

# Planos Diretores

## processos e aprendizados

Organizadores  
Renato Cymbalista  
Paula Freire Santoro

O Instituto Pólís conta com o apoio solidário de:

Action Aid

CCFD

EED

FPH

Frères des Hommes

Fundação Ford

Fundação Friedrich Ebert – ILDES

IDRC

NOVIB

OXFAM

A elaboração e publicação do texto "São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia" teve o apoio do Instituto Socioambiental.

Publicações Pólís

ISSN 0104-2335

Planos diretores : processos e aprendizados / [organização] Renato Cymbalista, Paula Freire Santoro – São Paulo : Instituto Pólís, 2009.  
158p. - (Publicações Pólís ; 51)

1. Plano diretor – Brasil. 2. Planejamento urbano – Brasil. 3. Política urbana – Brasil.  
I. Cymbalista, Renato. II. Santoro, Paula Freire. III. Instituto Pólís.

CDU 711.4(81)

## **Pólís 51**

**Organização:** Renato Cymbalista e Paula Freire Santoro

**Coordenação Executiva:** Elisabeth Grimberg, Anna Luiza Salles Souto e Silvio Caccia Bava

**Coordenação editorial:** Veronika Paulics e Cecilia Bissoli

**Conselho editorial:** Agnaldo dos Santos, Claudia Abramo Ariano, Elisabeth Grimberg, Paulo Romeiro e Vilma Barban

**Revisão de textos:** Beatriz Freitas

**Mapas:** Maria Rita de Sá Brasil Horigoshi e Instituto Socioambiental (ISA)

**Projeto gráfico original:** Luciana Pinto

**Capa:** Silvia Amstalden

**Editoração:** Cecilia Bissoli

# Sumário

Introdução – O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade	5
O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos <i>Paula Freire Santoro, Renato Cymbalista e Rosemeire Nakashima</i>	17
A elaboração do Plano Diretor em uma cidade histórica: a experiência de Mariana, Minas Gerais <i>Renato Cymbalista e Patrícia de Menezes Cardoso</i>	33
Planos Diretores em Diadema, São Paulo: o desafio da efetivação da função social da propriedade <i>Renato Cymbalista, Paula Pollini e Maria Albertina J. Carvalho</i>	55
O Plano Diretor de Franca, São Paulo <i>Gisela Cunha Viana Leonelli, Tomás Moreira e Weber Sutti</i>	73
Plano Diretor de Niterói, Rio de Janeiro: desafios da construção de um sistema de planejamento e gestão urbana <i>Maria Albertina J. Carvalho, Francisco de Assis Comarú e Ana Cláudia Chaves Teixeira</i>	91
São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia <i>Anderson Kazuo Nakano e Francisco de Assis Comarú</i>	113
Mapas	131



# O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade

O início do século XXI foi um período de muitas mudanças na maneira de se fazer política urbana nos municípios brasileiros, fruto de décadas de luta dos segmentos envolvidos com a agenda da Reforma Urbana. Dentre uma série de inovações, uma das mais importantes frentes na luta pela reformulação da política urbana no país foi o amplo movimento de construção de Planos Diretores por mais de 1.500 municípios.

Não se trata de instrumento novo no país. Nas décadas de 1960 e 1970, o Brasil assistiu a uma grande onda de construção de planos diretores nas grandes e médias cidades, em sua maioria financiados pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), que vinculava o repasse de recursos à existência dos planos diretores. Esses planos diretores já foram muitas vezes vistos como tecnocráticos, de costas voltadas para a participação e portadores de propostas irrealizáveis, ineficazes, que permaneceram nas gavetas dos planejadores. Por outro lado, autores recentes questionam esse tratamento como leitura excessivamente simplificada daquele processo, o que indica que tais planos diretores ainda merecem ser mais estudados (FELDMAN, 2005; FERREIRA, 2007).

Na década de 1980, momento de redemocratização e das intensas mobilizações sociais, o movimento nacional pela reforma urbana traz novamente à tona a agenda do Plano Diretor, desta vez com um conteúdo político mais explícito. Em uma grande campanha prévia à Constituição de 1988, o movimento pela reforma urbana conseguiu que fosse avaliada pelo Congresso Constituinte a *Emenda Popular da Reforma Urbana*, encaminhada com milhares de assinaturas. Após uma série de negociações e concessões por parte dos atores da reforma urbana, a emenda popular resultou no capítulo de política urbana da Constituição (arts. 182 e 183), que instituiu novo papel para o Plano Diretor. O Plano adquiriu, com a Constituição, a função estratégica de definir exigências para o cumprimento da função social da propriedade urbana, constituindo o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal (antes não era necessariamente transformado em lei).

A partir desse novo marco, alguns municípios construíram planos diretores no início da década de 1990, coordenados por um grupo de gestores

1 Sobre algumas dessas experiências, ver Denise Antonucci, *Plano Diretor de São Paulo – 1991, 1999*; Laila Nazem Mourad, *Democratização do acesso à terra em Diadema*, 2000; Dulce Bentes, *Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal*, 1997; José Abílio B. Pinheiro e Otilie Pinheiro, *Plano Diretor de Santo André*, 1994.

2 Para uma análise do processo de tramitação do Estatuto da Cidade, ver José Roberto Bassul, *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?*, 2005.

3 O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) estabelece no artigo 41 que "o Plano Diretor é obrigatório para as cidades: I - com mais de vinte mil habitantes; II - integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4 do art. 182 da Constituição Federal; IV - integrantes de áreas de especial interesse turístico; V - inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional".

alinhados com a agenda da reforma urbana que procurou utilizar-se dos princípios da Constituição para reformular o marco da política urbana municipal, entre eles São Paulo, Rio de Janeiro, Natal, Santo André, Diadema e Belo Horizonte. Tais experiências – nem todas implementadas – procuraram fortalecer o papel do município como esfera responsável por uma política urbana, e propuseram dispositivos inovadores como instrumentos de regularização fundiária para conhecimento da proteção jurídica da posse de assentamentos de baixa renda, a separação entre o direito de propriedade e o direito de construir, propostas de zoneamento inclusivo com as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), um macrozoneamento que refletia uma intenção de intervenção nas dinâmicas urbanas no lugar de um zoneamento que apenas regulamentava usos e atividades<sup>1</sup>.

Por outro lado, mesmo nas experiências efetivamente aprovadas em lei, a aplicação desses planos diretores revelou-se problemática em vários aspectos. Além dos tradicionais desafios políticos e da resistência daqueles ligados ao mercado imobiliário, os planos enfrentaram barreiras técnicas e jurídicas. Alguns instrumentos como o IPTU Progressivo no Tempo, proposto em alguns Planos Diretores, foram contestados na Justiça por atores ligados aos proprietários de terras urbanas. A justificativa dessa contestação era a ausência de regulamentação por lei específica do capítulo de Política Urbana da Constituição Federal, o que inviabilizaria a aplicação desses instrumentos.

Ao menos nos aspectos jurídicos e no marco legislativo, houve um claro avanço em prol da aplicabilidade desses instrumentos. A regulamentação específica que faltava era uma lei nacional, em construção desde 1990, por meio do Projeto de Lei nº 5.788/90, destinado a efetivar essa regulamentação. O PL nº 5.788/90, que tramitou por mais de uma década no Congresso, foi sendo discutido e alterado e resultou posteriormente no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01)<sup>2</sup>. O Estatuto da Cidade, aprovado em 10 de julho de 2001, instituiu diretrizes e instrumentos para o cumprimento da função social da propriedade. O Estatuto da Cidade e a Constituição, além de instituírem uma nova ordem jurídico-urbanística no Brasil, redefiniram a função do Plano Diretor municipal.

Na prática, o Plano Diretor assumia a capacidade de estabelecer alguns dos conteúdos para a definição dos direitos de propriedade no município. No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emergia como uma peça política, que deve ser democraticamente construída com a participação dos segmentos sociais que efetivamente constroem as cidades, incluindo sobretudo os setores populares – movimentos de luta por moradia, associações de bairros, entre outros –, tradicionalmente alijados dos processos de construção da política urbana. No caso de não promoverem planos a partir de processos participativos, os gestores públicos e até o poder Legislativo são passíveis de responder por improbidade administrativa.

O Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de outubro de 2006 para que todos os municípios com mais de 20 mil habitantes<sup>3</sup> elaborassem seus Planos Diretores, e detalhou as suas novas prerrogativas:

este deve seguir as diretrizes do Estatuto da Cidade; deve ser construído com participação popular durante a elaboração e implementação; deve garantir acesso dos interessados aos documentos; deve englobar o município como um todo, e não apenas as áreas urbanas; dentre outras. Além disso, o Estatuto da Cidade regulamentou a forma como uma série de instrumentos devem ser inseridos no Plano Diretor.

A partir da promulgação do Estatuto da Cidade, diversos municípios iniciaram a elaboração de Planos Diretores, com um grande impulsionador desse movimento que foi o Ministério das Cidades, instituído em 2003. Dentre as secretarias do novo ministério foi criada a Secretaria Nacional de Programas Urbanos, que centralizou as ações relacionadas aos Planos Diretores e viabilizou o aumento de escala da construção dos Planos Diretores nos municípios. Para diferenciá-los dos Planos Diretores de desenvolvimento urbano das décadas de 1970 e 1980, estes foram rebatizados de "Planos Diretores Participativos" pelo Ministério das Cidades, ressaltando outra das principais apostas em torno do instrumento.

A ação do Ministério das Cidades nessa frente foi realizada a partir de uma articulação entre vários atores, orquestrada pelo Ministério das Cidades, na chamada "Campanha do Plano Diretor Participativo". A Campanha – proposta pelo Ministério das Cidades e debatida e aprovada como resolução pelo Conselho Nacional das Cidades – tinha como objetivo disseminar os princípios do Plano Diretor conforme estabelecido no Estatuto da Cidade. Baseou-se na instituição de um núcleo nacional com participação das entidades nacionais presentes no Conselho Nacional das Cidades<sup>4</sup>, e de núcleos em todos os estados do país. Concebida pelo Ministério das Cidades, foi posteriormente discutida e aprovada pelo Conselho Nacional das Cidades<sup>5</sup>.

Além da criação dos núcleos nacional e estaduais, a Campanha realizou uma série de atividades de capacitação em todos os estados, e construiu um conjunto de materiais pedagógicos, enfeixados no chamado "Kit do Plano Diretor", e fomentou atividades e realização de materiais de capacitação pelos núcleos estaduais, por meio de convênio formado com a Fundação Universitária da Brasília (FUBRA).

Diversos atores representados no Conselho Nacional das Cidades ocuparam-se da temática dos Planos Diretores, buscando garantir a conformidade com o Estatuto da Cidade e com a agenda da democratização do planejamento urbano, por meio de duas resoluções do Conselho: uma delas sobre os requisitos dos processos participativos e outra sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor<sup>6</sup>.

A parte mais problemática da Campanha foi o financiamento dos Planos Diretores. O Ministério das Cidades não dispunha de recursos para financiar todos os cerca de 1.700 municípios que precisavam elaborar seus Planos Diretores, e a saída foi acionar diversas fontes, como o Orçamento Geral da União, o CNPq, o programa Habitar Brasil, com recursos do BID, o PNAFM, o Prodetur, o TAL-MMA e emendas parlamentares. Vários desses programas não foram originalmente concebidos para apoiar Planos Diretores e tiveram de ser adaptados. Ainda que todas

4 As entidades presentes no núcleo nacional foram: Associação Brasileira de Ensino de Arquitetura (ABEA); Associação Brasileira de Municípios (ABM), Confederação das Associações Comerciais, Industriais e Agropecuárias do Brasil (CACB), Caixa Econômica Federal, Confederação Nacional dos Municípios (CNM), Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados, Câmara Brasileira da Indústria da Construção (CBIC), Central de Movimentos Populares (CMP), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), Confederação Nacional das Associações de Moradores (CONAM), Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Frente Nacional de Prefeitos (FNP), Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana (FRENVRU), Federação Nacional de Engenheiros (FNE), Fórum Nacional pela Reforma Urbana, Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB), Ministério da Saúde, Movimento Nacional de Luta por Moradia (MNLML), Caixa de Assistência aos Profissionais do CREA (Mutua), Federação Brasileira de Associações de Engenheiros, dois integrantes da União de Vereadores do Brasil (UVB), cinco integrantes representando os estados de cada região do país, sete integrantes do Ministério das Cidades.

5 Resolução nº 15, de 3 de setembro de 2004, do Conselho Nacional das Cidades.

6 Resolução nº 25, de 18 de março de 2005 (sobre os requisitos do processo participativo), e Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005 (sobre o conteúdo mínimo do Plano Diretor), do Conselho Nacional das Cidades.

7 Flávio Villaça, *As ilusões do Plano Diretor*, 2005. Disponível em: [www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf).

8 Rosana Denaldi e Fernando Bruno, *Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade*, 2007. Trabalho que levanta uma série de questões a serem observadas ao analisar-se a ZEIS: João Setti W. Ferreira e Daniela Motisuke, *A efetividade da Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial*, 2007. Ver Isadora Tami Lemos Tsukumo, *Produção de habitações em áreas especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema*, 2002. Sobre Salvador, ver Ângela Maria Gordilho Souza e outros, *O desafio da regulamentação de ZEIS - Zonas Especiais de Interesse Social*, 2007.

9 Claudia Virgínia Souza, *Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores*; Regina Bienenstein e outros, *A universidade e o plano diretor participativo: a experiência de elaboração no município de Paracambi*. Além disso, exemplos da condução dos processos participativos estavam disponíveis em um "banco de experiências" no site do Ministério das Cidades, na área referente à campanha do Plano Diretor Participativo, em julho de 2007.

essas fontes tenham sido acionadas, apenas cerca de 550 municípios obtiveram recursos federais para seus Planos Diretores, cerca de 30% dos municípios foram obrigados a fazê-lo pelo Estatuto da Cidade (ROLNIK *et al.*, 2008). Mesmo para os municípios contemplados, na maior parte dos casos os recursos não eram suficientes para a elaboração dos planos, e tiveram de ser complementados com recursos estaduais e municipais.

Tendo em vista as limitações de financiamento, do ponto de vista quantitativo a campanha dos Planos Diretores participativos foi bastante bem-sucedida. Estudo do Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA), encomendado pelo Ministério das Cidades, revelou que em 1.553 dos 1.683 municípios que estavam obrigados a elaborar seus Planos Diretores 86% deles já haviam aprovado ou estavam elaborando seus planos em 2007. O prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade claramente "pegou", dado relevante em um país com tantas leis que "não pegam" como o Brasil. Neste caso específico, o notável esforço empenhado pelos grupos envolvidos com a agenda da reforma urbana nesses anos claramente produziu efeitos no sentido de reverberar e resultar em processos em centenas de municípios, abrindo assim inúmeras novas trincheiras para a disputa em torno da política urbana e da regulação da terra nos municípios.

As sistematizações e avaliações dos Planos Diretores apenas se iniciam. Como todos os processos de construção de políticas públicas de relevância, não há consenso em torno da eficácia dos Planos Diretores. Há posicionamentos bastante céticos com relação ao conjunto dos processos<sup>7</sup>, há estudos que procuram apontar os desafios de implementação de instrumentos específicos<sup>8</sup>, problematizar os processos participativos<sup>9</sup>, o conteúdo habitacional dos planos (ROLNIK *et al.*, 2008), análises com recortes de gênero e etnias (CYMBALISTA *et al.*, 2008), questões relacionadas ao andamento dos Planos Diretores no Legislativo municipal (BONDUKI, 2007). Mas esta publicação parte do princípio de que o processo foi de abrangência e diversidade que pressupõem ainda vários anos de monitoramento e estudos.

O primeiro passo para isso é o registro dos processos. Um país com uma estrutura administrativa ainda precária como o Brasil tem pouca tradição na sistematização de processos, de modo que uma série de experiências acaba se perdendo por falta de registro. Esta publicação foi concebida com o propósito de preencher essa lacuna, e apresenta seis estudos que recuperam processos e buscam extrair lições aprendidas de cada um deles.

O próprio trabalho de sistematização das experiências mostra a diversidade de questões envolvidas nos Planos Diretores, revelando que em cada município os focos de construção de conhecimento, de tensões e de negociações foi específico. Disso resulta que os casos aqui relatados apresentam também focos diferenciados, refletindo as especificidades locais.

Os cinco primeiros artigos resultam de pesquisa realizada sobre um período peculiar: o momento após a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001, mas antes da grande onda de elaboração de planos diretores em 2005 e 2006, a partir da campanha do Ministério das Cidades. Assim, foram planos que buscaram explorar as potencialidades do Estatuto da Cidade,



ou tiveram que adaptar-se a ele, mas foram em grande parte desenvolvidos à margem da ação do Ministério das Cidades.

O ponto de partida da sistematização dessas experiências foi o projeto “Sistematização de Experiências de Planos Diretores”, levado a cabo em 2005, apoiado pela organização não governamental britânica OXFAM e pelo Ministério das Cidades, em que foram sistematizadas pela equipe do Instituto Pólis cinco experiências de Planos Diretores na região Sudeste do Brasil, total ou parcialmente realizadas entre 2001 e 2005 escolhidos. Esses estudos de caso foram disponibilizados no “banco de experiências” do Ministério das Cidades, cujo objetivo era oferecer instrumentos para técnicos e participantes dos processos de construção dos Planos Diretores<sup>10</sup>. Alguns dos estudos de caso foram posteriormente reeditados para apresentação em encontros da área e, finalmente, em seu conjunto para esta publicação.

A diversidade das experiências orientou a escolha dos casos a serem estudados: diferentes situações urbanísticas, diferentes contextos políticos de longo prazo e diferentes conjunturas político-partidárias orientando a experiência no curto prazo. Para todos os casos, procurou-se obedecer a uma estrutura básica comum: uma breve análise do contexto territorial e político do município; o relato cronológico das etapas de elaboração dos planos diretores – em alguns casos foi necessário recuperar planos diretores anteriores, que revelam a história técnico-política da regulação territorial do município; e a extração de lições aprendidas de cada processo, elemento estratégico para o contexto, e que consideramos ainda pertinentes. Desses estudos de caso resultam os cinco primeiros artigos desta publicação.

O primeiro artigo, sobre o Plano Diretor de Sorocaba, município do Estado de São Paulo, aborda a experiência de construção do plano baseado em dois focos principais: a articulação dos diferentes atores sociais no processo e o conteúdo do plano. A participação dos atores no processo, em especial do Ministério Público, mostra que ainda há uma construção jurídica a ser feita sobre a utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, de fundamental importância, que precisa ser conhecida pelos operadores do direito. Um segundo foco está no conteúdo do plano resultante desse processo, especialmente no que diz respeito à definição da função social da propriedade e a possibilidade de autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

O segundo estudo analisa uma experiência de elaboração de Plano Diretor Participativo que se insere no processo inicial de adequação do planejamento urbano municipal às diretrizes do Estatuto da Cidade. Trata-se da experiência do município de Mariana, no Estado de Minas Gerais, que tem como peculiaridade a existência de significativo conjunto de patrimônio histórico tombado desde a década de 1930, gerido pelo órgão federal responsável pela preservação do patrimônio histórico nacional, atual IPHAN. O estudo investiga a forma como as recentes transformações na moldura institucional do planejamento territorial incidiram sobre essa situação territorial específica, aumentando as possibilidades de inserção do município na gestão do seu território, assim como do patrimônio histórico local.

10 Ver página [www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo](http://www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo). No Instituto Pólis, essa primeira versão foi coordenada por Renato Cymbalista e Maria Albertina J. Carvalho. A ficha técnica como equipe envolvida nessa pesquisa encontra-se ao final dessa introdução. No Ministério das Cidades, Secretaria de Programas Urbanos, o projeto foi coordenado pela então Secretária de Programas Urbanos, Raquel Rolnik, e pelo urbanista Kazuo Nakano.

O terceiro texto, sobre o Plano Diretor de Diadema, município do Estado de São Paulo, retoma uma história de gestão territorial que desde o início dos anos 1990 esteve pautada pelo reconhecimento da irregularidade habitacional em um território que sofreu forte processo de reorganização do setor industrial a partir da década de 1980 e que teve de reorganizar seus espaços. O texto recupera a trajetória da implementação das Áreas Especiais de Interesse Social – AEIS.

O quarto artigo, sobre o Plano Diretor de Franca, também município do Estado de São Paulo, mostra o processo de planejamento de um município que tem tradição de planejamento, pautada pelo prefeito e seus secretários, e conta com assessores de grande qualidade. O artigo traz uma abordagem relevante para os municípios brasileiros, e em especial para as realidades não-metropolitanas: o parcelamento do solo, tema pouco abordado pelo Estatuto da Cidade.

O quinto estudo trata do Plano Diretor de Niterói, município do Estado do Rio de Janeiro que vem construindo, desde a década de 1990, um arcabouço para o planejamento urbano, em um processo que foi atravessado pela instituição do Estatuto da Cidade e seus pressupostos.

O sexto e último texto foi realizado em outro contexto e trata de momento posterior, o biênio 2005-2006, em que os municípios operaram a elaboração de seus planos diretores sob a campanha do Ministério das Cidades. Trata-se do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, no Estado do Amazonas, processo inserido em um contexto singular. Diferente dos demais planos aqui estudados, o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira contou com participação direta do Instituto Pólis, que juntamente com o Instituto Socioambiental (ISA) compôs equipe de assessoria técnica à Prefeitura Municipal, reunindo ambientalistas, indigenistas, advogados e diversos técnicos envolvidos com a questão indígena com urbanistas e operadores do direito envolvidos na implementação do Estatuto da Cidade.

Esse grupo enfrentou o desafio de discutir as questões relativas ao planejamento e gestão territoriais no contexto amazônico. No momento de elaboração dos Planos Diretores, estimulado pelo prazo e pela exigibilidade prevista no Estatuto da Cidade, concretizar essa discussão foi das ações mais relevantes, considerando as especificidades territoriais – como região de fronteira, em floresta amazônica –, as extensões geográficas, os conflitos fundiários, as diversidades culturais e os atores sociais envolvidos nas suas diferentes escalas e culturas – em escala global, nacional, regional, municipal e tribal.

A problematização da realidade territorial de municípios da Amazônia, à luz do recente processo de elaboração de Planos Diretores, é o objeto de um terceiro projeto, também relacionado a esta publicação. Trata-se do projeto “A implementação do Estatuto da Cidade no Amazonas”, realizado pelo Instituto Pólis em parceria com a Universidade Estadual do Amazonas – UEA e o Ministério Público Federal do Estado do Amazonas, financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM. O projeto identifica as dificuldades técnicas, políticas e de ordem territorial para a implementação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores participati-

vos nos municípios de realidade amazônica, e busca construir e disseminar conhecimento que ampare os processos nos municípios. Tem sido apoio importante para o processo de implementação dos planos diretores no Estado do Amazonas no biênio 2005-2006, e para a incorporação dos princípios da reforma urbana dentre gestores, operadores do direito e pesquisadores locais. A expectativa é que a circulação do conhecimento consolidado nesta publicação sirva para o amadurecimento desse debate nesses municípios.

Os estudos aqui publicados são de alcance limitado, pois decorrem de projetos de pesquisa com tempo e recursos exíguos. Nesse sentido, servem mais como registro de experiências do que propriamente como balanços definitivos – mesmo porque, como estamos tratando aqui de processos muito recentes, é ainda cedo para medir muitos dos impactos dos novos instrumentos. Mesmo assim, é possível extrair desses poucos casos algumas conclusões.

É evidente a diversificação dos segmentos sociais que vêm se fazendo representar nos processos recentes de construção de Planos Diretores. Se até a década de 1980 o plano era tratado como temática eminentemente técnica, operado por seus especialistas (arquitetos, urbanistas, engenheiros, em interfaces diversificadas com o poder político e o mercado imobiliário), os novos Planos Diretores refletem a atuação de um conjunto muito maior de atores: movimentos de luta por moradia, ONGs, Ministério Público, setores do Judiciário, e até mesmo índios.

Isso não significa que os atores "tradicionais" do planejamento urbano tenham desaparecido: os casos aqui estudados mostram que proprietários de terra, empreendedores imobiliários, vereadores, técnicos e consultores em planejamento urbano se fizeram presentes nos Planos Diretores recentes, em alguns casos buscando reproduzir posições historicamente privilegiadas, abusos e favorecimentos. Dessa forma – ainda que estes estudos assumam uma posição de validação do plano diretor como instrumento de democratização do acesso à terra e de efetivação do direito à cidade – não podemos ser laudatórios em relação aos processos e seus resultados.

Os atores ligados ao campo popular, preocupados com a democratização do acesso à terra e à cidade, normalmente entram na disputa em desvantagem: em geral têm menor conhecimento, menos conexões com os processos de decisão no Executivo e no Legislativo, menor capacidade de acionar assessorias específicas e de responder às demandas dos processos com a rapidez requerida e a técnica adequada. Por isso, além de mobilização social, é fundamental uma clara determinação do poder público municipal em fortalecer esses segmentos, e serão poucos os casos de Planos Diretores que efetivamente buscaram reverter desigualdades sem um firme envolvimento da Prefeitura.

A ampliação dos segmentos envolvidos nos processos de planejamento – mesmo que em situação de inferioridade, porque se reconheceu nesse campo uma disputa pelos recursos territoriais e pelos investimentos em infraestrutura, equipamentos urbanos e moradia popular – talvez seja a principal característica da história recente de construção de Planos Diretores. Desvelou-se que a dimensão técnica do planejamento opera em

estreita interface com os processos políticos de gestão do território, em um processo que pode ser chamado de *desmistificador* de uma suposta aura de neutralidade dos instrumentos de política e planejamento urbano.

A diversidade de questões que emergiram nesses poucos estudos – e as surpresas de um trabalho de campo que mostrou aspectos e problemáticas insuspeitados – reiteram a relevância de uma abordagem empírica e investigativa sobre o processo. Em um país com realidades territoriais e políticas tão diversas como o Brasil, e especificamente em um processo tão descentralizado e heterogêneo como foi o conjunto de Planos Diretores Participativos, a realização de estudos de caso em quantidade é instrumento fundamental para embasar posicionamentos e leituras mais generalizadas. Estas certamente serão construídas com o passar dos anos e a consolidação das experiências.

## **A Pesquisa “Sistematização de Experiências de Planos Diretores”**

**Realização**| Instituto Pólis

**Apoio**| OXFAM-GB e Ministério das Cidades

**Período de pesquisa**| 2005

**Coordenação Geral**| Renato Cymbalista

**Coordenação Executiva**| Maria Albertina J. Carvalho

**Assistente de Coordenação**| Rosemeire Nakashima

**Indicadores e Dados Demográficos**| Jorge Kayano, Juliana Sicoli e José Augusto Ribeiro

**Equipe de pesquisa**

**Sorocaba-SP**| Paula Freire Santoro, Renato Cymbalista, Rosemeire Nakashima, Júlia Giovanetti, Tatiana Maranhão e Marina Colonelli

**Mariana-MG**| Renato Cymbalista, Patrícia de Menezes Cardoso e Rosemeire Nakashima

**Diadema-SP**| Maria Albertina J. Carvalho, Paula Pollini, Renato Cymbalista, Mariana Mencio

**Franca-SP**| Tomás Moreira, Gisela Cunha Viana Leonelli e Weber Sutti

**Niterói-RJ**| Maria Albertina J. Carvalho, Francisco de Assis Comaru, Ana Claudia Teixeira, Mariana Mencio, Marina Colonelli e Rosemeire Nakashima

## **Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira**

**Coordenação**| Prefeitura Municipal de São Gabriel da Cachoeira-AM

**Assessoria técnica**

**Instituto Pólis**| Anderson Kazuo Nakano, Francisco de Assis Comarú (urbanismo); Nelson Saule Júnior e Thais de Ricardo Chueri (direito à cidade)

**Instituto Socioambiental**| Carlos Alberto Ricardo; Natalie Unterstell (Programa Rio Negro); Raul Silva Telles do Vale (Programa Política e Direito Socioambiental); Renata Alves e Rosimeire Rurico Sacó (Laboratório de Geoprocessamento).

