inúmeras variáveis e muitas ramificações, devendo, portanto, ser incluído também e, sobretudo, na pauta das grandes discussões ambientais e urbanísticas.

O atual cenário democrático brasileiro, conforme descreve Nobre (2004), apresenta-se de forma bipolar e aponta para duas arenas de disputa: a democracia macroestrutural e a democracia microestrutural. Assim sendo, a criação de novos espaços de participação e deliberação desafia a lógica clássica do arranjo democrático macroscópico. Se por um lado é bem verdade que a sociedade pós-industrial não procura mais reunir as pessoas e sim as informações (LEFEBVRE, 2008), por outro, é absolutamente razoável imaginarmos que a sociedade da informação já disponibiliza meios eletrônicos suficientes para o exercício de uma democracia local mais ativista e participativa, com foco no cidadão e no direito à cidade, aptas a proporcionar maior senso de coletividade às comunidades locais. Ocorre que essa ideia, qual seja, a de democracia qualitativa local em contraposição à ideia de democracia quantitativa nacional, é daquelas que costumam aterrorizar os representantes do povo brasileiro, vale dizer, os que, via de regra, não permitem que o assunto seja sequer discutido com a sociedade civil. Tanto isso é verdade que o Congresso Nacional ficou tomado por uma histeria generalizada na ocasião da promulgação do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, que, dentre outras providências, institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).

Para entender a atual conjuntura dos acontecimentos, entretanto, é necessário compreender alguns dos principais elementos históricos que ajudaram a compor o Estado Democrático de Direito nos moldes da democracia que hodiernamente é concebida nos países ocidentais, ou seja, da que reconhece a proteção dos direitos humanos tanto para as maiorias quanto para as minorias. Para tanto, há de termos de analisar, a partir de agora, as dimensões em que a democracia se manifesta.

Assim, a democracia contemporânea, vale dizer, a que alberga o Estado Democrático de Direito detentor de personalidade jurídica legalmente constituída por uma carta de direitos fundamentais ao alcance do povo, de acordo com Bobbio (1992), é influenciada por três grandes correntes doutrinárias: teoria clássica, teoria medieval e teoria moderna. A teoria clássica é também conhecida como democracia aristotélica e vê a democracia essencialmente como uma forma de governo, de modo que monarquia corresponde ao governo de um, aristocracia ao de poucos, e, democracia, ao de muitos; a teoria medieval possui origem romano-germânica e se desenvolve com base em uma contraposição de ideias em torno do poder supremo; a teoria moderna, que surgiu com o estado moderno absolutista, foi responsável pela propagação dos ideais liberais e republicanos que emergiram no contexto das revoluções burguesas dos séculos XVII e XVIII e dos agitos provenientes das manifestações operárias dos séculos XVIII e XIX.

No entender de Bianchini (2014) a democracia representativa é o processo político em que indivíduos escolhidos (representantes) exercem funções estatais em nome dos cidadãos (representados). A democracia participativa, por sua vez, é um sistema no qual os cidadãos, por intermédio da sociedade civil organizada, participam de algumas decisões políticas. Para Nobre (2013), a democracia participativa deriva da democracia representativa, tendo natureza complementar, sendo constituída de correntes ideológicas que se contrapõem ao modelo democrático liberal, sobretudo, por entender que o capitalismo gera desigualdades, que precisam ser supridas por um somatório de forças entre o Estado e a sociedade civil.

De acordo com Santos (2009) a democracia participativa não é outra coisa senão uma concepção contra-hegemônica de democracia. Ademais, do ponto de vista da democracia participativa, a democracia representativa é considerada incompleta; não devendo ser compreendida, em princípio, como um modelo a ser superado, mas sim complementado. A democracia participativa aceita a democracia representativa como seu ponto de partida, sendo que a diferença entre elas reside no fato de que o pensamento democrático participativo prevê incompatibilidade entre capitalismo e democracia, logo, havendo colisão entre os institutos, a democracia deve prevalecer.

Nesse sentido, a ideia central da democracia participativa é que o capitalismo sistematicamente inflige danos à maioria de populações do mundo, bem como a natureza e ao ambiente. A democracia participativa é, portanto, menos processual e mais substantiva que a democracia representativa, é menos focada em governança e mais focada na capacidade de conferir mais poderes aos cidadãos, sobretudo, a fim de alcançar a justiça social. Os critérios a serem cumpridos pelo Estado de Direito no sentido de atender às demandas da democracia participativa, dessa forma, são mais rigorosos que os aplicados à democracia representativa.

Dallari (2003, p. 152-159) prefere utilizar os termos “democracia direta”, “democracia semidireta” e “democracia representativa”. O primeiro praticamente não existe mais, tratando-se tão somente de uma “curiosidade histórica”, o segundo manifesta-se em momentos pontuais, tal como ocorre com os plebiscitos e referendos, o terceiro, por sua vez, implica necessariamente na concessão popular de um mandato a alguns cidadãos, que, ao passar para uma condição de representantes eleitos pelo voto, tomam todas as decisões em nome do povo que os elegeram.

Nobre (2013) aponta cinco modelos de democracia: elitista, pluralista, legal, participativa e deliberativa. A democracia elitista pressupõe uma disputa pelo poder que ocorre entre grupos políticos rivais onde as decisões são tomadas para atender aos interesses de uma oligarquia, enquanto a democracia pluralista também pressupõe uma competição, contudo, é baseada na barganha por intermédio da qual se dá a distribuição do poder; a democracia legal, por sua vez, possui apego excessivo à

codificação escrita, exalta as liberdades negativas como valor supremo e detém características marcantes do liberalismo à medida que prega um estado minimamente intervencionista; a democracia participativa deriva da democracia representativa, vale dizer, tem natureza complementar, é substancialmente influenciada pela doutrina marxista, sendo constituída de correntes ideológicas que se contrapõem ao modelo democrático liberal, sobretudo, por entender que o capitalismo gera desigualdades, que precisam ser supridas por um somatório de forças entre o Estado e a sociedade civil; por fim, a democracia deliberativa fundamenta-se na justificação política, pressupondo, nesse sentido, uma cultura política e um sistema normativo dinâmico, onde o direito material se constrói a partir de discussões públicas regradas por normas de direito procedimental.

Na visão de Rocha (2008), enquanto a dimensão legal (liberal) apresenta os direitos individuais com natureza essencialmente negativa, a dimensão deliberativa é dotada de natureza essencialmente positiva, com fulcro na solidariedade e no diálogo (teoria do discurso, poder comunicativo) como formas de integração social.

Ao analisar o pensamento toquevilliano acerca do tema, Bianchini (2014) afirma que é preciso superar a visão de que o principal objeto da democracia consiste simplesmente em encontrar o melhor método para a escolha dos governantes que devem conduzir o Estado, pois em que pese isto ser fator relevante, tal aspecto deve ser encarado como fator secundário, haja vista que a democracia, sob o ponto de vista participativo, necessita ser desenvolvida com foco subjetivo, isto é, na pessoa humana (sujeito) e não no método (objeto). Enfim, com a nítida intenção de transformar o corpo eleitoral em cidadãos ativos e virtuosos. Nesse sentido, Bobbio (1998, p. 328) estabelece uma fórmula que permite comparar a democracia formal com a democracia substancial, sendo que a primeira é entendida como um governo do povo (democracia como método), enquanto a segunda é um governo para o povo (democracia como valor).

Uma nova concepção de democracia representativa ocorre em torno da ideia de *accountability*, que, em apertada síntese, pode ser entendida grosseiramente como prestação de contas, enfim, trata-se de um pensamento que tem como premissa o fato de que o poder público deve ser

constantemente fiscalizado e, se for o caso, sancionado. O MP é um típico exemplo de agência de *accountability*, pois a Constituição Federal de 1988 lhe atribui competência para atuar como fiscal da lei. Trata-se, na verdade, de uma trama conceitual que, na visão de Lavalle (2011), presta-se muito mais a robustecer a obsoleta estrutura de representação que para incentivar a participação cidadã. Investir no fortalecimento das agências de *accountability* pode trazer graves efeitos colaterais que de nada contribuem para o melhoramento efetivo da qualidade democrática. Um exemplo bastante ilustrativo relacionado ao perigo dessa estratégia ocorreu recentemente, na ocasião do julgamento da ADI nº 3.943, em que a Associação Nacional dos Membros do Ministério Público questionava a legitimidade da Defensoria Pública para propor ACP (inciso II, art. 5º, Lei nº 7.347/85). Nesse julgamento, a Ministra Carmen Lúcia propõe interessantes questionamentos de efeito reflexivo, a saber:

A quem aproveitaria a inação da Defensoria Pública, negando-se-lhe a legitimidade para o ajuizamento de ação civil pública? A quem interessaria restringir ou limitar, aos parcos instrumentos da processualística civil, a tutela dos hipossuficientes (tônica dos direitos difusos e individuais homogêneos do consumidor, portadores de necessidades especiais e dos idosos)? A quem interessaria limitar os instrumentos e as vias assecuratórias de direitos reconhecidos na própria Constituição em favor dos desassistidos que padecem tantas limitações? Por que apenas a Defensoria Pública deveria ser excluída do rol do art. 5º da Lei n. 7.347/1985? A ninguém comprometido com a construção e densificação das normas que compõem o sistema constitucional de Estado Democrático de Direito. (STF, 2015, p. 26).

O que foi esse julgamento senão uma tentativa esdrúxula do MP em tentar restringir os instrumentos e as possibilidades de acesso à Justiça? Mais uma prova de que o melhoramento da representação democrática não guarda vínculo com o fortalecimento das agências de *accountability*.

Essas novas concepções de democracia (dinâmica, participativa), por conseguinte, ao pregarem uma transformação cidadã amparada pelas virtudes do ativismo, que, por sua vez, exige necessariamente uma luta contínua em prol da efetividade dos direitos humanos, de acordo com

Santos (2013), também esbarra em novas formas de autoritarismo respaldado por regimes formalmente democráticos que disfarçam um verdadeiro fascismo social desenvolvimentista, obscurecendo os novos valores que militam em favor de novos modelos de participação popular. A consolidação dos novos paradigmas democráticos na sociedade da informação não se dará sem uma perturbação violenta na estrutura da democracia representativa e nas pessoas que dela se alimentam. A luta é contínua e a militância requer forte dimensão civilizatória, pois convoca diferentes conceitos de representatividade política, além de proporcionar novas possibilidades para o exercício de uma cidadania mais participativa.

No campo do planejamento urbanístico por meio do instrumento chamado Plano Diretor, objeto do presente estudo, torna-se imperativo discutir os modelos de democracia, seja representativa ou participativa, nomeadamente a fim de verificar a atuação dos vereadores do município de São Carlos na discussão dos temas urbanísticos para revisão do Plano Diretor da cidade. Acompanhando o posicionamento de Oliveira e Araújo Júnior (2007), temos que a ideia central de democracia participativa se apoia na premissa de autonomia política. Para esses autores “o núcleo central da ideia de autonomia política: aqueles que estão submetidos às leis devem poder, de algum modo, participar dos processos de criação das leis às quais estão submetidos” (OLIVEIRA; ARAÚJO JÚNIOR, 2007, p. 6.634). Encontra amparo no texto Constitucional, em seu art. 1º, parágrafo único: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse princípio democrático acolhe os dois elementos da democracia, representativa e participativa, que devem estar integrados, como leciona Canotilho (2002, p. 288):

Em primeiro lugar, o princípio democrático acolhe os mais importantes postulados da teoria democrática representativa – órgãos representativos, eleições periódicas, pluralismo partidário, separação de poderes. Em segundo lugar, o princípio democrático implica democracia participativa, isto é, a estruturação de processos que ofereçam aos cidadãos efetivas possibilidades de aprender a democracia, participar nos processos de decisão, exercer **controle**

crítico na divergência de opiniões, produzir *inputs* políticos democráticos.

Para Canotilho (2002), este sentido participativo aponta para o exercício democrático do poder, a participação democrática dos cidadãos, o reconhecimento constitucional da participação direta e ativa dos cidadãos como instrumento fundamental da consolidação do sistema democrático. Sendo assim, é inconcebível que os representantes eleitos (vereadores) não se envolvam em todas as discussões dos assuntos atinentes a seus representados, não cabendo, por conseguinte, a alegação de ingerência nos poderes. Essa atuação/participação dos vereadores, mesmo diante do Poder Executivo, é legalmente possível e desejada, porque um vereador, além representar todos os cidadãos, não deixa de ser cidadão. Para a sociedade é extremamente benéfico que os vereadores participem perante o Poder Executivo, acompanhando os trabalhos do Núcleo Gestor Compartilhado e das audiências públicas, para que estejam mais bem preparados para o momento de discussão na Câmara Legislativa municipal, bem como para fiscalizar o Poder Executivo (BRASIL, 1988, art. 31) para que o processo seja participativo com envolvimento de todos os setores da sociedade.

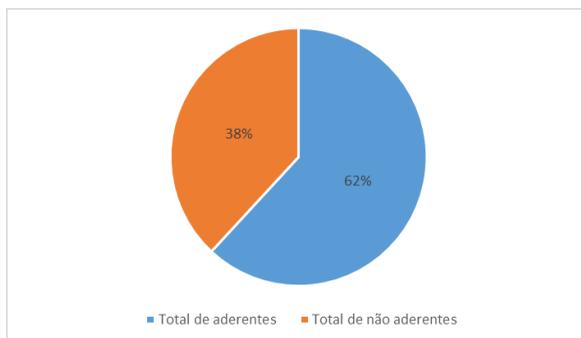
### 2.3 A PARTICIPAÇÃO DOS VEREADORES NO PLANO DIRETOR DE SÃO CARLOS

No caso em tela, município de São Carlos-SP, o trabalho de discussão acerca do Plano Diretor no âmbito do Poder Executivo ficou a cargo do Núcleo Gestor Compartilhado, que promoveu reuniões e organizou audiências públicas. Essas audiências públicas são reguladas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, e tem como escopo informar, coletar subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano. A presente pesquisa verificou a participação dos vereadores do município de São Carlos e constatou sua participação em poucas oportunidades, embora tenha sido respondido, por meio de questionário, que houve uma participação mais efetiva, o que será analisado adiante.

O município de São Carlos-SP conta com vinte e um vereadores, provindos de diversos partidos políticos: PMDB, PSDB, PV, PT, PSB, PP, PROS, SD, PSC, DEM, REDE, dentre outros. Como demonstrado no Gráfico 1,

dos vinte e um (21) vereadores de São Carlos, 62%, ou seja, apenas treze (13) responderam ao questionário aplicado pelos autores desta pesquisa ao longo dos meses de março, abril e maio de 2016. Até o fechamento deste trabalho, os oito vereadores restantes não entregaram o questionário respondido.

Gráfico 1 – Porcentagem de participação dos vereadores no questionário

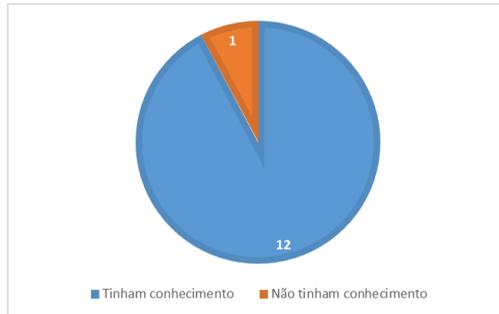


Fonte: Elaborado pelos autores.

O questionário aplicado continha somente sete questões a respeito do Plano Diretor da cidade, indagando se os vereadores tinham conhecimento do processo de revisão, se estavam participando, se haviam submetido propostas para o processo, dentre outras.

A primeira pergunta questionava se os vereadores tinham conhecimento de que a cidade de São Carlos estava em pleno processo de revisão de seu Plano Diretor Estratégico. Dos treze vereadores que responderam ao questionário, apenas um vereador (PMDB) informou que não tinha conhecimento de que a cidade de São Carlos estava em processo de revisão de seu Plano Diretor Estratégico, como pode ser visto no Gráfico 2. Mesmo com um percentual tão baixo de desconhecimento, não pode ser concebível que um representante do povo não esteja atento a um dos instrumentos de planejamento urbanos mais importantes para toda a sociedade, e que está intimamente ligado ao cumprimento da função social da cidade.

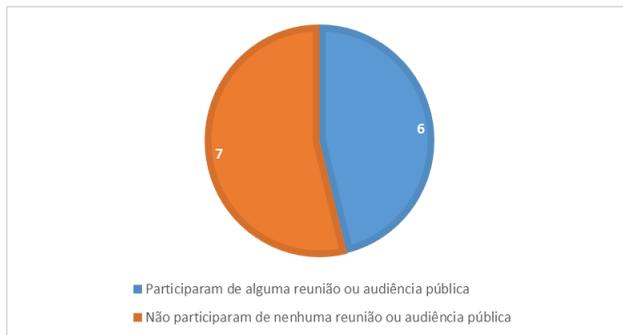
Gráfico 2 – Quantidade de vereadores que tinham conhecimento do processo de revisão do Plano Diretor Estratégico do município de São Carlos



Fonte: Elaborado pelos autores.

A segunda questão estava diretamente relacionada à participação dos vereadores de São Carlos nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado e das audiências públicas para a revisão do Plano Diretor. Conforme o Gráfico 3, é possível visualizar que dos treze vereadores que responderam ao questionário, apenas seis participaram de alguma reunião ou audiência pública.

Gráfico 3 – Participação dos vereadores de São Carlos em reuniões ou audiências públicas ligadas à revisão do Plano Diretor



Fonte: Elaborado pelos autores.

Em relação aos vereadores que afirmaram ter participado de alguma reunião ou audiência pública, por meio da terceira questão do questionário evidenciamos que alguns dos vereadores não conseguiram quantificar suas

participações, respondendo simplesmente “poucas” (PT), “particpei em algumas ocorridas nas manhãs de terças-feiras no paço” (PMDB) ou “tenho participado até o momento nas quais somos convocados e participado desde o início do mandato, não sabendo ao certo quantas” (PROS). Dos poucos que quantificaram, as respostas ficaram em torno de duas ou uma vez.

Com a quarta questão, os vereadores que haviam respondido que não participaram de nenhuma reunião ou audiência pública relativa ao Plano Diretor deveriam apresentar os motivos pelos quais eles não haviam participado. Dos sete vereadores que não participaram, grande parte alegou que o processo do Plano Diretor irá, em um segundo momento, tramitar pelo Poder Legislativo. Sendo assim, a participação deles como vereadores da cidade se daria o processo adentrasse na Câmara Legislativa. Outros afirmaram que não haviam recebido convite ou convocação para participar das reuniões ou audiências públicas. Com essas respostas vê-se claramente o distanciamento dos representantes do povo (vereadores) da discussão das políticas públicas promovidas pelo Poder Executivo. Imaginar que o papel a ser desempenhado por um vereador restringe-se à Câmara Legislativa é ignorar as fases constitutivas de políticas públicas, em que todos devem participar. No caso dos vereadores, essa participação deve ser ainda mais presente, porque, além de tomar conhecimento dos assuntos técnicos e das demandas populares, contributivas para uma discussão mais amadurecida na Câmara Legislativa, soma-se o fato de garantir que o processo seja verdadeiramente participativo, no exercício de fiscalização do Executivo que cabe ao Legislativo.

A quinta questão indagava se os vereadores de São Carlos haviam encaminhado propostas para serem debatidas durante as reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado (NGC). Dos treze vereadores que participaram do questionário, apenas três chegaram a encaminhar alguma proposta, sendo um do PROS, um do SD e um do PV (Gráfico 4).

Gráfico 4 – Quantidade de vereadores que encaminharam propostas para serem debatidas nas reuniões do NGC



Fonte: Elaborado pelos autores.

Com relação ao conteúdo das propostas desses três vereadores, temos que a do vereador do PV era relativa ao "desenvolvimento sustentável de regiões da cidade e formação de parques estruturados", a do vereador do PROS era "sobre o crescimento a respeito da região sul – perímetro urbano, ambientais, macrozoneamento", enquanto a proposta do vereador do SD visava à "região oeste verificar acesso junto ao Plano Diretor e mobilidade urbana".

A última pergunta do questionário indagava os motivos que levaram os vereadores a não encaminhar nenhuma proposta para ser debatida nas reuniões do NGC. Alguns vereadores, como o do PT, afirmaram que as suas propostas "serão apresentadas no Legislativo"; ou como o vereador da REDE, que declarou "encaminhar propostas quando as discussões forem na Câmara municipal". Por sua vez, o vereador do PSDB justificou sua atitude pela "ingerência de um poder em outro", enquanto um do PT defendeu-se pelo fato de sua "pouca participação".

Para o vereador do PSB os motivos que o levaram a não encaminhar propostas para o NCG baseavam-se no fato de que "tendo em vista que após o término do Plano Diretor terei uma ação efetiva sobre o mesmo". Dois vereadores do PMDB justificaram que poderiam propor emendas e mudanças no Plano Diretor, de acordo com a vontade da sociedade. Para outro vereador do PMDB, as discussões e encaminhamentos de propostas seriam feitas após "tomar conhecimento do que já foi elaborado".

### 3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades devem propiciar boas condições de vida a seus munícipes, tornando a cidade funcional. Isso é possível por meio de um planejamento eficiente por meio de instrumentos urbanísticos descritos na Constituição Federal de 1988 e na Lei da Política Urbana. Um componente essencial para esse planejamento, por meio de Planos Diretores, ocorre com a participação da sociedade civil, e de seus representantes. Quando falamos em participação dos cidadãos, estamos nos referindo, inclusive, aos representantes do povo no Legislativo (vereadores), e mesmo que não participem nessa qualidade devem participar como cidadãos municipais.

Na fase de aplicação de questionários, constatamos um distanciamento entre os vereadores e os membros do Núcleo Gestor Compartilhado, de modo que os dados coletados por esta pesquisa revelaram que, em razão de uma ideia equivocada acerca da usurpação de competências, os integrantes do Legislativo não praticam qualquer ingerência em assuntos que extrapolam a restrita atividade legiferante. Porém, a Constituição Federal (art. 31) autoriza que o Poder Legislativo fiscalize o Município por meio de controle externo, de modo que o acompanhamento por parte dos vereadores das fases do orçamento participativo e elaboração da minuta da Lei que instituirá o Plano Diretor é atividade obrigatória, autorizada constitucionalmente. Por esse motivo, deve haver um compartilhamento de informações entre Poder Executivo, Legislativo e da sociedade civil na coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor em todas as etapas do processo.

Não podemos conceber que a atuação dos vereadores fique adstrita à Câmara municipal, porque todo o embasamento técnico e as demandas populares que orientaram a construção da proposta de lei do Plano Diretor foram discutidos antes de o texto ser elaborado e encaminhado à Câmara municipal para votação.

Com essa efetiva participação dos vereadores acreditamos ser possível uma compreensão melhor de muitos aspectos técnicos e sociais do Plano Diretor para melhor tomada de decisão na Câmara Legislativa municipal, e o conhecimento de um número cada vez maior de demandas

por parte dos cidadãos. O exercício da democracia participativa nas cidades deve ser assegurada, inclusive, pelos representantes do povo no âmbito municipal, os vereadores eleitos. Esses representantes precisam participar ativamente das discussões das políticas públicas no âmbito do Poder Executivo.

## REFERÊNCIAS

- BERNARDI, J. L. *Funções sociais da cidade: conceitos e instrumentos*. 136 f. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana). Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2006.
- BIANCHINI, F. N. *Democracia representativa sob a crítica de Schmitt e democracia participativa na apologia de Tocqueville*. Campinas: Millennium, 2014.
- BOBBIO, N. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. *Constituição (1988)*. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em:  
 <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *Ação Direta de Inconstitucionalidade* (ADI nº 3943 DF). Requerente: Associação Nacional dos Membros do Ministério Público (CONAMP). Requerido: Presidente da República e Congresso Nacional. Relator: Ministra Cármen Lúcia. Publicado no DJE em 06/08/2015. *Portal do STF*. Disponível em:  
 <<http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=3943&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M>>. Acesso em: 10 maio 2016.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- CHOAY, F. *O urbanismo: utopias e realidades — uma antologia*. São Paulo: Perspectiva, 2000.
- COLENCI, P. L.; OLIVEIRA, C. M. de; OLIVEIRA, F. P. Um diagnóstico da efetividade da contribuição cidadã na gestão pública municipal. *Rev. CEDOUA*, Coimbra, ano XVIII, n. 36, p. 9-25, 2015.
- DALLARI, D. de A. *Elementos da teoria geral do estado*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 2003.
- FIORILLO, C. A. P. *Estatuto da cidade comentado*. 5. ed. São Paulo: RT, 2012.
- LAVALLE, A. G.; VERA, E. I. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova [online]*, n. 84, p. 95-139, 2011. ISSN 0102-6445. Disponível em:  
 <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>>. Acesso em: 10 maio 2016.
- LEFEBVRE, H. *O direito à cidade*. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2008.
- MEIRELLES, H. L. *Direito de construir*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.
- NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V. S. P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

- \_\_\_\_\_. *Choque de democracia – razões da revolta* (E-book). São Paulo: Companhia das Letras, 2013.
- OLIVEIRA, C. L. de; ARAÚJO JÚNIOR, M. E. de. Democracia participativa e plano diretor dos municípios: alguns problemas teóricos e práticos. XV CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI. *Anais...* Florianópolis: Boiatex, v. 1. p. 6631-6648. 2007. Disponível em: <[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudio\\_ladeira\\_de\\_oliveira.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/claudio_ladeira_de_oliveira.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2016.
- OLIVEIRA, C. M. de; LOPES, D. M. de J.; COLENDI, P. L. et al. *Democracia participativa no direito urbanístico*. São Carlos: EdUFSCar, 2016.
- PESSOA, L. C. R.; BOGUS, L. M. M. Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos Metropole / Grupo de Pesquisa PRONEX*, São Paulo, n. 20, ano.
- PINHEIRO, G. A.; RODRIGUES, W. de O. Direito fundamental à cidade sustentável e os dilemas do planejamento urbano no estado democrático de direito. *Revista da Faculdade de Dir. Univ. São Paulo*, São Paulo, v. 106/107, p. 373-387, jan./dez. 2011/2012. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67950>>. Acesso em: 19 maio 2016.
- ROCHA, J. P. C. V. Separação dos poderes e democracia deliberativa. In: NOBRE, M.; TERRA, R. (orgs.). *Direito e democracia: um guia de leitura de Habermas*. São Paulo: Malheiros, 2008. p. 173-198.
- SANTOS, B. de S. *Sociología jurídica crítica: para um nuevo sentido común em el derecho*. Madrid: Editorial Trotta, 2009.
- \_\_\_\_\_; CHAÚÍ, Marilena. *Direitos humanos, democracia e desenvolvimento*. São Paulo: Cortez, 2013.
- SANTOS, M. *O espaço do cidadão*. 7. ed. São Paulo: Edusp, 2007.
- SANTOS, T. P. de M.; OLIVEIRA, E. A. A. Q.; RODRIGUES, M. de S. Responsabilidade social e plano diretor: um estudo da relação entre práticas e diretrizes. *Latin American Journal of Business Management*, Taubaté, v. 5, n. 2, p. 2-22, jul.-dez./2014.
- SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1984.
- SILVA JÚNIOR, J. R.; PASSOS, L. A. *O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal*. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006.

## Capítulo 7

### **A GOVERNANÇA PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO APÓS A CRIAÇÃO DO MINISTÉRIO DAS CIDADES<sup>31</sup>**

*Will Robson Coelho<sup>32</sup>; Sônia Azevedo Le Cocq d'Oliveira<sup>33</sup>*

O artigo discute as experiências recentes de planejamento urbano com governança participativa após a criação do Ministério das Cidades em 2003, onde destacamos o caráter inovador do processo no Brasil e recortamos para estudo duas instâncias fundamentais criadas nesta trajetória, que são as Conferências das Cidades e o Conselho Nacional das Cidades. Abordamos o possível esvaziamento e alteração de protagonismos de representação social nestes processos de governança e as resoluções aprovadas por essas instâncias.

A contribuição na discussão é debater e demonstrar as experiências analisando a efetividade dessa ação estatal que surge depois da construção dos Marcos Legais Regulatórios, depois da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade de 2001, na efetividade dos instrumentos de política urbana para a promoção do direito à cidade e da gestão democrática da cidade, que foram consolidados na criação do Ministério das Cidades. O trabalho discute os modelos envolvidos no planejamento decisório,

---

<sup>31</sup> Artigo original foi apresentado e publicado nos anais do Evento: IV ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Porto Alegre, 25 a 29 de julho de 2016. A governança participativa no planejamento urbano: uma direção do urbanismo sustentável – ST-44/02. Sessão temática: Urbanismo Sustentável. Há um caminho Brasileiro? Disponível em: <<https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s44-02-coelho-w-oliveira-s.pdf>>

<sup>32</sup> Msc Arquiteto e Urbanista, doutorando do PROURB – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: willrobscoelho@yahoo.com.br

<sup>33</sup> PhD Arquiteta e Urbanista, Professora Adjunta Associada PROURB – PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM URBANISMO, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo/Universidade Federal do Rio de Janeiro. E-mail: sonialecocq@gmail.com

demonstrando as divergências e heterogeneidade nesses processos, identificando quando possível a redução ou intensificação das desigualdades e vulnerabilidades sociais no ambiente urbano.

## 1 SABERES TÉCNICOS E GESTÃO

A ideia de um “urbanismo sustentável” remete-se atualmente a um vasto campo de conhecimento que abrange desde a preocupação com a sobrevivência da vida em suas diferentes manifestações até os hábitos cotidianos de disposição de lixo.

Segundo Silva e Romero (2011, p. 2),

[...] o urbanismo sustentável é um conceito em constante ajuste e adequação às necessidades humanas, resultante de experimentos, vivências, pesquisas e interações dos fenômenos socioculturais, econômicos, ambientais, tecnológicos.

Hoje, a variedade do que se denomina cidade compreende os mais distintos e diversificados ambientes construídos, o mais amplo leque do que hoje é classificado como qualidade de vida. E esta variedade manifesta-se tanto no interior de uma mesma cidade, as diferenças intraurbanas quanto no contraste entre diferentes cidades, as diferenças interurbanas.

Então o conceito de urbanismo sustentável não se limita mais à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolve também atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação. Seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates do processo decisório recente de formatação de políticas urbanas traduz-se onde manifestam-se os conflitos e circulam as ideias que difundem experiências. Essa discussão é fundamental e relevante no entendimento do planejamento sustentável no Brasil onde o saber técnico agora tem a função de traduzir-se no mundo real, quando o saber técnico é exposto em arenas integradas por diversificados atores sociais.

Há um reposicionamento do papel de arquitetos-urbanistas, ainda que se diga que muitos mostrem-se menos preparados e pareçam ter perdido o protagonismo nas ações estatais e nos processos participativos, o

caso é que agora estão obrigados a transpor a fronteira da tecnocracia. É plausível supor que essas novas práticas, ocorridas em novos fóruns, possam contribuir para a identificação e construção das funções sociais de cada um dos atores envolvidos e, portanto, do seu reposicionamento profissional. É uma nova inserção dos profissionais que vai além do ensinado na sua graduação, somando-se agora a diversidade das demandas e vivências trazidas da cidade real, e não da cidade ideal, que vem de uma visão puramente tecnicista recusando assim o confortável leito no qual repousam as utopias. O que importa aqui é indicar que o saber técnico profissional ampliou-se intensamente com o avanço do conhecimento técnico e científico ao longo dos séculos XIX e XX no Brasil e em outros países afetados pelo processo de industrialização e urbanização, quando problemas de saúde pública, locomoção, edificação e tantos outros se imbricam nos grandes aglomerados humanos. Possuir o “saber” era, e é, fundamental no sentido de resolver ou mitigar conflitos políticos numa sociedade cada vez mais contrastante em termos de classe social, poder decisório e capacidade de consumo da população.

A análise aqui desenvolvida apresenta conceitos e impasses envolvidos na temática, como uma nova forma de tratar as cidades, caracterizando o pensamento crítico e analítico, identificando os caminhos que traduzem processos de desenvolvimento e tomada de decisão da governança participativa do planejamento urbano, especialmente da ação estatal decorrentes dos Marcos Regulatórios recentes. A atual trajetória produz novas considerações na percepção do urbanista enquanto portador de conhecimento no qual a cidade é ambiente construído, e a urbanização precária continua caracterizando partes crescentes do tecido urbano, fenômeno que abarca cidades também dos países considerados ricos. Tal fato suscita novas perguntas na construção e gestão de cidades, identificando-se assim possibilidades e convergências na investigação dos conceitos relacionados à governança e a gestão participativa. No caso brasileiro, detecta-se a análise dos processos decisórios e a gestão participativa do planejamento urbano.

A coordenação dos diferentes campos de política urbana agora pressupõe a instauração de novos sistemas de processos urbanos, que

passam a envolver também atores não governamentais, privados e semipúblicos – novas condições de governo – fazendo aparecer as “parcerias” como mecanismos de apoio em substituição a políticas preexistentes de ordenamento das cidades como processo mercadológico. Enquanto as cidades passam a competir por empresas e indústrias investidoras, praticam uma gestão estatal cada vez mais com menor controle social amplo nas decisões, estando alheia à articulação e à participação popular e atenta somente aos interesses de setores empresariais.

No caso brasileiro, mesmo sendo visível a crescente participação social proporcionada pelas Conferências das Cidades, cabe ressaltar que a população brasileira ainda vem “desenvolvendo” sua cidadania, em prática só iniciada em 1988 com a Constituição Cidadã, e aprende a conviver com a sua recente democracia participativa, precisando de envolvimento, conscientização e melhoria das condições socioeconômicas para exercê-la plenamente e saber cobrar o seu papel de controle social frente a ação estatal em planejamento urbano.

O desafio do urbanismo brasileiro é criar ferramentas para “deselitizar” as propostas urbanísticas que tratam da relação segregadora e interessada entre espaço construído versus comunidade, assim o conhecimento técnico do projeto urbano sustentável deve associar a cultura, a história e o social às esferas de sustentabilidade socioeconômica e ambiental, olhando para a inclusão igualitária das comunidades e do cidadão, e não da negação do lugar destes na cidade. Assim, a discussão deverá identificar contrastes, contradições e complexidades urbanas concernentes à ação estatal nos processos decisórios nas arenas heterogêneas da experiência de gestão participativa da sociedade civil organizada.

A contribuição na discussão é a abordagem das experiências de governança participativa, possuindo como foco a experiência de criação do Ministério das Cidades, em 2003, depois da construção dos marcos legais deflagrados a partir da vigência do Estatuto da Cidade, como a construção e legitimação de fóruns nacionais permanentes de encaminhamento de políticas. Essas experiências a partir daí estão representadas no Conselho

Nacional das Cidades e nas Conferências das Cidades, caracterizados como espaços episódicos de debate e negociação de diretrizes e ações da política urbana no Brasil, considerando-as um caminho brasileiro na construção do conceito de urbanismo sustentável, porém se questiona a efetividade dessas na ação estatal.

O artigo se debruça sobre essas experiências sem perder de vista a aparente dicotomia entre ação política e ação técnica, onde o compromisso social se caracteriza por uma abordagem que não se apoia numa ciência ideologicamente neutra, mas, ao contrário, acirra-se em um contexto no qual se aprofundam as desigualdades sociais. Apresentamos aqui os resultados e os questionamentos fazendo uma análise dos dados quantitativos disponibilizados pelo Governo Federal Brasileiro, buscando compreendê-los na formulação de uma questão: “Os tipos de participação sociais praticados até o momento estudado são os que foram pensados e desejados para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades?”

## **2 GESTÃO PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO**

### **2.1 O MNRU E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988**

Discutindo e entendendo a evolução dos processos de planejamento urbano podemos correlacioná-los aos instrumentos legais de planejamento do uso do solo urbano, vindos do Movimento Nacional pela Reforma Urbana e resultantes de um histórico processo de luta de participação da sociedade civil. Alguns desses instrumentos foram inseridos na Constituição Federal (BRASIL, 1988), e depois regulamentados no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O que o Brasil vivenciou recentemente é reflexo de um processo de planejamento de cidades que vem do período constitucional, nos anos 1980, que estabeleceu um marco importante no processo de redemocratização do país, seja pelos seus resultados, seja pelo envolvimento de movimentos sociais ou associações de classe em sua elaboração. Segundo Maricato (1997), as bases da discussão da proposta de Reforma Urbana, haviam sido lançadas desde o Congresso do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), já em

1963, no Hotel Quitandinha em Petrópolis, percorrendo depois um longo período de debate que foi reprimido durante o Regime Militar.

É importante lembrar que discussão ressurgiu fortemente junto com as forças políticas ligadas ao campo popular que se organizaram, desde 1985, para influir no processo constituinte. Principalmente através da ação de organizações não governamentais e da Igreja Católica, foram criadas as Plenárias Pró-Participação Popular na Constituinte, nos âmbitos local, regional e nacional. Quando Cardoso (1997) descreve o início dos movimentos na participação cidadã, localiza-o no final da década de 1970 e o início dos anos 1980 e afirma que aí começa aparecer como uma bandeira de luta, vinda da emergência dos movimentos sociais pela produção de novos campos da ação política e de novas formas de fazer política e de novos agentes políticos, fornecendo os referenciais na construção do tema na elaboração da constituição, ainda o contextualiza que campo do planejamento e da política urbana será enfatizada essa ideia em detrimento da definição de planos e políticas nacionais e globais (CARDOSO, 1997, p. 82). Quando o texto constitucional assim consagra a democracia participativa estabelecida no país como o princípio da democracia mista – representativa e participativa (CARDOSO, 1997, p. 91).

As propostas participativas e de gestão do planejamento urbano vêm do MNRU, surgidas então neste âmbito do processo constituinte e centram-se principalmente na definição de uma nova esfera de direitos – os direitos urbanos – na defesa de uma nova concepção de democracia, pautada na participação popular na gestão da cidade (CARDOSO, 1997, p. 93).

Seguindo o “modelo” de Plano Diretor proposto pelo MNRU, o processo de elaboração (Constituições Estaduais, das Leis Orgânicas Municipais, dos Planos Diretores) abriu-se, em grande parte dos Estados e municípios, para a participação da sociedade civil, buscando o estabelecimento de “pactos territoriais”. As equipes das prefeituras, muitas vezes amparadas em assessorias ou consultorias, elaboraram propostas preliminares que eram submetidas então ao “crivo da participação”.

Por outro lado, havia uma dificuldade nesta participação social, pois muitas vezes as discussões eram tratadas em termos excessivamente técnicos, devido ao protagonismo de atores técnico-acadêmicos, de

entidades de assessorias, associações profissionais e centros de pesquisa universitários, que irão tomar para si a defesa das bandeiras do campo popular. Aqui entra em discussão o papel do arquiteto que não deveria se limitar à produção e gestão de saberes técnicos, mas envolver-se entre os atores sociais que formulam e decidem suas formas de implementação.

Entendemos assim também este processo decisório recente de formatação de políticas urbanas e seu rebatimento na construção de amplos fóruns de debates, nas manifestações de conflitos e na circulação das ideias difundindo experiências levadas a esses recentes processos decisórios fortalecidos nas arenas heterogêneas da governança urbana participativa.

## 2.2 A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA E O ESTATUTO DA CIDADE

Algumas Leis Orgânicas ou Planos Diretores estabeleceram vários instrumentos oriundos da Constituição Federal para atender aos princípios ligados ao conceito de função social da propriedade que tinham como objetivo, fundamentalmente, a ampliação do controle social público sobre a ocupação do solo, permitindo um aumento da eficiência da ação estatal, e garantindo a destinação adequada dos investimentos em infraestrutura e serviços.