## **A Pesquisa “A implementação do Estatuto da Cidade no Estado do Amazonas”**

**Realização**| Programa de Mestrado em Direito Ambiental da Universidade Estadual do Amazonas, Instituto Pólis e Ministério Público do Estado do Amazonas

**Financiamento**| Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas (FAPEAM)

**Vigência**| 2005-2009

**Coordenação**| Fernando de Carvalho Dantas (UEA), Jussara Maria Pordeus (Ministério Público do Estado do Amazonas) e Renato Cymbalista (Instituto Pólis)

**Equipe de pesquisa**| Hugo Bellini, Patricia Cobra, Fernando de Carvalho Dantas, Paulo Stélio Guimarães, Paula Pollini, Paula Freire Santoro, Iara Rolnik Xavier, Nelson Saule Jr., Kazuo Nakano.

## Referências bibliográficas

- ANTONUCCI, Denise. *Plano Diretor de São Paulo – 1991: avanços e permanências*. 1999. Dissertação (Mestrado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1999.
- BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, 2005.
- BENTES, Dulce. "Aplicação de novos instrumentos urbanísticos no município de Natal". In: ROLNIK, Raquel e CYMBALISTA, Renato. *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis n. 29. São Paulo: Instituto Pólis, 1997, p. 73-84.
- BIENENSTEIN, Regina; LOURENÇO, Alice; XAVIER, Marina e POLLI, Simone. "A Universidade e o Plano Diretor Participativo: a experiência de elaboração no município de Paracambi". *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007 (cd-rom).
- BONDUKI, Nabil. "O Plano Diretor estratégico de São Paulo". In: BUENO, Laura M. e CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, Instituto Pólis, PUC Campinas, 2007, p. 215-243.
- CYMBALISTA, Renato; CARDOSO, Patrícia de Menezes e SANTORO, Paula Freire. "Plano Diretor e gênero". In: GOUVEIA, Taciana (org.). *Ser, fazer e acontecer: as mulheres e o direito à cidade*. Recife: SOS Corpo/ OXFAM, 2008, p. 60-75.
- DENALDI, Rosana e BRUNO Fº, Fernando G. "Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; aplicação do instrumento para fazer cumprir a função social da propriedade". *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Belém, 2007 (cd-rom).
- FELDMAN, Sarah. "O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios/órgãos de planejamento/empresas de engenharia consultiva". *Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR*. Salvador, 2005 (cd-rom).
- FERREIRA, João Setti W. e MOTISUKE, Daniela. "A efetividade da Implementação de Zonas Especiais de Interesse Social no quadro habitacional brasileiro: uma avaliação inicial". In: BUENO, Laura M. e CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Plano Diretor Municipal: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, Instituto Pólis, PUC Campinas, 2007, p. 33-58.
- FERREIRA, Mauro. "Por trás do planejamento integrado: o GPI em Franca". *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*. Belém, 2007 (CD-ROM).
- MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra em Diadema*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), Pontifícia Universidade Católica de Campinas, São Paulo, 2000.
- PINHEIRO, José Abílio B. e PINHEIRO, Otilie. "Plano Diretor de Santo André". In: RIBEIRO, Luiz César Q. e SANTOS Jr., Orlando A. *Globalização, fragmentação e reforma urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994, pp. 361-371.
- ROLNIK, Raquel; CYMBALISTA, Renato and NAKANO, Kazuo. "Urban land and social housing in Brazil: the issue of land in Participatory Master Plans". In: CYMBALISTA, Renato (org.) *The challenges of democratic management in Brazil: the right to the city*. São Paulo: Ford Foundation, Instituto Pólis, 2008, pp. 83-117.

- SOUZA, Angela M<sup>a</sup> Gordilho; TEIXEIRA, Aparecida Netto e ESPÍRITO SANTO, Maria Teresa G. "O desafio da regulamentação de ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social". *Anais do XII Encontro Nacional da ANPUR*, Belém, 2007 (CD-ROM).
- SOUZA, Claudia Virgínia C. "Santo André: instrumentos utilizados na elaboração do Plano Diretor Participativo para viabilizar a participação e a negociação entre os atores". In: BUENO, Laura M. e CYMBALISTA, Renato (orgs.). *Planos Diretores Municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume, Instituto Pólis, PUC Campinas, 2007, p. 193-213.
- TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. *Produção de habitações em áreas especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema*. Trabalho Final de Graduação, FAU-USP, 2002.
- VILLAÇA, Flávio. "As ilusões do Plano Diretor" (2005). Arquivo eletrônico, disponível em [www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf](http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf).





# O Plano Diretor de Sorocaba, São Paulo: atores e autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos

Lei Municipal nº 7.122/04 – Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial



## Paula Freire Santoro

Arquiteta urbanista pela FAU-USP, mestre em Estruturas Ambientais Urbanas e doutoranda na área de Habitat pela mesma faculdade. Atualmente é pesquisadora do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis e no Instituto Socioambiental.

## Renato

### Cymbalista

Arquiteto urbanista, mestre e doutor pela FAU-USP, coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis (2003-2008) e professor da Faculdade de Arquitetura Escola da Cidade e da Universidade São Judas Tadeu.

## Rosemeire Nakashima

Arquiteta urbanista pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Taubaté-SP.

O município de Sorocaba está localizado no sudoeste do Estado de São Paulo, distando cerca de 96 quilômetros da capital. Possui 492.245 habitantes (IBGE, Censo 2000) e ocupa uma área de 456 quilômetros quadrados.

A urbanização de Sorocaba estruturou-se inicialmente em torno do rio Sorocaba, depois acompanhou o eixo da Estrada de Ferro Sorocabana e, a partir dos anos 1950, em torno das novas rodovias – Raposo Tavares SP-270 (1954) e Castelo Branco SP-280 (1967). Na década de 1970, com a desconcentração industrial de São Paulo, a cidade recebeu um grande fluxo migratório e ampliou significativamente sua área urbanizada. Hoje, o centro da cidade concentra as atividades de comércio e serviços, os loteamentos industriais e grandes equipamentos, como shoppings e supermercados acompanham as principais rodovias e vias arteriais, aproveitando o fluxo regional. O rio Sorocaba é um divisor de águas: a noroeste está a população de baixa renda, cuja ocupação é mais adensada e crescente; a sudeste-leste há uma ocupação menos adensada, com poucos acessos viários, com chácaras e condomínios residenciais de média e alta renda, que também ocupa as proximidades do centro da cidade, com tipologia verticalizada. Sorocaba possui vazios urbanos significativos.

**Tabela 1 – População do município de Sorocaba (1950–2004)**

População do município de Sorocaba (1950–2004)							
	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2004*
População Total	93.928	136.271	174.323	268.396	365.529	492.245	545.936
Urbana	-	-	-	264.560	360.775	485.520	539.305
Rural	-	-	-	3.836	4.754	6.725	6.631

Fonte: Fundação Seade, disponível em [www.seade.sp.gov.br](http://www.seade.sp.gov.br), acessado em julho de 2005.

Tabulação: Instituto Pólis.

\* Estimada pelo IBGE.

O crescimento populacional, majoritariamente de baixa renda, criou importante demanda para o mercado de lotes populares executados pela iniciativa privada, grande parte deles regularmente produzidos pelo mercado imobiliário. Nisso Sorocaba diferencia-se de outras realidades no país, em que a quase exclusividade dos loteamentos para a população de baixa renda dá-se de forma irregular. A questão do parcelamento do solo possui grandes interfaces com a correlação de forças políticas na cidade: em 1996, o advogado Renato Fauvel Amary (PSDB), proprietário de uma empresa de loteamentos para média e baixa renda, assumiu a prefeitura por duas gestões seguidas, entre 1997 e 2004, e elegeu seu sucessor, o Prefeito Vitor Lippi (PSDB) (2005–2008). A presidência da Câmara e a maioria dos vereadores vêm alinhando-se com as posições políticas do Executivo.

Mesmo com a forte produção imobiliária para a população de baixa renda, a presença da irregularidade é expressiva na cidade. Sorocaba tem favelas desde 1978 (NANIAS, 1994). Em relação ao déficit habitacional, os números variam: em 2005, o poder público mencionava 4 mil famílias, enquanto o movimento por moradia avaliava o déficit em 30 mil, sendo 14 mil cadastradas no movimento (incluindo famílias em situação de aluguel, áreas de risco e co-habitação); o NEPO/Unicamp estimou, em 1992, o déficit em 12 mil unidades; o Relatório de Caracterização do Plano Diretor, de 1999, estimou o déficit em 7.700 unidades.

É recorrente na cidade a visão, por parte da sociedade civil, de que a política habitacional não vem operando no sentido da inclusão social e de um efetivo atendimento da demanda. Pelo contrário, por vezes a atuação do poder público aumenta a precariedade e a segregação. Um exemplo disso é o Projeto Habiteto<sup>1</sup>, na região norte, que deveria ter construções em regime de mutirão financiado pelo CDHU, como proposta de desfavelamento. Iniciado em junho de 1998, consistiu na transferência de 500 famílias de 10 favelas em áreas centrais para lotes urbanizados na periferia. Não foi viabilizada a construção das casas, fazendo com que a moradia improvisada fosse a tônica do projeto. Hoje há 1.080 famílias no local. Os movimentos de luta por moradia e a OAB denunciaram constantes ameaças à população moradora de áreas irregulares, que tem sofrido seguidos processos de reintegração de posse, mesmo quando estão ocupando áreas públicas. Por vezes, chegam a ser demolidas algumas casas, com efeito moral sobre os moradores, com o intuito de que não ocupem novamente essas áreas.

1 No caso dos beneficiados do "Projeto Habiteto – Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social", a concessão originou-se do Projeto de Lei Municipal nº 372/03 e aprovada pela Lei Municipal nº 6.951/03, e conforme o artigo 111, § 1º, da Lei Orgânica. Esta concessão foi efetivada para viabilização para implementar o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social, em convênio entre a Prefeitura Municipal de Sorocaba e a Caixa Econômica Federal, pela Lei Municipal nº 6.762/02.

"Para dar conta desse desenvolvimento, as sucessivas administrações optaram por deixar as necessidades de habitação por conta de empreendimentos privados de incorporação imobiliária [...]. A recente e atual mancha urbana de Sorocaba resultou caótica e aleatória. Há bairros vizinhos que são isolados entre si [...] (isso sem falar nos inúmeros 'condomínios horizontais de alto padrão', que deixam ilhados alguns bairros mais carentes). [...] Em 97, [...] assume o Prefeito Renato Fauvel Amary, com uma proposta de revolucionamento da cidade. [...] A cidade assistiu a uma grande mudança na sua fisionomia aparente, mas o modelo de planejamento urbano (a reboque de empreendimentos imobiliários), os crescentes déficits de habitação, a precariedade (e o risco) das habitações e, principalmente, o isolamento entre pobres (em guetos distantes) e ricos (enclausurados em um imenso e crescente número de 'condomínios horizontais fechados') foram as principais tônicas dos mandatos de Amary (97-04). Para se ter uma idéia, em seu governo não houve construção nem entrega de um único conjunto de habitação popular". (Formulário de indicação Violador do Direito à Moradia. Cohre – Prêmio Direito à Moradia 2005. Comissão de Direitos Humanos da Subseção Sorocaba da OAB/SP, relatado pelo Dr. César Tavares, julho de 2005).

De certa forma, o caso de Sorocaba desafia as interpretações tradicionais sobre a politização da sociedade civil. Diferentemente de outras regiões de forte presença industrial, a presença de operários na cidade não significou o aumento da articulação e a consolidação de sindicatos e movimentos sociais organizados; tampouco a presença de sérios problemas habitacionais contribuiu para esse surgimento. Ao invés de motivar a organização social, ao que parece políticas habitacionais ineficazes acompanhadas de ameaças constantes de despejo vêm tendo como efeito o amedrontamento e a despolitização dos grupos atingidos.

Uma vez que não existe uma história de tradição significativa de participação popular na política territorial do município, os setores empresariais – principalmente industriais, que possuem canais de interlocução muito mais diretos com o poder público – vêm conseguindo demarcar na regulação da cidade reservas de terra para novos empreendimentos.

A cidade já teve vários Planos Diretores. Em 1964 foi elaborado um Plano Diretor, aprovado em 1966 (Lei Municipal nº 1.438/66), complementado pelo Código de Obras (Lei Municipal nº 1.437/66), e Código de Zoneamento (Lei Municipal nº 1.541/68), com a delimitação de zonas de uso, cada uma delas acompanhada de uma lista de atividades permitidas e com uma considerável Zona de Expansão Urbana.

Em 1971 foi aprovado o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Tratou-se de um plano principalmente de diretrizes: para compatibilizar o adensamento e a disponibilidade de serviços públicos e equipamentos sociais; estímulo à concentração de atividades comerciais, de prestação de serviços, estímulos às atividades industriais, propostas de acessibilidade, melhoria dos acessos ferroviário e rodoviário. Do ponto de vista dos instrumentos urbanísticos, o Plano Diretor reiterava as leis urbanísticas aprovadas até então.

Em 1978 foi elaborado um novo Plano Diretor, não aprovado como lei municipal. Tal plano, elaborado pela equipe do escritório Jorge Wilhelm, reitera a opção por uma grande reserva de terras para a indústria, delimita áreas estritamente industriais ligadas ao transporte rodoviário, propõe a implementação de vias marginais ao longo do rio Sorocaba e implementa áreas estritamente residenciais (PRESTES, 2001:263).

De acordo com os técnicos da Secretaria de Habitação, Urbanismo e do Meio Ambiente (SEHAU), em 1982 foi iniciado ainda um novo plano, que não foi apresentado à Câmara. A Lei Orgânica de 1990, que adequava a legislação municipal à Constituição, estabeleceu a necessidade de elaboração do Plano Diretor, e um Projeto de Lei de um novo plano foi entregue à Câmara Municipal em 1991. O PL ficou parado até 1995, quando foi feita uma revisão transformando-o no PL nº 167/95, que se dedicava principalmente à ampliação dos corredores comerciais e de serviços, projeto aprovado e conhecido como "Lei dos Corredores Comerciais" (Lei Municipal nº 4.874/95), deixando de lado o nome e o conceito do Plano Diretor.

## O Plano Diretor: um longo processo de elaboração

### O Plano Diretor no Executivo

Em 1999, por iniciativa do Prefeito, a Secretaria de Edificações e Urbanismo (atual SEHAU)<sup>2</sup> começou a elaborar um novo Plano Diretor de Desenvolvimento Físico Territorial. Para tal, com recursos do município contratou a empresa Ambiente Urbano Planejamento e Projetos, que esteve envolvida com o processo de 1999 a 2004, com interrupções.

Inicialmente foi feito um trabalho de leitura da realidade do município. Incluindo vasta cartografia digitalizada, essa leitura foi construída com informações já existentes, elaboradas continuamente desde a década de 1980, a partir de levantamentos construídos em planos anteriores. Nessa etapa de construção do diagnóstico houve reuniões técnicas<sup>3</sup>, mas não reuniões públicas com a população. A leitura foi consolidada no chamado "Relatório de Caracterização", entregue à Prefeitura em junho de 1999, junto com uma proposta de Projeto de Lei de Plano Diretor.

Desse trabalho foi feita uma apresentação em PowerPoint, levada para discussão pelo Executivo em audiências públicas (sempre às 9 horas da manhã) no Paço Municipal, entre março e maio de 2001<sup>4</sup>. Foram realizadas cinco audiências públicas temáticas: Sistema Viário; Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo I; Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo II; Qualidade Ambiental e Patrimônio Cultural; Habitação Popular, Saneamento e Drenagem. Cada audiência era precedida por duas reuniões prévias com um grupo restrito de atores do município.

Os instrumentos urbanísticos propostos pelo Estatuto da Cidade não foram objeto de discussão nas audiências. Embora o debate fosse já razoavelmente antigo, e vários municípios já estivessem aplicando alguns dos instrumentos de reforma urbana, o Estatuto ainda não estava regulamentado como lei federal. Não existiu nesse momento, portanto, uma estratégia de aproximação com as propostas do Estatuto, de conhecimento de suas diretrizes, de definição de função social da cidade e da propriedade, de utilização de instrumentos urbanísticos. Predominou a visão de Plano Diretor como uma estratégia eminentemente focada em um zoneamento.

Por outro lado, a discussão versou com bastante intensidade sobre temas que interessam ao mercado imobiliário. Duas das audiências debate-

2 Em especial seus técnicos, o arquiteto João Luiz de Souza Áreas (Diretor de Planejamento e Pesquisa Urbana no momento de elaboração do Plano Diretor) e o engenheiro Marco Antonio Bengla Mestre (técnico que já trabalhou por muito tempo na Secretaria, inclusive no processo de aprovação de projetos), participaram ativamente desse projeto.

3 Coordenadas pelos técnicos da Secretaria de Edificações e Urbanismo e os técnicos da consultoria, envolveram também a Empresa de Desenvolvimento Urbano e Social (URBES), empresa mista que organiza e fiscaliza o transporte coletivo e planeja e executa serviços e obras públicas; e o Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), que é uma autarquia que estuda, projeta e executa obras relativas a construção, ampliação ou remodelação dos sistemas públicos de abastecimento de água, esgoto e drenagem.

4 As audiências foram regulamentadas pela Resolução SEURB/GS nº 01, de 15 de março de 2001, que era bastante detalhada: definia o local preferencial para a realização da audiência; a composição da mesa; as inscrições; quem participaria dos grupos de trabalho prévios à audiência, representantes do Poder Executivo e entidades sem fins lucrativos, inscritas na Prefeitura, outras com sede no município, promotores, entre outros; o relato das audiências, gravadas e disponíveis para consulta; as inscrições para falas na audiência; as despesas com o evento; entre outras disposições.

ram em pormenores a possibilidade de desmembramento de glebas, loteamento, aproveitamento de lotes e dimensões mínimas de lote (conteúdos descritos nos temas Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo I e II). Esse debate refletiu-se nas propostas do plano, definindo grande expansão da área urbana e favorecendo novos loteamentos, mesmo em uma realidade com muitos lotes urbanos subutilizados.

Nas audiências, o PL foi discutido principalmente entre as secretarias de governo e alguns conselhos<sup>5</sup>, além de algumas associações de bairro. Não houve participação ativa dos vereadores nesse processo. Os consultores comentaram que foi mais forte a participação da população de classe média, preocupada com o controle de verticalização, de comércio e bares, buscando a garantia de qualidade de vida. Não houve a participação dos setores populares nas discussões do plano, embora alguns vereadores dissessem falar em nome da população. As lideranças da cidade não identificavam no instrumento uma possibilidade de melhoria de suas condições de vida e predominava o desconhecimento sobre os objetivos e as finalidades de um Plano Diretor por parte dos mais pobres.

Após a conclusão das audiências públicas em maio de 2001, o Executivo utilizou a minuta de lei que havia sido entregue pela consultoria para a elaboração de um Projeto de Lei que seria enviado à Câmara dos Vereadores. No entanto, em julho de 2001, a aprovação do Estatuto da Cidade provocou um redirecionamento na tramitação do plano. O Plano Diretor deveria adequar-se às disposições do Estatuto da Cidade e, sob essa justificativa, a discussão pública foi interrompida de julho de 2001 a outubro de 2002.

Em agosto de 2002, o vereador Gabriel Bittencourt (PT) cobrou em sessão plenária na Câmara de Vereadores que o Executivo desse publicidade ao PL. Em matéria de jornal, argumentou:

"(...) os loteamentos estão pipocando pela cidade, a demora em se discutir e aprovar na Câmara o Plano Diretor acaba beneficiando os empreendimentos que não seriam aprovados após a vigência do novo Plano Diretor e completa: não é admissível que, por uma suposta adequação ao Estatuto da Cidade, o Plano Diretor fique meses a fio dentro de uma gaveta, enquanto jogos especulativos ganham espaço". (Fonte: Tribuna de Sorocaba, 28 de agosto de 2002).

Bittencourt procurou constituir uma comissão de vereadores para pressionar o prefeito para que entregasse o Projeto de Lei de Plano Diretor à Câmara, e, em setembro de 2002, entrou com um mandato de segurança no Judiciário, acusando o Executivo de morosidade no processo de adaptação ao Estatuto da Cidade. Em resposta o Judiciário exigiu que o Executivo disponibilizasse o PL<sup>6</sup>. A intervenção judicial deu resultado: seis dias depois o projeto foi encaminhado à Câmara de Vereadores. Segundo o Executivo, o conteúdo do Projeto de Lei já estava adequado às exigências do Estatuto<sup>7</sup>.

## O Plano Diretor na Câmara de Vereadores

Após a indução da entrega do PL ao Legislativo, o Plano Diretor tramitou na Câmara entre outubro de 2002 e novembro de 2003. Foi formada uma comissão de vereadores coordenada pelo relator do PL, o mesmo vereaa-

5 "Sorocaba começa a aprofundar novas diretrizes para ordenar crescimento". Diário de Sorocaba, 15 de março de 2001.

6 Ofício do Poder Judiciário. Ofício nº 4.155/02 - CAA, Processo nº 3.123/02, Sorocaba, 9 de outubro de 2002.

7 Para saber mais, veja as matérias de jornal Tribuna de Sorocaba desse período.

8 Os vereadores que pareceram ter se engajado mais intensamente nas discussões foram o vereador Gabriel Bittencourt (PT), o vereador Arnô Pereira (PT) e a técnica Sheila, que trabalha no seu Gabinete, e o vereador Yabiku (PSDB).

dor Gabriel Bittencourt que havia cobrado judicialmente a entrega do PL à Câmara e que, naquele momento, articulava sua candidatura a prefeito pelo PT, em oposição ao PSDB. Contando com a assessoria da empresa do arquiteto Antonio Carlos Ribeiro Abibe por aproximadamente seis meses, a Comissão acolheu e analisou as emendas propostas pelos vereadores ao PL e discutiu o projeto final a ser votado<sup>8</sup>.

As discussões públicas foram retomadas no segundo semestre de 2003, em duas etapas: a primeira, em agosto, com seminários temáticos com especialistas, no teatro do Serviço Social da Indústria – SESI. Entre os temas estavam o Plano Diretor e as interfaces regionais; a Participação da comunidade no Plano Diretor; Direito urbanístico e Plano Diretor; o papel do Plano Diretor no futuro da cidade; objetivos do Plano Diretor; e o crescimento urbano e seu planejamento. Essa iniciativa indica um esforço de capacitação sobre o tema do planejamento territorial por parte do Legislativo.

De setembro a novembro de 2003 foram realizadas audiências públicas na Câmara dos Vereadores, também sempre às 19 horas. Em duas delas o Plano Diretor foi discutido em sua totalidade e a população podia encaminhar suas propostas, embora a metodologia disponibilizada não facilitasse a explicitação de conflitos e a pactuação de soluções. As demais foram realizadas com pautas específicas, do mesmo modo com a possibilidade de encaminhamento de propostas: uso do solo e zoneamento; sistema de circulação e transporte; meio ambiente e preservação; grandes equipamentos urbanos; índices e coeficientes urbanísticos; e implementação do plano. A última das audiências públicas debateu o relatório final a ser encaminhado à votação em plenária. O público das audiências manteve-se entre 30 e 40 pessoas<sup>9</sup>.

9 Relatório Final da Comissão de Acompanhamento do Trâmite do Projeto do Plano Diretor na Câmara Municipal, dezembro de 2003.

Entre agosto e novembro de 2003 foram apresentadas 135 emendas pelos vereadores na Câmara dos Vereadores. A maior parte delas corresponde a mudanças de usos e de zoneamento. As diretrizes e instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade foram pouco abordados, havendo até retirada de uma emenda que estabelecia a transferência de potencial construtivo, regulamentando as regiões e as condições para a sua aplicação. A maioria das emendas relativas à adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade foi feita pelo vereador Gabriel Bittencourt (PT) ou pela comissão que coordenou o processo na Câmara – foram vistas com bons olhos, embora não tenham aparecido no Projeto final a ser votado.

Após a discussão pública e a apresentação das 135 emendas, o PL voltou para tramitação interna na Câmara, período em que não ocorreram discussões públicas. Em julho de 2004, ano de eleições municipais, o Projeto foi aprovado, com a inclusão de 61 emendas propostas pela Câmara, que propunham alterações pontuais e não significavam alterações estruturais na proposta original. Das 32 emendas relativas ao Zoneamento, todas foram aprovadas – 15 delas demandando reclassificação no zoneamento proposto e as 17 restantes propondo alterações no perímetro de zonas.

## Conteúdo do Plano Diretor aprovado

O Plano Diretor é relativamente sucinto e de linguagem acessível, porém o seu grau de autoaplicabilidade<sup>10</sup> é baixo sob vários aspectos. Muitos dos instrumentos urbanísticos necessitam de legislação complementar, pois estão apenas citados no Plano Diretor. Por outro lado, o Plano Diretor possui um novo zoneamento – este sim autoaplicável, e que entrou em vigor imediatamente após a sua promulgação – que possibilitou a abertura de novos parcelamentos em áreas rurais, expandindo consideravelmente a zona urbana. Convém lembrar que não havia necessidade aparente para essa expansão, dada a existência de inúmeros imóveis e terrenos não utilizados ou subutilizados dentro da área urbana. Sobre a definição da função social da propriedade, o Plano Diretor dispõe:

“Art. 2º. As principais funções sociais do ordenamento do desenvolvimento urbano de Sorocaba são:

I – Viabilizar a oferta de infra-estrutura e equipamentos coletivos à sua população e aos agentes econômicos instalados e atuantes no Município;

II – Criar condições adequadas à instalação de novos empreendimentos econômicos, garantindo o desenvolvimento do Município enquanto pólo regional de comércio, serviços e produção industrial;

III – Garantir a qualidade ambiental e paisagística, protegendo os recursos naturais. [...]

Art. 4º. Para que a propriedade imobiliária urbana cumpra sua função social, deverá atender aos seguintes requisitos:

I – Ser utilizada como suporte de atividades ou usos de interesse urbano, que incluem habitação, comércio, prestação de serviços e produção industrial com processos não poluentes, bem como a manutenção de espaços cobertos por vegetação, para fins de lazer ao ar livre e proteção de recursos naturais;

II – Ter uso e intensidade de aproveitamento compatíveis com:

a) A capacidade de atendimento dos equipamentos públicos de infra-estrutura e comunitários;

b) A manutenção e melhoria da qualidade ambiental; e

c) A segurança e o conforto dos proprietários ou usuários das propriedades vizinhas e atividades nelas exercidas”.