A aprovação do Estatuto da Cidade, pela Lei nº 10.157, em 10 de julho de 2001, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, finalmente regulamentou o capítulo da política urbana da Constituição de 1988, os arts. 182 e 183, representando uma conquista. Nele foram definidas as funções sociais da propriedade e da cidade como competência da esfera municipal, dividindo esta responsabilidade juntamente com a elaboração e a implementação de Planos Diretores. Falando sobre o Estatuto, Maricato (2001, p. 6) parecia profetizar o que aconteceria atualmente, mais de uma década e meia depois de sua aprovação, naquela ocasião já afirmava que ainda seria difícil a sua aplicação, e era preciso lutar para que os instrumentos não se tornassem “letra morta”, pois diversos instrumentos foram aprovados de maneira que permitem uma interpretação dúbia para a aplicação.

A fase longa dessa batalha pela reforma urbana continua e ainda hoje precisamos estar preparados, atentos e vigiar. Com a certeza de que se foi difícil aprová-la, não menos difícil é, e ainda será por muito tempo, aplicá-la de maneira adequada nas cidades. Como se percebe também que a mesma luta e vigília é indicada por Rolnik (2001), que explanando sobre as transferências de responsabilidades do planejamento das cidades para os Planos Diretores, diz que também de fato não se verificou aplicação efetivamente da lei em recentes anos, mesmo depois das campanhas de capacitação de técnicos e prefeituras para a revisão e elaboração de seus Planos Diretores, que deveriam definir no âmbito de cada cidade as condições de cumprimento da função social da propriedade e da própria cidade.

Falando sobre os anos 2000, Maricato (1997) faz algumas considerações importantes sobre a crise do planejamento urbano e a busca de uma nova matriz teórica que constituem um importante impulso para a produção intelectual comprometida com a democracia no Brasil. Podemos interpretar esse fato como impulsor dos esforços de conceituais do novo urbanismo “sustentável”. Maricato afirmava que não faltavam pontos de apoio, e citava alguns exemplos considerados bem-sucedidos como: o orçamento participativo (Porto Alegre, Santo André); os projetos de renda mínima (Campinas, Brasília); as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); o avanço da participação política no Brasil, pós-MNUR, pós-1988. Maricato (1997, p. 126-128) também fez considerações sobre algumas questões do planejamento urbano, da legislação urbanística, dos instrumentos de participação social e as formas de gestão que ainda hoje servem ao estudo de eficácia da Governança Urbana Participativa, como: “O que se entende por parceria? O que se entende por participação e ou autogestão?”.

### 2.3 O PLANEJAMENTO URBANO BRASILEIRO APÓS 2003

Após o período de crise, segue um período de ressurgimento do planejamento urbano com a criação do Ministério das Cidades, com políticas urbanas implementadas com influências decorrentes da aprovação do Estatuto da Cidade, e da luta da sociedade organizada, idealizados pelo MNUR, que deram origem às políticas e programas implementados pela

ação estatal. Para viabilizar a eficácia e eficiência dos planos, é também viabilizada a formatação de conselhos e convocação de uma rotina de conferências de cidades após a criação do novo ministério. Estas novas instâncias foram os principais canais participativos na gestão da ação estatal nos anos seguintes e fizeram parte na formulação de uma nova política e sistema nacional de produção e regulação de Cidades.

Esta seria a política nacional estruturadora das ações implementadas pelo Ministério das Cidades orientadas e respaldadas nas regulamentações e resoluções do Conselho Nacional das Cidades (CONCIDADES). Inicia-se aí um novo ciclo de planejamento que também incentivou e promoveu formatação de novas políticas urbanas (habitacional, de saneamento e de mobilidade) nas cidades, além de uma Campanha Nacional dos Planos Diretores Participativos que aconteceu juntamente com os processos das primeiras Conferências das Cidades – que ocorreram nos três níveis de governo: municipal, estadual e federal – e que pretendiam discutir coletivamente as diretrizes e expectativas do crescimento urbano das cidades.

Devido aos arranjos e compromissos políticos pré e pós-eleitorais e à conjuntura socioeconômica brasileira decorrente da crise econômica mundial entre 2008 e 2009, o Governo Federal adota novas medidas de enfrentamento da crise, com estímulo a indústrias automotivas e de bens de consumo, e também passa a fortalecer e estimular o setor da construção civil aplicando recursos públicos na produção de moradias através do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), criado em março de 2009. Essas medidas vão concorrer com as novas propostas de planejamento urbano, formuladas anteriormente e baseadas nos marcos políticos e regulatórios citados. O PMCMV desmontou a lógica formulada para o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), e do Fundo (FNHIS), de planejamento e destinação de recursos, criando política concorrente e polarizada. É verificado também que não houve efetividade de mecanismos da participação e gestão do PMCMV, que ficaram muito mais na intenção inicial, talvez por isso tenha como resultados as falhas e problemas apontados por vários estudos e pesquisas recentes.

Em decorrência dessas mudanças e articulações políticas, encerra-se um ciclo de experiência com as Conferências Nacionais das Cidades e programas urbanos governamentais federais. Há um distanciamento dos objetivos e finalidades iniciais da Gestão Participativa e a Participação Social definidas na criação do Ministério das Cidades e também do período pós-Constituição de 1988 e do Estatuto da Cidade que poderão ser percebidos através da leitura dos dados sistematizados e apresentados nas análises das tabelas e gráficos produzidos para este estudo.

### **3 ANALISANDO DADOS E CONTEXTOS**

No estudo aqui apresentado, os dados quantitativos e demonstrativos são analisados e construídos com base na pesquisa de relatórios oficiais e nos documentos de órgãos públicos ou em publicações que já trazem alguma sistematização de dados consolidados por outras pesquisas e análises. São estes então os dados disponibilizados pelo governo federal e mais precisamente pelo Ministério das Cidades, relativos à produção e as resoluções do Conselho das Cidades e das Conferências das Cidades.

#### **3.1 AS CONFERÊNCIAS NACIONAIS DAS CIDADES**

No Ministério das Cidades algumas ações estatais foram construídas e consolidadas, com gestão participativa decorrentes das resoluções aprovadas nas Conferências Nacionais das Cidades e no Conselho Nacional das Cidades. Nessas instâncias criadas o Ministério das Cidades reconhece alguns atores sociais que devem compor o seu Conselho e que serão eleitos por meio da realização da sua primeira conferência nacional realizada em 2003. Neles o ator social é caracterizado por um grupo de indivíduos que são identificados segundo seus papéis na sociedade e são estes setores ou segmentos que representam estas e participam em reuniões, audiências, eventos, etc. No Gráfico 1, a seguir, podemos ver a adesão dos municípios em cada edição ao processo no nível municipal:

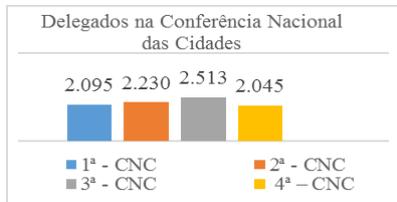
Gráfico 1 – Número de municípios com adesão na etapa municipal



Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Nos quadros comparativos representados (Tabelas 1 e 2 e Gráfico 2) que se seguem podem ser vistos alguns dados sobre a temática, o número de participantes presentes em cada Conferência Nacional das Cidades é pouco variável, pois as cotas de delegados por edição são as estabelecidas pela organização do MinCidades.

Gráfico 2 – Número de delegados por edição



Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Tabela 1 – Análise comparativa de dados<sup>34</sup> das Conferências Nacionais das Cidades

CNCs.	1ª – CNC	2ª – CNC	3ª – CNC	4ª – CNC	5ª – CNC
Datas de realização	23 a 26/10/ <b>2003</b>	30/11 a 03/12/ <b>2005</b>	25 a 29/11/ <b>2007</b>	19 a 23/06/ <b>2010</b>	20 a 24/11/ <b>2013</b>
Tema:	“Cidade para Todos”	“Reforma Urbana: Cidade para Todos”	“Desenvolv. Urbano com Participação Popular e Justiça Social”	“Cidade Para Todos – Gestão Democrática, Participativa e Controle Social”	“Quem muda a cidade somos nós”
Lema:	“Construindo Política Democrática e Integrada para As Cidades”	“Construindo Uma Política Nacional de Desenvol. Urbano”	“Avançando na Gestão Democrática das Cidades”	“Avanços, Dificuldades e Desafios – Política Desenvol. Urbano”	“Reforma Urbana já!”
Municípios bras. participantes	3.457/5.560 Adesão <b>62%</b>	3.120 /5.560 Adesão <b>56%</b>	3.277 /5.560 Adesão <b>58%</b>	2.248 /5.560 Adesão <b>41%</b>	2.800 /5.560 Adesão <b>50%</b>
Delegados e convidados etapa nacional	2.095	2.230	2.513	2.045	Sem informação no site
Nº pessoas etapa municipal	+ de 250 mil	+ de 200 mil	243 mil	Sem informação no site	240 mil

Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Um indício da inversão de prioridades e objetivos nas conferências realizadas, apontados pela análise preliminar dos dados pode ser verificado na Tabela 2 a seguir, onde podemos ver a comparação dos resumos dos textos base e as sínteses dos documentos e de resoluções aprovados no fim de cada conferência.

<sup>34</sup> Dados informados em: <<http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html>> (agosto, 2014).

Tabela 2 – Análise comparada das Conferências Nacionais das Cidades – CNCs – MinCidades

CNCs	Princípios & Objetivos Texto Base da Conferência	Resoluções aprovadas nas CNCs
1ª – CNC 2003	Cidadania Despertada – propõe diretrizes – políticas setorial e nacional para o desenvolvimento urbano.	Estabeleceu a composição e a eleição do Conselho das Cidades (ConCidades); direcionou as políticas setoriais – Habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana e planejamento e gestão do solo urbano.
2ª – CNC 2005	Formulações da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU); Participação e Controle Social; A Questão Federativa; Política Urbana Regional e Metropolitana e Financiamento do Desenvolvimento Urbano.	Destacou o ConCidades e construção da PNDU, e a necessidade de definir diretrizes para a integração de políticas setoriais em todas as unidades da federação, em especial, em regiões metropolitanas.
3ª – CNC 2007	Estratégias de mobilização de Estados e municípios nos textos base e sistematização das propostas vindas das Conf. Estaduais. Validação e formatação das Conferências.	Aponta segregação socioespacial e a falta de instrumentos de integração de políticas setoriais a Entes da Federação propõe construção de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU).
4ª – CNC 2010	Criação e implementação de conselhos das cidades, planos, fundos e seus conselhos gestores em todos os níveis de governo; Aplicação do Estatuto da Cidade, dos planos diretores e a efetivação da função social da propriedade do solo urbano; “Relação entre os programas PAC e Minha Casa, Minha Vida – e a política de desenvolvimento urbano”.	Fundamenta Conferências e Conselhos. - ConCidades ter caráter decisório. Avanços precisam ser regulamentados, implementados, Integrar políticas e os entes federados para se constituir uma PNDU, tendo a meta de atendimento universal dos padrões urbanos.
5ª – CNC 2013	Estratégias para a Construção do SNDU Promoção da Reforma Urbana: (i) políticas de instrumentos da função social da propriedade; (ii) participação e controle social no SNDU; (iii) Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano (FNDU); (iv) instrumentos e políticas de integração intersetorial e territorial.	Reconhece que as poucas competências deliberativas do ConCidades e a ausência das regras e atribuições nos níveis de governo – propõe Lei que regulamente o SNDU – propõe alterar o estatuto institucional do ConCidades, a partir da 5ª CNC, torná-lo instância participativa, com atribuições deliberativas no âmbito de um SNDU.

Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Na Tabela 2 observa-se que, em 2010, a gestão do Ministério das Cidades direcionou a discussão da Conferência para o Programa Federal Minha Casa Minha Vida, fato que se explicita quando analisamos os princípios e objetivos discutidos no texto base encaminhado para a 4ª CNC. Já em 2013, na 5ª CNC, o MCidades fez com que o debate voltasse para a efetividade de algumas outras questões da Reforma Urbana entre elas a Participação Social devido às pressões das manifestações populares nas ruas

do país. A partir de informações como estas, pode-se investigar e rastrear essas deliberações, ver como essas decisões alteraram fundos, programas, projetos alocação de recursos financeiros e distribuição no território das cidades brasileiras.

As Conferências das Cidades serão então eventos nos quais os representantes vinculados a temática urbana debatem e definem um pacto de ação, um código que deverá ser utilizado pelos diferentes atores sociais que elegem as entidades representantes de cada setor e segmento para a gestão do Conselho Nacional. Inicialmente o intervalo ou ciclo de Conferências Nacionais das Cidades se deu de dois em dois anos, sendo modificado a partir da terceira edição para um intervalo trienal, e agora devido à crise econômica e política, a próxima edição foi adiada e deverá ocorrer somente em junho 2017, se mais nenhuma surpresa da gestão política vier a cancelar tudo de novo.

### 3.2 O CONSELHO DAS CIDADES (CONCIDADES)

A criação do Conselho das Cidades (CONCIDADES), em 2004, representou a materialização de um importante instrumento de gestão democrática da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU). Ele é um órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades – MinCidades – e tem por finalidade estudar e propor diretrizes para a formulação e implementação da PNDU, bem como acompanhar a sua execução. Em seus anos iniciais de implantação, o CONCIDADES avançou na construção de marcos estruturantes da política urbana do país, nas áreas de: planejamento, habitação, saneamento e mobilidade.

A composição do CONCIDADES se dá através de processo de eleição ao final de cada edição das Conferências Nacionais das Cidades, e a representação acontece como se apresenta na Tabela 3. Uma crítica posta aqui está na disparidade representativa desses delegados eleitos nos conselhos das Conferências e das Cidades, nos quais há a seguinte distribuição: de 42,3% para Poder Público; de 26,7% para Movimentos Populares; de 9,9% para Trabalhadores Sindicais; de 9,9 para Empresários;

de 4,2 para ONGs; e de 7,0% para Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa.

Tabela 3 – Análise da representação estabelecida por regulamentação no CONCIDADES

Nº de vagas 86 titulares/ 86 supentes	
Setores/ Segmento	
1º – ONGs – Organizações Não Governamentais;	04
2º – Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa;	06
3º – Organizações de Trabalhadores;	07
4º – Empresários;	08
5º – Organizações do Movimento Popular;	23
6º – Poder Público Municipal;	12
7º – Poder Público Estadual;	09
8º – Poder Público Federal	17

Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Um dos questionamentos é de que os pesquisadores, urbanistas e estudiosos do planejamento urbano têm papel de representação pouco expressivo na composição das delegações o que, conseqüentemente, resultaria em posições e proposições legais pouco técnicas, exemplificando bem o impasse e debate aqui já introduzido sobre o domínio do saber dos técnicos e especialistas *versus* o saber e vivências dos demais personagens das cidades, mas o que parece também estar em jogo é o poder de cada parte e não exatamente o saber.

Quanto à representação de entidades e ao rodízio entre as edições e novos mandatos, como já observado antes, depois de garantir e chegar a uma vaga do conselho, nas bravas disputas das primeiras conferências, dificilmente há mudanças de cadeiras para outras entidades que já não estejam garantidas pela força política no processo participativo consolidado.

### 3.3 A PARTICIPAÇÃO SOCIAL REFLETIDA NOS MARCOS LEGAIS

Apontamos que os resultados obtidos na análise apresentada de alguma forma já questionam a eficácia da participação social no planejamento urbano brasileiro. Esses dados sinalizam especialmente as ações estatais decorrentes dos processos participativos e dos novos marcos regulatórios construídos e consolidados na criação do Ministério das

Cidades e nas formulações e nos resultados das Conferências das Cidades que se refletem nas decisões e resoluções do Conselho das Cidades. A Tabela 4 relaciona algumas leis aprovadas em decorrência das discussões ocorridas nas edições realizadas.

Podemos exemplificar com a criação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), instituído pela Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005, tendo como objetivo principal implementar políticas e programas que promovam o acesso à moradia digna para a população de baixa renda, mas que não chegou a ser totalmente implementado pela ação estatal nos anos recentes devido à política concorrente criada pelo PMCMV, conforme citado aqui. A mesma lei, também instituiu o FNHIS, que foi regulamentado pelo Decreto Federal nº 5.796, de 6 de junho de 2006, que também institui o Conselho Gestor do FNHIS. Na 4ª conferência surge a Lei nº 11.977/2009, com a qual o PMCMV vem a causar o redirecionamento das políticas, com os já verificados esvaziamentos comentados e um desgaste dos processos participativos (ver Tabela 4):

Tabela 4 – Análise marcos legais relacionados com as Conferências

<b>Conferências Nacionais das Cidades – CNCs – MinCidades</b>	
Leis e Ações de Planejamento Urbano, aprovadas e regulamentadas Relacionadas ou discutidas com cada CNCs.	
<b>1ª – CNC 2003</b>	Lei nº 11.124/05 cria o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social; Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).
<b>2ª – CNC 2005</b>	Lei nº 11.124/2006, que dispõe sobre SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.
<b>3ª – CNC 2007</b>	Lei nº 11.445/2007, estabelece Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico; Lei nº 11.888/2008 – Assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de Habitação de Interesse Social (HIS).
<b>4ª – CNC 2010</b>	Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; Decreto nº 7.217, de 21 de junho de 2010, regulamenta a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e dá outras providências.
<b>5ª – CNC 2013</b>	Decreto nº 8.243/2014 que institui a Política Nacional da Participação Social (PNPS) e define o Compromisso Nacional pela Participação Social (CNPS). Derrubado no Congresso.

Fonte: MinCidades/2014 – Elaboração do autor em abril de 2016.

Outra dedução é que a 5ª CNC, talvez como reflexo das manifestações das ruas das cidades brasileiras ocorridas em julho de 2013, focou suas discussões sobre a Reforma Urbana estimulando a elaboração e criação do decreto federal presidencial, Decreto nº 8.243/2014, de 23 de maio de 2014, que instituiu a Política Nacional da Participação Social (PNPS). Este decreto estabelecia objetivos e diretrizes relativos ao conjunto de mecanismos criados para possibilitar o compartilhamento de decisões sobre programas e políticas públicas, tais como conselhos, conferências, ouvidorias, mesas de diálogo, consultas públicas, audiências públicas e ambientes virtuais de participação social.

A normatização/legalização da participação social nas decisões sobre “políticas públicas urbanas” esteve em discussão até o final de 2014. No momento atual de crise econômica e política, esse tema já não circula mais nas pautas de discussão. Embora essa etapa ainda não esteja concluída e não tenha saído do ‘papel’, cabe ressaltar que a construção de marco legal de participação social ainda é um importante aspecto buscado para a eficácia e eficiência da governança participativa no Brasil e é uma pena que a configuração do cenário político atual não venha mais a permitir esta discussão num curto prazo.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O novo papel do urbanismo sustentável, deve ser tratado e compreendido pelos urbanistas como ferramenta norteadora de cenários de políticas e gestão das cidades, na efetividade dos instrumentos de política urbana vindos do Estatuto da Cidade de 2001 para a promoção do direito à cidade e da gestão democrática da cidade, que foram consolidados no país na criação do Ministério das Cidades, com ações planejadas que podem minimizar ou suprir as demandas socioeconômicas e ambientais, onde a gestão técnica e os saberes são partilhados com os demais técnicos e atores sociais presentes no espaço urbano comunitário das nossas cidades.

Por isso, insistimos neste trabalho que discutir, analisar e pensar em metodologias participativas do planejamento de cidades, é também

importante na adequada qualificação do urbanista, para o que correto exercício deste profissional esteja de acordo com as expectativas da produção e qualificação das cidades, estando estes preparados para o debate com outros atores sociais. Caso contrário, os conflitos e contrastes das discussões agravarão ainda mais os problemas urbanos já existentes.

Segundo Farias Filho e Machado (2016), a proposição da governança participativa não é estranha aos textos fundadores do urbanismo sustentável. Em verdade, eles colocam em destaque as questões e desafios da governança, admitindo que as autoridades locais e cidadãos possuem um novo papel: o da ação coletiva tomada em nível local, com forte ênfase na dimensão participativa. O problema é que, na experiência brasileira, os postulados desandam. Ermínia Maricato (2012) lembra que nunca fomos tão participativos, mas, contraditoriamente, a possibilidade de debater temas estruturais é remota para a maior parte dos movimentos sociais e ONGs guiados pela hegemonia do “participacionismo”. Isso porque:

[...] aparentemente nos ocupamos em buscar melhores condições de vida, compondo um cenário dividido e fragmentado, tomando a parte pelo todo, contidos nos limites de um horizonte restrito, sem tratar do presente ou do futuro do capitalismo [...] desistimos de fazê-lo. (MARICATO, 2012, p. 90).

Segundo Maricato, esse esvaziamento se deve ao fato de que os movimentos sociais urbanos não dão importância à informação enquanto estratégia essencial para sua organização. Não se discute a renovação ou ampliação de lideranças, nem o surgimento de novos movimentos.

Sem deixar de reconhecer a extraordinária relação de iniciativas impulsionadas pelo Ministério das Cidades, o fato é que a questão ambiental mostra-se, no horizonte atual, como a via mais promissora de enfrentamento ao capitalismo. Muitos podem ser os caminhos brasileiros para a prática de um urbanismo sustentável, mas certamente a governança participativa, instituída e ainda em construção nas cidades brasileiras, é uma excelente direção. Embora pouco praticada ou mal utilizada pela ação estatal, ela poderá ser bem aproveitada assim que a sociedade se apropriar adequadamente desses espaços de participação democráticos já criados.

Estes novos canais de participação devem ser fortalecidos ou redirecionados, ou mesmo os seus membros devem estar atentos para não caírem na armadilha das metodologias que lhes são impostas, e reivindiquem um verdadeiro papel democrático nas decisões, que devem ser sim pactuadas e nunca resultantes de consensos forjados pelo poder gestor.

Esperamos que até a consolidação de nossa investigação sobre o tema aqui apresentado, encontrar maiores argumentações que embasarão a justificativa e defesa de nossa posição sobre a questão: “Os tipos de participação sociais praticados até o momento estudado são os que foram pensados e desejados para o desenvolvimento urbano sustentável das cidades?”

Figura 1 – Manifestação de junho 2013 – Av. Rio Branco – RJ



Fonte: Publicada em: 17/06/2013 (Facebook).

Figura 2 – Esquema conclusivo de análises e ponderações



Fonte: Elaboração do autor em abril de 2016.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL, *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.  
Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- BRASIL. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 11 jul. 2001. Disponível em:  
<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- CARDOSO, A. L. Reforma urbana e planos diretores: avaliação da experiência recente. *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, ano XI, n. 1 e 2, jan.-dez. 1997.
- FARIAS FILHO, J. A.; MACHADO, D. B. P. Urbanismo sustentável: há um caminho brasileiro? IV ENANPARQ – Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo – Porto Alegre, 25 a 29 de Julho de 2016. Disponível em:  
<<https://enanparq2016.files.wordpress.com/2016/09/s44-00-farias-filho-j-machado-d.pdf>>. Acesso em: 23 dez. 2016.
- MARICATO, E. Brasil 2000: Qual Planejamento Urbano? *Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro*, ano XI, n. 1 e 2, jan.-dez. 1997.
- \_\_\_\_\_. Estatuto da cidade. *Cadernos de Urbanismo*, ano 3, n. 4, p. 3-6, 2001.
- \_\_\_\_\_. *O impasse da política urbana no Brasil*. Petrópolis-RJ: Vozes, 2012.
- ROLNIK, R. *O Estatuto da Cidade – Novas perspectivas para a reforma urbana*. Informativo Polis-homepage, 2001, mimeo. Id.
- SILVA, G. J. A.; ROMERO, M. A. B. O urbanismo sustentável no Brasil: a revisão de conceitos urbanos para o século XXI (parte 1). *Vitruvius – Arqtextos*, ano 11, jan. 2011. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/11.128/3724>>. Acesso em: 5 maio 2016.
- Fonte de dados governamentais para construção tabelas, extraídos de:  
<http://www.balancodegoverno.presidencia.gov.br/democracia-e-dialogo/1.-participacao-social> (abril, 2016).  
[http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo\\_3\\_cronograma\\_6cnc.pdf](http://app.cidades.gov.br/6conferencia/images/arquivos/anexo_3_cronograma_6cnc.pdf) (abril, 2016)  
<http://www.cidades.gov.br/index.php/conferencia-das-cidades.html> (agosto, 2014)

## Capítulo 8

### GOVERNANÇA PÚBLICA, AGENDA 21 E PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE TUPÃ/SP<sup>35</sup>

*Sandra Medina Benini<sup>36</sup>*

#### 1 INTRODUÇÃO

Frente aos desacertos e às intencionalidades que vêm corroendo a credibilidade dos gestores públicos e culminando na multiplicação do quadro de miséria em que se encontram muitos brasileiros, **tratar de um tema como a governança é acender a esperança da probidade pública**. Por esta razão, neste artigo apresenta-se a Agenda 21 como instrumento capaz de alcançar a boa governança, conforme prevê o Princípio da Eficiência<sup>37</sup>, devolvendo assim, a credibilidade nas atividades laborais dos gestores públicos.

Pesquisas recentes relacionadas ao desempenho da gestão municipal revelam com evidência que um número significativo de municípios brasileiros tem apresentado dificuldades em garantir eficácia e efetividade na prestação de serviços básicos (a exemplo da saúde, educação, saneamento, dentre outros) recorrente da inoperância da máquina estatal. Durante anos, esse modelo tem sido balizado por uma política

---

<sup>35</sup> Texto extraído da tese de doutorado em Arquitetura e Urbanismo do PPGAU/FAU Mackenzie, defendida em 31 de agosto de 2016, sobre orientação do Professor Doutor Carlos Guilherme Santos Serôa da Mota.

<sup>36</sup> Doutora em Geografia pela FCT/UNESP e Doutora em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Presbiteriana Mackenzie, bolsista CAPES/Prosop (Julho/2013 a dezembro/2015) Pós-Doutoranda em Arquitetura e Urbanismo pela FAAC/UNESP, bolsista PNPd/Capes. E-mail: arquiteta.benini@gmail.com

<sup>37</sup> "O princípio da eficiência tem partes com as normas de 'boa administração', indicando que a Administração Pública, em todos os seus setores, deve concretizar atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado. Deve sopesar relação de custo-benefício, buscar a otimização de recursos, em suma, tem por obrigação dotar da maior eficácia possível todas as ações do Estado" (BASTOS, 1998, p. 235).

centralizadora enquanto marca notória do processo de tomada de decisões, onde a pauta social é deixada para segundo plano, em atendimento a compromissos políticos e eleitores.

Por esta razão, a governança não tem sido um tema recorrente na vida pública, uma vez que, em essência, é balizada pela conjugação das demandas sociais e adequadas às ações do Estado. Outro obstáculo a ser superado se dá pela ausência de processos metodológicos para sua implementação. Neste campo, as dificuldades se multiplicam, principalmente pela deficiência institucional, técnica e operativa, onde sequer se identificam procedimentos, ações intersetoriais que possibilitem conjugar o alcance dos instrumentos jurídicos, administrativos no processo de planejamento territorial e econômico com vistas a alcançar a sustentabilidade urbana. Sem parâmetros para sua aplicabilidade e revestida de subjetividade, a governança pode ser confundida apenas como um marketing político-partidário, suscitando dúvidas sobre a sua efetividade na esfera pública.

Assim, para o desenvolvimento deste artigo, a governança será abordada pela capacidade do Estado na implementação políticas públicas dedicadas ao atendimento das demandas sociais de modo articulado à decisão do Governo, por intermédio de mecanismos e procedimentos participativos. E, ainda, que a boa governança pode ser aferida pela qualidade dos serviços públicos.

Ao considerar a temática proposta, destaca-se que o desenvolvimento deste texto, teve seus fundamentos teóricos baseados em autores de diferentes áreas do saber, como: Arquitetura e Urbanismo, Direito, Geografia, Ciências Políticas, Sociologia, entre outros, por considerar que a relevância do tema oportunizava um enfoque interdisciplinar. O estudo interdisciplinar mostra-se uma relevante âncora para a definição de procedimentos mais apropriados, sobretudo quando se tem em mãos pesquisas focadas em temáticas que estimulam ou provocam a necessidade de mudança nas posturas e ações, e essencialmente na responsabilidade do tratamento dado a **“coisa pública”**, enquanto uma nova possibilidade de atuação sob uma outra visão (JACOB et al., 2012).

Assim, tendo em vista sua relevância para o aperfeiçoamento e avanço das práticas administrativas e institucionais no âmbito das diferentes questões municipais, em particular, aquelas que têm o desafio de compatibilizar demandas e respostas, apresenta-se a Agenda 21 como instrumento de boa governança capaz de equacionar essas questões.

## **2 GOVERNANÇA E BOA GOVERNANÇA**

Difundido pelo World Bank (1992) e acolhido pelas demais instituições Internacionais, o termo *governance* ou governança é definido como o “[...] poder [que] é exercido na administração dos recursos econômicos e sociais do país, com vistas ao desenvolvimento”. Em outras palavras, a governança está relacionada à capacidade dos governos em planejar, estabelecer metas, formular e implementar políticas para construção de um “Estado Eficiente”, em que estejam conjugados processos decisórios, permitindo a articulação público-privado e demais segmentos sociais, na elaboração de políticas públicas (DINIZ, 1995, p. 400).

Segundo Alvim et al. (2006, p. 7-8), a eficiência do Estado depende

[...] do envolvimento e participação coordenados por atores sociais diversos, indica a necessidade de construção de arranjos institucionais que desempenhem as funções de mediações entre diversos interesses e necessidades, que agenciem os recursos materiais e humanos disponíveis ou criem novos recursos, e que estabeleçam programas e linhas de ação efetivas, legitimadas e assumidas pelos atores sociais envolvidos.

Alvim et al. (2006, p. 8) ressaltam que a propositura de arranjos participativos da esfera pública favorecem, inclusive, avaliações posteriores das políticas públicas decorrentes do processo de governança, o que indica um “avanço democrático” nas esferas governamentais.

Para melhor compreensão deste contexto deve-se, primeiramente, compreender as diferenças conceituais entre governo, governabilidade e governança.

Ao abordar o conceito de Governo, este “[...] sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a

implementação das políticas devidamente instituídas” (ROSENAU, 2000, p. 15). Está atrelado à ideia de “deter uma posição de força a partir da qual seja possível desempenhar uma função imediatamente associada ao poder de decidir e implementar decisões ou, ainda, de comandar e mandar nas pessoas” (NOGUEIRA, 2001, p. 99).

A Governabilidade é caracterizada por “[...] condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício do poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342).

Governança, no entanto, é caracterizada pelo poder social que “[...] media as relações entre Estado e Sociedade Civil” (JACOBI et al., 2012, p. 335), permitindo a “[...] construção de alianças e cooperação, mas também permeado por conflitos que decorrem do impacto das assimetrias sociais”, bem como “seus reflexos no meio ambiente e das formas, de resistência, organização e participação dos diversos atores envolvidos” (JACOBI et al., 2012, p. 335). Nesse sentido, Rosenau (2000, p. 15-16) explica que o conceito de governança refere-se a “[...] atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não depende, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”, ou seja, a governança é um “fenômeno mais amplo que o governo; abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não-governamental”, permitindo que pessoas e organizações com interesses comuns possam dialogar e se articular para o atendimento de suas demandas. Deste modo, deve-se considerar que a governança detém a condição de “aumentar a capacidade de processar as demandas da sociedade e de articulá-las com os processos públicos e privados de tomadas de decisão” (MOURA; BEZERRA, 2014, p. 42).

A governança é concebida a partir de um “[...] conjunto de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos decisórios para os quais convergem as expectativas dos autores” (HAAS, 1980, p. 553). Para Silva (2004, p. 66), pode ser definida pela “capacidade da ação Estatal na implementação das políticas públicas, por intermédio de um conjunto de mecanismos e procedimentos participativos”.

Em âmbito municipal, a governança ou governança local deve se aproximar da

[...] perspectiva normativa de ‘bom governo’, no sentido de postular a geração de *best practices*, através da inovação, participação, eficácia, sustentabilidade e confiança, como condições de se evitarem práticas predatórias nos governos: clientelismo, familismo amoral, corrupção, etc. (IVO, 2008, p. 320).

Deve-se ressaltar que no âmbito da governança local e municipal, o desafio consiste em conhecer e ponderar sobre os múltiplos problemas e aspectos socioambientais presentes em um determinado território.

## 2.1 A BOA GOVERNANÇA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Para compreender como a boa governança pode ser instrumentalizada, se faz necessário realizar uma breve discussão sobre o papel da administração pública nesse processo. Neste sentido, Silva (2004, p. 67-68) destaca que

O poder municipal tem o papel indutor do processo de participação social, mas as mudanças não se operam apenas na esfera governamental e administrativa. É preciso levar em consideração que existe uma mudança social que redefine o papel do cidadão, que deixa de ser apenas um eleitor para ser um interlocutor ativo no processo de gestão das políticas públicas.

Segundo o autor, essa visão traz implícita a “mudança paradigmática do processo participativo de intervenção social”, a qual passa a adotar uma nova estrutura em que ocorre a “passagem de uma relação Estado-sociedade baseada numa estrutura vertical de autoridade, para uma estrutura de redes interativas horizontais” (SILVA, 2004, p. 72), em que o gestor público assume o papel de articulador das diversas demandas sociais. Esse fenômeno pode ser claramente percebido quando o modelo de gestão pública tradicional é substituído por um modelo alternativo, fundado em novos atributos, os quais foram sistematizados no Quadro 1 a seguir.

Quadro 1 – Modelos de gestão pública

<b>Tradicional/ Conservador</b>	<b>Alternativo/Inovador</b>
Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Tecnocracia</li> <li>– Discurso da participação</li> <li>– Centralizada/dispersa</li> </ul>	Base decisória: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Técnicos/Comunidade</li> <li>– Prática da participação</li> <li>– Descentralizada/concentrada</li> </ul>
Metodologia: vertical <ul style="list-style-type: none"> <li>– Legalismo</li> <li>– Troca de favores e interesses</li> <li>– Avaliação quantitativa</li> </ul>	Metodologia: horizontal: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Participativa</li> <li>– Autodeterminação; legitimação</li> <li>– Avaliação quantitativa e qualitativa</li> </ul>
Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Centralizada pela burocracia</li> <li>– Baseada nas prerrogativas do Executivo</li> </ul>	Definição de prioridades: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Descentralizada, baseada na parceria/ compromisso com a comunidade</li> </ul>
Conflito de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Barganhas/conchavos interesses privados, de grupos aumento das desigualdades sociais; predomínio dos interesses privados</li> </ul>	Conflito de interesses: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Negociação/convergência de interesses setoriais e sociais; redução das desigualdades sociais e predomínio dos interesses coletivos</li> </ul>
Utilização dos recursos públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Desperdício, falta de transparência</li> <li>– Ausência de prestação de contas</li> <li>– Patrimonialismo</li> </ul>	Utilização dos recursos públicos: <ul style="list-style-type: none"> <li>– Otimização, transparência, prestação de contas</li> <li>– Princípio republicano <i>res pública</i></li> </ul>
Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> <li>– A cidadania é exercida através do voto</li> <li>– Redes privadas e clientelismo</li> <li>– Políticas compensatórias</li> <li>– Manutenção do <i>status quo</i></li> </ul>	Base de sustentação: <ul style="list-style-type: none"> <li>– A cidadania é construída através do voto</li> <li>– Redes sociais e participação direta</li> <li>– Políticas estruturadoras</li> <li>– Transformação política, social, econômica e cultural</li> </ul>

Fonte: Silva (2004, p. 83).

O modelo tradicional estruturado a partir de uma metodologia “vertical”, baseado “nas hierarquias e na troca de favores, onde os

interesses particulares sempre se sobrepõem aos interesses coletivos; a prestação de contas, quando existe, é feita em termos quantitativos sem que se avalie a qualidade das políticas”, enquanto o novo modelo ao adotar uma “metodologia horizontal”, traz em seu bojo, procedimentos diferenciados, notadamente ao incorporar os princípios da gestão democrática, abrindo caminho para a participação e a autodeterminação da sociedade em busca da legitimidade para atos administrativos (SILVA, 2004, p. 83). Lembrando ainda que, nesta última, os processos avaliativos têm como parâmetro estratégico a qualidade da prestação do serviço público<sup>38</sup>.

Nota-se então, que boa governança está associada a um modelo alternativo de gestão pública, onde o direito de participação permite a população exercer um papel fundamental na tomada de decisão, ao contribuir para o alcance de sua finalidade primordial – a qualidade no serviço público (Figura 1).

Figura 1 – Boa governança na Administração Pública

### BOA GOVERNANÇA



**Participação Popular + Tomada de Decisão = Gestão Qualitativa**

Fonte: Organizada pela autora.

Neste novo arranjo institucional, a Administração Pública deve adotar estratégias que assegure o monitoramento e avaliação dos serviços prestados, de modo que todo cidadão possa ter acesso e acompanhar o desempenho dos órgãos gestores.

<sup>38</sup> “O modelo inovador adota uma metodologia horizontal, que passa pelo crivo da participação e da autodeterminação da sociedade e que busca a legitimidade para os atos administrativos. A avaliação não é meramente quantitativa, pois existe uma preocupação com a qualidade dos serviços prestados” (SILVA, 2004, p. 83).

### 3 A PARTICIPAÇÃO DA POPULAÇÃO NA TOMADA DE DECISÃO

Na literatura encontram-se várias terminologias referentes à participação da população no processo de tomada de decisão, a exemplo: participação cidadã, participação popular, participação social, movimentos populares, dentre outros.

A **participação cidadã** está relacionada aos direitos sociais e compreendida como “um componente essencial no exercício da cidadania ativa”, enquanto “processo de conscientização que resulta em ações coletivas de promoção da cidadania (RIZZINI et al., 2005, p. 8).

Para Arnstein (2002, p. 4), a “participação cidadã constitui um sinônimo para o poder cidadão”, sob esse enfoque, ao considerar o poder de atuação social e política conferida à figura do cidadão – elevando-o à categoria de cidadão, o autor entende que a participação é um mecanismo, onde a redistribuição de poder “permite aos cidadãos sem-nada, atualmente excluídos dos processos políticos e econômicos, a serem ativamente incluídos no futuro”, se configurando numa estratégia pela qual,

[...] os sem-nada se integram ao processo de decisão acerca de quais informações a serem divulgadas, quais os objetivos e quais as políticas públicas que serão aprovadas, de que modo os recursos públicos serão alocados, quais programas serão executados e quais benefícios, tais como terceirização e contratação de serviços, estarão disponíveis. Resumindo, a participação constitui o meio pelo qual os sem-nada podem promover reformas sociais significativas que lhes permitam compartilhar dos benefícios da sociedade envolvente. (ARNSTEIN, 2002, p. 4).

Todavia, há de se ter especial atenção com as arenas públicas, pois a “participação sem redistribuição de poder permite àqueles que têm poder de decisão” (Administração Pública), manipular os atores sociais segundo seus interesses, mantendo assim o *status quo* (ARNSTEIN, 2002, p. 5).