Podemos inferir que os objetivos e as diretrizes do plano referem-se principalmente às condicionantes físico-territoriais das atividades no território, não havendo diretrizes relativas ao tema da inclusão social e habitação, como acesso à terra, regularização fundiária, direito à moradia; tampouco diretrizes relativas à recuperação da valorização fundiária – justa distribuição de ônus e benefícios da urbanização ou recuperação da valorização obtida a partir de obras de urbanização –, temáticas que, aliás, pouco haviam aparecido nos debates, e igualmente não se refletem na definição dos instrumentos urbanísticos ou na política de zoneamento desenhada pelo Plano Diretor. A própria Comissão de Direitos Humanos da OAB/SP apontou essa lacuna no plano.

“Enfim, o Plano Diretor de Sorocaba não define as áreas e seus usos *em acordo com sua função social*; não define sequer o que seja função social da propriedade em lugar algum do Município. Sem essas definições, as populações locais sempre estarão sujeitas a despejos violadores de seus direitos. Os interesses imobiliários especulativos e o sempre ‘discricionário interesse público’ da Administração estarão sempre à vontade para promover o ‘desenvolvimento’. [...] Dessa maneira, realizar o Direito à Moradia Digna para as populações necessitadas é um sonho fora do horizonte de possibilidades do Plano Diretor

10 A necessária autoaplicabilidade dos instrumentos urbanísticos é um tema que tem sido muito debatido entre os planejadores e demais envolvidos no processo de elaboração de planos diretores, que defendem que o plano deve conter todas as informações necessárias para que a utilização de seus instrumentos possa acontecer logo após sua aprovação. Caso não haja o desenvolvimento necessário no plano, ele não se torna aplicável, ou seja, exige que sejam elaboradas outras leis complementares para que seus instrumentos possam ser utilizados, e, nesse caso, torna-se um plano com boas intenções, mas que pouco direciona as ações para sua implementação.

O Plano Diretor assume a estratégia de deixar para ações posteriores uma série de definições: planos de habitação e delimitação de ZEIS (prazo de 24 meses); delimitação de perímetros de Patrimônio Cultural Edificado e Áreas de Interesse Paisagístico e Ambiental (sem prazo); planos relativos ao Sistema Viário e de Transporte Coletivo (prazo de 24 meses); revisão e complementação do Plano de Macrodrenagem vigente (sem prazo). Até dezembro de 2006, tais planos não haviam sido iniciados.

A pressão por abertura de novos parcelamentos, que já havia sido explicitada durante os debates, reflete-se no texto final do Plano Diretor no aumento considerável do perímetro urbano. Mesmo em uma realidade de abundância de lotes e glebas desocupados dentro do perímetro urbano, o Plano Diretor significou uma grande expansão da área urbana ou de expansão urbana, segundo mostra a tabela a seguir:

**Tabela 2. Alterações dos perímetros urbanos**

Anterior	Km <sup>2</sup>	%	Atual [2004]	Km <sup>2</sup>	%
Área rural	222,86	48,87	Área rural	80,24	17,60
Área urbana	203,12	44,54	Área urbana	324,56	71,17
Área industrial	30,02	6,58	Área industrial	51,20	11,23
Área total do município	456,00	100,00	Área total do município	456,00	100,00

Fonte: Apresentação em PowerPoint do Plano Diretor. Prefeitura Municipal e Sorocaba, 2004.

A decisão pela ampliação da área urbana teve opositores durante o processo. Uma proposta de janeiro de 2001, do Conselho Municipal de Agricultura e Abastecimento de Sorocaba, constatava que a zona de expansão urbana então vigente não havia sido urbanizada, e propunha a volta dessa zona à categoria rural.

A pressão pela abertura de parcelamentos residenciais expressa-se também na possibilidade de instalação de parcelamentos para fins residenciais em áreas antes estritamente industriais – ainda que a área total reservada para uso industrial tenha também aumentado (D'MATIELLI e COELHO, 2003). O Plano Diretor não exige contrapartidas específicas em casos de aberturas de novos parcelamentos do solo.

No que diz respeito à zona urbana, o Plano Diretor estabelece um novo zoneamento para a cidade, fixando os parâmetros para o uso e a ocupação em cada zona. Estabelece nove zonas urbanas, a Zona Central, Zona Predominantemente Institucional, Zonas Residenciais 1, 2 e 3, Zona Industrial, Zona de Atividades Especiais, Zona de Chácaras Urbanas, e Zona de Conservação Ambiental. Trata-se de um zoneamento tradicional, que divide o território em zonas, permitindo ou vetando determinados usos (ver mapa Zoneamento no caderno de mapas dessa publicação).



O Plano Diretor menciona a possibilidade de delimitação de Áreas de Especial Interesse Social em lei específica, com objetivos de regularização fundiária e com vistas a “promover a edificação de habitação de baixo custo” (art. 39, II). No entanto, não as delimita nem estabelece prazos para isso. Os técnicos da Prefeitura apontam a necessidade de um levantamento e de um plano de habitação para a implementação das AEIS; os consultores revelaram-se sensíveis a essa questão e comentaram que em diversas reuniões a população cobrou soluções habitacionais da Prefeitura. Afirmaram ter sugerido, na proposta de PL, que fosse feito um Plano de Habitação em 180 dias, prazo que foi alargado para dois anos no texto final<sup>11</sup>.

11 O Plano Diretor é de 2004 e o prazo para elaboração do Plano de Habitação era julho de 2006. Até dezembro de 2006, quando esse texto foi revisto, não havia sido iniciada a elaboração do Plano de Habitação.

### **Instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade**

O Plano Diretor não avança na implementação de instrumentos de maior interferência no mercado de terras, como, por exemplo, o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsória ou o IPTU Progressivo no Tempo. Sobre esse tópico, a Comissão da OAB/SP, comenta:

“Do ponto de vista do conteúdo, o Plano Diretor foi ainda mais falho, na medida em que prevaleceu a tese do Executivo de que o dispositivo legal deveria tratar apenas dos aspectos físico-territoriais da cidade, devendo as questões sociais e econômicas serem relegadas para o âmbito da regulamentação legal e administrativa. Porém, para que ninguém pudesse acusar de inconstitucional ou ilegal o projeto de lei apresentado pelo Executivo, foram reproduzidos, no seu texto, todos os instrumentos da Política Urbana do Estatuto da Cidade, mas com a mesma generalidade da Lei Federal. Ora, essa ausência de especificação das áreas de conflito, daquelas de maior carência ou das de risco (dentre outros temas), vai levar a que haja uma série de instrumentos urbanísticos previstos, mas que não podem ser efetivamente implementados, eis que a regulamentação posterior não terá a mesma legitimidade capaz de autorizar a Administração a atuar no uso dos interventivos dispositivos do Estatuto.

Assim, (por exemplo) sempre que a Administração pretender implementar um dispositivo como o IPTU Progressivo, o particular afetado poderá alegar que a comunidade local não entendeu, no Plano Diretor, que a região onde encontra sua propriedade possa eventualmente ser um foco de retenção especulativa da propriedade e, portanto, objeto da obrigação de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (e, conseqüentemente, do IPTU Progressivo). (Formulário de indicação Violador do Direito à Moradia. Cohre – Prêmio Direito à Moradia 2005).

De fato, com relação a alguns instrumentos, o Plano Diretor limita-se a reproduzir o texto do Estatuto da Cidade. Tal redação é justificada pelos técnicos entrevistados como uma resposta às exigências do Estatuto, em um momento em que não havia amadurecido o significado dos instrumentos e as formas para sua utilização nas discussões. Com relação à subutilização de imóveis, o Plano Diretor define parâmetros:

“Art. 29. [...] § 3º. Consideram-se subutilizados todos os imóveis cujos coeficientes de aproveitamento estejam igual ou abaixo de 30% (trinta por cento) dos coeficientes definidos para as zonas de usos, na qual estão inseridos, excluídos os imóveis destinados a usos que não necessitem de área edificada”.

Esses parâmetros são aplicáveis em toda a Zona Urbana, que corresponde a cerca de 71,17% do território. Isso inclui regiões como, por exemplo, a Zona de Chácaras, que em tese não deveria ser adensada. Tampouco

foram feitos esforços para o encaminhamento de uma lei específica para a aplicação desses instrumentos e, de fato, até dezembro de 2006 essa lei específica não havia sido encaminhada no município. O próprio Executivo interpreta que, como não há lei específica, os índices não têm validade.

Com relação às Operações Urbanas Consorciadas, na forma como aparece na lei, o instrumento reúne diversas finalidades: conservação ambiental, preservação do patrimônio natural, histórico e cultural, regularização fundiária, intervenções urbanísticas. A aplicação do instrumento depende de regulamentação por lei específica e o plano não estabelece prazos para seu encaminhamento.

O Plano Diretor delimita alguns perímetros precisos onde as Operações Urbanas Consorciadas poderão ocorrer – por exemplo, o interior da zona central, um quarteirão histórico, o entorno do aeroporto, áreas de várzea e de interesse ambiental –, mas não define o caráter da intervenção almejada para cada um desses perímetros. Tais perímetros parecem refletir acertos políticos, pois algumas das áreas delimitadas como de operações urbanas foram solicitadas por emendas.

O desenho das operações urbanas no plano aponta para sentidos diversos: por um lado indica perspectivas de requalificação urbana de áreas determinadas; por outro, o caráter vago do instrumento não indica compromissos específicos com tais projetos. Também abre-se espaço para que, através do instrumento, futuras mudanças pontuais e até mesmo casuísticas venham a ocorrer.

A única exceção a esse caráter vago e ambíguo é a operação urbana delimitada no perímetro da Zona Central, bastante detalhada e autoaplicável. O projeto proposto de galerias possui parâmetros precisos para o projeto, como recuos, pés-direitos etc.

O zoneamento proposto é de caráter tradicional, o Plano Diretor não estabelece coeficientes de aproveitamento básicos e máximos, e remete uma eventual aplicação da Outorga Onerosa do Direito de Construir a uma lei específica e apenas nos perímetros de operações urbanas.

12 Nessa investigação, encontramos também a entrada de Representação para propositura de Ação Direta de Inconstitucionalidade em Face da Medida Provisória nº 2.220, de 04/09/01, elaborada pela Prefeitura Municipal de Sorocaba (Processo PGR nº 1.00.000.011707/2002-66). Essa ação já mostra a posição da Prefeitura perante a irregularidade da terra e da moradia

13 Fonte: Promotoria de Justiça Cível de Sorocaba – Núcleo de Defesa de Direitos Difusos e Coletivos. Procedimento Administrativo nº 011/01 – HU. Ofício nº 1.371/03 – 4º P. J., 1º de dezembro de 2003.

## **Embates no Ministério Público**

É interessante mostrar que, além dos tensionamentos relativos ao Plano Diretor envolvendo o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, o plano foi também objeto de embates dentro do Ministério Público<sup>12</sup>.

Em 2003, durante a tramitação do Plano Diretor no Legislativo, o Promotor de Justiça do Núcleo de Defesa de Direitos Difusos e Coletivos da Comarca de Sorocaba-SP, Dr. Jorge Alberto de Oliveira Marum, enviou um ofício ao Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba recomendando que se adequasse o Projeto de Lei do Plano Diretor às disposições da Constituição e do Estatuto da Cidade<sup>13</sup>: a delimitação das áreas sujeitas à aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade; a garantia da gestão democrática no controle das Operações Urbanas (OUs), não deixando todas as definições para o município; a definição de todos (e não apenas alguns) perímetros de OUs; que seja garantido o sistema de gestão e acompanhamento por

parte da população, não apenas a indicação de audiências públicas; que seja feito o mapeamento das áreas ocupadas de forma clandestina para que sejam marcadas ZEIS e estabelecidas regras de controle ambiental, definição de passivos ambientais e retirada de população de áreas de risco e APPs. Em suma: o promotor recomendava a autoaplicabilidade e a gestão democrática do Plano, revelando que as diretrizes do Estatuto da Cidade ainda não haviam sido incorporadas antes dessa recomendação (isso antes mesmo de o Plano Diretor ter sido aprovado, em 2003).

Tal ofício ficou sem resposta da Câmara de Vereadores. Após a aprovação do Plano Diretor, em 10 de fevereiro de 2005 (ou seja, um ano e dois meses depois do ofício anterior), o mesmo Promotor de Justiça Jorge Alberto de Oliveira Marum apresentou em procedimento interno ao Ministério Público, ao seu superior, o Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, Dr. Oswaldo Luis Palu, uma proposta de Ação Direta de Inconstitucionalidade com base no não-cumprimento, no Plano Diretor, de todas as recomendações anteriormente feitas<sup>14</sup>.

A resposta do Procurador de Justiça do Estado de São Paulo, em documento de 30 de maio de 2005, determinou o arquivamento do processo alegando não existir inconstitucionalidade no Plano. O Procurador argumentava que a indicação do Plano Diretor, de regulamentação de diversos instrumentos mediante futuras leis específicas, não feria os preceitos constitucionais. Além disso, com relação a um dos itens colocados pelo promotor, o procurador questionava a forma jurídica proposta: não uma ação de inconstitucionalidade, mas sim uma Ação Civil Pública<sup>15</sup>. Dessa forma, foi abortada a ação de inconstitucionalidade antes mesmo de deixar o Ministério Público.

Em 4 de abril de 2005 (ou seja, um ano e meio depois do encaminhamento original), a Câmara dos Vereadores encaminhou resposta às recomendações feitas pelo Promotor, reiterando as posições adotadas pelo Plano Diretor e afirmando que as recomendações feitas pelo promotor já estavam atendidas no plano.

As recomendações e os questionamentos acima são interessantes para analisarmos a implementação do Estatuto da Cidade. Embora tenha definido um conteúdo mínimo do Plano Diretor, que visa à aplicação de seus instrumentos, esse conteúdo mínimo não garante que estes sejam necessariamente autoaplicáveis após a aprovação do Plano Diretor. Sua aplicação ainda pode ser remetida para leis específicas – sua descrição na lei, por mais que seja delimitada, que tenha parâmetros precisos, se existirem as leis específicas esses parâmetros têm pouca valia.

Além disso, podemos verificar que o Ministério Público pode ter interpretações diferentes sobre a forma de aplicação do Estatuto. É importante que o Ministério Público realize debates e construa recomendações internas e externalizáveis para os municípios, processo que vem sendo construído e que deve permanecer durante a etapa de implementação dos planos.

14 Fonte: Promotoria de Justiça Cível de Sorocaba – Núcleo de Defesa de Direitos Difusos e Coletivos. Procedimento Administrativo nº 011/01 – HU Ofício nº 080/05 – 4ª P. J., 10 de fevereiro de 2005.

15 Fonte: Ministério Público do Estado de São Paulo. Protocolo nº 019.779/05 – MP.

## A proposta de gestão democrática e seus instrumentos

O Plano Diretor não prevê um sistema para a sua gestão democrática. Há também a indicação do Conselho Municipal de Planejamento (COMUPLAN) e da Prefeitura como responsáveis pelo controle executivo da aplicação dos dispositivos instituídos pelo plano, bem como suas alterações, modificações e acréscimos de novos instrumentos e dispositivos de ordenação urbanística do território (art. 68). O artigo citado serviu como argumentação diante das recomendações e questionamentos do Ministério Público sobre a inexistência de instrumentos de gestão democrática. Apesar da indicação do Conselho como instrumento de gestão, não encontramos a lei de criação desse Conselho, tampouco temos informações sobre sua composição. Além disso, os técnicos da Prefeitura comentaram que o Conselho não tem se reunido.

O caráter vago, como os instrumentos de gestão democrática que constam do Plano Diretor, contraria um desejo da população que se expressou no processo da Conferência Municipal da Cidade de Sorocaba, em 2005, em cujos documentos finais a prioridade número um é a constituição de Conselhos<sup>16</sup>.

16 A Conferência Municipal das Cidades tirou um documento pedindo a sua implantação, com funções deliberativas e associado a um fundo. Ver Resultado da 2ª Conferência Nacional das Cidades – etapa Municipal – Sorocaba. Propostas do grupo de trabalho Participação e Controle Social (ordenadas conforme o grau de importância reconhecido pelo grupo).

## Lições aprendidas

**A Câmara Municipal, o Judiciário e o Ministério Público são instâncias de disputa** – muitas vezes pensamos que o Executivo municipal é a única instância do poder público que pode interferir no Plano Diretor. A experiência de Sorocaba mostra que o período de discussão do Plano Diretor na Câmara Municipal pode ser um momento importante de aperfeiçoamento do plano, de aumento da capilaridade da discussão pública e de repactuação de elementos que eventualmente não tenham sido trabalhados no Executivo. Da mesma forma, o Ministério Público e o Judiciário podem ser instrumentos importantes de reivindicação ou de denúncia de aspectos do conteúdo ou do processo de construção do plano. Todos estes são espaços políticos que podem interferir em processos e no desenho final dos Planos Diretores.

**A autoaplicabilidade do Plano Diretor** – o ideal é que o Plano Diretor tenha uma efetiva autoaplicabilidade, ou seja, que possa ser colocado em prática assim que aprovado pela Câmara Municipal. Isso nem sempre é possível, e é comum que Planos Diretores remetam a regulamentações posteriores que garantirão a aplicabilidade de alguns instrumentos. É importante que os envolvidos no processo tenham consciência das razões que existem por trás desse tipo de estratégia. Muitas vezes não é tecnicamente possível avançar em algumas discussões. Outras vezes, um plano que remete a uma série de outras leis está apenas adiando o enfrentamento de conflitos e isso não é positivo, pois o Plano Diretor deve ser visto como uma oportunidade de encaminhar conflitos e pactuar soluções. No caso de Sorocaba, o Plano Diretor é autoaplicável com relação ao Zoneamento, à permissão de loteamentos urbanos em áreas antes demarcadas como rurais, que são tópicos de claro interesse do mercado imobiliário. Por outro

lado, ele não é autoaplicável com relação aos instrumentos que podem levar ao cumprimento da função social da cidade e da propriedade, como o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, e principalmente Zonas Especiais de Interesse Social. Este permanece um desafio para o município, e essa assimetria no grau de autoaplicabilidade dos diversos aspectos do Plano Diretor reflete as desigualdades de poder existentes na sociedade.

**É necessário capacitar e propiciar espaços de participação democrática** – no caso de Sorocaba, o Plano Diretor foi iniciado antes da promulgação do Estatuto da Cidade e da criação do Conselho Nacional das Cidades. Nos dias atuais, um processo como este estaria em contradição com o Estatuto da Cidade, pois a participação da população iniciou-se quando o Plano Diretor já estava em seu estágio propositivo. O processo também estaria em contradição com a Resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, pois esta estabelece que a coordenação do processo do Plano Diretor deve ser compartilhada com a sociedade civil. Mesmo tendo à disposição instrumentos urbanísticos potentes, é necessário instaurar no município um campo de disputa e legitimação desses instrumentos, mobilizar a população, capacitá-la. Em Sorocaba, os conflitos ficaram circunscritos às esferas legislativa e jurídica, com pouca aderência em setores sociais mais populares. Possivelmente, se houvessem bases sociais mais expressivas pressionando pela implementação do Estatuto da Cidade, o desfecho do conflito em torno da inconstitucionalidade do Plano Diretor teria sido diferente.

**Atenção ao calendário político e eleitoral** – uma hipótese que o Plano Diretor de Sorocaba traz é que um Plano Diretor aprovado minutos antes do recesso pré-eleição municipal necessariamente está atrelado a questões eleitorais. Não que em outros momentos essas questões não apareçam, mas certamente o momento de eleições acentua essas questões<sup>17</sup>. No entanto, sabe-se que um Plano Diretor tem um processo de construção que naturalmente evidencia conflitos, promove debates e pactua decisões. Processos assim podem acirrar disputas e dividir platéias.

**O Estatuto da Cidade não estabelece um conteúdo mínimo que trabalhe visando à autoaplicação de instrumentos que sejam efetivos no combate à exclusão social** – os embates jurídicos em frente à definição dos instrumentos de política urbana no Plano Diretor de Sorocaba exemplificam a diversidade de possíveis interpretações do Estatuto da Cidade, anunciando dificuldades futuras a serem enfrentadas pelos atores sociais envolvidos com a reforma urbana na arena judiciária. Para a militância em prol da democratização das cidades é importante um bom conhecimento da legislação e de resultados de processos semelhantes que já tenham sido encaminhados pela Justiça, capacitando-se para enfrentar posicionamentos mais conservadores.

17 Uma das conseqüências dos embates políticos em Sorocaba diante da necessidade da aprovação do Plano Diretor na época eleitoral foi a aprovação de diversas emendas ao Plano, como é o caso das Operações Urbanas, sem que este tivesse definido claramente o objetivo e o significado desse instrumento, tornando os perímetros pouco aplicáveis.

## Referências bibliográficas

- D'MATIELI, Carlos Augusto e COELHO, Sílvia Helena Stecca. "A visão do setor agropecuário sobre a nova proposta de Plano Diretor para Sorocaba". In: *Plano Diretor – o crescimento ordenado da cidade, Revista Rumos, Sorocaba*, junho de 2003, pp. 18-19, uma publicação do vereador Gabriel Bittencourt.
- Formulário de indicação Violador do Direito à Moradia. Cohre – *Prêmio Direito à Moradia 2005*. Relatório pelo advogado César Tavares, membro da Comissão de Direitos Humanos da Subseção Sorocaba da OAB/SP, julho de 2005.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. Censos de 1991, 1996 e 2000. Retirados do site [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br) em agosto de 2005.
- LEITE, Daniel de Jesus. "O Desenvolvimento Industrial e o Plano Diretor Municipal". In: *Plano Diretor – o crescimento ordenado da cidade, Revista Rumos, Sorocaba*, junho de 2003, pp. 16-17, uma publicação do vereador Gabriel Bittencourt.
- NANIAS, Amaralis Tudella. *O fenômeno da favelização em Sorocaba*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social), Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1994.
- NÚCLEO DE ESTUDOS DE POPULAÇÃO – NEPO. "Migração em São Paulo 3. Região de Governo de Sorocaba", por Marta Roverly Souza, e "Região de Governo de São José do Rio Preto", por Maria do Socorro Vidal. *Textos Nepo 24*, Universidade Estadual de Campinas – Unicamp, fevereiro de 1993.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SOROCABA. Secretaria de Edificações e Urbanismo. Divisão de Planejamento Físico e Territorial. Relatório do *Novo Plano Diretor, Zoneamento e Plano Viário do Município de Sorocaba*, agosto de 1990.
- PRESTES, Lucinda F. *Sorocaba, o tempo e o espaço séculos XVIII-XX*. Tese (Doutorado), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.
- Relatório Plano Diretor – em discussão o futuro da nossa cidade. Relatório da Comissão de Acompanhamento do Trâmite do Projeto do Plano Diretor na Câmara Municipal*. Relatório Final. Elaborado pela Câmara de Vereadores como resultado das discussões do Plano na Câmara, por intermédio do vereador Gabriel Bittencourt (PT) e do arquiteto Antonio Abibe.
- SEADE. *Sumário de dados socioeconômicos 1995 – Sorocaba*. Retirado do site [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br) em setembro de 2005. Tabulado pelo Instituto Pólis.

## Ofícios jurídicos

- PODER JUDICIÁRIO. Juízo de Direito da Quarta Vara Cível da Comarca de Sorocaba/SP. Ofício nº 4.155/2002 – CAA. Processo nº 3.123/2002.
- PROMOTORIA DE JUSTIÇA CÍVEL DE SOROCABA – Núcleo de Defesa dos Direitos Difusos e Coletivos. Procedimento Administrativo nº 011/2001 – HU. Ofício nº 1.371/2003 – 4ª P. J., 1º de dezembro de 2003, e Ofício nº 080/2005 – 4ª P. J., 10 de fevereiro de 2005.
- MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Protocolo nº 019.779/2005 – MP.
- SECRETARIA DOS NEGÓCIOS JURÍDICOS – Procuradoria Jurídica. Ofício nº 000327. Protocolo nº 019.779/05 (PA nº 6.670/2001), 18 de abril de 2005.

## Entrevistas realizadas

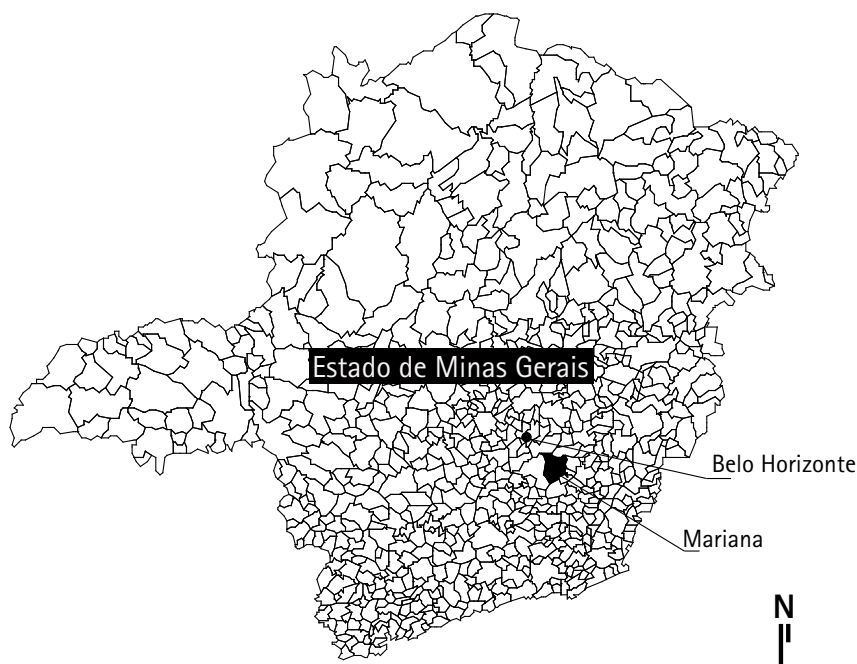
Cido Lima, liderança do movimento de luta por moradia de Sorocaba, atual Central dos Movimentos Populares, e Josué, liderança de outro movimento de luta por moradia e ligado ao movimento do *hip-hop*; Vereador Arno Pereira, atual Vice-Presidente da Câmara Municipal de Sorocaba, do Partido dos Trabalhadores – PT, e a técnica e assessora de seu gabinete, Sheila Valentim Lopes; Vereadora Tânia Bacelli e técnicos de seu gabinete; Ex-vereador Gabriel Bittencourt (PT), que presidia a Comissão de Discussão do Plano Diretor na Câmara dos Vereadores no momento de sua aprovação; Arquiteto e empresário Antonio Carlos Abibe, técnico da empresa contratada para preparar e apoiar as discussões na Câmara dos Vereadores; Advogado César Tavares, Membro da Comissão de Direitos Humanos da Subseção Sorocaba da OAB/SP; Promotor de Habitação e Urbanismo da Comarca de Sorocaba, Sr. Dr. Jorge Alberto de Oliveira Marum; Arquitetos da empresa Ambiente Urbano Planejamento e Projetos S/C Ltda., a arquiteta Eliane Guedes, coordenadora geral do Plano Diretor e o arquiteto Marcelo Antoniazzi, coordenador executivo; Técnicos da Secretaria de Habitação, Urbanismo e do Meio Ambiente – SEHAU (no momento da elaboração do Plano Diretor era chamada de Secretaria de Edificações e Urbanismo) – Secretário José Dias Batista Ferrari, arquiteto João Luiz de Souza Áreas (Diretor de Planejamento e Pesquisa Urbana no momento de elaboração do Plano Diretor) e engenheiro Marco Antonio Bengla Mestre.