A ampliação da **participação popular** implica, necessariamente, na criação dos diversos canais que possam viabilizar a participação dos vários segmentos sociais na tomada de decisão do Estado (DAHL, 1997). A Agenda 21, a partir do conteúdo produzido pela literatura concernente ao tema –

em que foi discutida exaustivamente em diversos documentos governamentais e acadêmicos – permite ressaltar, que a mesma é por essência um dos instrumentos de mediações, a ser empregada em nível da política urbana sob o prisma socioambiental, almejando alcançar um modelo eficiente e eficaz em gestão – fundados nos princípios da participação e governança, aptos a implementar políticas públicas voltadas ao desenvolvimento equilibrado do território.

Para que a ordem política alcance um caráter democrático, é primordial que haja: uma composição da agenda, de modo a criar condições para que a população possa decidir sobre temas que serão objeto de deliberação do Estado; (decisão), possibilitando à participação da população. Deve ainda assegurar a cada cidadão iguais oportunidades de expressão e escolha; e estimular a percepção individual e coletiva de fazer determinadas escolhas. Robert Dahl (1989, p. 113) esclarece que cada cidadão "deve ter a oportunidade exclusiva de decidir que matérias serão colocadas na agenda de matérias a serem decididas por meio do processo democrático".

Sejam através de audiências públicas, plebiscitos, abaixo-assinados, ações populares, projetos de lei de iniciativa popular, enfim, todo tipo de manifestação da vontade da população pode ser utilizado, devendo o Poder Público Municipal ficar atento às demandas populares, atendendo às reivindicações da forma mais democrática possível.

Sob tais aspectos, Rodrigues (1999), enfatiza a importância do papel ou da função que a cidade tem a desempenhar no enfrentamento das demandas locais e globais, principalmente ao buscar compreendê-las a partir das reivindicações da sociedade civil, não apenas acatando-as, mas facultando sua participação em processos decisórios.

Para Jacobi (1999, p. 44), é dever da administração pública “[...] fomentar políticas que estimulem a participação dos indivíduos dentro de uma perspectiva intersetorial reforçando diálogos”, bem como a “compreensão dos processos a partir dos seus componentes, sociais, econômicos, ecológicos, espaciais e culturais”.

No Brasil, esse direito é assegurado pelo inciso II, do art. 204, da Constituição Federal de 1988, que determina que “a participação da

população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Assim, **movimentos populares** de bairro identificam-se como uma das formas de ação popular junto à sociedade que apresentam em sua pauta reivindicar junto ao poder público (Federal, Estadual e Municipal) o seu direito à cidade (LEFÈBVRE, 1969), ou seja, direito à moradia, infraestrutura, saneamento, espaços públicos, áreas verdes públicas, entre outras demandas.

É claro que a participação popular, principalmente a participação nos espaços de gestão participativa de políticas, de equipamentos e de recursos públicos, é um processo em construção, que apenas se inicia com a construção de um marco legal e de uma cultura democrática e participativa, requerendo a construção de habilidades e metodologias que possam fazer desses espaços instrumentos eficientes e eficazes de melhoria da qualidade de vida e de democratização dos processos de tomada de decisões políticas. (ALBUQUERQUE, 2004, p. 54).

Frente a esta conjuntura, cabe à gestão pública no que se refere à política urbana encontrar caminhos para o enfrentamento das desigualdades e iniquidades geradas pelas formas de produção espacial e territorial, propondo instrumentos e agendas incorporadas ao planejamento urbano e da paisagem.

Fernandes (2009, p. 7) esclarece que as “[...] contradições produzidas pelas relações sociais criam espaços e territórios heterogêneos, gerando conflitualidades”, e os movimentos socioterritoriais expressam as lutas no espaço urbano, principalmente por moradias.

A participação dos múltiplos atores sociais é considerada uma condição fundamental para alcançar a diminuição das desigualdades, já que protestam “[...] contra a falta de assistência do Estado aos seus bairros e exigem que lhes ofereça os serviços de consumo coletivo a que têm direito” (AMMANN, 1991, p. 121).

Os **movimentos sociais** urbanos têm caráter reivindicatório e questionam o desempenho institucional do Estado ao buscar políticas públicas maximizadoras do bem-estar, objetivando a qualidade de vida em

seu bairro. Todavia, deve se considerar que os “[...] paradigmas geram conflitualidades que são expressas nos debates, nas publicações, nas políticas públicas (ou privadas), nos eventos e manifestações através de suas respectivas ideologias” (FERNANDES, 2008, p. 23).

A maior dificuldade, no entanto, enfrentada por esses movimentos não é a indiferença do Estado, mas a defesa de interesses que podem levar à alienação do coletivo, que limita “sua atenção e seu interesse exclusivamente sobre si mesmo, e sobre suas famílias, como apêndice sobre si mesmo” (MILL, 1963, p. 230 apud PATEMAN, 1992, p. 43). Essa defesa dos interesses particulares consome uma parcela significativa da população que permanece alienada do contexto político e das relações com ações emanadas do poder administrativo do Estado.

Para reverter esse panorama, há necessidade de se construir e consolidar um senso crítico sobre as interfaces do Estado, tendo como base

*El nivel educativo de cada individuo constituye, desde el punto de vista del agregado social, una base indispensable. Pero la educación de la población debe orientarse no solo a cumplir con expectativas e intereses individuales, sino con objetivos de bienestar común y desarrollo. Los intereses que originan el acopio de información y conocimiento individuales no buscan necesariamente el beneficio social; de ahí la necesidad de invertir en la adquisición de este tipo de sensibilidad. (IICA, 2003, p. 103).*

Uma nação, para ser livre, não pode ser governada de maneira centralizadora, mas assegurar que as “[...] instituições que formam o Estado Nação, como também seus Poderes, os partidos, os sindicatos, as igrejas, as fundações, as cooperativas, as empresas, os movimentos e as ONGs, constroem espaços e territórios no interior no território do Estado” e devem interagir de forma conjunta para construção de uma sociedade mais justa e igualitária (FERNANDES, 2009, p. 9).

Para que haja gestão participativa, se faz necessário ampliar as arenas públicas, de modo a permitir que a sociedade civil organizada possa atuar junto aos órgãos públicos, consolidando e valorizando as atuações a serem exercidas e legitimadas pelos atores sociais, os quais podem ser “[...] identificados por objetivos comuns para transformar a gestão da coisa

pública, configurando a construção de uma nova institucionalidade” (JACOBI, 2003, p. 322). Para tanto, cabe ao gestor público equacionar as reivindicações e manifestações do coletivo com sua agenda política de governo, entre outros aspectos, ao assegurar uma cidadania<sup>39</sup> qualitativa (JACOBI, 2003, p. 322).

Neste sentido, Silva (2004, p. 69) explica que

O conceito de cidadania é compreendido aqui como estratégia política para a construção democrática, com um nexo constitutivo entre as dimensões da cultura e da política. A construção da cidadania aponta para a construção e a difusão de uma cultura democrática da participação.

A “tomada de decisões com o envolvimento dos atores sociais diretamente interessados e comprometidos com o futuro da localidade” é requisito obrigatório para que se configure a gestão democrática (BUARQUE, 2014, p. 89).

Para Santos Júnior (2001, p. 228), a gestão democrática está centrada em três eixos fundamentais, como “a maior responsabilidade dos governos em relação às políticas sociais e às demandas dos seus cidadãos; o reconhecimento dos direitos sociais; e a abertura de espaços públicos para a ampla participação cívica da sociedade”.

Para Jacobi (1999, p. 44), a gestão democrática, enquanto “novo paradigma”, se

[...] concretiza de forma efetiva através da ampliação e democratização das relações de poder, através de práticas participativas de discussão das políticas públicas e do compartilhamento das informações e do estímulo ao debate público sobre o significado social das ações desenvolvidas. A possibilidade de comprometimento público dos diversos atores sociais envolvidos

---

<sup>39</sup> “O processo de construção da cidadania é perpassado por paradoxos na medida em que se explicitam três dinâmicas concomitantes – o reconhecimento e a construção das identidades dos distintos sujeitos sociais envolvidos, o contexto da inclusão das necessidades expressas pelos distintos sujeitos sociais e a definição de novas agendas de gestão, notadamente no que se refere à extensão dos bens a amplos setores da população.” (JACOBI, 1999, p. 34).

potencializa a articulação de políticas públicas dentro de uma perspectiva de consolidar uma abordagem estratégica de desenvolvimento social, participativa, intersetorial e sustentável do ponto de vista socioambiental.

Assim, deve-se considerar que os ideais democráticos só serão consolidados à medida que a agenda política faculte que a população tenha voz ativa, assim como, que seus anseios possam ser atendidos, de modo a proporcionar melhoria na qualidade de vida dessa população.

#### **4 PLANO DIRETOR**

Frente à demanda social por planos e agendas de desenvolvimento, foram instituídos no Brasil vários instrumentos para assegurar a gestão democrática, a exemplo da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade é um instrumento jurídico que contempla normas de ordem pública e interesse social, que tem como objetivo tutelar matéria de ordem urbanística em prol do bem coletivo e do equilíbrio ambiental.

Por esta razão, o Estatuto da Cidade define quais são os instrumentos jurídicos que o Poder Público, especialmente o Município, “deve utilizar para enfrentar os problemas de desigualdade social e territorial nas cidades” (SAULE JÚNIOR, 2005), como também, “é um instrumento na tutela do meio ambiente urbano, na medida em que estabelece uma série de diretrizes e mecanismos de planejamento” (VIANNA, 2004, p. 22). Todavia, se o Estatuto da Cidade é uma “caixa de ferramentas” à disposição dos municípios para promover a ordem pública, interesse social e a preservação ambiental, a “chave” para abri-lo, na metáfora de Raquel Rolnik, é o “Plano Diretor” (ROLNIK, 1997).

Para que o município possa gerir o Plano Diretor, está previsto o princípio da participação, no qual cada indivíduo administre e atue no ambiente ao seu redor e com seus semelhantes procurando melhorar a qualidade de vida com equidade social.

O Estatuto da Cidade promove a participação popular através:

- a) da gestão democrática na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (art. 2º, II);
- b) o controle social na utilização dos instrumentos que implicarem dispêndio de recursos públicos municipais (art. 4º, § 3º);
- c) no monitoramento de operações urbanas (art. 33, VII);
- d) a participação na discussão do plano diretor (art. 40, § 4º, I);
- e) na gestão da cidade, no que respeita à formulação do orçamento participativo, do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias, do orçamento anual e nas atividades dos organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (arts. 43 a 45).

A elaboração, revisão e atualização do Plano Diretor deve contemplar a “participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais” (ROLNIK, 2005, p. xx). À luz do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é um Instrumento Urbanístico a ser empregado pela Municipalidade “com supremacia” sobre os outros diplomas, objetivando o bem-estar e a qualidade de vida dos munícipes (MEIRELLES, 1993, p. 393).

## **5 AGENDA 21**

Entretanto, apesar de todos os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade visando a um adequado processo de planejamento e gestão das cidades, não se deve esquecer a importância de outro instrumento que pode assumir um caráter estruturador para o alcance de uma boa governança, conhecido como Agenda 21.

Diferente do Estatuto da Cidade, que foi instituído por força de lei, a Agenda 21 não é uma lei, mas um instrumento de planejamento. Para melhor elucidação da questão, apresenta-se um breve resgate histórico (Quadro 2) que ajudará a compreender a idealização da Agenda 21, enquanto processo de gestão participativa para promoção do desenvolvimento sustentável.

Quadro 2 – Acontecimentos históricos relacionados à Agenda 21

ANO	ACONTECIMENTOS
1962	Publicação do livro <i>Primavera Silenciosa</i> , por Rachel Carlson.
1972	Publicação do Relatório <i>Os limites do crescimento</i> , Clube de Roma.
1972	Conferência de Estocolmo – Discussão do Desenvolvimento e Ambiente, Conceito de Ecodesenvolvimento. Recomendação 96 Educação e Meio Ambiente.
1990	ONU Declara o ano 1990 como o Ano Internacional do Meio Ambiente.
1992	Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, UNCED, Rio 92 – Criação da Agenda 21, Tratado de Educação Ambiental para Sociedades Sustentáveis FORUN das ONGs – compromissos da sociedade civil com a Educação Ambiental e o Meio Ambiente. Carta Brasileira de Educação Ambiental.
1996	Elaboração da Agenda 21 Local da cidade de São Paulo.
1997	Elaboração da Agenda 21 Brasileira.
2002	Elaboração da Agenda 21 do Estado de São Paulo.
2002	Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento Sustentável em Johannesburgo, na África do Sul, conhecida como Rio+10.
2006	Assinado o Tratado de Kyoto.
2012	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, conhecida como Rio+20.

Fonte: MMA, 2014<sup>40</sup>, CETESB, 2014<sup>41</sup> – Organizado pela autora.

Esses acontecimentos de abrangência internacional, nacional e local, estão relacionados a uma necessidade em comum, a de adequar o desenvolvimento econômico à capacidade de suporte do planeta, uma vez que a “interligação entre o desenvolvimento socioeconômico e as transformações do meio ambiente, durante décadas ignoradas, entrou no discurso oficial da maioria dos governos do mundo” (BRÛSEKE, 1996, p. 108).

Os problemas enfrentados no planeta são um “[...] reflexo das tendências e escolhas feitas nas comunidades locais de todo mundo. Em um sistema de ligações complexas, pequenas ações têm impactos globais em larga escala” (SIRKIS, 1999, p. 195).

<sup>40</sup> Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/documentos>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

<sup>41</sup> Disponível em: <<http://www.cetesb.sp.gov.br>>. Acesso em: 20 ago. 2014.

Diante dessa problemática, a Agenda 21, elaborada pelos representantes de 179 países durante a Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em 1992, propôs uma mudança de comportamento da comunidade global, objetivando desenvolvimento sustentável, com equilíbrio equitativo entre os aspectos social, econômico e ambiental.

Segundo Sato (1995, p. 32), a Agenda 21 “é um documento histórico representando o acordo internacional das ações que objetivam melhorar a qualidade de vida de todas as pessoas do planeta Terra”. Para Leis (1999, p. 117), a Agenda 21, pode ser considerada como o “mais importante e extenso documento produzido pelas Nações Unidas nos últimos anos (embora estranhamente pouco divulgado)”, uma vez que “representa um passo significativo para se alcançar uma governabilidade aberta (*open governance*) das questões globais, baseada em processos participativos e democráticos em todos os níveis” (p. 117).

Deve-se entender que a Agenda 21 é um processo de planejamento estratégico, que busca combater a miséria, as mazelas humanas, a questão de ocupação irregular do solo, os problemas ambientais, bem como elenca uma série de metas de curto, médio e longo prazo para desenvolvimento de ações que possam resultar no efetivo desenvolvimento sustentável.

Com esta perspectiva, Jacobi (1999, p. 38) esclarece que o desenvolvimento sustentável <sup>42</sup> tem como preceito fundamental “a necessidade percebida de busca de um equilíbrio em relação às capacidades e às limitações existentes. O desenvolvimento e o bem-estar humanos requerem um equilíbrio dinâmico entre população, capacidade do meio ambiente e vitalidade produtiva”.

Para Sachs (2002, p. 49), o modelo de desenvolvimento sustentável deve ser balizado por uma “ética imperativa da solidariedade sincrônica com a geração atual somou-se a solidariedade diacrônica com as gerações

---

<sup>42</sup> O conceito de desenvolvimento sustentável foi idealizado no “início da década de 70, a partir de uma contradição, entre o processo sem limites e o discurso de alerta dos movimentos ambientalista”, sendo que a partir daí, “começou-se a trabalhar com a ideia de um modelo de desenvolvimento que atendessem às necessidades do presente sem comprometer a qualidade das gerações futuras” (KRANZ, 1997, p. 12).

futuras e, para alguns, o postulado ético de responsabilidade para com o futuro de todas as espécies vivas na Terra"<sup>43</sup>.

Desta forma, deve-se dizer que o conceito de desenvolvimento sustentável pode ser estruturado a partir de dois conceitos-chave:

O conceito de necessidades, sobretudo as necessidades essenciais dos pobres do mundo, que devem receber a máxima prioridade; A noção das limitações que o estágio da tecnologia e da organização social impõe ao meio ambiente, impedindo-o de atender as necessidades presentes e futuras. (CMMAD, 1991, p. 467).

Para isso, busca-se “simultaneamente a eficiência econômica, a justiça social e a harmonia ambiental”, ou seja, propõe-se o modo de “exploração de recursos, a orientação dos investimentos, os rumos do desenvolvimento ecológico e a mudança institucional devem levar em conta as necessidades das gerações futuras” (MAIMON, 1996, p. 10). Para Vargas (2002, p. 11), o desenvolvimento sustentável “pressupõe participação, diálogo, respeito às diferenças, reconhecimento das capacidades e uma visão integradora de suas várias dimensões econômicas, políticas, cultural, tecnológica e ambiental”.

Todavia, Jacobi (1999, p. 42) esclarece que o desenvolvimento sustentável não se restringe a “adequações ecológicas de um processo social”, mais sim adoção de estratégias e/ou modelos econômicos que considerem a de capacidade suporte do planeta.

Considerando os apontamentos de Jacobi (1999), Boff (1999, p. 137) alerta que não basta pensar num modelo sustentável, se faz necessário idealizar uma “sociedade sustentável”, ou, ainda, um “planeta sustentável”, considerando a dinâmica dos ecossistemas naturais frente à apropriação dos recursos ambientais. Por esta razão, muitos governos têm recorrido a

---

<sup>43</sup> “A solidariedade diacrônica consiste na responsabilidade que a população atual tem com a população futura de não incorrer em ações irreversíveis capazes de alterar negativamente o modo de vida destas populações, em decorrência da exaustão dos recursos e do processo cumulativo de poluição. A solidariedade sincrônica corresponde à responsabilidade com a geração presente, na qual a equidade social entre as nações e dentro delas é o ponto central.” (SACHS, 1986, p. 47).

processos de Agenda 21, como resposta a essas demandas presentes na contemporaneidade.

Neste contexto, Born (1998/1999) destaca o processo da Agenda 21<sup>44</sup> como uma ferramenta de planejamento para determinar “cenários desejados e possíveis”, resultado de reflexões, discussões entre os atores sociais. Enquanto instrumento de planejamento estratégico,

[...] a Agenda 21 brasileira se caracteriza por ser um protocolo de intenções, sem carregar o poder de obrigatoriedade de sua implementação, que é próprio das leis. Dois encaminhamentos devem ser considerados para contribuir para sua efetivação: (i) a Agenda 21, como protocolo de intenções e, portanto, sem a obrigatoriedade da lei, deve possuir instrumentos específicos que facilitem que seja colocada em prática. É por meio da educação geral, e mais especificamente da educação ambiental, que a sociedade terá condições de cobrar do poder público que propostas e objetivos da Agenda 21 brasileira virem realidade. E por meio da construção de indicadores de sustentabilidade que a sociedade obterá as informações e poderá cobrar resultados concretos. (ii) a partir das diretrizes gerais contidas na Agenda 21, desde que haja vontade política, o poder público pode ainda redigir e enviar para aprovação perante as Casas Legislativas uma Política (Nacional, Estadual ou Municipal) de Desenvolvimento Sustentável, com metas e objetivos claros, transformando-a, assim, em lei. (MALHEIROS et al., 2008, p. 18).

Como pode ser observado nos apontamentos de Malheiros et al. (2008), o processo de Agenda 21, além de ser um instrumento de planejamento estratégico, pode ser desenvolvido em “nível local, regional ou nacional, uma multiplicidade de outros Fóruns que vem surgindo a cada dia [...] vários dos quais pretendem ter um caráter mais duradouro, além de

---

<sup>44</sup> “[...] é um processo voltado para a identificação, implementação, monitoramento e ajuste, de um programa de ações e transformações, em diversos campos da sociedade. Trata-se de um processo que resgata a raiz básica ao planejamento, ao apontar para cenários desejados e possíveis, cuja concretização para pactuação de princípios, ações e meios entre os diversos atores sociais, no sentido de aproximar o desenvolvimento de uma dada localidade, região ou país, aos pressupostos e princípios e participativo, em que haja o envolvimento dos vários agentes sociais.” (BORN, 1998/1999, p. 11).

ser uma resposta a questões conjunturais" relacionadas ao desenvolvimento sustentável (SCHERER-WARREN, 1996, p. 120).

No que se refere à Agenda 21 brasileira, foi elaborada por intermédio de um processo de planejamento participativo com a "finalidade de analisar a situação atual do país para identificar potencialidades e fragilidades e, dessa forma, visualizar o desenvolvimento futuro de forma sustentável" (MALHEIROS et al., 2008, p. 9).

Em se tratando do documento da Agenda 21 Brasileira – ao considerar toda a conjuntura envolvida, foi-lhe atribuído o *status* de Plano Nacional de Desenvolvimento Sustentável, dando suporte para formulação de políticas públicas que objetivem a sustentabilidade ambiental, econômica, social e institucional.

Já, a Agenda 21 Local pode ser considerada como um "processo participativo multissetorial de construção de um programa de ações estratégicas dirigido às questões prioritárias para o desenvolvimento sustentável local", onde vários grupos sociais se unem "na promoção de uma série de atividades no nível local, que impliquem mudanças no atual padrão de desenvolvimento, integrando as dimensões socioeconômicas, político-institucional, cultural e ambiental da sustentabilidade" (BRASIL, 2003, p. 31). Nesse sentido, defende-se que a Agenda 21 local "deve ser construída a partir de processos participativos onde a população e/ou as comunidades possam compreender a sua responsabilidade individual e coletiva no processo de desenvolvimento" (JACOBI, 1999, p. 44).

Para exemplificar o conteúdo deste artigo, apresenta-se o caso da Estância Turística de Tupã<sup>45</sup>, que foi marcada por um processo de elaboração e implementação da Agenda 21 (período de 2005 a 2012), com forte mobilização popular nas arenas públicas, o que permitiu articular junto com a municipalidade um pacto socioambiental para o desenvolvimento do Município. Todavia, o que se destaca neste processo, foi arranjo institucional orquestrado pela Secretaria Municipal de Planejamento e

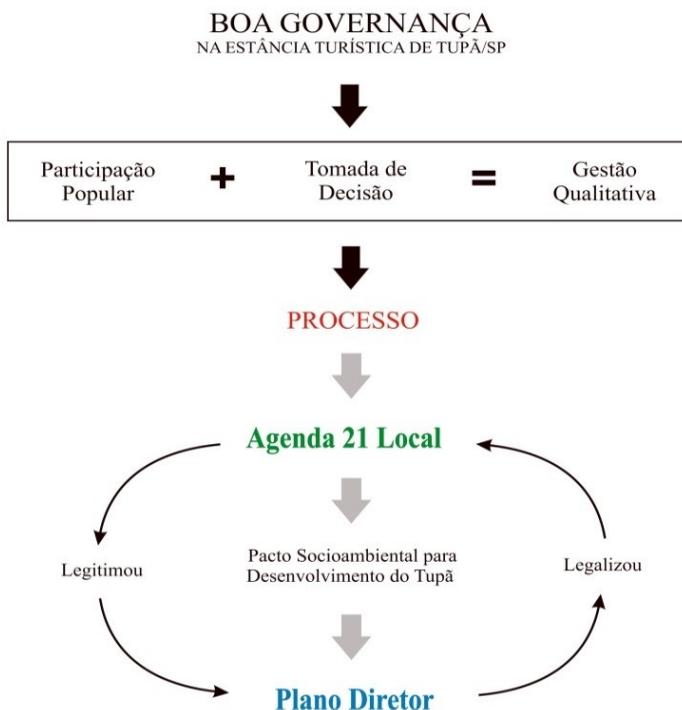
---

<sup>45</sup> A Estância Turística de Tupã está localizada a oeste do Estado de São Paulo, tendo como limites territoriais uma área de 628,5 km<sup>2</sup>, que abrange os Distritos de Varpa, Distrito de Universo, Distrito de Parnaso e a cidade de Tupã. Segundo o IBGE (2010), a população da Estância Turística de Tupã encontra-se distribuída entre 60.930 pessoas residentes na área urbana e 2.546 na área rural.

Infraestrutura (SEPLIN), que permitiu que todas as proposituras da Agenda 21 fossem inseridas de forma direta ou indireta no Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentável (Lei Complementar nº 170/2009).

Com essa articulação, estrategicamente a SEPLIN vinculou todas as ações do governo a serem implantadas a curto, médio e longo prazo, ao atendimento das demandas populares, pactuadas ao longo da elaboração do documento final da Agenda 21 (Figura 2). Fato este que se refletiu na oferta de serviços públicos de qualidade, que ajudaram a melhorar a qualidade de vida da população e qualidade ambiental do espaço urbano.

Figura 2 – Boa governança na Estância Turística de Tupã/SP



Fonte: Organizada pela autora.

Deve-se destacar que no caso da Estância Turística de Tupã, a boa governança foi alcançada, porque o processo que subsidiou/assegurou a participação popular estava vinculado aos preceitos preconizados pelo documento da Agenda 21 (um instrumento não obrigatório/não previsto em lei que é capaz de promover políticas públicas) articulada ao Plano Diretor, um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento urbano, previsto pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001).

Assim, como pode ser observado no exemplo apresentado, a Agenda 21, por sua concepção<sup>46</sup>, principalmente ao considerar suas especificidades na orientação da política urbana com enfoque na participação popular, constitui-se num diferencial para a implementação de processos de gestão inovadores, sobretudo, aqueles que almejam a oferta de serviços públicos de qualidade.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O conteúdo teórico apresentado neste artigo teve como preocupação evidenciar que a maior atribuição concernente ao conceito de governança, esteja na possibilidade de considerá-la como um modelo alternativo de gestão pública, onde a população participa ativamente na tomada de decisões do Governo, seja na elaboração de planos, projetos e políticas públicas ou nos desdobramentos dessas ações, viabilizadas por meio da descentralização do poder, ao propor a redefinição do papel do Estado, sem prejuízo de suas instituições. Para exemplificar a questão,

---

<sup>46</sup> Concepção Agenda 21 – o contexto em que foi elaborado o documento da Agenda 21, concebida durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento na cidade do Rio de Janeiro em 1992, com a finalidade de criar uma nova cultura para o desenvolvimento no sentido de orientar todas as esferas governamentais – federal, estadual e municipal, a elaborarem suas agendas, a partir dos princípios que orientam o conceito do desenvolvimento sustentável, com base num processo pactuado, construído com de participação do setor público, da iniciativa privada e da sociedade civil. Por essa lógica, uma das soluções propostas, frente às evidências da ineficiência do modelo tradicional de administração pública, seria a implementação de novos instrumentos capazes de garantir uma eficiência maior em ações que visem ao bem-estar social de todos. Dessa nova postura em nortear a concepção das políticas pública, nasce a ideia da Agenda 21 como proposta de planejamento sustentável e participativo, visando a aspectos econômicos, sociais e ambientais.

apresentou-se o caso da Estância Turística de Tupã, onde foi conciliada a elaboração e implantação da Agenda 21 como subsídio ao Plano Diretor.

Neste cenário, apresentou-se a Agenda 21 como um instrumento de boa governança, capaz de incorporar não só a pauta de reivindicação da comunidade, mas também de oferecer subsídios para implementação políticas públicas específicas à provisão de serviços públicos de qualidade, infraestrutura física e social, numa tentativa de conduzir o desenvolvimento urbano pelos caminhos da sustentabilidade.

Frente a esse desafio, cabe enfatizar o caráter conceitual da Agenda 21, por entender sua amplitude e abrangência no trato das questões ambientais e urbanas ao incorporar o conceito de sustentabilidade são, portanto, com essa clareza que qualquer processo de gestão urbana independe da escala e porte do município, devam ser observados enquanto condição *sine qua non*, para além dos planos de governos, planos diretores, mas, sobretudo, para ações que conduzam as cidades em direção à sustentabilidade socioambiental para os contextos atuais e ainda aqueles que virão – o futuro da vida cidade!

## AGRADECIMENTO

A Universidade Presbiteriana Mackenzie e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) por terem contribuído para o desenvolvimento desta pesquisa.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, M. do C. Participação cidadã nas políticas públicas. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER – FKA. *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004, p. 15-60.
- ALVIM, A. T. B. et al. Desafios das políticas urbanas no Brasil: a importância dos instrumentos de avaliação e controle social. *Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*, v. 6, n. 1, p. 1-24, 2016.
- AMMANN, S. B. *Movimentos populares de bairro: de frente para o Estado, em busca do parlamento*. São Paulo: Cortez, 1991.

- ARNSTEIN, S. R. Uma escada da participação cidadã. *Revista da Associação Brasileira para o Fortalecimento da Participação – PARTICIPE*, Porto Alegre/Santa Cruz do Sul, v. 2, n. 2, p. 4-13, 2002.
- BASTOS, C. R. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 1998.
- BOFF, L. *Saber cuidar: ética do humano – compaixão pela terra*. 6. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.
- BORN, R. *Caminhos, descaminhos e desafios da Agenda 21 brasileira*. v. 4. Debate socioambiental. São Paulo, 1998-1999.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. *Lei federal nº 10.257*, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Brasília: DOU, 2001.
- BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Construindo a Agenda 21 Local*. 2. ed. Brasília, 2003.
- BRÜSEKE, F. J. Desestruturação e desenvolvimento. In: VIOLA, E.; FERREIRA, L. C. (org.). *Incertezas de sustentabilidade na globalização*. Campinas: Unicamp, 1996. p. 103-132.
- BUARQUE, A. C. *Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento*. Rio de Janeiro: Garamond, 2004.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO – CMMAD (1991). *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: FGV, 1991.
- DAHL, R. A. *Democracy and its critics*. New Haven: Yale University Pres, 1989.
- \_\_\_\_\_. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 1997.
- DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do estado: Os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-415, 1995.
- FERNANDES, B. M. Entrando nos territórios do território. In: *Campesinato e territórios em disputa*. São Paulo: Expressão Popular, 2008. p. 273-302.
- \_\_\_\_\_. Sobre a tipologia de territórios. In: *Territórios e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, 2009.
- HAAS, E. B. Technological self-reliance for Latin America: the OAS contribution. *International Organization*, v. 34, n. 4, p. 541-570, 1980.
- IBGE INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Censo de 2010*. Disponível em: <<http://www.censo2010.ibge.gov.br/>> Acesso em: 17 jul. 2013.
- IICA INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA. Desarrollo rural sostenible: enfoque territorial. *Sinopsis*, febrero, 2003.
- IVO, A. B. L. Sociologia, modernidade e questão social. Tese (doutorado). Universidade Federal de Pernambuco. CFCH. Sociologia. Recife: O Autor, 2008.
- JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. *Soc. Estado*, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, 2003.
- \_\_\_\_\_; GUNTHER, W. M. R.; GIATTI, L. L. Agenda 21 e Governança. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 26, n. 74, p. 331-340, 2012.
- JACOBI, P. Poder local, políticas sociais e sustentabilidade. *Revista Saúde e Sociedade*, v. 8, n. 1, p. 31-48, 1999.
- \_\_\_\_\_. Governança institucional de problemas ambientais. *Política & Sociedade*, n. 7, p. 119-137, 2005.

- KRANZ P.; MOURÃO J. *Agenda 21: vitória do futuro*. Vitória: Secretaria Municipal de Meio Ambiente, 1997. v. 1.
- LEFÈBVRE, H. *O direito à cidade*. São Paulo: Moraes, 1969.
- LEIS, H. R. *A modernidade insustentável: as críticas do ambientalismo à sociedade contemporânea*. Petrópolis, RJ: Vozes; Santa Catarina: UFSC, 1999.
- MAIMON, D. *Passaporte verde: gestão ambiental e competitividade*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1996.
- MALHEIROS, T. F.; PHLIPPI JR., A.; COUTINHO, S. M. V. Agenda 21 nacional e indicadores de desenvolvimento sustentável: contexto brasileiro. *Saúde Soc.*, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 7-20, 2008.
- MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 1993.
- MOURA, A. S. de; BEZERRA, M. do C. de L. O papel da governança na promoção da sustentabilidade das políticas públicas no Brasil. *RMP – Revista dos Mestrados Profissionais*, v. 3, n. 2, jul.-dez. 2014.
- NOGUEIRA, M. A. *Em defesa da política*. São Paulo: Senac, 2001.
- RIZZINI, I. O. et al. *Children's perspectives on citizenship and national-building*. Brasil: Children's Perspectives on Citizenship and National-Building. Percepções de crianças e adolescentes sobre cidadania e participação cidadã. Rio de Janeiro, 2005.
- RODRIGUES, A. T. Democracia e mobilização social: participação autonomia e instituições políticas na transição brasileira. *Revista de sociologia e política*, Curitiba, n. 12, p. 99-119, 1999.
- ROLNIK, R. Planejamento urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. Q.; QUEIROZ, L. C.; SANTOS JÚNIOR, O. A. (orgs.). *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997. p. 351-360.
- \_\_\_\_\_. (coord.). *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicação, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigo1.html>> Acesso em: 23 abr. 2005.
- ROSENAU, J. N. Governança, ordem e transformação na política mundial. In: \_\_\_\_\_; CZEMPIEL, E.-O. *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UnB; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 11-46.
- SACHER, I. *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Caminhos para o desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.
- SANTOS JÚNIOR, O. A. dos. *Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.
- SANTOS, M. H. de C. Governabilidade, governança e democracia: criação da capacidade governativa e relações executivo-legislativo no Brasil pós-constituente. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 3, p. 335-376, 1997.
- SATO, M. *Educação ambiental*. 2. ed. São Carlos: PPG-ERG/UFUSCAR, 1995.
- SAULE JÚNIOR, N. *Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional da política urbana: aplicação e eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: SAFE, 1997.

- \_\_\_\_\_. *Estatuto da cidade: instrumento de reforma urbana*. Disponível em: <<http://www.estatutodacidade.org.br/estatuto/artigos.shtml>>. Acesso em: 20 abr. 2005.
- SCHERER-WARREN, I. *Redes de movimentos sociais*. 2. ed. São Paulo: Loyola, 1996.
- SILVA, G. T. da. Gestão pública e transformação social no Brasil. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER – FKA. *Participação cidadã: novos conceitos e metodologias*. Fortaleza: Expressão Gráfica e Editora, 2004. p. 61-86.
- SIRKIS, A. *Ecologia urbana e poder local*. Rio de Janeiro: Fundação Onda Azul, 1999.
- VARGAS, E. Rio+10: parcerias entre Brasil e a Alemanha para o desenvolvimento sustentável. In: HOFMEISTER, W. (ed.). *Joanesburgo. Rumo ao desenvolvimento sustentável*. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2002. p. 11-15.
- VIANNA, J. R. A. *Responsabilidade civil por dano ao meio ambiente*. Curitiba: Juruá, 2004.
- WORLD BANK. *Governance and development*. Washington: Oxford University Press, 1992.
- \_\_\_\_\_. Chapter 12. governance and management. In: *Global Evaluations Sourcebook, 2007*. Disponível em: <<http://siteresources.worldbank.org/EXTGLO-REGPARPROG/Resources/sourcebook.p>> Acesso em: 10 dez. 2015.



## Capítulo 9

### **O NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO COMO VIABILIZADOR DA DEMOCRACIA NA REVISÃO DE PLANO DIRETOR: ESTUDO DE CASO DO MUNICÍPIO DE SÃO CARLOS-SP<sup>47,48</sup>**

*Celso Maran de Oliveira<sup>49</sup>; Isabela Battistello Espíndola<sup>50</sup>; Andrea Pereira Honda de Moraes<sup>51</sup>; Elaine Cristina da Cunha Melnicky<sup>52</sup>*

Dentre os inúmeros atores que participam dos processos atrelados ao desenvolvimento de políticas públicas urbanísticas, tais como o Plano Diretor, destaca-se o cidadão. A participação deste ator é importante tanto para a discussão quanto para a tomada de decisão dessas políticas que influenciam no futuro urbano. Tal participação pode ser dada de diversas maneiras, dentre as quais se emerge a representação em Conselhos.

O presente trabalho toma como estudo de caso a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor do município de São Carlos-

---

<sup>47</sup> Processo nº 2015/16633-8, Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP). “As opiniões, hipóteses e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da FAPESP”.

<sup>48</sup> Trabalho parcialmente apresentado no XXV Encontro Nacional do CONPEDI em Brasília, de 6 a 9 de julho de 2016. Vide: OLIVEIRA, Celso Maran de; ESPÍNDOLA, Isabela Battistello. O Núcleo Gestor Compartilhado como viabilizador da democracia na revisão de Plano Diretor – estudo de caso preliminar do município de São Carlos-SP. 2016. Trabalho apresentado ao XXV Encontro Nacional do CONPEDI, Brasília-DF, jul. 2016.

<sup>49</sup> Graduado em Direito, mestre em Direito da Integração, doutor em Ciências da Engenharia Ambiental, professor do Departamento de Ciências Ambientais e do Programa de pós-graduação em Ciências Ambientais da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar). E-mail: celmaran@gmail.com

<sup>50</sup> Economista e internacionalista, mestranda do Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais (PPGCAM), Departamento de Ciências Ambientais, UFSCar – São Carlos, SP. E-mail: isaespindola@hotmail.com

<sup>51</sup> Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Novos Direitos da UFSCar. E-mail: andreaphonda@gmail.com

<sup>52</sup> Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Novos Direitos da UFSCar. E-mail: elaine.melnicky@terra.com.br

SP, contemplando e analisando os documentos oficiais das reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado (NGC).

Verificam-se, primeiramente, as características internas deste Núcleo, tais como sua composição e legislação. Com base nessas análises, busca-se verificar se esse modelo se aproxima dos anseios do que está previsto em leis sobre o exercício da democracia.

## 1 INTRODUÇÃO

Em meio a um cenário político com fatores bastante significativos que propiciariam uma nova abertura política institucional, em 5 de outubro de 1988 o Brasil promulgou sua atual Constituição. A ideia não era somente editar normas acerca da organização política e administrativa, mas criar um documento que realmente abrangesse todos os direitos e garantias individuais e coletivas, de forma que a estrutura imposta pela ditadura militar desse lugar a uma nova forma de Estado, o Estado Democrático de Direito. Segundo Canotilho (2002, p. 231-232), sua teoria centrou-se em o “Estado limitado pelo direito”, o “poder político estatal legitimado pelo povo”, e posteriormente, advindos de “princípios e regras jurídicas internacionais”. Quanto ao poder democrático, “é o poder do povo que reside no território do Estado ou pertence ao Estado” (CANOTILHO, 2002, p. 231). O Estado Democrático de Direito é considerado um conceito novo, que instaura um verdadeiro processo que visa à efetiva incorporação da população nos mecanismos do controle das decisões, com real participação nos rendimentos da produção (SILVA, 2012), podendo ser chamada, portanto, de Constituição cidadã.

A Constituição cidadã seguiu o modelo contido nas declarações internacionais de direitos humanos, visando a garantir aos cidadãos o direito à vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade e, também, a todos os instrumentos da política urbana aptos a garantir o bem-estar social da população brasileira. Sendo assim, o texto constitucional destinou capítulos próprios para estabelecer diretrizes primárias de Política Urbana, dentre as quais se destaca a imposição de que cabe ao poder público municipal o seu desenvolvimento conforme diretrizes fixadas em lei (BRASIL, 1988, art. 182).

Para regulamentar os artigos constitucionais do Capítulo da Política Urbana (arts. 182 e 183) foi promulgada a Lei federal nº 10.257 (BRASIL, 2001), contendo normas gerais de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana, a segurança e bem-estar dos cidadãos, o equilíbrio ambiental e sobre o qual muitos municípios devem se organizar para a elaboração de seus Planos Diretores.