# A elaboração do Plano Diretor em uma cidade histórica: a experiência de Mariana, Minas Gerais

Lei Complementar nº 016, de 02 de janeiro de 2004



## Renato Cymbalista

Arquiteto urbanista, mestre e doutor pela FAU-USP, coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis (2003-2008) e professor da Faculdade de Arquitetura Escola da Cidade e da Universidade São Judas Tadeu.

## Patrícia de Menezes Cardoso

Advogada formada pela PUC-SP, mestranda em Direito Urbanístico Ambiental na mesma faculdade e membro do Conselho Nacional das Cidades. Trabalha desde 2007 na Coordenação-Geral de Regularização Fundiária da Secretaria do Patrimônio da União do Ministério do Planejamento. Trabalhou no Núcleo do Direito à Cidade do Instituto Pólis.

Mariana faz parte da microrregião de Ouro Preto, Estado de Minas Gerais, distando 112 quilômetros de Belo Horizonte e 12 quilômetros de Ouro Preto. Possui um extenso território dividido em 10 distritos e 25 subdistritos, ocupando uma área de 1.197 km<sup>2</sup>.

A formação histórica de Mariana remonta ao período de exploração aurífera no século XVIII, quando a região tornou-se o pólo mais dinâmico e urbanizado da América portuguesa. Foi a capital da capitania de São Paulo e Minas de Ouro, criada em 1709, e foi o primeiro núcleo urbano na Capitania das Minas Gerais a ser elevado à categoria de cidade em 1745. É importante centro para a Igreja Católica desde o século XVIII, e o núcleo histórico da cidade é até hoje marcado pela forte presença de edifícios religiosos.

Mariana perdeu importância do ponto de vista administrativo em 1823, quando a vizinha Ouro Preto foi elevada à condição de capital das Minas Gerais, o que concentrou grande parte da oferta de comércio e serviços da região, de certa forma obscurecendo Mariana, situada a apenas 12 quilômetros da nova capital.

1 Diagnóstico Socioeconômico. Prefeitura Municipal de Mariana. 2ª versão, 2003, p. 13.

A extração aurífera entrou em decadência já no século XVIII, e em sua substituição foram desenvolvidas atividades de menor importância econômica, como a lavoura, manufaturas e a pecuária. A implantação da Estrada de Ferro Central do Brasil em 1914, ligando a cidade a Ouro Preto, e a instalação da luz elétrica em 1918 repercutiram na economia local e provocaram algum crescimento do centro urbano. Atividades econômicas que permaneceram relevantes foram a extração do ouro de aluvião, as indústrias de transformação, manufatureira e fabril e o beneficiamento das culturas agrícolas<sup>1</sup>.

2 Idem, p. 15.

Em meados de 1970 instalaram-se empresas para extração do minério de ferro, entre as quais a Samarco e a Samitre e, na década de 1980, a Companhia Vale do Rio Doce<sup>2</sup>. A atividade mineradora também opera com outros produtos: no município encontram-se jazidas de bauxita, ferro, manganês, ouro e quartzito<sup>3</sup>. A mineração de ferro concentra-se na região noroeste, nos distritos de Santa Rita Durão e Bento Rodrigues; a extração de esteatita ou pedra-sabão localiza-se na região sudeste, em Cachoeira do Brumado e Furquim; a de bauxita, também na região sudeste, em Padre Viegas. Outras atividades relevantes são o artesanato, concentrado em Cachoeira do Brumado; a agropecuária, nos distritos de Cláudio Manoel e Furquim; e o turismo.

3 Idem, p. 29.

A população de Mariana, segundo o Censo de 2000, era de 46.710 habitantes, e o município vem, desde a década de 1980, apresentando taxas de crescimento superiores às da média no estado. Em 2000, 83% da população do município concentrava-se nas áreas urbanas, mas os dados dos dois últimos censos mostram que o esvaziamento populacional nas áreas rurais, forte nas décadas de 1970 e 1980, vem diminuindo. A concentração da população urbana está no distrito-sede de Mariana, registrando 30.741 habitantes.

4 Idem, p. 24.

O crescimento da atividade mineradora no município fez com que assumisse posição de maior centralidade econômica na região nos últimos anos. O PIB de Mariana passou de 19,3% do total da microrregião de Ouro Preto em 1985 para 28,7% do total em 1996. Nesse período, seu PIB cresceu a taxas maiores do que a média do Estado de Minas Gerais. O PIB *per capita* de Mariana, que em 1996 era de R\$ 5.524,76, passa a R\$ 9.845,00 em 2002, segundo o IBGE<sup>4</sup>.

Embora esteja crescendo em importância na região, Mariana permanece periférica em muitos sentidos com relação à principal centralidade regional, Ouro Preto. Muitos arquitetos e engenheiros atuantes na cidade moram em Ouro Preto, assim como os docentes da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP) – campus de Mariana. Com relação ao potencial existente na cidade às atividades turísticas, o turista-padrão pernoita em Ouro Preto e vai a Mariana apenas para passar o dia, causando um esvaziamento da rede hoteleira e dos restaurantes. Até poucos anos atrás, o IPHAN não possuía um funcionário alocado em Mariana – a política para o município era coordenada de Ouro Preto.

Segundo o censo IBGE de 2000, a população economicamente ativa do município era de 21.136 pessoas, 3.713 das quais desocupadas e 17.423

ocupadas, registrando uma taxa de desemprego nesse período bastante alta, de 17,6%<sup>5</sup>. A estrutura de emprego por atividade revela que a indústria extrativa foi a atividade que mais empregou em 1998, com 23,5% do total, seguido da educação (22,8%) e comércio (22,2%).

5 Fonte: Censo IBGE 2000.

Do ponto de vista da distribuição das oportunidades e atividades econômicas no território, o município apresenta grandes desigualdades: o distrito-sede, área mais consolidada e que engloba a área efetivamente urbanizada do município, e o distrito de Passagem de Mariana, praticamente conurbado com o município vizinho de Ouro Preto, acomodam a população de maior renda. A população dos demais distritos tem renda bem mais baixa, conforme mostra a tabela a seguir:

**Tabela 1. Domicílios particulares permanentes, por classes de rendimento nominal mensal da pessoa responsável pelo domicílio (%) Município de Mariana, seus Distritos e Minas Gerais, 2000**

	Total de domicílios (abs.)	Sem rendimento	Até 1 salário mínimo	De 1 a 2 salários mínimos	De 2 a 5 salários mínimos	De 5 a 10 salários mínimos	De 10 salários mínimos
Mariana (município)	11.653	7,9	29,8	19,8	22,8	13,8	6,0
Bandeirantes	188	7,9	43,6	25,0	16,0	6,4	1,1
Cachoeira do Brumado	553	7,5	49,4	24,8	12,8	3,1	2,4
Camargos	32	6,1	56,3	21,9	6,3	6,3	3,1
Cláudio Manoel	419	13,1	56,8	18,4	9,3	1,9	0,5
Furquim	156	9,0	64,0	15,6	9,6	0,9	0,9
Mariana (distrito-sede)	7.887	7,3	21,5	19,2	26,3	17,8	7,9
Monsenhor Horta	448	7,0	50,4	24,1	13,8	4,0	0,7
Padre Viegas	492	16,5	56,7	15,9	7,7	3,0	0,2
Passagem de Mariana	784	5,5	21,8	21,0	31,3	15,2	5,2
Santa Rita Durão	394	8,3	50,0	26,4	12,7	1,8	0,8
Minas Gerais	4.765.258	7,6	26,9	22,0	23,8	11,6	7,9

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2000.

Do ponto de vista da urbanização, uma das maiores dificuldades em Mariana é o acesso à terra para expansão urbana. As terras adjacentes à área urbanizada pertencem a poucos proprietários, sendo a maior delas a Mina da Passagem de Mariana. Isso dá aos proprietários de terras um alto poder de fixação de preços, resultando em preços de terra bastante altos, principalmente na periferia, onde os preços atingiam cerca de R\$ 60,00/m<sup>2</sup> em 2005. Em áreas mais centrais, chegavam em 2005 a R\$ 180,00/m<sup>2</sup> <sup>6</sup>.

6 Fonte: Prefeitura Municipal de Mariana.

Ainda assim, em parte pelo porte de sua população, Mariana não apresenta uma situação grave do ponto de vista das condições habitacionais da população urbana. Não existem favelas consolidadas no município. As ocupações precárias são ainda poucas e em geral localizadas à beira de cursos d'água e na encosta de morros. Os loteamentos populares são razoavelmente providos de infraestrutura, e de uma forma geral o poder público municipal tem tido condições de prover terra para a população

de baixa renda – ainda que muitas vezes com pouca infraestrutura e em localizações desfavoráveis.

A análise do Plano Diretor do município deve obrigatoriamente levar em conta a história das relações políticas, que possuem conseqüências diretas na estrutura de planejamento e na gestão urbana do município. Neste sentido, Mariana caracterizou-se nas últimas décadas por uma história de clientelismo e favorecimentos nas relações entre o poder público municipal e a sociedade local. As principais forças políticas, representadas pela Prefeitura e pela Câmara de Vereadores, dividiram-se historicamente entre dois grupos – chamados na cidade de “direita” e “esquerda” –, sem que isso diferenciasse substancialmente sua operacionalidade – cuja principal finalidade era a manutenção dos respectivos grupos no poder, a partir da construção de currais eleitorais, de perseguições aos inimigos, do estabelecimento de interlocuções diretas e não institucionalizadas entre poder público e a população.

A trajetória de planejamento da cidade é bastante peculiar. Mariana é freqüentemente lembrada como a primeira cidade planejada do Brasil, por intervenção do engenheiro militar José Fernandes Alpoim, em meados do século XVIII. O importante conjunto urbanístico colonial levou, já em 1938, ao tombamento da cidade, pelo então recém-criado Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN, atual IPHAN), no contexto do primeiro ciclo de tombamentos de conjuntos urbanos<sup>7</sup>. O conjunto foi declarado Monumento Nacional em 1945. Além do núcleo histórico, muitos imóveis e caminhos são também tombados nos distritos. O Centro Histórico de Santa Rita Durão, núcleo histórico setecentista, foi tombado pelo IEPHA (Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais) em 1996.

Vale esclarecer que o tombamento é uma das formas de intervenção estatal na propriedade, que insere os bens tombados em um regime especial do qual decorrem direitos, obrigações e vedações aos proprietários dos bens e vizinhos, afetados em seu direito de uso em prol de uma utilidade pública – a proteção do patrimônio histórico e a efetivação dos direitos culturais (art. 216, Constituição Federal/88).

Na prática, como qualquer alteração<sup>8</sup> nos imóveis tombados dependia de prévia autorização do órgão responsável pela proteção do patrimônio cultural tombado, conforme define artigo 17 do Decreto-Lei nº 25/37, o Governo Federal, por meio do SPHAN, depois IPHAN, desempenhou historicamente o papel da aprovação de projetos de reforma em edificações na área central do município<sup>9</sup>. Por um lado, o tombamento de 1938 logrou preservar a paisagem urbana do centro histórico da cidade, com acompanhamento relativamente próximo do IPHAN. Por outro, produziu conseqüências perversas do ponto de vista da legitimação do município como gestor do uso do solo. Para controlar melhor o entorno da área relevante para o patrimônio, o IPHAN não delimitou um perímetro específico de tombamento. Isso colocou o município em uma situação inusitada: por um lado, a prática do IPHAN revelou interesse quase exclusivo pela preservação da região mais central e histórica, além de pontos isolados

7 A legislação específica que incidiu sobre o Patrimônio Histórico é o Decreto-Lei nº 25/37, recepcionado pela Constituição Federal de 1988, que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional e disciplina o tombamento. Este decreto define como patrimônio histórico e artístico nacional “o conjunto dos bens móveis e imóveis existentes no país e cuja conservação seja de interesse público, quer por sua vinculação a fatos memoráveis da história do Brasil, quer por seu excepcional valor arqueológico ou etnográfico, bibliográfico ou artístico” (art. 1º). Esses bens são sujeitos ao tombamento, após inscrição separada ou agrupadamente num dos quatro Livros do Tombo (Livro do Tombo Arqueológico, Etnográfico e Paisagístico, Livro do Tombo Histórico, Livro do Tombo das Belas Artes ou Livro do Tombo das Artes Aplicadas).

8 Alteração neste caso deve ser entendida tanto como destruição, demolição ou mutilação, como reparação, pintura ou restauração, conforme definido pelo Decreto-Lei nº 25/37.

9 Neste texto, para maior compreensão, adotaremos a sigla IPHAN, ainda que em certos trechos estejamos nos referindo a ações que remontam ao período em que a instituição se chamava SPHAN.

nos distritos; por outro, a inexistência de limites para a atuação do IPHAN impediu que se desenvolvesse em Mariana uma política explícita de uso e ocupação do solo regulada pelo município. Na época do tombamento, a área efetivamente urbanizada do município não ia muito além do perímetro histórico, o que causava poucas distorções (ver mapa Evolução Urbana da sede no caderno de mapas ao final dessa publicação). Mas, com o passar das décadas, e principalmente após 1970, o crescimento da população provocou uma enorme expansão da área urbanizada. No momento de início do Plano Diretor, em 2003, o perímetro histórico correspondia a apenas uma pequena parte da área urbanizada do município. Mesmo com esse grande crescimento urbano, a base da legislação urbanística de Mariana não se alterou. Até o início do processo de elaboração do Plano Diretor, não existiam leis ou decretos municipais de regulação do uso do solo e o parcelamento do solo era regulado pela Lei Federal nº 6.766/79, que trata do Parcelamento do Solo Urbano.

Ainda que pareça incompreensível que um município renuncie ao poder de regular seu próprio território, é interessante nos aprofundarmos nessa questão. No caso de Mariana, a omissão da esfera municipal não significou que o total da cidade tenha sido largado à total falta de regulação, pois o IPHAN cuidou com razoável interesse de preservar a qualidade urbanística na região central, não por acaso aquela ocupada pela elite e pelos setores médios da cidade. Se levamos em conta que a regra para os municípios brasileiros sempre foi a de regular os espaços centrais e ocupados pelas elites da cidade, em detrimento das regiões mais pobres (ROLNIK, 1997), Mariana não constitui um caso excepcional. A excepcionalidade, que é o interesse e a atribuição da esfera federal, significou uma posição politicamente confortável para o município, que não precisou arcar com o ônus de instalar uma estrutura de gestão urbana e conseguiu, via regulação e gestão do IPHAN, atender aos interesses de suas elites.

Por outro lado, as grandes lacunas na regulação urbanística de qualquer espécie deixou os gestores municipais e o Legislativo ainda mais livres para operar politicamente junto àqueles que estavam em situação indefinida com relação à legalidade urbanística, mediante procedimentos perversos como a troca de votos por infraestrutura. Do ponto de vista da gestão do território e da política urbana, o clientelismo revelou-se pela tradição de doação de terras aos mais pobres, sem infraestrutura e em geral mal localizadas, em troca de sustentação política. Ao mesmo tempo, perseguia aqueles que não estavam do seu lado, e privilegiava as tradicionais elites da cidade. Para promover essas relações, a ausência de regras claras e de base institucional e administrativa para lidar com a irregularidade urbanística deixava a classe política ainda mais à vontade para direcionar a gestão e os recursos públicos conforme interesses dos grupos econômicos e políticos.

Assim, enquanto o IPHAN e a Municipalidade de Mariana exerceram suas atribuições no tocante à proteção do patrimônio histórico cultural nos núcleos urbanos de Mariana, competência comum de todos os entes federados segundo nossa Constituição Federal (art. 23, III, CF/88), o Muni-

10 O art. 30 da Constituição Federal define que compete aos Municípios: "I – legislar sobre assuntos de interesse local; (...) VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano; IX – promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."

cípio, se omitiu na promoção do ordenamento territorial da cidade. Isso, seja pela falta de planejamento, seja pela inexistência de regras de controle de uso e ocupação do solo urbano, o que extrapola em muito a preocupação com a qualidade estética urbanística, ao considerar os diversos aspectos da função social da cidade. O Município deixou, pois, de legislar sobre o assunto que é de interesse local e de sua competência exclusiva<sup>10</sup>.

Esta omissão, sobretudo após a promulgação da Constituição Federal de 1988, dificultou a efetivação da função social da propriedade no Município e da gestão democrática do território, como elementos norteadores para o enfrentamento das desigualdades territoriais em Mariana e garantia do direito à cidade da população de menor renda.

Em síntese, as peculiaridades de patrimônio histórico de Mariana fizeram com que lá se explicitasse de forma extrema o sistema de dois pesos e duas medidas que caracterizou a ação do Estado brasileiro sobre o território: uma pequena parcela rica e regulada da cidade, cuja qualidade ambiental é garantida pelos dispositivos da lei, e uma parte pobre, segundo critérios informais de favorecimentos, clientelismo e barganhas eleitorais.

Duas tentativas anteriores de elaboração de Planos Diretores não foram levadas adiante. O primeiro foi um Plano de Desenvolvimento para Ouro Preto e Mariana, proposto em 1974 por um conjunto de instituições – Fundação João Pinheiro, IPHAN, IEPHA, e as prefeituras municipais de Mariana e Ouro Preto –, mas que falhou devido à falta de suporte político e financeiro. A segunda tentativa foi em 1989, envolvendo o setor industrial, a administração pública e organizações federais, regionais e locais, mas também não foi concluída.

Em 2002 teve início no município o Programa Monumenta, programa federal destinado a viabilizar a preservação histórica relacionada aos processos mais amplos de desenvolvimento urbano na cidade. O recurso financeiro do programa vem do Ministério da Cultura, por meio de contrato de empréstimo com o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e de recursos municipais, totalizando 125 milhões de reais. O programa é de execução complexa por envolver as três esferas federativas. Este projeto pode ser considerado importante para o município tendo em vista seu potencial para a recuperação do patrimônio histórico, incluindo a permanência de famílias de baixa renda na região do centro histórico através da reforma de imóveis destinados à habitação de interesse social.

## O processo de elaboração do Plano Diretor

Em 2001, logo após assumir a prefeitura, o prefeito Celso Cota Neto (PMDB) apontou a necessidade de realização de um Plano Diretor e priorizou a sua realização. Celso Cota Neto era uma nova liderança política no município e possuía expressão política regional, exerceu o cargo de Presidente da Associação Mineira de Municípios. O processo do Plano Diretor deve ser analisado no contexto das mudanças nas relações políticas no município, uma iniciativa de transformação das relações entre prefeitura e

comunidades, principalmente as mais pobres, e disso faz parte a regulação do controle do uso e ocupação do solo.

Uma mudança estrutural promovida nesse sentido foi uma normatização das representações populares. O conjunto da área urbana foi dividido em 23 bairros (ver mapa Divisão de bairros da sede no caderno de mapas dessa publicação), e a prefeitura induziu a criação de associações de bairro em cada um deles, com regimento interno reconhecido em cartório e presidentes eleitos por voto direto. O tópico do abairramento do município foi bastante discutido no processo do Plano Diretor, como veremos adiante. As associações de bairro foram estabelecidas pelo prefeito como o espaço prioritário de relação com a Prefeitura e, segundo o prefeito, não havia diferenças de tratamento das associações que o apoiavam ou seus oponentes. As 23 associações de bairro foram agregadas em uma entidade, a União das Associações de Moradores de Mariana (UAMMA), cujo papel foi decisivo no processo do Plano Diretor.

O escopo deste trabalho não permite uma checagem extensiva da qualidade das relações políticas estabelecidas pela nova gestão, mas é certo que foi criada pela primeira vez na cidade uma institucionalidade para a participação das comunidades mais pobres, o que deu um formato mais claro e público das relações dessas comunidades com o poder público.

O Plano Diretor foi a um só tempo resultado e fato gerador dessa nova institucionalidade da participação popular no município, o que deu aos moradores dos bairros mais pobres um maior poder de voz e de acompanhamento dos processos em um contexto de relações mais previsíveis e transparentes com o poder Executivo. Ao mesmo tempo, esse novo formato da participação retirou das classes médias que moram no distrito-sede o monopólio das relações políticas institucionalizadas: antes da criação e do empoderamento das associações de bairro, a representação da chamada "sociedade civil" vinha das regiões centrais e tradicionais. Essa ampliação do leque de interlocutores oficiais provocou também uma série de atritos com os segmentos médios anteriormente privilegiados.

Por outro lado, é importante apontar os limites desse tipo de relação política. A organização comunitária a partir dos bairros pode até mesmo reforçar relações de clientelismo, e não se verificou em Mariana, por parte da Prefeitura, iniciativas institucionais de apoio a movimentos mais amplos, como os de luta por moradia ou atingidos por barragens. Evidentemente não descartamos aqui que esse novo arranjo possa também ser manipulado pelas forças políticas dominantes – como qualquer arranjo participativo, aliás –, mas avaliamos como positiva a iniciativa de "estabilizar" as relações políticas via associações de bairro registradas e democraticamente eleitas, se levarmos em conta que antes disso não havia qualquer formato institucionalizado para as relações entre o poder público e as comunidades. Partindo de um estágio no qual o casuísmo e os interesses imediatos eram as únicas determinantes, a nova organização da participação da população em Mariana nos pareceu um avanço.

Na época de instalação do processo do Plano Diretor, o prefeito e sua equipe insistiram no fato de que deveria ser autoaplicável, ou seja, que fosse mais que um plano de diretrizes, e contivesse em sua estrutura parâmetros de uso e ocupação do solo que pudessem ser aplicáveis assim que fosse instituído. Essa questão foi de extrema importância naquele momento, pois o principal ponto que se queria enfrentar era a ausência do marco regulatório municipal, e um plano focado em investimentos ou que tivesse apenas diretrizes não seria capaz de produzir essa regulação.

O Plano Diretor foi parte da plataforma de governo na campanha do prefeito quando candidato em 2001, e o processo foi efetivamente iniciado no ano seguinte. Do ponto de vista do financiamento, os recursos necessários para a elaboração do Plano Diretor saíram do Orçamento Geral do Município, custeando a contratação de consultoria externa e produtos produzidos durante o processo, como dados estatísticos, mapeamentos e pesquisas. O processo de elaboração do Plano Diretor pelo Poder Executivo durou cerca de um ano e seis meses (março de 2002 a julho de 2003), a aprovação do Projeto de Lei no Legislativo levou cinco meses (agosto a dezembro de 2003), e sua sanção pelo prefeito se deu em janeiro de 2004.

### **Preparação do processo e construção das equipes**

A elaboração do Plano Diretor foi sustentada por três grupos: a Comissão Permanente do Executivo, que tinha como objetivo dar legitimidade e prioridade ao Plano Diretor no Executivo municipal; a Comissão Consultiva, instância de participação, com representação da sociedade civil; e uma consultoria externa contratada pela prefeitura para apoiar o processo. As duas comissões foram instituídas por decreto.

A Comissão Permanente da Prefeitura, constituída por representantes do primeiro escalão do poder Executivo municipal diretamente envolvidos no desempenho das funções-chave do planejamento urbano (parcelamento do solo e infraestrutura urbana, meio ambiente e ordenamento legal), teve a função de coordenar as etapas do trabalho (elaboração e gestão do plano) e garantir a integração e o comprometimento político-administrativo das funções públicas a cargo de todas as demais pastas, desde os trabalhos de levantamento de dados à mobilização social propostos pela equipe externa de consultores. Inicialmente integrada pelo Secretário Municipal de Obras e Serviços Públicos, pelo Procurador-Geral do Município e pelo Diretor do Departamento Municipal de Meio Ambiente, foi posteriormente ampliada em face da necessidade de maior envolvimento do poder Executivo municipal, ingressando o Secretário Municipal de Fazenda e da Secretária Municipal de Educação. A Secretaria de Meio Ambiente e da Fazenda participaram de todo o processo. A Secretaria de Obras também foi bastante assídua no processo.

A Comissão Consultiva foi formada por representantes da sociedade civil, oriundos de associações de moradores, entidades civis e de órgãos públicos estaduais e federais, vinculados à proteção do patrimônio cultural e ambiental, ao fomento de atividades econômicas e agrárias, vereadores,



entre outros. Foi criada para abrir um canal de comunicação direta entre Prefeitura, consultores externos e a comunidade local para a troca de informações entre poder público municipal e comunidade local sobre as etapas do processo de planejamento urbano a serem desenvolvidas; para deflagrar o processo de educação popular sobre sua importância; e para coletar percepções sobre problemas e facilidades da vida na cidade de Mariana.

A Comissão Consultiva cumpriu a função de fórum permanente de participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor. Quanto à sua composição, a consultoria externa e a Prefeitura fizeram uma listagem das entidades que consideraram estratégicas e representativas da cidade, que foram convidadas, mediante envio de ofício, para integrá-la. Inicialmente a composição da Comissão Consultiva envolvia treze representações: Associações de Bairro (representada pela União das Associações de Moradores de Mariana – UAMMA), das ONGs AMAR Mariana e Reviverde, da Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP), das mineradoras Samarco e Companhia Vale do Rio Doce, da Associação Comercial (ACIAM), do Instituto do Patrimônio Histórico Nacional (IPHAN), da Ordem dos Advogados (OAB) de Mariana, do CREA, da EMATER, do Grupo de Intervenção Social (GIS) e Câmara dos Vereadores. As reuniões tiveram periodicidade quinzenal durante um ano e dois meses, em locais previamente definidos, sempre sob a coordenação de membros da Comissão Consultiva e da Comissão Permanente, que trabalharam juntas em todas as etapas do processo.

Na primeira reunião (02/05/02), das 23 associações de bairro que compõem a UAMMA participaram mais de 15. Dentro da metodologia adotada pela consultoria e em face das manifestações<sup>11</sup> dos presentes, o encaminhamento dado foi que a UAMMA escolhesse três representantes para participar da comissão. Apesar de a comissão ter ficado com 15 representantes, entre 20 e 30 pessoas acabaram participando das reuniões. Isso porque, de acordo com o relato de Cristina Simão, consultora e arquiteta, os representantes das associações de bairro solicitaram acompanhar os trabalhos da comissão e acabaram participando de todo o processo. Segundo a arquiteta, “quem deu o tom e realmente participou foram as Associações Comunitárias”.

Por iniciativa do prefeito, foi contratada por um ano, pelo valor aproximado de 180 mil reais, a consultoria da empresa Gratiai Urbis. Essa empresa foi escolhida por sua experiência junto ao SEBRAE/MG em programas de sensibilização da comunidade para o turismo e o planejamento participativo, e também por seus profissionais já contarem com experiência de trabalho com o IPHAN. Para a contratação da consultoria externa a Prefeitura realizou um convênio com a Fundação Gorceix, vinculada à Universidade Federal de Ouro Preto (UFOP). A equipe consultora foi composta de três arquitetos (dois especialistas que já haviam trabalhado no IPHAN e um residente que trabalhou dentro da Prefeitura, em sala e com equipamento disponibilizados pela administração), uma advogada especialista em direito administrativo, com experiência na elaboração do Plano Diretor de Belo Horizonte, um sociólogo, um geólogo e um ecólogo, ambos do corpo do-

11 Nessa reunião, o Representante da AMAR Mariana falou da participação de um número menor de representantes das associações de bairro, ao mesmo tempo que as lideranças comunitárias das associações de bairro reivindicaram maior participação na comissão.

cente da UFOP. Os integrantes da equipe moravam em Belo Horizonte e em Ouro Preto, e o arquiteto residente mudou-se para Mariana pelo período de elaboração do trabalho. Os demais integrantes da equipe consultora vinham para Mariana de acordo com as demandas temáticas das reuniões.