Também chamada de Estatuto da Cidade, a Lei nº 10.257 objetiva estabelecer a ordenação do desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana por meio das seguintes diretrizes: gestão democrática, cooperação entre governos; planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos; controle do uso do solo; integração entre atividades urbanas e rurais; produção/consumo compatíveis com a sustentabilidade; adequação de instrumentos de política econômica, tributária e financeira; recuperação dos investimentos do poder público pela valorização de imóveis urbanos; proteção, preservação e recuperação do meio ambiente; audiência pública nos processos de implantação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos; regularização fundiária; redução de custos por meio da simplificação da legislação de parcelamento do solo; isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos relativos à urbanização; utilização de padrões construtivos, sistemas operacionais e aportes tecnológicos que visem à redução de impactos ambientais e tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicação, abastecimento de água e saneamento (BRASIL, 2001, art. 2º).

Tais instrumentos da política urbana são tidos como institutos jurídicos e políticos que servem para efetivar o cumprimento dos mandamentos legais, os quais devem ser contemplados no Estatuto da Cidade da seguinte forma: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social; b) planejamento de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal; d) Estudo de Impacto Ambiental e Estudo de Impacto de Vizinhança; e) institutos tributários e financeiros; f) institutos políticos e jurídicos (BRASIL, 2001, art. 4º).

Dentre os possíveis planos de ordenação de território e desenvolvimento econômico e social, o art. 41 do Estatuto da Cidade determina as condições de obrigatoriedade do Plano Diretor nas cidades brasileiras (BRASIL, 2001). Esses Planos são normas jurídicas municipais com prazo máximo de vigência (dez anos), consoante o previsto no art. 40, §3º (BRASIL, 2001). Ressalta-se que, em havendo previsão de vigência inferior, este prazo deverá ser respeitado quanto à periodicidade de revisão desta importante norma jurídica municipal.

A elaboração de um Plano Diretor deve ser iniciada no Poder Executivo de forma discricionária, devendo, porém, cumprir etapas predeterminadas no Estatuto, sendo: disciplina acerca do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; planos, programas e projetos setoriais; planos e desenvolvimento econômico e social e, finalmente gestão orçamentária participativa (BRASIL, 2001, art. 39).

Segundo Silva Júnior e Passos (2006), o processo de desenvolvimento e construção de um Plano Diretor deve envolver todos os entes que influenciam a realidade do município. Apesar de a elaboração de um Plano Diretor ser conduzida pelos Poderes Executivo e Legislativo, ela deve contar com a participação dos cidadãos do município (SANTOS, OLIVEIRA; RODRIGUES, 2014). Para garantir a gestão democrática da cidade deverão ser utilizados os seguintes instrumentos: formação de órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art. 43; OLIVEIRA et al., 2015). Ao garantir a gestão democrática da cidade, o Estatuto da Cidade acabou por conferir aos cidadãos a possibilidade do exercício da democracia na exata essência do instituto: a possibilidade de o cidadão expor sua opinião num debate público e, quando necessário, votar pela decisão de determinado assunto, em atendimento ao princípio da igualdade e isonomia (MOREIRA; DANTAS; MARTINS, 2015).

É importante lembrar que essa norma jurídica municipal não deve ser um mero plano de governo, representando a visão do chefe do Executivo, deve sim traduzir os anseios dos munícipes sobre o desenvolvimento

municipal (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006, p. 11). Sendo assim, a participação popular deve estar inserida na elaboração e implementação do Plano Diretor, sendo garantida por meio de audiências públicas, de debates e ainda da publicidade e acesso aos documentos elaborados (BRAGA, 2001).

Antes de expirar o prazo de vigência desta norma jurídica municipal (Plano Diretor), o poder público deve envidar todos os esforços para promover sua revisão, por meio da edição de nova norma jurídica municipal, após ampla discussão com toda a sociedade local. Caso haja descumprimento desta obrigação legal, o Estatuto da Cidade prevê em seu art. 52, inciso VII, algumas sanções para agentes públicos envolvidos, em especial o chefe do Poder Executivo (prefeito municipal), em decorrência de terem incorrido em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429/1992, além de outras sanções cabíveis, quando esses deixarem de tomar as providências necessárias para garantir a revisão do Plano Diretor (SILVA, 2015, p. 69).

O processo de revisão de um Plano Diretor abrange diversas etapas, dentre as quais se rompe com padrões de desenvolvimento e se idealiza uma nova realidade urbanística para a cidade. Sendo assim, é considerado pelo Estatuto da Cidade não apenas como um instrumento de política urbana, mas também como uma ferramenta de reforma urbana (BRAGA, 2001). É, neste aspecto, um projeto complexo (SABOYA, 2007) que demanda tempo e dedicação dos envolvidos para que os problemas da cidade sejam evidenciados e, de preferência, solucionados por meio da elaboração de projetos, debates e estudos. Para Villaça (1999, p. 242), “o plano diretor deve abordar todos os problemas que sejam de competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana”.

Assim, salienta-se que esse processo de revisão deve contar com a participação popular, tal como previsto nas esferas jurídicas federais, para que os anseios da população sejam ouvidos e, ao mesmo tempo, para que ela possa atuar diretamente em todos os processos decisórios referentes ao planejamento municipal, assegurando seu comprometimento e responsabilidade na construção e implantação do Plano Diretor de sua cidade. A ausência desta participação no processo de desenvolvimento de um Plano Diretor o torna excludente e fere preceitos legais (MOREIRA et al.,

2015). Assim, pode ser suscitada a ilegalidade do Plano Diretor, por ofensa ao disposto no art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A elaboração de um Plano Diretor deve ser, portanto, fruto da democracia, da gestão compartilhada e com a direta participação do povo nas mais diversas etapas de planejamento (SILVA, 2015). Para Souza (2002), a eficácia na implementação de um Plano Diretor depende da população acompanhar, fiscalizar e monitorar o plano. Sanoff (2000 apud SABOYA, 2007) respalda a participação popular em processos de planejamento, defendendo que esta propicia maior confiança nas instituições, permite que a população seja realmente ouvida e promove um senso de comunidade por meio de interesses comuns.

Tendo em vista o que fora apresentado, este texto propõe analisar a participação popular no processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP, trazendo à luz o debate sobre o papel da democracia representativa diante da urbanização das cidades, assim como apresentar as questões mais emergentes que dizem respeito ao Plano Diretor.

O município de São Carlos-SP, localizado na Região Sudeste do Brasil e na parte central do Estado de São Paulo (COSTA; DUPAS; PONS, 2012), instituiu seu Plano Diretor por meio da Lei municipal nº 13.691, vigente desde 25 de novembro de 2005. Por seus próprios termos, esta deveria ser revisada pelo menos a cada cinco anos a partir de sua publicação (art. 236, SÃO CARLOS, 2005), a fim de melhor organizar o crescimento, funcionamento e desenvolvimento da cidade. Porém, até o presente momento sua revisão está em curso.

O presente trabalho, apoiado pela FAPESP (processo nº 2015/16633-8), está centrado no papel desempenhado pelo chamado Núcleo Gestor Compartilhado (NGC). Analisa-se, primeiramente, a composição, características e legislação interna do NGC, órgão criado no município de São Carlos-SP para dar mais legitimidade à participação da população com a revisão do Plano Diretor. Ressalta-se que este órgão é composto por representantes do Poder Público municipal e representantes da sociedade civil organizada. A apreciação do NGC possibilita identificar os atores envolvidos nos processos decisórios durante as discussões do Plano Diretor e, ao mesmo tempo, os princípios fundamentais que norteiam as

decisões do Núcleo. Dando continuidade, foram contemplados os documentos oficiais dos encontros do NGC (atas), disponibilizadas em meio digital no site oficial da prefeitura da cidade de São Carlos-SP pelo poder público municipal, e complementados pelos integrantes do NGC, referentes à revisão do Plano Diretor do município em questão, entre 3 de março de 2015 a 23 de fevereiro de 2016. A análise desses documentos tem como intuito explorar os conteúdos, subsidiando esta pesquisa e, ao mesmo tempo, verificando a participação da população no processo de revisão do Plano Diretor e por meio de seus representantes.

A equipe de pesquisadores teve dificuldades em acessar o conteúdo de todas as atas das reuniões do NGC pelo fato de as mesmas não estarem disponíveis no site oficial para esse fim, gerido pela Prefeitura Municipal de São Carlos. Para preencher essa lacuna, integrantes do NGC foram consultados no sentido de disponibilizarem as atas faltantes. Essa atitude, de não disponibilizar informações claras e precisas para a população em geral, é flagrante violação do art. 40, § 4º, incisos II e III (BRASIL, 2001), combinado com art. 4º, inciso III (BRASIL, 2005). Com isso, além da ilegalidade na condução do processo de revisão do Plano Diretor do município em questão, soma-se o fato de contribuir para a não participação da população em geral. Uma população que tem acesso à informação pode contribuir com a melhor tomada de decisão, o que não se viu no presente caso.

## **2 RESULTADOS E DISCUSSÃO PRELIMINARES**

### **2.1 A FIGURA DO NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO**

A figura do Núcleo Gestor Compartilhado no município de São Carlos-SP surgiu após iniciativa do Ministério Público estadual, no desempenho de seu importante papel na defesa dos direitos e interesses transindividuais, em conformidade com os preceitos constitucionais. A Constituição Federal disciplina acerca das funções essenciais à Justiça, destacando em seus primeiros artigos a atuação do Ministério Público. O texto constitucional disciplina que se trata de uma instituição permanente, com autonomia funcional e administrativa, essencial a função jurisdicional que o Estado

possui, incumbindo a ela a defesa tanto da ordem jurídica, quanto do regime democrático, dos interesses sociais e individuais indisponíveis (BRASIL, 1988, art. 127).

Além do texto constitucional, existe a lei orgânica nacional do Ministério Público, que estabelece normas gerais de atuação desse órgão, dentre as quais a que diz respeito à competência para promover inquérito civil e ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (art. 25, inciso IV, BRASIL, 1993).

Nesses termos, considerando que uma das premissas do Ministério Público é defender o regime democrático, afirma-se que existe um poder/dever para fiscalizar a atuação do poder público na elaboração e/ou revisão do Plano Diretor, uma vez que, o Estatuto da Cidade, conforme já mencionado, tem o objetivo de estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, BRASIL, 1993).

No caso em estudo, o Ministério Público da cidade de São Carlos instaurou o Inquérito Civil número 689, em 25 de fevereiro de 2014, para acompanhar o processo de revisão do Plano Diretor junto à municipalidade, a fim de garantir a efetiva participação da sociedade consubstanciado no art. 40, § 4º, incisos I, II e III (BRASIL, 2001).

No decorrer do Inquérito Civil os promotores responsáveis manifestaram profundas críticas à atuação do Poder Executivo municipal, apontando dois problemas que poderiam macular o processo de revisão no seu caráter democrático e participativo: em primeiro lugar, o Núcleo Gestor responsável pelo processo de revisão era composto apenas por servidores municipais, não havendo representantes da sociedade civil organizada, como associações de bairro, de classe, de universidades, representantes da CETESB, Polícia Ambiental, EMBRAPA, entidades ambientalistas, sindicatos, tampouco havia membros do próprio Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (COMDUSC) e do Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA); em segundo lugar, o Ministério Público apontou a inadequação da metodologia adotada para chamar a sociedade a

participar do processo de revisão, à medida que a divulgação das audiências estava sendo feita por meio do *website* da Prefeitura Municipal, quando deveria ser feito por todos os meios de comunicação em massa disponíveis.

Apresentadas essas críticas, a Promotoria de Justiça recomendou aos representantes do Poder Executivo a proposta de reformulação do Núcleo Gestor, procedendo a retificação do decreto, estabelecendo um regimento interno, plano de trabalho, regras de funcionamento, regras de participação, realização de audiências e de todos os atos que visassem ao cumprimento dos objetivos do grupo.

Não obstante, deveria ser determinado um número de cadeiras de forma a contemplar, da maneira mais abrangente possível, representantes de toda sociedade civil organizada, passando-se em seguida a disciplinar o preenchimento das vagas, sempre com ampla publicidade, transparência e acesso da população. Deu-se, então, nova denominação ao referido núcleo: Núcleo Gestor Compartilhado.

A atuação do Núcleo Gestor anterior foi acompanhada pelos pesquisadores, tendo este constatado que a condução do processo de revisão do Plano Diretor não se mostrava participativo, não tendo alcançado um nível satisfatório de participação cidadã, “informação” segundo a escada de participação popular (ARNSTEIN, 1969), uma pseudoparticipação consoante as lições de Souza (2002). Porém, não garante que uma simples ampliação dos atores integrantes do NGC possa tornar o processo verdadeiramente participativo, como propôs o Ministério Público, e de forma tão veemente.

Essas mudanças realmente ocorreram no Núcleo Gestor, passando a ser chamado de NGC, onde amplia para alguns setores da sociedade a possibilidade de integrar o Núcleo. Porém, em vez de conseguir uma real democracia participativa, essa ampliação consolida cada vez mais a tradição e apego à democracia representativa. Mas dependendo da forma como esse NGC atuar, poderá no mínimo se aproximar da democracia participativa, sem deixar de ser um grupo de representantes de certos setores representados, não podendo ser reconhecido que toda a sociedade estaria sendo representada pelo NGC.

A seguir serão apresentados os resultados da atuação do NGC, no firme propósito de verificar os contributos para a democracia participativa e deliberativa, partindo de um modelo de democracia representativa. Porém, antes abordaremos sua constituição legal.

## 2.2 ESTRUTURA DO NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO

É primordial que cada município disponha sobre seu planejamento urbano, evidenciando suas propostas de desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal (ALVES et al., 2008). Nesse sentido, o município de São Carlos-SP, visando a agregar as demandas e anseios da cidade, criou o Núcleo Gestor Compartilhado, respeitados os seguintes fundamentos jurídicos:

- a) a diretriz geral da “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, segundo artigo 2º, II (BRASIL, 2001), uma das diretrizes viabilizadora da política urbana, que tem por escopo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana;
- b) a propriedade urbana com cumprimento da função social com atendimento das exigências fundamentais de ordenação da cidade descritas no Plano Diretor, “assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei” (BRASIL, 2001, art. 39);
- c) a promoção de audiências públicas e de debates com a participação cidadã e de associações representativas dos vários seguimentos comunitários (BRASIL, 2001, art. 40, § 4º, inciso I);
- d) os instrumentos de gestão democrática da cidade como: órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis

nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, de programas e de projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001, art. 43);

- e) a gestão orçamentária participativa local incluirá a realização de debates, de audiências e de consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (BRASIL, 2001, art. 44);
- f) a inclusão “obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania” (BRASIL, 2001, art. 45);
- g) o disposto § 1º do art. 3º da Resolução (BRASIL, 2005) ao dispor que “a coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões”.

O NGC é um colegiado de composição mista (formado por representantes do Estado e por representantes da sociedade civil), de natureza temporária (durante o processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP), dotado de caráter consultivo e deliberativo no âmbito de suas competências legais. Reúne, assim, elementos da democracia representativa e da democracia direta (OLIVEIRA et al., 2015).

O ato legal de criação do NGC para revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP foi o Decreto nº 345, que determina sua composição pela Comissão Executiva e pelos Delegados representantes da sociedade civil organizada e universidades (SÃO CARLOS, 2014). A Comissão Executiva é composta por quinze membros titulares e quinze membros suplentes, que deverão ser escolhidos nas mesmas proporções e pelos órgãos citados nos incisos do art. 2º (SÃO CARLOS, 2014), envolvendo representantes de órgãos municipais, como pode ser visto na Quadro 1.

Quadro 1 – Composição da comissão executiva e órgãos municipais representantes do Núcleo Gestor Compartilhado no município de São Carlos – SP

03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano
01 (um) representante do SAAE – Serviço Autônomo de Água e Esgoto
01 (um) representante da Coordenadoria de Meio Ambiente
01 (um) representante da PROHAB – Progresso e Habitação de São Carlos S/A
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Governo
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Serviços Públicos
01 (um) representante da Fundação Pró-Memória de São Carlos
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Obras Públicas
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Transporte e Trânsito
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidadania e Assistência Social
01 (um) representante do Departamento de Negócios Jurídicos
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
01 (um) representante da Secretaria Municipal de Comunicação

Fonte: <http://www.saocarlos.sp.gov.br>

Acerca da participação da sociedade civil organizada e das universidades, o Decreto definiu que os delegados representantes destes setores devem somar ao todo quinze titulares e quinze suplentes (SÃO CARLOS, 2014). Estes devendo estar entre as entidades e os órgãos que se seguem na Tabela 2. Já os suplentes, estes são escolhidos nas mesmas proporções e por estes órgãos indicados (SÃO CARLOS, 2014, art. 3º).

Quadro 2 – Entidades e órgãos representantes da sociedade civil e organizada no município de São Carlos – SP

01 (um) delegado do COMDUSC – Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e São Carlos;
01 (um) delegado do COMDEMA – Conselho Municipal de Meio Ambiente de São Carlos;
02 (dois) delegados das Universidades localizadas no Município de São Carlos;
01 (um) delegado das entidades de engenheiros e arquitetos no Município de São Carlos;
01 (um) delegado das entidades empresariais do Município de São Carlos;
02 (dois) delegados das Organizações não Governamentais cadastradas no Município de São Carlos;
07 (sete) delegados das Associações de Bairros do Município de São Carlos.

Fonte: [http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/plano\\_diretor/12.pdf](http://www.saocarlos.sp.gov.br/images/stories/plano_diretor/12.pdf)

O órgão encarregado por administrar a seleção dos membros do Núcleo, os quais não serão remunerados em decorrência de seus serviços serem considerados de sendo seu exercício considerado serviço de interesse público, é a Secretaria Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano de São Carlos-SP (SÃO CARLOS, 2014).

Ao se considerarem os formatos participativos: o primeiro ocorre de baixo para cima, no qual há ampla participação dos cidadãos, como no caso

dos orçamentos participativos; o segundo ocorre na forma de compartilhamento simultâneo de representantes (estatais e da sociedade civil), como no caso dos Conselhos de Políticas Públicas; e o terceiro com caráter de homologação, tendo as decisões não estendidas à sociedade civil, a qual cumpre um papel ratificatório, como ocorre nos Planos Diretores (AVRITZER, 2008; GOULART; TERCI; OTERO, 2015). O NGC enquadra-se em uma forma de Conselho e, por isso, deve haver o compartilhamento entre representantes estatais e da sociedade civil na tomada de decisões.

Do mesmo modo, Reis (2004, p. 86) leciona que:

[...] é inquestionavelmente adequado à dinâmica da democracia que grupos de interesse variados, ou categorias que compartilham opiniões sobre problemas de interesse público, possam tratar de organizar-se autonomamente e buscar a vocalização e a promoção efetiva de seus interesses e opiniões.

Embora o NGC se proponha a representar a sociedade em geral, porém da forma como foi instituído e se apresenta não desempenha o papel de representatividade da população na sua totalidade, por não representar todos os setores da sociedade na busca da solução dos mais variados problemas. O NGC deveria, obrigatoriamente, ser composto pelos mais diversos segmentos da sociedade. Mas este pode ser o melhor modelo para o momento atual, ou seja, o de ter pelo menos alguns grupos exercendo seus direitos democráticos em benefício da coletividade, isso diante do desestímulo da grande maioria de pessoas em participar da vida pública. Ampliando-se, assim, os mecanismos participativos e os deliberativos nas mais diferentes instâncias de deliberação e de decisão do Estado (NOBRE, 2004).