O período de um ano previsto revelou-se insuficiente e a equipe trabalhou cerca de um ano e seis meses. A coordenação técnica do processo de elaboração do Plano Diretor foi feita por duas arquitetas que se reuniram quinzenalmente com a equipe técnica da Prefeitura e a Comissão Consultiva. Os consultores também foram a campo fazer o levantamento socioeconômico do diagnóstico, e para isso visitaram os 33 núcleos urbanos existentes nos 10 distritos do município.

As comissões Consultiva e Permanente e a consultoria externa foram apoiados também por funcionários do quadro permanente da prefeitura, que cumpriram papel operacional fornecendo dados e auxiliando na realização de reuniões com a comunidade local. Participaram do processo técnicos com funções referentes às áreas de aprovação e elaboração de projetos urbanísticos e arquitetônicos, tributação municipal, comunicação, meio ambiente, procuradoria jurídica, educação, entre outros. As reuniões de trabalho foram realizadas tanto em salas de reunião e auditórios da própria prefeitura (como de escolas municipais), como na Universidade, no Colégio Providência, e no Centro de Convenções.

### **Sensibilização da população e leitura da realidade do município**

Inicialmente foi planejado que a Comissão Consultiva deliberaria sobre o processo através de votações. Mas isso acabou não acontecendo, pois o tom predominante foi o de diálogo e as decisões foram tomadas por unanimidade. Em especial no que diz respeito às demandas das lideranças comunitárias, como a necessidade de entendimento do conceito e finalidade do Plano Diretor, da estrutura, do funcionamento e da forma de definição do orçamento da Prefeitura, a Comissão Consultiva teve também um caráter de formação das lideranças participantes.

O envolvimento dos integrantes da Comissão Consultiva no processo foi bastante desigual. Além da participação decisiva das Associações de Moradores já destacada, atores como a UFOP, a Mineradora Samarco e a ONG AMAR Mariana participaram com maior intensidade, enquanto outros, como a Associação Comercial, o IPHAN e a Arquidiocese, participaram eventualmente. Ainda que a Câmara Municipal tivesse indicado vereadores para integrar o processo, eles pouco participaram, exceto em algumas audiências públicas realizadas nos bairros. Em momentos importantes a equipe de consultoria foi à Câmara, algumas vezes, inclusive, acompanhada do prefeito, buscando o envolvimento dos vereadores no processo, mas isso não ocorreu antes da entrada do Projeto de Lei no Legislativo.

De março de 2002 até fevereiro de 2003 foi construída a leitura da realidade local, a partir de levantamentos técnicos e de reuniões participativas. Inicialmente foram construídos grupos de trabalho de no máximo seis pessoas de cada localidade, para discutir a qualidade de vida nas comu-

nidades, organizadas pelas associações de bairro. As associações de bairro demandaram mais reuniões nos bairros para divulgar nas comunidades o processo do plano e envolvê-las na elaboração do diagnóstico, identificando os principais problemas e facilidades da cidade, e foram realizadas cerca de 25 reuniões de discussão do plano nos diferentes bairros<sup>12</sup>.

As lideranças de bairro que integraram a Comissão Consultiva tiveram papel central na organização do processo de mobilização e discussão pública, realizando reuniões nas comunidades, mobilizando moradores de todos os distritos para participarem das reuniões e audiências. As associações demandaram esclarecimentos de temas estratégicos para sua compreensão e intervenção qualificada no processo, e com isto foram realizadas palestras sobre temas ligados ao planejamento urbano municipal: formação e crescimento das cidades; conteúdo, finalidade e importância dos Planos Diretores municipais; Estatuto da Cidade; funcionamento da administração pública, orçamento municipal e seu impacto na solução dos problemas urbanos; aprovação de projetos arquitetônicos e licenciamento edilício; entre outros assuntos.

A Prefeitura havia elaborado recentemente a atualização da planta genérica de valores dos imóveis para fins de cadastro no IPTU, que definia preços da terra baseados na divisão dos bairros (de forma geral, cada bairro tinha um preço-base por metros quadrados de terreno), o que implicava a revisão da divisão dos bairros. A temática da divisão dos bairros foi o assunto de maior polêmica no diagnóstico participativo realizado.

A metodologia de participação incluiu dinâmicas com poesia e música nas reuniões das comissões, mas a comunicação e a capacitação (material didático e de divulgação) foram consideradas pontos fracos do processo, segundo a consultoria. Apesar de terem conseguido fazer um vídeo, um jogo de transparências e um folder sobre o Plano Diretor, não houve a priorização, por parte da prefeitura, de estratégias mais amplas de comunicação ou um processo pedagógico planejado.

Além das reuniões periódicas realizadas pela Comissão Consultiva, foram promovidas em outubro e novembro de 2002 as chamadas "reuniões setoriais" com as lideranças da comunidade local e dos setores econômicos e sociais, a fim de consolidar a captação de dados relativos à percepção da cidade, tanto pela população de Mariana como pelos governantes locais. Para a primeira reunião setorial foram convidados os representantes dos setores econômicos de Mariana; para a segunda foram convidados moradores de bairros do distrito-sede; e para a terceira, os moradores dos distritos e localidades. A possibilidade de a população ser ouvida nas reuniões foi veiculada inclusive na mídia local, e a data prevista para entrega do Plano Diretor na Câmara (junho de 2003), foi também várias vezes divulgada<sup>13</sup>. No contexto da I Conferência Municipal da Cidade, em março de 2003, o Plano Diretor foi também um dos itens da pauta<sup>14</sup>.

Embora não estivesse envolvido cotidianamente no processo, o prefeito participou de alguns momentos em que foi necessário expressar a prioridade política do Plano Diretor, como em reuniões com os secretários mu-

12 Registro em ata da "1ª Reunião Extraordinária da Comissão Consultiva do Plano Diretor Rural Urbano Ambiental de Mariana", 26 de setembro de 2002.

13 Jornal Ponto Final, 29 de novembro a 5 de dezembro de 2002, p. 6.

14 Jornal Ponto Final, 14-20 de março de 2003.

nicipais, com a Câmara de Vereadores e da estratégica reunião de trabalho das equipes técnicas, permanente e consultiva, em que se discutiu a divisão dos bairros, tema sensível no processo, que ocorreu em 8 de setembro de 2002. O apoio explícito do prefeito ao processo foi considerado importante para obter a adesão das comunidades ao processo.

Quanto à participação dos atores sociais, ainda que as comunidades tenham se envolvido nas várias discussões é importante notarmos algumas dificuldades. O IPHAN, entidade estratégica para o planejamento da cidade, priorizou a participação quando a temática era especificamente o centro histórico e o patrimônio, ausentando-se das discussões mais gerais referentes ao planejamento da cidade. A Igreja Católica, que através da Arquidiocese e da Pastoral desenvolve historicamente trabalho de base na cidade, foi também pouco presente nas discussões. Setores da classe média de Mariana, como engenheiros que interferem diretamente na exequibilidade dos padrões de uso e ocupação do solo, tampouco tiveram grande participação. Fazendo uma avaliação da sua participação em agosto de 2005, o prefeito afirmou que, se pudesse recomeçar o processo, teria feito maior esforço para envolver os engenheiros da cidade de forma mais intensiva, pois, após a aprovação do Plano Diretor, as dificuldades com esse segmento foram muitas.

A leitura da realidade resultou no relatório "Entendendo a cidade", com textos, dados e mapas sistematizados, oficialmente apresentado à Câmara dos Vereadores em 17 de março de 2003. Dois dias depois o resultado dessa etapa do trabalho foi apresentado no teatro do SESI-Mariana<sup>15</sup>. Ocorreram também audiências públicas de discussão do diagnóstico nos distritos da cidade. Nessas reuniões houve ampla participação das comunidades, chegando a reunir cerca de 200 pessoas.

O relatório organizava-se em três partes: uma contextualização do Plano Diretor e do contexto histórico em que ele estava sendo proposto, incluindo os requisitos da Constituição e do Estatuto da Cidade; o esclarecimento da metodologia a ser utilizada em todo o processo; e a apresentação do município em seus aspectos históricos, físico-ambientais, econômicos e sociais, além da apresentação específica dos 10 distritos do município.

O relatório de leitura da realidade deteve-se em cada um dos 10 distritos do município e apontava:

- uma grande irregularidade nos loteamentos e edificações, a falta de fiscalização e de acompanhamento das ações judiciais envolvendo questões fundiárias no distrito-sede;
- que 14% dos lotes do município encontravam-se desocupados, índice que era muito mais elevado em alguns loteamentos mais recentes: 58% dos lotes do bairro Bandeirantes, 85% do bairro Cruzeiro do Sul, 52% no bairro Morada do Sol e 44% na Vila do Carmo, concluindo que "na malha urbana existente, suprida de infraestrutura e serviços urbanos, é possível incentivar sua melhor ocupação, permitindo uma otimização da estrutura existente";
- que, à exceção do bairro de Santo Antônio, antigo e popular, todo o território apresentava taxas de densidade construtiva relativamente bai-

15 Jornal Ponto Final, 21-27 de março de 2003, p. 6, e 4-10 de abril de 2003, p. 9.

xas, o que originou os parâmetros que posteriormente foram utilizados no Plano Diretor;

- que existiam grandes desigualdades na distribuição dos recursos no município: o distrito-sede contando com infraestrutura bem maior que os demais distritos, à exceção de Passagem de Mariana. Desta forma, propunha a descentralização dos serviços urbanos, das possibilidades de emprego e renda e a necessidade de prover os demais distritos de oportunidades. Além disso, apontava o déficit generalizado do município quanto à infraestrutura para o turismo<sup>16</sup>.

### Definição de estratégias e instrumentos

Além de revelar uma leitura da realidade do município, o relatório “Entendendo a cidade” também explicitava os pontos fundamentais sobre os quais deveria se estruturar o Plano Diretor: a “inserção de Mariana no mercado global”, a instauração de uma “política de boa governança” e a “utilização adequada do território”<sup>17</sup>.

Depois de entregue o diagnóstico, foram realizadas cerca de cinco reuniões com o Prefeito e todas as Secretarias com o objetivo de sensibilizá-los para o processo de elaboração do Plano Diretor, buscando integrar suas ações para o desenvolvimento da cidade. Cabe comentar que essas ações permaneceram bastante desconectadas, mesmo após a realização do Plano Diretor, que nesse sentido não foi capaz de promover a articulação intersecretarial.

Foram formados cinco grupos para discutir temas estratégicos para a formulação de propostas: planejamento territorial urbano, uso e ocupação do solo, saneamento ambiental, mobilidade urbana e trânsito, patrimônio histórico, e desenvolvimento socioeconômico e turismo.

Nessa etapa, a discussão dos padrões para uso e ocupação do solo foi uma das temáticas prioritárias. Lembramos que até então a Prefeitura não assumia papel de regulá-los e os habitantes de Mariana, em verdade, não estavam acostumados a cumprir padrões urbanísticos. A principal resistência veio de alguns proprietários de terras e dos engenheiros do município, resistentes às mudanças nos encaminhamentos dos projetos. Para a construção dos padrões urbanísticos, trabalhou-se preferencialmente com os parâmetros tradicionais, como as taxas de ocupação e os coeficientes de aproveitamento, e não com instrumentos do Estatuto da Cidade, que separam direitos de propriedade e direitos construtivos, ou que induzem ao cumprimento da função social via sanções aos proprietários urbanos cujas propriedades encontram-se em desconformidade com os parâmetros legais. Certos assuntos de maior complexidade, como o enfrentamento dos incômodos gerados pelas diversas atividades (ruído, poluição, tráfego, etc.), ficaram restritos a uma discussão entre técnicos da consultoria e da Prefeitura. Nesses assuntos de caráter mais técnico, prevaleceu a compreensão de que há limites para a discussão de determinados assuntos com a população, mas não foram feitas iniciativas de comunicação ou capacitação que procurassem romper com esses limites, o que compreendemos como uma oportunidade perdida, pois a população de Mariana vinha de-

16 É importante salientar que a leitura do território de Mariana, ao priorizar as desigualdades do distrito-sede em relação aos demais municípios, deixou de priorizar as desigualdades entre os bairros de Mariana no distrito-sede. Ainda que o diagnóstico apontasse a necessidade de melhor utilização da infra-estrutura e de ocupação dos lotes vazios, o peso maior foi claramente dado às relações do município como um todo, de certa forma prenunciando que as desigualdades urbano-rurais – e não as desigualdades intra-urbanas – seriam o foco do Plano Diretor.

17 Jornal Ponto Final, 21-27 de março de 2003, p. 6.

monstrando capacidade de participar de discussões de caráter mais técnico, envolvendo, por exemplo, a divisão da cidade em bairros e a elaboração da planta genérica de valores.

Apesar da conclusão do diagnóstico de que na malha urbana existente, dotada de infraestrutura e serviços urbanos, existiam imóveis desocupados que poderiam ser mais intensamente utilizados, este tema não foi enfrentado nas etapas posteriores da elaboração do trabalho, o que resultou, como veremos adiante, em um Plano Diretor que não explora algumas das potencialidades oferecidas pelo Estatuto da Cidade para a inclusão territorial da classe de menor renda e para estancar o processo de ocupação desordenada da cidade, que em Mariana se caracteriza pela multiplicação de áreas de risco ocupadas por população de baixa renda.

O Plano Diretor não apresenta instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social em imóveis desocupados, indicando que o plano da Prefeitura para o assentamento da população de baixa renda é principalmente por meio de parcelamento do solo na periferia do município. Segundo uma consultora, os esforços quanto à política habitacional para baixa renda foram centrados na necessidade de se investir nos bairros de ocupação informal e precária.

Tampouco foram regulamentados o parcelamento ou edificação compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação-sanção, todos previstos desde 1988 em nossa Constituição Federal, como forma de penalizar os proprietários cujos imóveis não atendem à função social da propriedade. A expectativa da consultoria é a de que os instrumentos de maior intervenção nas dinâmicas do mercado poderão ser tratados em um momento de revisão do Plano Diretor, prevista para cinco anos após sua entrada em vigor. Não podemos, no entanto, deixar de registrar aqui que se perdeu a chance de debater e implementar esses instrumentos, ainda mais tendo em vista a grande mobilização popular que ocorreu em torno do Plano Diretor, o que poderia ter aberto possibilidades para um maior apoio político à implementação desses instrumentos.

## **A consolidação do Projeto de Lei**

O conteúdo essencial do Plano Diretor de Mariana foi definido pelo Poder Executivo, visto que as alterações posteriores na Câmara dos Vereadores foram mínimas. Do ponto de vista físico-territorial, o zoneamento proposto para o conjunto do município reflete de maneira bastante fiel a leitura do uso do solo realizado na etapa de diagnóstico (ver mapa Uso do solo no caderno de mapas ao final dessa publicação). De forma geral, as regiões com cobertura vegetal significativa foram demarcadas como "Zonas de Interesse de Proteção Ambiental"; as regiões ocupadas com agropecuária foram delimitadas como "Zonas de Interesse de Controle Ambiental"; as regiões degradadas pela atividade mineradora e pelo plantio de eucalipto foram delimitadas como "Zonas de Interesse de Reabilitação Ambiental"; e as regiões urbanizadas foram delimitadas como "Zonas de Interesse de Adequação Ambiental".

Apesar de Mariana ser um município minerador, a elaboração do Plano Diretor permitiu o reconhecimento de outros potenciais econômicos, representados pelos eixos turísticos, e de pólos de desenvolvimento econômico e ambientais, representados pelo zoneamento urbano-ambiental e a preocupação com a preservação do meio ambiente natural e construído. Também há a intenção de construção de uma política para a Zona Rural, considerando seu potencial hídrico, a necessidade de convivência com os impactos de duas barragens já instaladas no município e os usos agropastoris do território rural.

O Plano Diretor avança na formulação de diretrizes e ações, ou seja, de políticas para o desenvolvimento econômico, a preservação do patrimônio histórico-cultural e ambiental, e efetivamente faz parte de uma estratégia de descentralização dos benefícios da urbanização, atualmente muito concentrados no distrito-sede. Por outro lado, no espaço intra-urbano do distrito-sede existem grandes desigualdades de qualidade urbanística entre os bairros. Essas desigualdades não foram enfrentadas pelo Plano Diretor, com a instituição, por exemplo, de Zonas Especiais de Interesse Social sobre áreas desocupadas.

Para o município assumir a regulação do seu território, a lei do Plano Diretor traz explícita preocupação com o sistema de gestão da cidade, propondo em seu texto uma reorganização administrativa. O Plano Diretor cria a Secretaria Municipal de Planejamento (antiga Secretaria de Administração, Indústria, Comércio e Desenvolvimento) e um sistema integrado de Planejamento Urbano Sustentável (Capítulo I, arts. 12 a 23) composto de um conselho (art. 16) e um fundo (art. 17, VI), além de três comissões técnicas de planejamento urbano-ambiental integrado: comissão de integração administrativa, de polarização socioeconômica e de gestão territorial (art. 19).

Além da integração do trabalho das diferentes Secretarias nas comissões técnicas de planejamento, outra estratégia adotada foi, de acordo com as disposições do Estatuto da Cidade, a valorização da participação popular na gestão municipal. Assim, segundo o art. 10 do Plano Diretor, "o planejamento urbano do Município deve ser realizado de forma participativa priorizando-se as demandas apresentadas pela sociedade civil em fóruns e audiências públicas". Foram criadas três instâncias de planejamento participativo (art. 11), uma instância deliberativa local (bairros), uma regional (pólos socioeconômicos) e outra municipal, o Conselho de Planejamento Urbano Sustentável, com 10 representantes da sociedade civil dentre 17, sendo dois representantes de setores distintos de cada região de planejamento, eleitos em audiências públicas nos pólos socioeconômicos divulgadas ampla e previamente.

Após no máximo três anos de funcionamento do sistema, o Plano Diretor prevê a instituição de uma Agência Municipal de Desenvolvimento Urbano Sustentável (art. 23). Tal agência, conforme outras iniciativas de mesmo nome em outros municípios, procura agregar atores privados, sob coordenação do poder público, na realização de projetos e ações de in-

teresse coletivo, promovendo o desenvolvimento urbano e econômico. A multiplicação da experiência é estimulada pelo SEBRAE.

A opção do Plano Diretor foi a de instituir os parâmetros básicos de uso e ocupação do solo – coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação e permeabilização, gabarito, lote e testada mínima. De forma geral, os parâmetros estabelecidos obedeceram aos padrões já existentes. Por exemplo, um loteamento com lotes de cerca de 250 metros quadrados foi marcado com um lote mínimo de 250 metros quadrados, e assim por diante. Trata-se de uma definição bastante tradicional de parâmetros de uso e ocupação, que consolida as diferenças, não necessariamente enfrentando-as. O Plano Diretor definiu também que, em um prazo máximo de dois anos após a sua aprovação, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo na Zona de Adequação Ambiental (Zona Urbana) seriam detalhados.

Pela compreensão da Prefeitura, a maneira como o Plano Diretor regulamenta a função social da propriedade e da cidade pode ser sintetizada pelo seu art. 5º:

"Art. 5º A utilização adequada do território urbano é alcançada pela fixação de parâmetros urbanísticos de parcelamento, uso e ocupação do solo que considerem a necessária multiplicidade de usos e aproveitamento duradouro dos recursos naturais, pela proporcionalidade do adensamento à existência de equipamentos públicos, urbanos e comunitários, e privados, pela estruturação eficaz do sistema viário e sistematização do trânsito e transporte coletivo, bem como pela preservação do patrimônio ambiental e cultural existente" [grifo nosso].

Verifica-se que o conceito de utilização adequada do solo e propriedade urbana do Plano Diretor de Mariana, apesar de definir que a utilização adequada do solo urbano depende da "proporcionalidade do adensamento à existência de equipamentos públicos", não define critérios objetivos para definir quando os imóveis urbanos não cumprem sua função social. Descobrimos estudos que indiquem qual o adensamento desejável para cada parte da cidade, indicando que esta não parece ter sido uma prioridade no processo. Tampouco o Plano Diretor regulamenta os instrumentos de indução do cumprimento da função social da propriedade no que diz respeito ao combate aos vazios urbanos e ociosidade da terra, como a edificação e parcelamento compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação com pagamento por meio de títulos da dívida pública.

Verificamos também que não há no Plano Diretor a presença de dispositivos voltados para uma política de habitação de interesse social ou outros programas de inclusão social. Por outro lado, tem uma clara intenção de desenvolvimento e qualificação dos distritos do município, e não apenas o distrito-sede.

Quanto à regularização fundiária há a regulamentação do chamado Programa Mariana Legal, que trata da regularização de lotes e construções. O programa define a população beneficiária (com renda inferior a três salários mínimos), explicita as fases de intervenção, especifica os critérios e etapas para a titulação das áreas, os critérios e etapas para a regularização das construções e os projetos de intervenção prioritária do programa. No



entanto, o foco do programa é a remoção de famílias e a demolição de edificações, sem atrelar a estas ações a necessidade de demarcação de áreas dotadas de infraestrutura e bem localizadas para a sua relocação.

Quanto ao parcelamento do solo, o Plano Diretor baseia-se nos padrões da Lei Federal nº 6.766/79. O Plano faz também a regulamentação dos condomínios fechados, que só poderão se dar nos eixos turísticos (art. 159), dentro de critérios rígidos de ocupação e taxa de permeabilidade. Vale destacar que não há condomínios fechados em Mariana, e a regulamentação tem caráter preventivo em relação a futuros condomínios que possam surgir.

No que diz respeito à preservação do patrimônio, uma das principais inovações do Plano Diretor foi a delimitação de um perímetro claro de preservação do patrimônio na área central, denominada Área de Proteção Cultural Intensiva (ver mapa Zonamento do distrito sede no caderno de mapas dessa publicação). O perímetro foi construído em comum acordo com o IPHAN, e em seu interior todas as propostas de reformas e novas edificações devem passar pela sua apreciação, além da das instâncias municipais. A delimitação do perímetro permitiu que o município assumisse definitivamente o papel de regulador do uso do solo em seu território, uma vez que esclareceu as esferas competentes para a tramitação dos processos, tanto no perímetro histórico (Prefeitura e IPHAN) quanto fora dele (Prefeitura, exceto em caso de imóvel tombado por outra esfera federativa).

### **A tramitação do Plano Diretor no Legislativo**

A previsão de entrega do Plano Diretor à Câmara era junho de 2003, mas o processo sofreu um atraso de cerca de dois meses. Os detalhes finais para a consolidação do Plano Diretor foram acertados em 14 de agosto de 2003, em reunião oficial convocada pela Prefeitura. No dia 20 de agosto, todos os bairros da cidade foram convocados para uma sessão solene de entrega do Projeto de Lei à Câmara dos Vereadores. Os representantes dos bairros fizeram uma concentração seguida de uma caminhada à Câmara, para dar peso político à entrega<sup>18</sup>. Nos dias 21 a 24 de agosto, a Prefeitura promoveu um seminário sobre o Plano Diretor no Sesi-Mariana, com participantes de vários estados. O agendamento desse seminário, logo após a entrega do Projeto de Lei à Câmara, pode ser visto como uma forma de levantar as discussões públicas e induzir a Câmara a apreciar o Projeto de Lei, pois, como o Legislativo não havia participado do processo, havia o temor de que o Plano Diretor fosse engavetado ao chegar na Câmara. O seminário foi aberto pelo próprio Prefeito, em uma demonstração de que o Executivo estava priorizando o assunto<sup>19</sup>.

O Legislativo municipal não havia se envolvido com intensidade na elaboração e na discussão do Plano Diretor no Executivo. Os instrumentos incorporados ao Projeto de Lei também não foram debatidos ou questionados pelos vereadores ao chegar à Câmara. A tramitação do Projeto de Lei na Câmara durou de agosto a dezembro de 2003. Nesse período não foi realizada nenhuma audiência pública ou reunião com representantes de segmentos da sociedade. A comissão especial formada para análise

<sup>18</sup> Jornal Ponto Final, 22-28 de agosto de 2003, p. 6.

<sup>19</sup> Jornal Ponto Final, 29 de agosto a 4 de setembro de 2003, p. 3.

do Projeto de Lei fez apenas cinco alterações pontuais de redação no Plano Diretor. A mudança mais significativa foi a inclusão, dentro do eixo turístico de Mariana, do Distrito de Cachoeira do Brumado, região de produção de artesanato do município. Em dezembro de 2003 o Plano Diretor foi aprovado por unanimidade na Câmara Municipal, instituído como Lei Complementar nº 016, sancionada dia 2 de janeiro de 2004, com 221 artigos redigidos em linguagem compreensível.

## **Avanços no processo de implementação do Plano Diretor**

Sob vários aspectos é ainda muito cedo para medirmos a aplicação do Plano Diretor ou o impacto de suas ações, mas uma série de considerações a esse respeito já pode ser feita. Diversas iniciativas previstas no Plano Diretor estão efetivamente sendo implementadas, como a criação dos pólos socioeconômicos, com a descentralização dos investimentos, levando equipamentos e infraestrutura aos distritos. Segundo o Prefeito, essas ações têm sido capazes de reverter o esvaziamento populacional nas áreas rurais. Outra das iniciativas previstas pelo Plano Diretor que vêm sendo efetivamente implementadas diz respeito ao Orçamento Participativo. É possível que essas medidas estivessem sendo feitas mesmo na ausência do Plano Diretor, mas o importante aqui é apontar a consonância entre o que é planejado e o que é efetivamente realizado.

Por outro lado, apesar da existência de proposta de reorganização administrativa presente no Plano Diretor, a Prefeitura procedeu a uma reforma administrativa, não exatamente igual à reforma proposta, através da Lei Complementar nº 019/05. Uma das alterações, extremamente negativa e que pode frustrar a continuidade do processo participativo instaurado na elaboração do Plano Diretor, diz respeito à democratização de gestão e composição do Conselho de Planejamento Urbano Sustentável, que teve a representação da sociedade civil reduzida em comparação ao que foi proposto no Plano Diretor.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, prevista para detalhar o Plano Diretor na área urbanizada (Zona de Interesse de Adequação Ambiental) em no máximo dois anos, não havia sido elaborada até setembro de 2005. Um ano e meio após a aprovação do Plano Diretor, apenas uma das comissões integradas, que propiciariam a implantação do Sistema de Planejamento Urbano Sustentável, estava de fato funcionando: a comissão de gestão territorial.

Por outro lado, o grande avanço que podemos identificar é que o Plano Diretor instalou definitivamente a idéia e a prática de que o ente federativo responsável pela gestão do uso e ocupação do solo é o município, mediante os parâmetros urbanísticos instituídos. Isso não se faz sem conflitos, e os depoimentos mostram que muitos arquitetos e engenheiros atuantes na cidade os tiveram com a Prefeitura, devido ao aumento de trabalho que a nova regulamentação significou. Vale destacar também que o próprio IPHAN vem operando segundo os parâmetros estabelecidos pelo Plano

Diretor para a área de proteção cultural intensiva, e isso mostra que o Plano Diretor efetivamente “pegou” nessa parte da cidade.

## Considerações finais: algumas lições aprendidas

No caso de Mariana, o Plano Diretor serviu como instrumento para que o município assumisse seu papel constitucional como o ente responsável pela regulação do uso do solo urbano. Antes do Plano Diretor, o município nunca teve legislação específica de regulação do uso de solo, principalmente porque, em 1938, a área histórica havia sido tombada pelo IPHAN, e depois disso, a despeito de um grande crescimento da área urbanizada, a Prefeitura não instituiu critérios públicos para as áreas novas da cidade e o IPHAN concentrou-se nas áreas de patrimônio. A aprovação do Plano Diretor, com seus parâmetros urbanísticos, significou que o município tomou para si a gestão dos parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo em consonância com a previsão do art. 30, VIII da Constituição Federal e a Lei Federal do Estatuto da Cidade. Isso mostra que a luta pela efetivação da função social da propriedade, por meio de instrumentos de intervenção mais forte no mercado de terras, não é a única questão em jogo nos Planos Diretores – embora seja a questão prioritária em muitas cidades, principalmente nas maiores.

A agenda da reforma urbana, que objetiva a garantia do direito à cidade sustentável<sup>20</sup> para todos e que desenhou os instrumentos do Estatuto da Cidade, permite a fixação de objetivos bastante ambiciosos para a inclusão territorial, mas é importante estarmos atentos para conquistas mais sutis como as que aconteceram em Mariana – mesmo que a questão da redistribuição não esteja presente no Plano Diretor. Para muitos municípios, principalmente os de população mais reduzida e de crescimento urbano mais recente, trata-se, primeiramente, de **construir uma esfera pública e municipal para o planejamento e para a gestão urbana**, finalmente dando instrumentos para que o município cumpra as competências que lhe foram atribuídas pela Constituição de 1988.

O Plano Diretor só foi bem-sucedido em instaurar o município como ente regulador do território porque continha parâmetros de uso e ocupação do solo para as zonas urbanas, não sendo um plano exclusivamente de diretrizes ou um plano com foco na extensão de investimentos. Portanto, para muitas cidades brasileiras que ainda não contam com leis municipais de regulação do uso do solo, a idéia da autoaplicabilidade do Plano Diretor é ainda mais importante. Embora o Plano tenha previsto uma regulamentação de detalhamento do parcelamento, uso e ocupação do solo, ele não depende desse detalhamento para a aplicação dos parâmetros, pois já possui os índices mínimos necessários para começar a regular o território, o que é positivo.

A experiência de potencialização das áreas rurais do município promovida por Mariana, por meio da criação dos pólos socioeconômicos, mostra que, no contexto de uma estratégia municipal mais ampla, da qual o Plano

20 “[...] entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”, segundo o inciso I do art. 2º da Lei Federal nº10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Diretor é apenas um dos instrumentos de tratamento do território do município como um todo, políticas públicas municipais podem ter a capacidade de interferir até mesmo em processos demográficos, de interrupção de êxodo rural, evitando assim o crescimento das periferias.

O Plano Diretor pode também ser uma oportunidade para a cooperação entre diferentes entes da federação, em locais onde a presença do governo estadual ou do governo federal é muito forte – por exemplo, em casos de reservas florestais, portos, hidrelétricas, universidades ou presença significativa de áreas de patrimônio histórico tombado por esferas que não a municipal (caso de Mariana). No caso do Plano Diretor de Mariana, houve aspectos positivos e negativos nessa relação. Por um lado, o Plano Diretor logrou delimitar um perímetro para a área de preservação intensiva, definindo papéis e competências e eliminando a situação anterior de total ambiguidade e casuísmos na definição de atribuições de regulação do território. Por outro, o atrito que se verificou entre a esfera federal e a municipal é que o IPHAN acabou por se retirar das discussões referentes ao planejamento da cidade como um todo, exceto nos momentos em que a área tombada fosse discutida. Isso na prática pode reforçar a dualização da cidade entre a sua parte preservada, turística e qualificada e o restante da ocupação.

Outro desafio diz respeito às relações com os segmentos técnicos atuantes na cidade, para os quais os critérios e parâmetros de regulação são fundamentais para a sua prática profissional cotidiana. As dificuldades da relação entre a Prefeitura e esses segmentos, principalmente engenheiros da cidade, mostram que uma das principais conseqüências do Plano Diretor recai sobre os profissionais que atuam na área da construção e do parcelamento na cidade. Esse segmento muitas vezes não tem interesse em mudanças nas regras de uso e ocupação do solo na cidade, por já estar acostumado com as regras vigentes. É importante que o Plano Diretor tenha uma estratégia de capacitação e negociação com esses segmentos.

Outra conseqüência do Plano Diretor é que, antes do início de sua vigência, os profissionais da cidade entraram com o pedido de aprovação de plantas de muitos projetos, para constituir uma "reserva" de empreendimentos antes de precisarem se adaptar às novas regras. Isso mostra que é necessária uma estratégia para enfrentar essa transição, separando os empreendimentos que efetivamente estão sendo feitos na cidade daquilo que constitui uma reserva, o que significa um comportamento especulativo.

Por fim, com relação à democratização da gestão das cidades, no caso de Mariana o Plano Diretor foi inserido em uma estratégia mais ampla de reconstrução das formas de participação no município por parte da Prefeitura. No lugar de relações não institucionalizadas e marcadas por uma história de clientelismo (e seu contraponto, as perseguições de fundo político e eleitoral), a Prefeitura dividiu tecnicamente o município em bairros, induziu a criação de associações de moradores em cada bairro e estabeleceu as associações de moradores como os interlocutores privilegiados da população com o poder público, orientando a construção de processos como o Plano Diretor e mais recentemente o Orçamento Partici-

pativo. É claro que essa nova estrutura não garante a plena superação das práticas clientelistas, mas revela que um processo de caráter mais público foi instituído, abrindo espaço para as disputas em um campo mais institucionalizado. A lição que se aprende é a de que é importante que Prefeitura, coordenação e eventuais colaboradores do Plano Diretor tenham clareza de qual é a estratégia global da Prefeitura com relação à participação. O ideal é que o Plano Diretor se articule e valorize os espaços e procedimentos de participação já existentes (além das associações de bairro, fóruns e conselhos locais, grupos ligados à Igreja e à Universidade etc.). O processo participativo deve ter como horizonte, necessariamente, a construção de uma cidade mais justa. Assim, nada adiantaria a municipalidade assumir a gestão de seu território sem garantir o direito à gestão democrática da cidade, pois somente reproduziria um padrão conservador de gestão responsável pela reprodução das desigualdades nas cidades brasileiras.

Dessa forma, mesmo que neste primeiro Plano Diretor Mariana não tenha consolidado instrumentos de democratização do acesso à terra urbanizada para a população mais vulnerável, construir uma institucionalidade pautada na participação popular pode vir a colaborar com este desdobramento. Isto é, a partir dos avanços conquistados neste primeiro momento no tocante à educação para a participação, existem condições objetivas – como a criação do Conselho de Planejamento Urbano Sustentável previsto no art. 16 do Plano Diretor, e a necessidade de Mariana aderir ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei Federal nº 11.124/05) – que potencializam a formulação de políticas redistributivas para a consolidação de instrumentos para a garantia ao direito à moradia adequada e ao direito a uma cidade socialmente justa e ambientalmente sustentável para todos os habitantes de Mariana.

## Referências bibliográficas

- NÚCLEO DE ESTUDOS APLICADOS SOCIOPOLÍTICOS COMPARADOS. *Mapa da Exclusão em Mariana*. Universidade Federal de Ouro Preto, 2003.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE MARIANA. *Entendendo a cidade: aspectos socioeconômicos – Plano Diretor Urbano Ambiental de Mariana*. 2ª versão, janeiro de 2003.
- PROGRAMA MONUMENTA. *Sítios Históricos e Conjuntos Urbanos de Monumentos Nacionais*. Cadernos técnicos 4. Volume II – Sudeste e Sul, 2005.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

## Documentos

- Ata da “1ª Reunião extraordinária da Comissão Consultiva do Plano Diretor Rural Urbano Ambiental de Mariana”, datada de 26 de setembro de 2002.
- Ata da 5ª reunião Ordinária da Equipe Consultiva do Plano Diretor Urbano Ambiental de Mariana.

## Periódicos

- Jornal Ponto Final, 29 de novembro a 5 de dezembro de 2002; 14-20 de março de 2003; e 22-28 de agosto de 2003.

## Legislação

- DECRETO-LEI nº 25, de 30 de novembro de 1937 – Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional.
- LEI COMPLEMENTAR nº 016, de 2 de janeiro de 2004 – Institui o Plano Diretor Urbano e Ambiental de Mariana e dá outras providências.
- LEI COMPLEMENTAR nº 019/2005 – Dispõe sobre a Estrutura Organizacional da Prefeitura Municipal de Mariana.

## Endereços eletrônicos

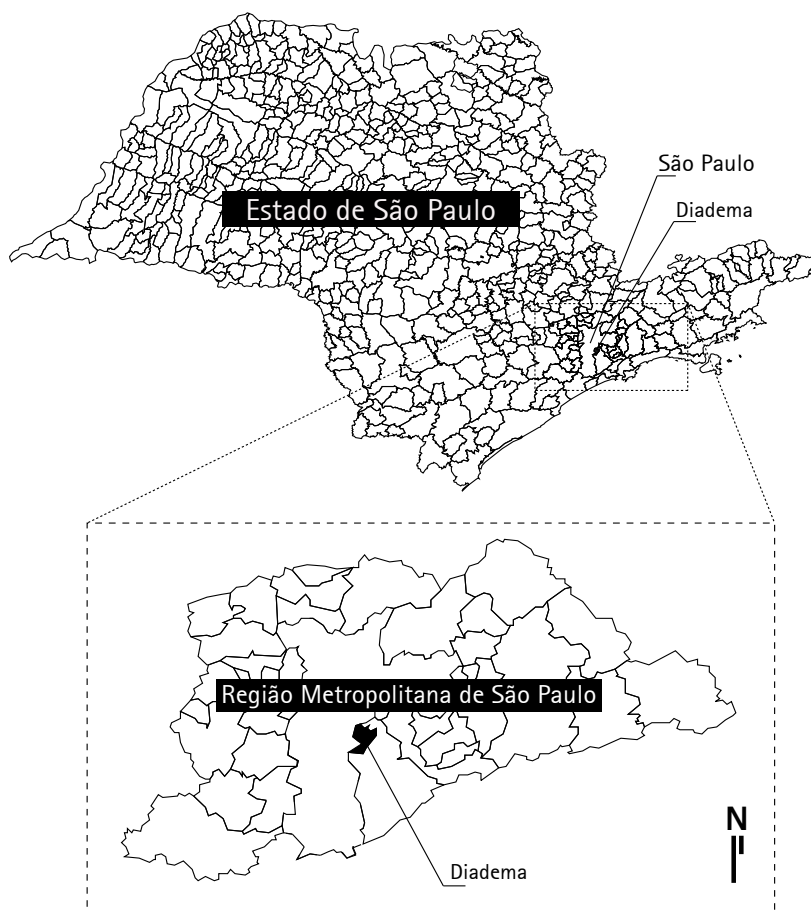
- Fundação João Pinheiro, [www.fjp.gov.br](http://www.fjp.gov.br), acesso em junho de 2005.
- Prefeitura Municipal de Mariana, [www.mariana.mg.gov.br](http://www.mariana.mg.gov.br), acesso em julho de 2005.
- Programa Monumenta, [www.monumenta.gov.br](http://www.monumenta.gov.br), acesso em setembro de 2005.
- Tribunal Regional Eleitoral de Minas Gerais, [www.tre.mg.gov.br/noticias/noticias\\_tre/maio\\_2004/19\\_maio.htm](http://www.tre.mg.gov.br/noticias/noticias_tre/maio_2004/19_maio.htm), acesso em setembro de 2005.

## Entrevistas realizadas

Benedito A. Ferreira (Presidente da União das Associações dos Moradores de Mariana); Celso C. Neto (Prefeito do Município de Mariana); Cristina Simão (Arquiteta e Urbanista da consultoria Gratiai Urbis); Fátima Guido (Coordenadora do Programa Monumenta em Mariana); Geraldo S. de Souza – Bambu (vereador pelo PDT); José M. Cota (Secretário Municipal de Meio Ambiente); Maria C. Seabra (chefe do escritório técnico do IPHAN em Mariana); Targino de S. Guido (Secretário de Obras e de Serviços Públicos).

# Planos Diretores em Diadema, São Paulo: o desafio da efetivação da função social da propriedade

Lei Complementar nº 161, de 02 de agosto de 2002, revisada a  
partir da Lei Complementar nº 25, de 25 de janeiro de 1994



## Renato Cymbalista

Arquiteto urbanista, mestre e doutor pela FAU-USP, coordenador do Núcleo de Urbanismo do Instituto Pólis (2003-2008) e professor da Faculdade de Arquitetura Escola da Cidade e da Universidade São Judas Tadeu.

## Paula Pollini

Arquiteta urbanista pela FAU-USP, mestranda na Technische Universität Berlin.

## Maria Albertina J. Carvalho

Arquiteta pela FAU-USP em 1989, mestre pela EESC-USP; presidente da Casa-Assessoria Técnica; coordenadora do escritório Círculo de Arquitetura; faz parte do quadro da FMU, lecionando no curso de arquitetura da UniFIAMFAAM. Desenvolveu trabalhos para o Pólis em 2005 e 2006.

A localização de Diadema junto aos grandes parques industriais da região do ABC e São Paulo incentivou o estabelecimento de pequenas indústrias e serviços complementares à indústria automobilística da região a partir da segunda metade do século XX. Nesse contexto, o uso predominante de Diadema foi o residencial de baixa renda, pois o município possuía nas décadas de 1950 a 1970 terrenos baratos, sem nenhuma infraestrutura, que serviram de abrigo para a mão-de-obra trabalhadora das indústrias de

São Bernardo do Campo e da região Sul de São Paulo, principalmente na recém-criada indústria automobilística.

Na década de 1970 a cidade sofreu uma explosão demográfica: enquanto a população do ABC aumentou 96% entre 1970 e 1980, nesse mesmo período a população de Diadema aumentou 541,16%, um crescimento de 10% a 12% ao ano (MOURAD, 2000:53). No início dos anos 1980, somente 30% das ruas eram pavimentadas, 50% dos domicílios não eram servidos por rede de água, e apenas 15% dispunham de coleta de esgoto. A mortalidade infantil era de 80 por mil, refletindo as baixas condições de salubridade (BALTRUSIS, MOURAD e AKEMI, 2001:43). No final da década de 1980, um levantamento da Prefeitura acusou que 25% da população morava em favelas, em altíssima densidade, ocupando apenas 3,5% do território do município (ver mapa Evolução da mancha urbana no caderno de mapas dessa publicação).

Enquanto a informalidade e a precariedade habitacional eram a regra na cidade real, o marco de regulação do uso do solo foi constituído sobre bases tradicionais nas décadas de 1960 e 1970, ignorando quase a totalidade da população. Em 1962 foi instituída a Lei de Parcelamento do Solo<sup>1</sup>, que tratava apenas do estabelecimento dos parâmetros mínimos para a doação das áreas livres nas hipóteses de aprovação de loteamentos. O primeiro Plano Diretor do Município foi feito em 1973, reservando cerca de 60% do território para uso industrial, justamente as áreas mais bem servidas do ponto de vista da acessibilidade e da infraestrutura<sup>2</sup> (ver mapa Uso do solo legal 1973 no caderno de mapas dessa publicação). Em 1975 foi aprovada pelo Governo do Estado a Lei de Proteção dos Mananciais da Região Metropolitana de São Paulo (Lei Estadual nº 898/75), que delimitou 22% do território do município como área de proteção aos mananciais, significando restrições à ocupação do solo.

Enquanto constituía-se o quadro acima, eram também gestadas transformações no quadro social e político da cidade. Durante a década de 1970, a reorganização sindical que teve seu fulcro na região do ABC influenciou fortemente a população de Diadema, onde moravam muitos trabalhadores sindicalizados. As grandes greves ocorridas no final dos anos 1970 na região potencializaram a organização social, apoiadas pela Igreja Católica, originando outras formas de organização social reivindicativa.

Em 1982 Diadema foi o primeiro município em que o Partido dos Trabalhadores (PT) venceu as eleições para Prefeito, com o operário e sindicalista Gilson Menezes. Diadema representou para o PT, fundado apenas três anos antes, a oportunidade para o início da construção de uma trajetória na política urbana apoiada em suas bandeiras políticas de então: a inversão de prioridades, o empoderamento dos atores sociais populares e a democracia participativa.

Desde essa época, o município vem apresentando uma razoável continuidade administrativa: a partir de 1982, todos os Prefeitos de Diadema pertencem ou pertenceram aos quadros do PT. Parte significativa da população é historicamente bastante organizada e mobilizada, reivindicando

1 Lei Ordinária nº 113, de 04/09/62.

2 Lei Ordinária nº 468, de 14/09/73.



a urbanização das favelas, e também há a participação da população nos processos de interferência nos assentamentos.

O mandato que chegou ao poder em 1982 estabeleceu o combate à precariedade nas favelas como uma das prioridades de governo, e iniciou em 1983 o processo de urbanização de favelas. A idéia era integrar os núcleos de favelas ao tecido urbano, com a execução de obras de saneamento básico (drenagem, abastecimento de água e coleta de esgoto) e de infraestrutura básica (pavimentação, construção de escadarias, contenção de encostas e iluminação pública). Além disso, iniciou-se um precursor trabalho de regularização fundiária.

As intervenções no campo jurídico foram iniciadas simultaneamente àquelas realizadas no campo urbanístico. A demarcação de lotes e a definição de áreas a serem desafetadas eram ao mesmo tempo o início do processo de regularização fundiária e de reurbanização das favelas: produziam processos jurídicos que foram se desfechando com a Concessão Real do Direito de Uso, e também em projetos urbanísticos de incorporação dos núcleos de favelas à cidade. Além das ações nas favelas, Diadema construiu uma trajetória bastante peculiar em termos de planejamento urbano, cujo marco inicial é o Plano Diretor de 1993, claramente orientado pela agenda da Reforma Urbana.

## **O Plano Diretor de 1993 e a inovação das AEIS**

Após anos de investimento em infraestrutura, na urbanização de favelas e na regularização fundiária, a Prefeitura foi mudando sua estratégia e o planejamento territorial ganhou novo impulso no município. A primeira tentativa aconteceu em 1991, quando os técnicos da Prefeitura se envolveram na construção de um Plano Diretor, enviado à Câmara mas não aprovado, por falta de pressão da sociedade.

Em 1993 a Prefeitura retomou a iniciativa e estabeleceu como uma de suas prioridades a aprovação de um Plano Diretor conforme os preceitos da Reforma Urbana, tratado como um mecanismo de definição política a respeito da destinação da terra, e buscando a mais ampla mobilização popular para a sua aprovação. Dois eixos orientaram a concepção desse plano: o desafio de viabilizar a oferta de terras para a população de baixa renda e a necessidade de preservação das áreas de proteção aos mananciais.

Naquele momento abriu-se uma discussão pública em torno do fato de que no zoneamento do município a maior quantidade e as melhores terras eram destinadas para uso industrial, e isso gerava consequências para a população de baixa renda, que se espremia nas frestas do mercado.

Para dar uma resposta a esse problema de falta de terras, o Plano Diretor idealizou um novo instrumento: as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) sobre áreas desocupadas. O instrumento das AEIS já estava sendo implementado em municípios como Recife e Belo Horizonte, com a delimitação de perímetros ocupados por favelas – diferentes do zoneamento

regulamentar da cidade, estabeleciam parâmetros de ocupação específicos de forma que as favelas pudessem ser reconhecidas como parte integrante da cidade, abrindo espaço para a regularização urbanística e jurídica. O instrumento foi inovador em Diadema, pois foi concebido como a delimitação de perímetros desocupados dentro das áreas urbanizadas e infraestruturadas da cidade, que só poderiam ser destinados à construção de habitação de baixa renda (ver mapa Uso do solo legal 1993 no caderno de mapas dessa publicação). Na prática, o instrumento significava a criação, via zoneamento, de uma reserva de terras para os mais pobres na cidade, da mesma forma que o zoneamento anterior havia criado reservas de terras para os usos industriais (ver mapa Uso do solo real 1991 no caderno de mapas dessa publicação).

Tratava-se de grande ruptura técnica e política, que provocou resistências e reações negativas. Em um primeiro momento, os proprietários compreenderam as novas regras como abuso do poder público e até mesmo expropriação. Os movimentos de luta por moradia tampouco compreenderam imediatamente o significado do novo zoneamento e resistiram à idéia de que teriam de comprar no mercado os terrenos de AEIS. Defendiam naquele momento como solução para a escassez de terras para a baixa renda a criação de um banco de terras via desapropriações, muito mais custosa e inviável com os recursos de que a Prefeitura dispunha. O corpo técnico da Prefeitura procurou convencer os movimentos de luta por moradia sobre os benefícios das Áreas de Especial Interesse Social como forma de atender à demanda habitacional da população de baixa renda sem acarretar custos para o município, e foi bem-sucedido nessa iniciativa: convencidos da inviabilidade da construção de um banco de terras, os movimentos de luta por moradia aderiram à proposta de aumento da oferta via a implementação de AEIS e apoiaram o Executivo na luta pela implementação do instrumento.

A Prefeitura empenhou-se profundamente em debater o Plano Diretor, que foi discutido com todos os segmentos da sociedade em mais de 100 reuniões, cujo foco principal era a capacitação sobre o significado e o funcionamento das AEIS. No texto do Plano Diretor, foram delimitadas 36 áreas privadas desocupadas como AEIS 1, somando aproximadamente 750 mil m<sup>2</sup>. Além disso, o Plano Diretor propôs ainda outra categoria de AEIS, a AEIS 2, destinada à reurbanização e à regularização fundiária de assentamentos constituídos fora dos padrões da legislação tradicional. A Prefeitura definiu, junto com os movimentos populares, critérios para o acesso às AEIS. As famílias deveriam ter renda de até 10 salários mínimos, não possuir nenhum imóvel e residir no município. Além disso, deviam estar organizadas em associações legalmente constituídas, que se responsabilizariam pelo contrato de aquisição das terras a serem ocupadas<sup>3</sup>. Após as discussões públicas, o Plano Diretor foi encaminhado à Câmara, já com amplo apoio popular.

Os segmentos empresariais e os proprietários de terras não ficaram satisfeitos com a proposta de AEIS contida no Plano Diretor, e levaram à frente um Projeto de Lei Substitutivo na Câmara dos Vereadores, mantendo

<sup>3</sup> Lei de Cadastro para Habitação de Interesse Social (Lei Municipal nº 1.357/94).

a estrutura do texto, mas retirando o mapa que delimitava as AEIS, que seriam regulamentadas em lei posterior. Na prática, o Substitutivo aprovado inviabilizava a aplicação das AEIS. Nos dias de votação, os movimentos de luta por moradia, que naquele momento eram os maiores defensores das AEIS, lotaram a Câmara Municipal e seu entorno para pressionar a votação do texto original do Plano Diretor, com a delimitação das AEIS, o que acabou acontecendo. A aprovação do plano em seu texto original, portanto, só foi possível devido à grande pressão dos movimentos de luta por moradia, organizados e envolvidos na discussão do planejamento territorial da cidade. Os depoimentos de duas lideranças que participaram dessa mobilização descrevem como foi essa aprovação:

"Foi a maior luta, pois o Plano Diretor vem instituir novas regras e novos conceitos e acima de tudo vem contra o mercado imobiliário que gosta de viver no "oba-oba", na clandestinidade. Então foi muito difícil, houve grande pressão do setor imobiliário, do setor empresarial para que isso não acontecesse. A Câmara naquela época ainda tinha muito destes conservadores.

Lotamos a Câmara e aprovamos, o partido não tinha maioria e ainda não tinha esta política de alianças de negociação de cargos, contávamos apenas com o apoio popular. O contexto do projeto foi aprovado na íntegra. Mais de mil pessoas na Câmara, lotado" (depoimento de liderança do movimento de luta por moradia).

Ronaldo Lacerda, liderança do movimento de luta por moradia, considera que a criação das AEIS mudou a forma como os movimentos operavam para conquistar moradia:

"A partir daí mudou o contexto de conquistar a moradia; até então era o movimento que organizava grupos para ocupar terreno, a partir disso se teve uma preocupação de criar associações, legitimamente e juridicamente constituídas, para comprar o terreno com um preço justo que você pudesse com o seu trabalho pagar. E ter sua propriedade de fato e não entrar em uma luta clandestina".

Em 1994 foi negociada a primeira AEIS, a SANCO, em uma gleba de 96.000 m<sup>2</sup>. Juntando movimentos de todas as regiões, foi destinada a 1.250 famílias.

"Diversas experiências em uma área só, o pessoal do movimento de aluguel, um pessoal de demanda de risco, uma demanda da Prefeitura. Com o Plano Diretor ficou mais claro o papel do movimento e do poder público e isso possibilitou que a gente instaurasse uma série de convênios com a Prefeitura." (Fonte: Entrevista realizada com Ronaldo Lacerda em 25 de setembro de 2005).

O Plano Diretor definia perímetros para as diversas zonas da cidade, incluindo as AEIS, mas não definia parâmetros para o parcelamento, uso e ocupação do solo, dificultando a aplicação das novas regras. Para atingir essa regulamentação foi elaborada a Lei de Uso e Ocupação do Solo (Lei Complementar nº 50, de 1/3/96), que regulamentava as AEIS e uma série de outros instrumentos urbanísticos.

Em 1997 foi feita uma revisão do Plano Diretor. Construída por técnicos da Prefeitura, mas sem debate com a população, foi aprovado na

Câmara (Lei Complementar nº 33, de 31/07/98) (MOURAD, 2000:109). Em relação ao Plano Diretor de 1994, a revisão do Plano Diretor de 1998 apresentava uma postura mais pragmática da Prefeitura com relação às AEIS – incluiu novos perímetros e também definiu parâmetros mais permissivos de ocupação. Algumas lideranças dos movimentos de luta por moradia têm críticas com relação aos impactos desses parâmetros mais permissivos:

“O que mais desvirtuou foi quando houve a mudança de governo [em 1997, iniciou-se o segundo mandato de Gilson Menezes, que havia saído do PT e se filiou ao PSB], o movimento foi excluído de todos os processos: do Orçamento Participativo, das discussões do Plano Diretor. [...] No governo do Gilson eles mudaram a taxa de ocupação que era 80% do lote, elas passaram para 90%, [...] também a [permissão de construção] do terceiro pavimento, do [abandono do] recuo de 5 metros e agora pode ir até o limite do terreno, foi para atender uma associação específica que tinha um acordo com a Prefeitura. Mudando a área livre você diminui a qualidade de vida. Investe mais no conceito de construir tudo. Foi um retrocesso. Hoje nos núcleos estamos urbanizando para tirar a situação de aglomeração”. (Fonte: Entrevista realizada com Ronaldo Lacerda em 25 de setembro de 2005).

## O Plano Diretor de 2001–2002

O Plano Diretor que se iniciou em 2001 foi desenvolvido tendo em vista a obrigatoriedade posta em lei federal de rever o plano a cada quatro anos, no primeiro ano de cada mandato. O processo foi lançado em março de 2001, e um fato relevante foi o de em julho daquele ano ter sido aprovado o Estatuto da Cidade, tornando lei a necessidade de adequação do plano às suas diretrizes e instrumentos e fortalecendo o processo.