### 2.3 COMPETÊNCIAS DO NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO

O regimento interno do NGC determina suas competências legais para condução dos trabalhos de revisão do Plano Diretor, no âmbito do Poder Executivo, sendo elas: a) acompanhar e avaliar as propostas apresentadas pela Comissão Executiva e pela sociedade civil; b) garantir a

efetiva participação da sociedade civil no processo de revisão do Plano Diretor, em consonância com a Lei de Política Urbana Federal; c) contribuir para a mobilização e a representação da sociedade civil nas instâncias de participação da discussão do plano; d) acompanhar o monitoramento de todo o processo de elaboração do respectivo Plano Diretor; e) estimular a ampliação e o aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e de controle social no processo de revisão do Plano Diretor; f) acompanhar e viabilizar a mobilização social, colaborando com a condução das audiências públicas municipais; g) acompanhar a tramitação do projeto de lei do Plano Diretor Estratégico e também dos projetos de lei relativos aos instrumentos complementares, na Câmara Municipal de São Carlos, buscando analisar eventuais emendas propostas e elucidar assuntos técnicos ou relativos ao processo de pactuação social quanto aos conteúdos enviados; h) promover ampla divulgação de suas deliberações à população.

Dentro do aspecto deliberativo de sua competência, tem direito a voto no NGC todos seus membros, sem distinção valorativa. As decisões são tomadas por maioria simples e no caso de empate, o voto de desempate caberá ao coordenador do NGC, sendo que o quórum mínimo para que possam ser votadas as decisões (do Núcleo Gestor Compartilhado) é de 1/3 (um terço) mais 1 (um) dos representantes com direito a voto que o compõem em primeira chamada e, após 20 (vinte) minutos com qualquer número de seus membros, conforme art. 13 do Regimento.

Depois de verificada a figura jurídica do NGC, com sua composição, competências e seu funcionamento em geral, passa-se à análise das atas das reuniões realizadas desde sua criação, em março de 2015, com o objetivo de verificar sua atuação dentro do tema democracia representativa e democracia participativa.

## 2.4 ANÁLISE DAS ATAS DAS REUNIÕES DO NÚCLEO GESTOR COMPARTILHADO

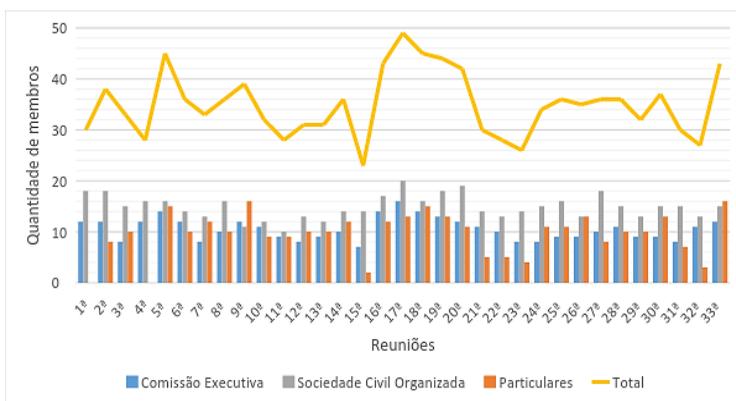
Ao analisar as atas das reuniões do NGC, pode ser visto que cada reunião se iniciava com a apresentação, discussão e aprovação da ata da reunião anterior. Em seguida, os membros presentes passavam a discutir os assuntos pertinentes ao dia. Nota-se que nas referidas reuniões semanais

são apresentadas ao Núcleo as demandas propostas e aprovadas pela Comissão Executiva, cujos termos da reunião são sucintamente lançados em ata. O conteúdo das referidas atas, por serem demasiadamente resumidos, acabam por não estampar com fidelidade todos os assuntos e discussões levados a efeito nas referidas reuniões. Notou-se que as propostas apresentadas são analisadas internamente, pela própria Secretaria, e a critério desta. Em caso de serem consideradas pertinentes à inclusão na proposta do Plano Diretor, são encaminhadas à Comissão Executiva (composta por quinze representantes do Poder Executivo), e se acolhidas por esta Comissão, são apresentadas ao Núcleo Gestor Compartilhado para análise e discussão nas reuniões, para futura inclusão e votação. Isso é asseverado pela resposta do próprio coordenador do NGC, em resposta ao ofício.

#### 2.4.1 Participação nas reuniões

Conforme o Gráfico 1, é possível identificar que a quantidade total de membros presentes oscilou consideravelmente ao longo das reuniões, atingindo o seu valor mais alto (49 membros presentes) durante a 17ª reunião. Já a 15ª reunião foi a de menor adesão, contando com a participação de apenas 23 pessoas. Apesar de ambos fazerem parte da composição do Núcleo, notou-se que o número de presentes da Comissão Executiva era sempre inferior aos números dos representantes da sociedade civil organizada. Ressalta-se que as reuniões do NGC são abertas ao público, e no período coberto pela presente pesquisa, constatou-se a pouca participação de outros interessados, chamados no gráfico de “particulares”, com exceção da 9ª reunião onde seu número superou inclusive a Comissão Executiva.

Gráfico 1 – Variação da participação nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Tal como informado anteriormente, a 17ª reunião contou com o maior número de participantes. Nesta reunião se discutiu propostas de ordenamento territorial, função social da propriedade, política educacional, macrozoneamento, perímetro urbano, mobilidade urbana, preservação ambiental, e uso do solo. Supõe-se que essa maior adesão seja devido à diversidade de temas colocados em pauta na reunião, abrangendo diversos interesses coletivos. Por sua vez, a 15ª reunião contou apenas com uma síntese dos documentos e diretrizes apresentados até a data de realização da mesma, e, nesse sentido, julga-se que a baixa adesão seja em decorrência dos assuntos e demais temas abordados no dia.

Conforme mencionado, os “particulares” estavam mais presentes na 9ª reunião, contando com um total de 16 membros. A 15ª reunião, por sua vez, contou com apenas dois representantes deste grupo. Realça-se que a documentação disponível referente à quarta reunião, realizada no dia 14 de abril de 2015, não quantificava os membros participantes da sociedade civil, informando apenas que “diversos membros da sociedade civil em geral” estavam presentes no dia. Em decorrência disso, para esta reunião, considerou-se nula a presença da sociedade civil, como demonstrado no Gráfico 3.

Em termos de representatividade, os particulares alcançaram, em média, os 27%, enquanto os integrantes da sociedade civil organizada representavam 43% dos presentes, e a Comissão Executiva 30% nas reuniões do Núcleo, como se vê no Gráfico 2.

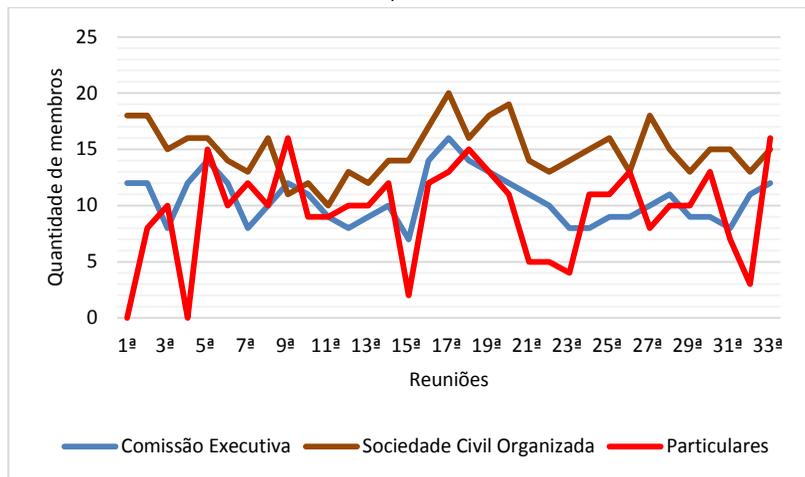
Gráfico 2 – Representatividade da participação dos membros nas reuniões do Núcleo Gestor compartilhado



Fonte: Elaborado pelos autores.

No Gráfico 3 apresenta-se a evolução da participação dos particulares nas reuniões do NGC, comparando-a com a participação da sociedade civil organizada. Nota-se que, embora diante de democracia representativa, na modalidade Conselho, essa presença dos particulares, mesmo em número inferior, revela-se insignificante quando comparada ao número total de habitantes do município de São Carlos-SP, denota que, mesmo assim, não há delegação absoluta de poderes para os integrantes do NGC. Embora os particulares não tenham poder deliberativo, sua presença nas reuniões pode influenciar no processo decisório.

Gráfico 3 – Evolução da participação de particulares nas reuniões do Núcleo Gestor Compartilhado



Fonte: Elaborado pelos autores.

#### 2.4.2 Temas discutidos nas reuniões

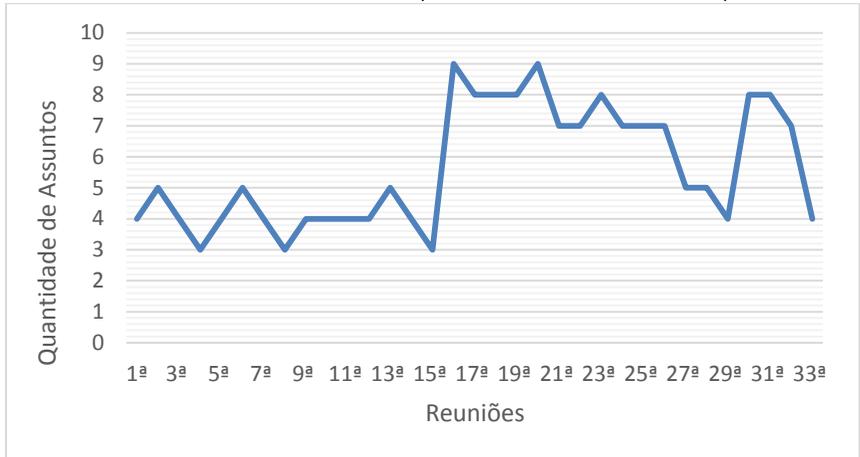
O processo de revisão do Plano Diretor de São Carlos-SP utilizou uma metodologia baseada em três pilares do ordenamento territorial: (1) mobilidade urbana, (2) uso do solo e (3) preservação ambiental. Essas três frentes são de extrema importância quando se pretende uma ordenação territorial, ao que se refere ao planejamento urbano. Assim, de modo abrangente, podem abrigar em seus conteúdos uma infinidade de assuntos e abordagens, onde trarão uma visão mais aprofundada do município e subsidiarão futuras decisões.

Esta metodologia foi implementada a fim de facilitar a identificação das características do município, assim como das necessidades da cidade. Tomando como base tal método, os integrantes das reuniões do NGC discutiram diretrizes ligadas ao macrozoneamento, perímetro urbano, zoneamento municipal, zoneamento urbano, áreas de especial interesse e instrumentos da política urbana. Tais diretrizes não são escolhidas ao acaso, tendo em vista que apresentam respaldo no Estatuto da Cidade e são meios

de se evidenciarem “às reais necessidades do planejamento local” (SILVA, 2015, p. 69).

Ao analisar as atas das reuniões, foi possível elaborar o Gráfico 4, adiante, contendo uma representação do número de assuntos discutidos em cada reunião, de acordo com as atas:

Gráfico 4 – Quantidade de assuntos por reunião do Núcleo Gestor Compartilhado



Fonte: Elaborado pelos autores.

Na reunião inicial foram realizadas apresentações da composição do NGC, seguido de seu regimento interno, as etapas do Plano Diretor Estratégico, calendário de suas reuniões, organograma, além da apresentação e da discussão sobre o tema do macrozoneamento proposto. Nas outras reuniões, obtinha-se a aprovação da ata anterior, além de apresentações e discussões de temas pertinentes, com uma média de 5,6 assuntos. A partir da 16ª reunião houve um aumento no número de assuntos colocados para debate, tal como pode ser notado no gráfico acima.

### 3 CONCLUSÃO

A Constituição e o Estatuto da Cidade garantem aos cidadãos o direito de participar das discussões e decisões relacionadas a política urbana nos municípios brasileiros. Isso ocorre na chamada democracia participativa,

presente em especial nas disposições legais aplicáveis ao planejamento urbano.

Essas disposições trazem os instrumentos de gestão democrática das cidades, como no caso dos Conselhos municipais. A presente pesquisa aborda uma forma de representação democrática, que é o chamado Núcleo Gestor Compartilhado. O NGC atual é uma espécie de melhoramento democrático do Núcleo Gestor anterior, que por intermédio da intervenção do Ministério Público estadual, em um inquérito civil, recomendou sua criação. O principal fundamento para essa recomendação foi o fato do processo de revisão do Plano Diretor, com o Núcleo anterior, não ser considerado participativo, diante da composição diretamente ligada ao poder executivo do município de São Carlos-SP. Porém, o que se constatou foi certa ampliação para determinados setores da sociedade. A outra crítica do Ministério Público permanece, ou seja, a falta de ampla divulgação dos resultados das discussões do processo de revisão do Plano Diretor Municipal, como pôde ser constatado na não disponibilização de todas as atas na página oficial do município, nem mesmo em outros meios de comunicação em massa disponíveis.

Este trabalho apresentou os fundamentos legais federais para sua criação, bem como os municipais quanto à constituição e devidas atribuições. No âmbito da pesquisa realizada, foi analisado o primeiro ano de atuação (3 de março de 2015 a 22 de fevereiro de 2016), com acesso a todas as atas de reuniões desse período, no sentido de verificar a quantidade de participantes, os quais foram categorizados em Comissão Executiva, Sociedade Civil Organizada e “Particulares”; os assuntos colocados em pauta para discussão; e a participação da sociedade na discussão e decisão dos assuntos de interesse coletivo.

As análises das atas indicaram que os representantes da sociedade civil organizada compareceram sempre em número superior à Comissão Executiva do Núcleo Gestor. Em decorrência desse fato, a representatividade desse grupo foi superior aos demais. É importante destacar a adesão dos “particulares” nas reuniões, os quais apesar de não possuírem poder de voto, estavam consideravelmente representados, participando, deste modo, das discussões colocadas em pauta.

Reconhece-se a importância do NGC para o exercício da democracia, como figura democrática representativa para discutir as políticas públicas urbanísticas em sede municipal, onde seus membros, integrantes de alguns segmentos da sociedade e do poder público, atuam de forma um pouco mais avançada que a democracia representativa, aproximando-se, por conseguinte, da democracia participativa.

## REFERÊNCIAS

- ALVES, P.; BESSA, G. de A.; SOARES, B. R. et al. O planejamento urbano e sua aplicabilidade em pequenas cidades: estudo de caso do município de Santa Vitória – MG. *4ª SEMANA DO SERVIDOR PÚBLICO E 5ª SEMANA ACADÊMICA DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA*, Uberlândia – MG, 2008. Disponível em: <[http://www.academia.edu/3166193/O\\_PLANEJAMENTO\\_URBANO\\_E\\_SUA\\_APLICABILIDADE\\_EM\\_PEQUENAS\\_CIDADES\\_O\\_ESTUDO\\_DE\\_CASO\\_DO\\_MUNIC%C3%8DPIO\\_DE\\_SANTA\\_VIT%C3%93RIA\\_MG](http://www.academia.edu/3166193/O_PLANEJAMENTO_URBANO_E_SUA_APLICABILIDADE_EM_PEQUENAS_CIDADES_O_ESTUDO_DE_CASO_DO_MUNIC%C3%8DPIO_DE_SANTA_VIT%C3%93RIA_MG)>. Acesso em: 16 mar. 2016.
- ARNSTEIN, S. R. A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, v. 35, p. 216-24, jul. 1969.
- BRAGA, R. *Política urbana e gestão ambiental*: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. 2001. Disponível em: <<http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>>. Acesso em: 19 fev. 2016
- AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opin. Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, junho de 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 23 mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>.
- BRASIL. *Constituição Federal de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. *Estatuto da cidade*: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 8.625*, de 12 de fevereiro de 1993. Institui a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público, dispõe sobre normas gerais para a organização do Ministério Público dos Estados e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8625.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8625.htm)>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 10.257*, de 10 de julho de 2001, Estatuto da Cidade. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 17 fev. 2016.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo*: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2. ed. Brasília: Confea, 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Conselho das Cidades. *Resolução nº 25*, de 18 de março de 2005. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf>>. Acesso em: 23 fev. 2017.

- CANOTILHO, J.J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- COSTA, C. W.; DUPAS, F. A.; PONS, N.A. D. Regulamentos de uso do solo e impactos ambientais: avaliação crítica do plano diretor participativo do município de São Carlos, SP. *Geociências*, São Paulo, v. 31, n. 2, p. 143-157, 2012.
- GOULART, J. O.; TERCI, E.T.; OTERO, E. V. Political participation and urban management under the Statute of the City. *URBE – Rev. Bras. Gest. Urbana*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 122-135, abr. 2015. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2175-33692015000100122&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692015000100122&lng=pt&nrm=iso)>. Acesso em: 23 mar. 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/2175-3369.007.001.AO08>.
- MOREIRA, P. N. B.; DANTAS, F. A. de C.; MARTINS, C. R. Algumas contribuições de Milton Santos para a compreensão do plano diretor participativo das cidades. *Revista Caminhos de Geografia*, Uberlândia, v. 16, n. 55, p. 174-185, set. 2015.
- NOBRE, M. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (orgs.) *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucional no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 21-40.
- OLIVEIRA, C. M. de; ESPÍNDOLA, I. B. O Núcleo Gestor Compartilhado como viabilizador da democracia na revisão de Plano Diretor – estudo de caso preliminar do município de São Carlos-SP. 2016. *XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI, Anais...* Brasília-DF, jul. 2016.
- OLIVEIRA, C.M. et al. Instrumentos urbanísticos de participação pública no Brasil e em Portugal. In: FIORILLO, C. A. P.; FERREIRA, R. M. (orgs.). *Direito ambiental contemporâneo*. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 141-176.
- REIS, F. W. Deliberação interesse e “sociedade civil”. In: COELHO, V.S.P.; NOBRE, M. (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucional no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004. p. 63-92.
- SABOYA, R. *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese (Doutorado) em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/profile/Renato\\_Saboya/publication/235436777\\_Concepo\\_de\\_um\\_sistema\\_de\\_suporte\\_elaborao\\_de\\_planos\\_diretores\\_participativos/links/0c96051d873ffbe607000000.pdf](https://www.researchgate.net/profile/Renato_Saboya/publication/235436777_Concepo_de_um_sistema_de_suporte_elaborao_de_planos_diretores_participativos/links/0c96051d873ffbe607000000.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2016.
- SANTOS, T. P. de M.; OLIVEIRA, E.A. A. Q.; RODRIGUES, M. de S. Responsabilidade social e plano diretor: um estudo da relação entre práticas e diretrizes. *Latin American Journal of Business Management*, Taubaté, v. 5, n. 2, jul.-dez. 2014.
- SÃO CARLOS, *Decreto nº 345*, de 15 de novembro de 2014. Dispõe sobre a composição do Núcleo Gestor para a revisão do Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.saocarlosoficial.com.br/diariooficial/001/DO\\_16122014\\_HHNB55.pdf](http://www.saocarlosoficial.com.br/diariooficial/001/DO_16122014_HHNB55.pdf)>. Acesso em: 23 fev. 2017.
- SÃO CARLOS. *Lei nº 13.691*, de 25 de novembro de 2005. Institui o Plano Diretor do Município de São Carlos e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/utilidade-publica/plano-diretor.html>>. Acesso em: 17 fev. 2016.
- SILVA, J.A. *Curso de direito constitucional brasileiro*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, N. O. O plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades. *Revista FIDES*, v. 6, n. 1, 2015.
- SILVA JÚNIOR, J. R.; PASSOS, L. A. *O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal*. Brasília: CNM, SEBRAE, 2006.

SOUZA, Marcelo Lopes. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 2 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. In: *CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247.

Disponível em: <<http://www.ceap.br/material/MAT17062012114727.pdf>>. Acesso em: 17 fev. 2016.





Parcerias  
Institucionais