Foi constituída uma equipe que dedicava-se quase integralmente à elaboração do Plano Diretor, desvinculando-se do ritmo dos trabalhos cotidianos da Prefeitura. Outros setores do Departamento e da Prefeitura, como Controle Urbano, Cadastro, Meio Ambiente, Desenvolvimento Econômico, Habitação, Paisagem Urbana, Transporte Urbano, Trânsito e a SANED (Empresa de Saneamento Municipal), foram envolvidos em etapas de levantamento de dados e campo e em discussões ao final de cada etapa do trabalho. Outras secretarias não foram envolvidas diretamente como promotoras das oficinas, restringindo-se à participação nas oficinas.

A estrutura de planejamento e o suporte técnico organizado nas administrações anteriores possibilitavam uma base razoável de recursos. Contava-se com um grande conjunto de informações mapeadas, sumário de dados e sistematização de informações variadas, mas não atualizadas. Dessa forma foram feitos mapeamentos de uso do solo real, indústrias e galpões vazios no município e foi comprada uma foto aérea atual para auxiliar nos levantamentos e nas próprias atividades de capacitação<sup>4</sup>. Os recursos que financiaram o Plano Diretor vieram do próprio orçamento geral do município.

A proposta elaborada pelo grupo responsável consistia de duas grandes fases de interlocução com a sociedade civil, permeadas por processos complementares desenvolvidos internamente. A primeira foi identificada como de leitura da realidade, que buscava compreender a cidade naquele

<sup>4</sup> Segundo Baltrusis, embora disponíveis, até aquele momento não estavam digitalizadas.

momento, suas demandas, a avaliação do Plano Diretor de 1994, com suas conquistas, impactos e problemas e demais instrumentos de legislação existentes. Foi feita uma análise preliminar dos impactos do Plano Diretor, desenvolvida internamente pelos técnicos, como subsídio às reuniões e oficinas com a sociedade civil e funcionários de diferentes setores.

Nos primeiros meses do processo foi feita uma série de levantamentos de campo para embasar a leitura da cidade, mapeando lote a lote para obter as seguintes informações: uso do solo real; presença de terrenos e imóveis vazios ou subutilizados, principalmente indústrias e galpões fechados; áreas com interesse paisagístico; áreas de preservação ambiental; locais de patrimônio histórico relevante; usos de comércio e indústrias em áreas com predominância residencial, apontando para incomodidades e para a precarização do trabalho.

A leitura apontou para a permanência de uma altíssima densidade habitacional no município, para a regra de ocupação de imóveis com a coabitação de mais de uma família por lote, para o uso misto disseminado por toda a cidade, inclusive nas favelas. Além disso, identificou uma crescente precarização e informalidade do trabalho, com o crescimento do número de pequenas atividades industriais em áreas residenciais, incluindo a terceirização de serviços de grandes indústrias. Ao mesmo tempo foram identificadas muitas indústrias de fundo de quintal, ilegais e precárias.

No levantamento de terrenos vazios e subutilizados, constatou-se a inexistência de grandes glebas. Constatou-se também que o número de galpões vazios era baixo: muitas indústrias fechavam, mas a dinâmica de alta rotatividade de negócios não deixava os galpões desocupados por muito tempo.

A etapa de leitura constatou também que o instrumento das AEIS de áreas desocupadas havia sido bem-sucedido em muitos aspectos. A demanda por habitação de baixa renda havia sido atendida na cidade: Diadema era o único município na Região Metropolitana de São Paulo que havia conseguido conter o aumento da ocupação nas áreas de mananciais. No entanto, o instrumento estava se esgotando: a grande maioria das AEIS de áreas desocupadas já havia sido ocupada, restando poucas AEIS ainda a serem utilizadas. Outro aspecto levantado, depois confirmado em estudo específico, foi a baixa qualidade urbanística da maior parte dos empreendimentos feitos em AEIS (TSUKUMO, 2002), o que é hoje objeto de reflexão por parte do movimento de luta por moradia.

Ao final desta etapa foram produzidos materiais para potencializar a discussão e a capacitação de técnicos da Prefeitura e membros da sociedade civil: um folder sobre a importância da discussão pública do Plano Diretor, os principais pontos identificados pela leitura da cidade e um vídeo com depoimentos e imagens sobre a cidade, sua história de participação e os conflitos e desafios do momento. O folder, impresso em grande quantidade e distribuído nas oficinas, contava a história recente do planejamento no município, explicava as etapas do Plano Diretor e colocava cinco questões fundamentais em discussão: a má qualidade urbana; a dificuldade de

5 Folder "Revisão do Plano Diretor", Prefeitura Municipal de Diadema, 2001.

viabilizar a instalação das diversas atividades na cidade em função da falta de terra; a diminuição do emprego e da renda; a falta de controle social no processo de implementação da política urbana; e a falta de integração das políticas setoriais<sup>5</sup>.

Com esses materiais passou-se a uma discussão pública a respeito do Plano Diretor, buscando-se seus eixos estratégicos em uma leitura da cidade. Foram realizados nesse período reuniões com os setores organizados da sociedade (mais de 70 eventos), oficinas com funcionários de diferentes áreas de atuação da Prefeitura, e o que se chamou de oficinas de formação de agentes de planejamento. Além dos movimentos populares, tradicionais participantes dos processos de planejamento municipal, outros setores estiveram envolvidos, como representantes da Associação Comercial e Industrial de Diadema – Acid e da Ciesp Diadema; representantes de movimentos ambientalistas, de moradia, sindicatos, conselhos e Orçamento Participativo (BALTRUSIS, MOURAD e AKEMI, 2001:110). As técnicas de comunicação dos eventos eram variadas; utilizou-se, entre outras, a distribuição de folhetos, cartilhas e carro de som. Nessa etapa, os diversos grupos apresentavam suas demandas com relação à cidade. O pequeno grupo de funcionários acompanhou todos os eventos, efetuados, em geral, no período noturno ou no fim de semana.

As oficinas de formação de agentes de planejamento destinavam-se a aumentar a abrangência das discussões a respeito do planejamento e do Plano Diretor e a formar novas lideranças na cidade, pois a avaliação da equipe coordenadora é de que havia a necessidade de renovação, uma vez que a cidade possuía há muito tempo as mesmas lideranças ocupando os espaços de participação. Dessa forma, as oficinas de formação de agentes de planejamento tiveram como público-alvo prioritário lideranças intermediárias dos vários segmentos organizados da cidade (inclusive o poder público), aqueles que teriam maior disponibilidade de tempo para ampliar conhecimento e atuar como multiplicadores, além de incentivar a ampliação e a renovação na base de lideranças. Foram concluídas dez oficinas em três meses, entre agosto e outubro de 2001, variando entre 10 e 25 participantes vinculados a movimentos, sindicatos, conselhos e funcionalismo.

A equipe do Plano Diretor imaginava que o histórico de participação e envolvimento dos movimentos e técnicos na construção de instrumentos de planejamento e gestão da cidade<sup>6</sup> teria sedimentado um conhecimento básico da legislação em vigor, e foi previsto que as oficinas de formação teriam duas fases: a primeira de leitura da cidade e reconhecimento dos instrumentos legais e a segunda organizada com dinâmicas para orientar sua reprodução. Mas verificou-se que os participantes das oficinas de uma forma geral tinham pouco conhecimento da história e dos instrumentos de planejamento existentes na cidade<sup>7</sup>. Isso levou à reestruturação do conteúdo e da metodologia das oficinas, para um formato que trabalhava conceitos mais básicos:

6 Parte significativa das lideranças de movimentos permanecia engajada há anos.

7 "Apesar de reconhecerem os avanços que o Plano [Diretor] de 1994 representou para a cidade, a maioria dos participantes não sabia nada sobre Plano Diretor: o que era, para que servia, se Diadema tinha [um] ou não. Eles não conseguiam ver como um novo Plano [Diretor] poderia dar respostas aos principais problemas da cidade" (Fonte: Baltrusis, Mourad e Akemi, 2001:111).

“Num primeiro momento os participantes eram divididos em vários grupos, cada um deles trabalhava a partir do senso comum sobre qual o significado de um Plano Diretor. Com a apresentação de todos os grupos construía-se um consenso a partir dos conceitos apresentados pelos grupos. Em seguida, trabalhava-se a leitura da cidade e na seqüência, novamente divididos em grupos, cada um deles trabalhava a partir do senso comum sobre qual o significado de um Plano Diretor. Após a apresentação de todos os grupos construía-se um consenso a partir dos conceitos apresentados pelos grupos”. (BALTRUSIS, MOURAD e AKEMI, 2001:111).

Um dos instrumentos didáticos utilizados nas oficinas foi a exibição de um vídeo que apresentava uma leitura da cidade e o impacto das AEIS, e depois de sua apresentação a questão da falta de terras para a habitação popular era problematizada.

Cada grupo de três agentes deveria reproduzir a oficina em sua comunidade ou entidade, acompanhado de um técnico da Prefeitura, mas isso não foi inteiramente concretizado. Segundo Baltrusis (2005, entrevista), cerca de metade dos agentes de planejamento foi capaz de reproduzir as oficinas, a outra metade não o fez, seja por dificuldade de agenda ou falta de preparo para sua efetivação. No entanto, em muitos casos a multiplicação das oficinas ocorreu, e os agentes utilizaram-se dos espaços possíveis e próximos à comunidade local (BALTRUSIS, MOURAD e AKEMI, 2001). Além das discussões nas oficinas, o diagnóstico foi também apresentado por Laila Mourad, Diretora do Departamento de Desenvolvimento Urbano, no 3º Encontro Municipal de Política Urbana e Habitacional, em agosto de 2001.

As demandas das oficinas e reuniões de discussão da leitura da realidade foram combinadas com as informações do diagnóstico, e a equipe técnica internamente extraiu três eixos principais para o Plano Diretor, que subsidiaram a segunda rodada de discussões: melhoria da qualidade urbana; democratização do acesso à terra para diversas atividades; e criação de um sistema de planejamento e gestão descentralizado e democrático.

Foram planejadas novas oficinas de debate em torno da proposta dos eixos estruturantes do Plano Diretor, retomando os grupos anteriores já em torno da discussão de propostas. No entanto, o retorno foi pouco expressivo, foram feitas apenas duas oficinas e o processo não foi levado adiante. Uma das razões apontadas para a falta de participação é a sobrecarga de espaços e processos participativos que ocorria em Diadema, pressionando a agenda das lideranças locais. Por outro lado, o prazo legal estabelecido para a entrega do Plano Diretor, até o fim do primeiro ano do mandato, pressionava a equipe coordenadora e a escolha foi por abrir mão de mais esforços de fomentar a discussão participativa.

Foram realizadas também reuniões temáticas, voltadas ao desenvolvimento econômico, política habitacional, além de apresentações voltadas a segmentos sociais específicos, como empresários, vereadores, movimentos e outros, e também audiências públicas regionais, realizadas em cada bairro da cidade, conforme a divisão territorial do Orçamento Participativo.

A sistematização das informações coletadas neste processo configurou uma nova fase de trabalho interno dos técnicos, processando as informações e consolidando um texto base do Plano Diretor, já em uma redação

de Projeto de Lei. O Projeto de Lei foi discutido internamente na Prefeitura, com prioridade para setores como a assessoria jurídica e a área ambiental. Foram também feitas reuniões com representantes das comunidades na Prefeitura. Não foi realizado evento como uma conferência ou congresso na cidade, que deliberasse sobre os pontos de consenso e os de conflito. Contribuiu para justificar esse processo menos participativo o prazo-limite para entrega do Projeto de Lei à Câmara.

8 Em janeiro e fevereiro de 2002.

A entrega do Projeto de Lei à Câmara foi feita em 17 de dezembro de 2001. Algumas organizações da sociedade civil passaram a procurar a Prefeitura e Câmara para discutir o Plano Diretor<sup>8</sup>. Abriu-se assim uma nova fase de discussões, desta vez no Legislativo. O Executivo, por sua vez, retomou o contato com a população capacitada nas oficinas de planejamento, buscando sustentação à sua proposta. Nesses contatos, foram discutidos o PL apresentado pelo governo e o quadro político da cidade. Esta foi considerada pelos técnicos uma nova etapa de formação dos agentes. O principal ponto de polêmica dizia respeito às AEIS: em face da grande escassez de terras desocupadas disponíveis para edificação de habitação de interesse social, e das novas possibilidades de cumprimento da função social da propriedade a partir de instrumentos como a edificação compulsória, o Projeto de Lei proposto pelo Executivo propunha o fim das AEIS de áreas desocupadas (AEIS 1). Mas os movimentos de luta por moradia não quiseram abrir mão do instrumento, e no texto final as AEIS 1 retornaram<sup>9</sup>. Finalmente, quase oito meses após sua entrada na Câmara, o Plano Diretor foi aprovado em 2 de agosto de 2002.

9 As AEIS, que estão regulamentadas no art. 26 da Lei Complementar nº 161/02 (Plano Diretor de Diadema), não constavam do texto original do Projeto de Lei enviado pelo Executivo à Câmara.

## O conteúdo do Plano Diretor

Da leitura do Plano Diretor aprovado em agosto de 2002 emergem alguns focos principais: um claro alinhamento com as diretrizes do Estatuto da Cidade; a instauração de um macrozoneamento claro para o município, no lugar de um zoneamento fragmentado que a cidade tinha anteriormente; a construção de um sistema de planejamento e gestão democrático da cidade; a perspectiva de autoaplicabilidade de alguns instrumentos; a instauração de perímetros, imóveis e instrumentos destinados a garantir a qualidade urbanística e a preservação da memória do município; a preocupação com a geração de emprego e renda no município. Nesse sentido, o Plano Diretor guarda grande coerência com os eixos definidos durante o processo, mencionados acima (melhoria da qualidade urbana; democratização do acesso à terra para diversas atividades; e criação de um sistema de planejamento e gestão descentralizado e democrático).

O texto revela que o planejamento do município estava à procura de soluções mais globais para a cidade, e não investiu tanto nas AEIS de áreas desocupadas como solução para o problema habitacional, principalmente devido ao diagnóstico de que praticamente não havia mais terras disponíveis no município.



Do ponto de vista do macrozoneamento, a estrutura urbana do município foi redesenhada através da instituição de macrozonas e áreas especiais. Foram também apontados no Plano Diretor Imóveis de Interesse Cultural, Histórico e Paisagístico. Foram definidas quatro macrozonas (Adensável, Não Adensável, Preservação Ambiental Estratégica e Industrial), duas áreas especiais (Área de Preservação Ambiental e Interesse Social), e Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural (ver mapa Macrozoneamento no caderno dessa publicação). Foram estabelecidas diretrizes e regras específicas para as macrozonas e para as áreas especiais de Interesse Social e de Preservação Ambiental. O poder Executivo municipal passou a autorizar a transferência de potencial para essas áreas especiais de Preservação Ambiental.

O Plano Diretor constituiu o Sistema Municipal de Meio Ambiente, composto pelos órgãos competentes da Administração Municipal Direta e/ou Indireta, pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (COMDEMA), e pelo Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUMMA).

No campo da gestão democrática, este plano evoluiu em relação aos anteriores. Foram estabelecidos, como princípio e diretriz da política de desenvolvimento urbano, o acesso dos habitantes à informação em poder dos órgãos públicos, bem como sua participação em um processo contínuo, descentralizado e democrático de gestão urbana.

Com relação aos Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural, foi estabelecida como diretriz a necessidade de ampliar os meios de acesso às informações para fomentar a participação da população no registro da memória da cidade. O Plano Diretor prevê a manifestação do Conselho Municipal de Proteção ao Patrimônio Histórico, Artístico e Cultural, nos casos em que houver ausência de lei municipal para regular as alterações de uso, ocupação, características e transferência de potenciais construtivos desses imóveis.

Com relação ao sistema de planejamento e gestão, o Plano Diretor instituiu um processo descentralizado que passou a contar com a comunidade na definição e na gestão das políticas urbanas. Este sistema funcionaria de forma descentralizada junto aos bairros e ao município como um todo e seria composto por instâncias de gestão descentralizada, por representantes da Administração Pública Municipal Direta e Indireta e pela comunidade, articulados em Conselhos e Fóruns Municipais, notadamente do Orçamento Participativo. Foi prevista consulta pública aos documentos que subsidiaram o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV). A participação popular descentralizada nos bairros é prevista através de instâncias de gerenciamento integrado e de planejamento descentralizado para a elaboração e coordenação da execução integrada de planos, programas e projetos e na elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do Orçamento Anual. Para as futuras revisões do Plano Diretor fica assegurada a participação da sociedade civil com o instituto das audiências públicas.

A Política Municipal de Meio Ambiente deverá abranger as características do município e de suas atividades sociais e econômicas compatibilizan-

do-as com a preservação, a recuperação e a manutenção da qualidade ambiental. Tais objetivos devem ser atingidos através de uma série de ações: gestão ambiental, educação ambiental, sanitária, saneamento ambiental, gerenciamento integrado de resíduos sólidos, fomento de parcerias com entidades associativas não governamentais, e o incremento de sistemas alternativos e não convencionais de coleta, ampliação das áreas permeáveis ou de cobertura vegetal, adequação da Área de Proteção e Recuperação aos Mananciais, recuperação gradativa e controle das áreas de Preservação Permanente, controle da qualidade ambiental das Áreas Especiais de Preservação Ambiental, da vigilância à saúde do trabalhador; implantação progressiva de tecnologias limpas nas frotas de transporte coletivo, visando minimizar os agentes poluidores, estabelecimento de normas e critérios para o controle de ruídos, licenciamento de atividades sociais e econômicas geradoras de impacto ambiental, transporte, penalização aos infratores das normas ambientais, compreendendo a justa indenização e reparação dos danos causados.

O Plano Diretor estabeleceu a possibilidade de Lei Municipal específica estabelecer para os Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural a transferência do potencial construtivo ou de adensamento passível para imóveis inseridos nas macrozonas Adensável ou Industrial.

O uso do solo foi classificado em Residencial, Habitação de Interesse Social e Não Residencial e através de categorias de uso, segundo o grau de incomodidade: não incômodas, incômodas 1 e incômodas 2.

Foram estabelecidos os seguintes instrumentos de política urbana, segundo as regras traçadas pelo Estatuto da Cidade: o parcelamento, a edificação e a utilização compulsória; o IPTU Progressivo no Tempo e a desapropriação do imóvel não cumpridor da função social, caso o proprietário do imóvel não parcele, edifique ou utilize o imóvel que foi notificado por não cumprir a função social da propriedade; o consórcio imobiliário; o Direito de Preempção, não previsto nos Planos Diretores anteriores; a Transferência do Potencial Construtivo; a Outorga Onerosa do Direito de Construir (posteriormente regulamentada pela Lei Municipal nº 2.303, de 22/12/03); e as Operações Urbanas Consorciadas.

Nas áreas de Preservação Ambiental foi previsto o benefício da redução do IPTU dos imóveis recobertos por vegetação de interesse ambiental, proporcional à área preservada. Da mesma forma, para os Imóveis de Interesse Paisagístico, Histórico, Artístico e Cultural, o Plano Diretor estabeleceu a possibilidade de redução do IPTU.

O Plano Diretor estabeleceu também regras específicas e diferenciadas, de acordo com o Estatuto da Cidade, para promover parcelamentos do solo para população de baixa renda.

Para regulamentar alguns instrumentos, o Plano Diretor prevê a edição de leis municipais sobre uso e ocupação do solo, transferência de potencial, instrumentos de política urbana, lei municipal sobre manejo sustentável dos recursos naturais, uso e ocupação do solo, leis sobre preservação, conservação e recuperação do ambiente e recursos naturais.

A partir de 2002 o Plano Diretor estipula o prazo de oito anos para a sua revisão, o dobro do tempo em relação ao Plano Diretor de 1994. Segundo Ronaldo Lacerda, o movimento de luta por moradia acha um erro essa modificação: "Em quatro anos você teria condições de avaliar o que estava certo e errado para mudar, se não conseguirmos criar nenhum tipo de avaliação vão começar as aberturas [de exceções à lei]" [grifo nosso].

## A implantação do Plano Diretor de 2001-2002

Sobre os instrumentos urbanísticos foram editadas algumas leis que possibilitaram sua regulamentação e aplicação, como no caso da Outorga Onerosa e das Operações Urbanas Consorciadas.

Em 2004 foi aprovada a "Operação Urbana Graciosa" (Lei Municipal nº 2.353, de 27/09/04), gerando a desafetação de áreas públicas, a permuta das áreas e alterando parâmetros urbanísticos. O instrumento busca viabilizar a construção do shopping center local, contando com Estudos de Impacto de Vizinhança, segundo relato do Vereador Laércio Soares. Em depoimento, Nailson Elias da Silva, diretor de Desenvolvimento Urbano de Diadema, afirmou que a contrapartida decorrente da autorização de implementação de um shopping center, em 2005, foi de R\$ 2,5 milhões, parte em alterações no sistema viário e parte em dinheiro. Martim Smolka, especialista no tema da venda de potencial construtivo, considerou essa contrapartida baixa no evento, em relação à valorização imobiliária que um empreendimento desse tipo gera aos seus proprietários<sup>10</sup>.

A compreensão e a incorporação destes instrumentos urbanísticos pela população e pelos proprietários de terras em Diadema fica explícita em dois exemplos. Com relação ao Direito de Preempção o atual diretor de planejamento urbano comenta:

"A Prefeitura demarcou as áreas, está no Plano Diretor, mas ainda não foi utilizado. Houve dois casos até agora, terrenos para grandes empreendimentos em que o proprietário fez a carta perguntando se a Prefeitura tinha interesse; como não, ele vendeu para a AMBEV. O Direito de Preempção foi marcado nas áreas livres do município para ter controle de quem vai usar essas áreas". (Fonte: Entrevista com Nailson Elias da Silva em 5 de setembro de 2005).

Com relação ao IPTU Progressivo, dois anos após a aprovação do Plano Diretor a Prefeitura ainda não havia iniciado o processo de notificação dos proprietários de terrenos vagos ou subutilizados. Na visão de Nailson Elias da Silva, mesmo o instrumento não tendo sido aplicado ele já produziu impacto nos terrenos ociosos, gerando uma movimentação maior da terra: "Muitos dos empreendedores foram dar uma função para os terrenos".

Com relação à implementação de um Conselho de Desenvolvimento Urbano, não houve de fato um avanço, e o Conselho não havia sido implementado até 2005, mesmo constando na lei. O município já possuía várias instâncias de participação que incorporam questões relativas ao planejamento territorial como o Conselho do FUMAPIS (Fundo Municipal de

10 Seminário *Solo criado: balanço e perspectivas*, mesa-redonda "A gestão do solo criado", Universidade Mackenzie, 4 de outubro de 2005.

Habitação), o Orçamento Participativo, o Conselho de Meio Ambiente, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, entre outros. Talvez a existência de outros espaços participativos esteja atrapalhando a implementação de um conselho específico para o planejamento e o acompanhamento da implementação do Plano Diretor, mas existe uma forte cobrança por um sistema centralizado de avaliação permanente de sua aplicação. Segundo Ronaldo Lacerda:

"O Conselho de Desenvolvimento Urbano foi uma discussão que não avançou. O período de revisão era curto, tinha um prazo regimental para o Plano Diretor estar protocolado na Câmara, então se discutiu que não dava para aprofundar dois pontos, o Conselho de Desenvolvimento Urbano e também a questão do uso do solo, para mudar essas taxas, do terceiro pavimento [...] mas aí se aprovou o Plano Diretor e não teve mais vontade política, se manteve a mesma LUOS e não se instituiu o Conselho". (Fonte: Entrevista com Ronaldo Lacerda em 25 de setembro de 2005).

Com relação à política habitacional a Prefeitura continua investindo na urbanização de favelas, na reordenação de moradias para criar vias de acesso, no desadensamento e na implantação de infraestrutura.

A grande questão em aberto é o esgotamento das áreas desocupadas disponíveis para a habitação de baixa renda. Hoje o município não tem mais AEIS desocupadas, todas aquelas que estavam demarcadas no Plano Diretor de 2002 já foram ocupadas ou negociadas. Segundo dados de entrevistas, o movimento de luta por moradia está buscando novas áreas em municípios vizinhos, como São Bernardo do Campo. Segundo Nailson Elias da Silva, na Macrozona Adensável é possível construir habitação para famílias de baixa renda cadastradas, mesmo em áreas não marcadas como AEIS.

Sobre o momento atual da cidade, Ronaldo Lacerda faz um comentário que de certa forma resume os desafios e rumos de Diadema:

"Hoje [2005] a cidade tem um crescimento mais organizado. Tanto a classe empresarial, imobiliária, quanto os movimentos têm estabelecido o canto de cada um, estipulou-se uma ordem de ocupação da cidade, mas também temos que ver o problema do crescimento. Precisava ter uma revisão já em 2006, porque a cidade inchou e não tem mais para onde crescer. Não tem mais AEIS e temos demanda do município. O problema é que nessa cidade o que vem de gente morar todo dia é um absurdo. Diadema é a grande menina-dos-olhos. Já foi considerada a cidade de terror; tem brincadeiras que se você quisesse saber se uma pessoa era de Diadema era só olhar para o pé dela; se estivesse sujo de barro, morava lá, fora a violência que foi sempre o carro-chefe deste preconceito. Com as políticas públicas e a organização do movimento isso veio sendo quebrado. Hoje é uma cidade tranqüila para se morar, com uma infraestrutura boa. Mas como todo bom cidadão, temos que querer aprender mais". (Fonte: Entrevista com Ronaldo Lacerda em 25 de setembro de 2005).

Analisando a situação na cidade, percebemos que nos últimos anos existiram alguns impactos positivos no desenvolvimento econômico da cidade – apesar de não termos condições de avaliar com segurança as relações desse processo com o novo Plano Diretor da cidade. Em entrevista com Nailson Elias da Silva, diretor de Desenvolvimento Urbano de Diadema, ele comenta que o desenvolvimento econômico garantiu inclusão territorial nos últimos anos e que este crescimento está ligado ao Plano Diretor.

"Ainda não existem relatórios que analisam isso", mas a Prefeitura possui listas de atividades novas que se instalaram no município. De 2003 a 2005, o desemprego no município caiu de 45 mil desempregados para 30 mil, segundo levantamento do IBGE, que informa que Diadema foi a cidade que teve o maior crescimento de empregos no Estado. Para Nailson, o Plano Diretor possibilitou maior movimentação imobiliária na cidade.

"Acabou-se com o zoneamento e considerou-se grandes áreas, o macrozoneamento [...] não dava mais para congelar e setorizar áreas, tinha pressão dos movimentos e também a pressão da troca de atividades, com uma economia que estava retraindo e indústrias estavam indo embora, mas também tinha a opção do crescimento das atividades de terceirização ou serviços. Instalou-se também na cidade uma nova modalidade de condomínio industrial". (Fonte: Entrevista com Nailson Elias da Silva em 5 de setembro de 2005).

## **Lições aprendidas**

### **Política habitacional, política urbana e preservação ambiental**

A demarcação das AEIS, articulada à priorização da oferta de moradia por parte da Prefeitura na década de 1990, relaciona-se diretamente com o sucesso na preservação das áreas de mananciais. Isso demonstra que uma política habitacional municipal que reconhece e atende à demanda, articulada a uma política urbana que cria instrumentos de acesso à terra, pode estancar o processo de ocupações em áreas de preservação. Isto se torna ainda mais relevante se considerarmos que isso ocorreu em um contexto regional negativo, de aumento das ocupações em áreas de mananciais nos municípios vizinhos.

### **A necessidade de políticas regionais de habitação de interesse social**

No caso de Diadema, enfrenta-se claramente um esgotamento da oferta para habitação de interesse social dentro do território do município. O próprio movimento de luta por moradia vem buscando alternativas em outros municípios. Apesar disso, o Plano Diretor não demonstra uma clara articulação com os processos de planejamento de municípios vizinhos, ou com o Governo do Estado. As dificuldades para esse tipo de ação articulada são muitas, mas de alguma forma eles terão de ser enfrentados, principalmente no caso de Diadema, devido à falta de terra para acolher o aumento da população.

### **A necessidade permanente de capacitação**

Vimos que em Diadema a participação da sociedade civil na formulação e na implementação da política urbana atravessou décadas; ainda assim, mesmo quando o conhecimento a respeito dos conteúdos dos instrumentos urbanísticos parecia incorporado, por vezes revelou-se precário e aquém do esperado. O mesmo ocorreu com o corpo técnico da Prefeitura e vereadores. Isso demonstra que o planejamento participativo é um processo de longo prazo, que necessita de investimento constante na capacitação e linguagens compatíveis.

### **O Plano Diretor na Câmara dos Vereadores**

A história recente do planejamento em Diadema demonstra como a pressão popular pode influenciar a atuação da Câmara de Vereadores; muitas vezes é apenas a pressão popular o elemento que pode garantir que instrumentos de democratização do acesso à terra sejam efetivamente implementados.

### **Regulação urbanística e qualidade urbana**

O instrumento das AEIS, por si só, mesmo tendo sido capaz de aumentar o acesso à terra em Diadema, não foi capaz de garantir qualidade urbanística aos empreendimentos. Em alguns casos foram construídos projetos de alta qualidade, em outros, o padrão de autoconstrução periférica foi praticamente reproduzido. Mesmo os movimentos organizados de luta por moradia nem sempre são capazes de garantir empreendimentos com boa qualidade urbanística. O enfoque do acesso e direito à terra em Diadema voltou-se, principalmente, à disponibilização de infraestrutura urbana e à garantia da permanência nos assentamentos instituídos. O uso intenso da autoconstrução sem orientação técnica adequada e a irregularidade das edificações foram combatidas de forma pouco expressiva. A insatisfação com a qualidade urbana resultante foi incorporada ao debate do Plano Diretor de 2002, demonstrando que os exemplos bem-sucedidos experimentados em AEIS possibilitavam espaços de melhor qualidade, estabelecendo o contraponto com as áreas autoconstruídas, com lotes individuais e pouca área livre. Este reconhecimento do movimento de luta por moradia demorou a ocorrer. É um aprendizado importante a ser conquistado em outros municípios, encurtando o caminho na busca de soluções diferenciadas.

### **O risco da sobrecarga de espaços de participação**

Temos presenciado nos últimos anos uma grande profusão de espaços de participação nos municípios: conselhos, câmaras, comissões, fóruns, conferências, Orçamento Participativo. A dificuldade de implementar um Conselho de Desenvolvimento Urbano em Diadema está possivelmente relacionada ao excesso desses espaços, pois isso significa disputar espaço na agenda das lideranças e técnicos, e entrar em conflito com atribuições de outros conselhos e espaços de participação já tradicionais.

## Referências bibliográficas

- BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N. e AKEMI, Y. "A revisão do Plano Diretor de Diadema: a construção de um processo participativo". *Espaço & Debates: Revista de Estudos Regionais e Urbanos* 42. ANPUR: São Paulo, 2001.
- BISILLIAT, Jeanne. *Lá onde os rios refluem: Diadema: 20 anos de democracia e poder local*. São Paulo: Editora Perseu Abramo, 2004.
- HEREDA, J.; NAGAI, S. S. K.; KLINK, J. e BALTRUSIS, N. "O Impacto das AEIS no mercado imobiliário de Diadema". In: ROLNIK, R. e CYMBALISTA, R. (orgs.). *Instrumentos urbanísticos contra a exclusão social*. Revista Pólis 37, São Paulo, 1997.
- LINCOLN INSTITUTE OF LAND POLICY, INSTITUTO PÓLIS e FAU-MACKENZIE. Seminário *Solo criado: balanço e perspectivas*, mesa-redonda *A gestão do solo criado*, Universidade Mackenzie, 4 de outubro de 2005.
- MOURAD, Laila Nazem. *Democratização do acesso à terra em Diadema*. Dissertação (Mestrado), Pontifícia Universidade Católica de Campinas, São Paulo, 2000.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. Folder *Revisão do Plano Diretor*, 2001.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE DIADEMA. Secretaria de Desenvolvimento Urbano. *Legislação Urbana: Plano Diretor e Lei de Uso e Ocupação do Solo*. Cadernos de Habitação nº 2, Diadema, 1996.
- TSUKUMO, Isadora Tami Lemos. *Produção de Habitação em Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS): o caso do município de Diadema – SP*. Trabalho Final de Graduação, FAU-USP, São Paulo, 2002.
- Vídeo para discussão do Plano Diretor de Diadema – PMD, setembro de 2001.

## Legislação

- Decreto Executivo nº 3.767/1989, que regulamentava a Lei nº 975/1988 sobre Concessão de Direito Real de Uso.
- Lei de Cadastro para Habitação de Interesse Social (Lei nº 1.357/1994).
- Lei Municipal nº 819/1985.
- Lei Municipal nº 975/1988.
- Lei Ordinária nº 113, de 04/09/1962.
- Lei Ordinária nº 468, de 14/09/1973.
- Plano Diretor de Diadema, Lei Complementar nº 161, de 2 de agosto de 2002.

## Endereços eletrônicos

- Câmara dos Vereadores de Diadema, [www.cmdiadema.sp.gov.br](http://www.cmdiadema.sp.gov.br), nos meses de julho a setembro de 2005.
- Prefeitura Municipal de Diadema, [www.diademasp.gov.br](http://www.diademasp.gov.br), nos meses de julho a setembro de 2005.

## Entrevistas realizadas

Ronaldo Lacerda, presidente dos núcleos habitacionais – região Leste de Diadema; Vereador Laércio Soares do PC do B, realizada no dia 12 de setembro de 2005 na Câmara dos Vereadores do Município; Nailson Elias da Silva, diretor de Desenvolvimento Urbano de Diadema, realizada em 5 de setembro de 2005; Nelson Baltrusis, doutor em Estruturas Ambientais Urbanas pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da USP, em 6 de setembro de 2005; Dra. Patrícia Ferraz, registradora de Diadema, diretora de Urbanismo e Regularização Fundiária do IRIB – Instituto de Registro Imobiliário do Brasil e da ANOREG/BR – Associação de Notários e Registradores do Brasil, no dia 8 de setembro de 2005; Maria Aparecida Tijiwa, movimento de luta por moradia de Diadema, realizada no dia 25 de setembro de 2005.



# Plano Diretor de Franca, São Paulo

Lei Complementar nº 050, de 17 de janeiro de 2003



## Gisela Cunha Viana Leonelli

Arquiteta urbanista pela EESC-USP, mestre em Urbanismo pela PUCAMP e em Engenharia Ambiental pela EESC-USP, doutoranda em Arquitetura e Urbanismo na EESC-USP. Consultora do Instituto Pólis desde 2001.

## Tomás Moreira

Arquiteto urbanista pela PUCAMP; Ph.D. em Estudos Urbanos pela Université du Québec à Montréal, Canadá; mestre em Ciências Aplicadas - Habitat & Desenvolvimento pela Université Catholique de Louvain, Bélgica; professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Urbana da PUC-PR.

## Weber Sutti

Arquiteto urbanista pela FAU-USP, consultor da UNESCO para o fortalecimento institucional do IPHAN. Trabalhou entre 2006 e 2007 como chefe de gabinete da Secretaria Nacional de Programas Urbanos do Ministério das Cidades; e de 2001 a 2005 no Instituto Pólis.

Franca está localizada no extremo nordeste do Estado de São Paulo situada na antiga rota terrestre que ligava o litoral brasileiro a Goiás. Franca surgiu no início do século XIX e nesta época se destacou na região pelo comércio do sal<sup>1</sup> e a criação de animais. Quando os emboabas passaram a migrar para São Paulo, após o esgotamento das minas de Ouro Preto, foi se consolidando com um crescimento lento, baseado principalmente na exploração agropastoril e no comércio.

Somente após a chegada do café<sup>2</sup> na região, a partir da metade do século XIX, e da construção dos ramais da Cia. Mogiana de Estradas de Ferro, em 1886, que a zona urbana começou a se expandir. Neste período os grandes proprietários rurais e o poder político na cidade se misturam com frequência na garantia dos interesses oligárquicos (MOLINARI, 2006:6).

A indústria de calçados e o couro começam a ganhar importância na cidade em 1910, quando é inaugurada a Jaguar, a primeira fábrica de calçados seriados na região. Esta produção cresce na Primeira Guerra Mundial com grande demanda para o couro e calçados. Com a crise de 1929, o café perde o protagonismo e o capital acumulado com sua produção propicia um crescimento da indústria do calçados e da pecuária. Desse modo, na década de 1930 ocorre uma segunda decolagem da indústria calçadista e de couro, destacando-se, principalmente, as indústrias Spessoto (Pedro Spessoto), Palermo (João Palermo), Mello (Antônio Lopes de Mello) e Samello (Miguel Sábio de Mello e Honório). Nos anos 1950 ocorre a decolagem final da indústria de calçados. Houve financiamento a algumas fábricas por meio do Banco do Brasil, reequipamento industrial, elevação da produção e investimentos em lançamento de novos modelos.

1 O sal foi o principal produto da região até 1870, quando a abertura do rio Paraguai para o comércio da Coroa criou novos fluxos para o produto, diminuindo consideravelmente a importância de Franca neste comércio.

2 Franca nunca foi um dos maiores produtores de café devido à formação do seu solo, mas sua produção foi suficiente para o estabelecimento de uma rica aristocracia agrária.

Nesta época também o poder político da cidade começa a ter polarizações entre a elite industrial e os proprietários de terra, pois ambos os grupos buscavam consolidar-se como poderes políticos hegemônicos e produtores do território.

Nos anos 1960 Franca possuía uma população de 68.027 habitantes e um quadro de grande déficit no atendimento de serviços urbanos: 20% das casas não tinham abastecimento de água, 44% não tinham sistema de esgoto, somente 50% das ruas eram pavimentadas e 38% dos domicílios não tinham coleta de lixo.

Este quadro só foi revertido nos fins dos anos 1980, com forte investimento da SABESP (Companhia Estadual de Saneamento) e do poder público municipal, acompanhando os ciclos da indústria calçadista, base da economia da cidade, e grande responsável pelas receitas do município.

Nos anos 1990, com o Plano Collor (abertura para as importações) e com o Plano Real (valorização do real perante o dólar), a economia de Franca sofreu um duro golpe: guerra fiscal, queda de produção e de empregos e suspensão de financiamentos nos bancos. O número de postos de trabalhos diminuiu consideravelmente, assim como a produção de calçados, que foi acompanhada pela precarização das condições de trabalho e a falta de investimento na economia e na manutenção do município. Dados do Sindifranca indicam que o número de funcionários diretos na indústria de calçados de Franca caiu de 30 mil em 1989 para um pouco mais de 15 mil em 1999.

As elites políticas tradicionais, que sempre se revezaram no poder no município, não apresentaram alternativa aos novos desafios da conjuntura econômica. Ao mesmo tempo, foi se consolidando no município uma nova liderança política, que se colocava como alternativa às políticas tradicionais, evocando a ética na política e a participação popular. Segundo Jefferson William Ribeiro, chefe de governo do município (2001-2004), o desgaste político dos grupos tradicionais foi o fator que possibilitou a primeira eleição de Gilmar Dominicci, do Partido dos Trabalhadores (PT), em Franca.

A participação popular no município era muito tímida, segundo membros do antigo governo, até a eleição de Gilmar Dominicci – a participação popular foi o carro-chefe da proposta do governo eleito. A partir de então se buscou uma estrutura de participação com o Orçamento Participativo, Conselhos Gestores e fortalecimento dos Centros Comunitários. No início do processo do Plano Diretor em 1998 existia, portanto, uma estrutura de participação em construção, com o Orçamento Participativo em seu segundo ano.

O Plano Diretor entrou em pauta no município de Franca com a eleição de Gilmar Dominicci em 1996, que contava com apoio do Secretário de Planejamento Mauro Ferreira, que tinha um envolvimento histórico com o movimento pela Reforma Urbana e acompanhou de perto as suas articulações, o que sem dúvida contribuiu muito para a viabilização deste projeto. Pela primeira vez havia sido eleita na cidade uma liderança popular, o que gerava expectativa e apreensão.

O governo não foi eleito com a maioria da Câmara e não conseguia acessar os meios de comunicação da cidade que, geralmente, pertenciam à oposição. O momento econômico era extremamente delicado e a estrutura social sofria com a queda da indústria calçadista.

A média anual de investimentos desde 1997 não tem ultrapassado 4% do orçamento e vem se reduzindo a cada ano, em função do ajuste fiscal exigido pela chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (FERREIRA, 2005:2), o que se agrava se considerarmos que Franca tem tido um crescimento demográfico acima da média no Estado de São Paulo nas últimas décadas.

**Tabela 1. Evolução da população 1991-2004 e população urbana 2000**

Município	População total - 1991	População total - 2000	População total - 2004	Taxa geom. de cresc. anual (1991-2000) %	Taxa geom. de cresc. anual (2000-2004) %	População urbana
Cristais Paulista (SP)	5.598	6.579	7.056	1,81	1,77	3.898
<b>Franca (SP)</b>	<b>233.098</b>	<b>287.737</b>	<b>315.770</b>	<b>2,37</b>	<b>2,35</b>	<b>282.203</b>
Itirapuã (SP)	5.043	5.412	5.601	0,79	0,86	4.312
Jeriquara (SP)	3.249	3.280	3.296	0,11	0,12	2.510
Patrocínio Paulista (SP)	9.715	11.416	12.289	1,81	1,86	8.606
Pedregulho (SP)	13.786	14.994	15.643	0,94	1,06	10.909
Restinga (SP)	4.407	5.584	6.188	2,67	2,60	4.142
Ribeirão Corrente (SP)	3.229	3.881	4.216	2,06	2,09	2.939
Rifaina (SP)	2.892	3.325	3.545	1,56	1,61	2.866
São José da Bela Vista (SP)	7.119	8.075	8.565	1,41	1,48	6.967
Ribeirão Preto (SP)	431.225	504.923	542.912	1,77	1,83	502.760
São Paulo (SP)	9.649.519	10.434.252	10.838.581	0,87	0,95	9.813.187

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil e censos do IBGE (1991 e 2000).

Quanto à desigualdade social em Franca, ela se explicita principalmente pelos indicadores de renda e de educação do município. A distribuição de renda piorou na última década, o Índice Gini passou de 0,46 em 1991 para 0,51 em 2000<sup>3</sup>, e a porcentagem de renda apropriada por faixa de população explicita estes dados (tabela 2). Da mesma forma, no IPRS de 2002 (Índice Paulista de Responsabilidade Social) Franca apresentou indicadores de riqueza e escolaridade abaixo de média estadual, ocupando a 542<sup>a</sup> colocação quanto à escolaridade (663 municípios). Outro grave fator é a precariedade de acesso a inúmeros bairros da periferia, o que dificulta que muitos moradores tenham acesso aos serviços e ao comércio da cidade.

No contexto regional, Franca destaca-se como pólo de comércio e serviços para as regiões sob sua influência imediata, que compreendem os municípios que se formaram por sucessivos desmembramentos de seu território<sup>4</sup>. No entanto, não concorre com Ribeirão Preto, que se destaca como pólo regional do Oeste Paulista.

3 Índice de Gini – medida do grau de concentração de uma distribuição cujo valor varia de zero (perfeita igualdade) até 1 (a desigualdade máxima).

4 Exceção para o município de Batatais, que, pela proximidade geográfica e meios de acesso, possui maior relação com Ribeirão Preto, grande pólo regional do interior paulista. Informações baseadas nos depoimentos e nos estudos do PDDI e [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br).

**Tabela 2. Porcentagem da Renda Apropriada por Extratos da População de Franca, 1991 e 2000**

População	1991	2000
20% mais pobres	5,1	4,4
40% mais pobres	14,5	12,7
60% mais pobres	27,9	24,8
80% mais pobres	47,5	42,9
20% mais ricos	52,5	57,1

Fonte: Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil.

**Tabela 3. Municípios da Microrregião Franca, Ribeirão Preto e Capital**

Município	Área (km <sup>2</sup> )	Densidade demográfica 2000	Distância à capital (km)
Cristais Paulista (SP)	387,80	16,90	359,34
<b>Franca (SP)</b>	<b>609,00</b>	<b>471,90</b>	<b>343,52</b>
Itirapuã (SP)	161,90	33,60	328,55
Jeriquara (SP)	141,40	23,20	372,86
Patrocínio Paulista (SP)	601,70	19,00	330,02
Pedregulho (SP)	702,70	21,30	375,83
Restinga (SP)	246,30	22,60	338,67
Ribeirão Corrente (SP)	148,90	26,10	357,25
Rifaina (SP)	172,10	19,30	393,67
São José da Bela Vista (SP)	277,70	29,00	344,25
Ribeirão Preto (SP)	652,20	774,30	289,67
São Paulo (SP)	1.528,50	6.808,10	0,00

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil.

### Conjuntura política do município

De acordo com as entrevistas realizadas, atualmente os atores sociais mais influentes na vida pública do município de Franca são a Igreja Católica, a Maçonaria, a ACIF (Associação Comercial e Industrial de Franca), representando uma parte do empresariado industrial, dos comerciantes do centro e dos empreendedores imobiliários, os pastores evangélicos e o sindicato dos sapateiros (acompanhando a força da indústria e suas crises).

Os vereadores da cidade, segundo os entrevistados, não apresentam preocupação com o aprofundamento técnico das leis, muito menos com a construção de um projeto para a cidade. A representação política, em geral, serve como um espaço de projeção e negociação com os poderes econômicos vigentes<sup>5</sup>. Ao longo da história do município esta relação não foi diferente, variando apenas os setores que estavam na hegemonia: *grosso modo*, até o começo do século XX os grandes proprietários rurais;

5 Condição assumida pelos loteadores em entrevista realizada para o estudo, o único partido não entrevistado foi o Partido dos Trabalhadores.

depois deles, os industriais; e hoje, os empreendedores imobiliários. Não raro os vereadores são associados à figura do loteador. Já na composição partidária é comum uma alternância dos mesmos grupos no poder e a constante troca de legenda pela maioria dos políticos.

Por fim, fica claro que o poder político no município de Franca, com raras exceções, mantém vínculos próximos com o poder econômico desde a configuração da cidade, sendo um instrumento de consolidação de seus interesses.

### Gestão urbanística no município

Até o início da década de 1970, o município de Franca não dispunha de legislação específica de uso e ocupação do solo. Em 1969, a Lei Orgânica dos Municípios<sup>6</sup> estabelece em seu art. 1º que “nenhum auxílio financeiro ou empréstimo será concedido pelo Estado ao Município que, até 31 de dezembro de 1971, não tiver seu programa de ações baseados em um Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado”. Induzido por essa imposição, o município de Franca aprovou o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI) de Franca, em 1971, mas que teve os trabalhos iniciados em 1967, anterior a lei orgânica de 1969 (FERREIRA, 2008).

Para o trabalho, foi contratado o Grupo de Planejamento Integrado<sup>7</sup>. O Grupo de Planejamento Integrado realizou o primeiro grande trabalho técnico sobre o território de Franca. O PDDI alertou pela primeira vez sobre a necessidade de conter a expansão horizontal do município, associando-se o grave problema das voçorocas de Franca com sua expansão urbana<sup>8</sup>, e apontando a necessidade de adensamento das áreas já urbanizadas. O PDDI propunha a separação dos usos industrial e residencial, e além disso, colocava como prioridade a elaboração de um Plano de Ação Municipal que visasse à integração dos vários setores que atuam no governo. Aprovado em 27 de dezembro de 1971, sofreu no entanto uma modificação estrutural que descaracterizou a proposta em seu cerne. A alteração foi com relação à definição do perímetro urbano. Ao contrário das definições tradicionais de perímetro urbano, o PDDI de 1971 definiu a categoria de “perímetro urbano flexível”, significando a possibilidade automática de parcelamento para fins urbanos de qualquer loteamentos que distasse até dois quilômetros da mancha urbana preexistente. Na prática, o município renunciou a qualquer possibilidade de controlar a expansão da mancha urbana, atendendo assim aos desejos dos empreendedores imobiliários. Uma das conseqüências dessa flexibilidade de tratamento do perímetro urbano é a excessiva expansão horizontal. Segundo o ex-Secretário de Planejamento do município, a consolidação urbana da cidade teve um lado perverso:

“(...) sua forma de ocupação espacial resultou num processo predatório, extensivo e de baixas densidades, onde cerca de 35 mil lotes, que representam mais de 30% dos imóveis cadastrados na Prefeitura, permanecem vazios, onerando a infraestrutura urbana e os serviços públicos em geral, requerendo uma política urbana que supere os desafios de um desenvolvimento harmônico e sustentável”<sup>9</sup>.

6 Lei complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969.

7 Professores Aziz Ab' Saber e Maria Adélia A. de Souza. Ver Franca, 1969.

8 Para aprofundamento do tratamento das voçorocas de Franca no PDD 71, ver CHIQUITO, 2006.

9 Segundo a Pesquisa de Gestão Integrada no Município de Franca (FELDMAN, 2003), dos 503 quilômetros quadrados de áreas urbanas de Franca, cerca de 94 quilômetros quadrados encontravam-se vazios em 2002.

Ver mapa Expansão urbana no caderno de mapas dessa publicação.

**Tabela 4. Área de loteamentos aprovados por década**

Período de Aprovação dos Loteamentos	Área (m <sup>2</sup> )		
	Valor Absoluto	%	
		Quinquênios	Décadas
Anteriores a 1976	9.942.704	19,72	19,72
1976 a 1980	13.596.511	26,97	26,97
1981 a 1985	10.619.266	21,07	29,92
1986 a 1990	4.461.031	8,85	
1991 a 1995	5.685.348	11,28	19,09
1996 a 1999	3.938.274	7,81	
2000	987.461	1,95	4,26
2001	1.166.342	2,31	
Total em área	50.396.936	100	100

Fonte: Pesquisa Políticas Públicas FAPESP – Programas de Gestão Integrada em Franca. Feldman, 2003.

A integração da gestão municipal, prevista no PDDI, na verdade nunca se efetivou, mantendo-se a lógica de trabalho isolado entre as diversas Secretarias. No entanto, Mauro Ferreira destaca:

“(…) outro aspecto importante a considerar é que o processo de elaboração do Plano permitiu constituir e consolidar uma estrutura permanente de planejamento na administração municipal bem como capacitar um corpo técnico e burocrático qualificado para a administração pública” (FERREIRA, 2008:15).

A principal proposta implementada do PDDI foi a criação do Distrito Industrial na região sudoeste da cidade concluído em 1985. As obras começaram ainda na década de 1970 e, para sua conclusão, foi criada a DINFRA S.A. (Distritos Industriais de Franca).

O trabalho de Ferreira (2008) demonstra que vários aspectos e propostas do PDDI foram incorporados e implementados em gestões subsequentes. Além do Distrito Industrial, destacam-se: a pedestrianização do centro, a ampliação do sistema viário determinando eixos de ocupação e expansão urbana, bem como a implantação de parques nas áreas ambientalmente frágeis devido à existência de voçorocas.

“Outro aspecto importante a considerar é que o processo de elaboração do Plano permitiu constituir e consolidar uma estrutura permanente de planejamento na administração municipal bem como capacitar um corpo técnico e burocrático qualificado para a administração pública” (FERREIRA, 2008:15).

Em 1990, seguindo o estabelecido pela Constituição, foi aprovada a Lei Orgânica do Município, que evoca a função social da propriedade e atrela a sua aplicação ao Plano Diretor, a ser elaborado com participação popular e revisto a cada cinco anos. Além disso, a Lei Orgânica instituiu a separação entre o direito de propriedade do direito de construir<sup>10</sup>.

10 Os arts. 162 a 178 tratam da política urbana e habitacional. Vale ressaltar que a LOM foi aprovada onze anos antes do Estatuto da Cidade, marco federal para muitas das questões já tratadas pela lei.

Até 1996, os órgãos responsáveis pelo planejamento e pela aplicação das legislações urbanísticas eram a Secretaria Municipal de Planejamento (tendo como função a aprovação de plantas particulares), a Secretaria Municipal de Obras (responsável pela execução das obras públicas) e a PROHAB – Empresa Municipal de Habitação (responsável pela política habitacional do município), além da EMDEF – Empresa Municipal de Desenvolvimento de Franca (responsável pela aprovação dos loteamentos) e a DINFRA (que, após a conclusão do distrito industrial, ficou responsável pelo serviço de coleta de lixo, entre outras funções).

O Plano Diretor do Município de Franca começou a ser elaborado no início da gestão de Gilmar Dominicci, primeira gestão da administração do PT na cidade, sob a iniciativa e coordenação direta do arquiteto Mauro Ferreira, Secretário Municipal de Planejamento da cidade. No primeiro mês de gestão, em 1997, o Plano Diretor já estava na pauta do governo. Para o ex-Secretário de Planejamento Mauro Ferreira, o grande desafio do primeiro ano de governo era resgatar a capacidade de planejamento na Prefeitura. A Secretaria de Planejamento tinha sobretudo como função a aprovação de plantas particulares. Em toda a Prefeitura, existiam apenas três engenheiros e quatro arquitetos, locados entre as Secretarias de Planejamento e Obras e a empresa de habitação do município. Para aparelhamento do corpo técnico, foi preciso a realização de concursos: além dos cargos de confiança, foram contratados quinze técnicos entre arquitetos e engenheiros. Foi também implantada a informatização da Secretaria de Planejamento. O novo quadro de funcionários teve como objetivo resgatar o papel de gestão urbana da Secretaria, entretanto o número de funcionários designados para acompanhar o Plano Diretor foi restrito. Segundo Cecília Fuentes, arquiteta concursada, além desta característica, o processo de elaboração do Plano Diretor teve pouca participação dos técnicos da Prefeitura, sendo conduzido prioritariamente pelo Secretário Mauro Ferreira e por assessorias contratadas.

Para assessorar a elaboração do Plano Diretor, firmou-se um convênio técnico com o Departamento de Arquitetura e Urbanismo da Escola de Engenharia de São Carlos – USP-SC, sob a coordenação da Profa. Dra. Sarah Feldman. Para subsidiar a elaboração do Plano Diretor e auxiliar na gestão urbana, além desta, foram contratados o IPT e a USP-SP. O primeiro foi responsável pelo diagnóstico das voçorocas, mapeando os riscos de ocupação para cada região da cidade. A USP-SP ficou a cargo do estudo de macrodrenagem dos três principais cursos d'água do município<sup>11</sup>, e, sob a coordenação da Profa. Dra. Sarah Feldman e do Prof. Dr. Nabil Banduki, a Escola de Engenharia de São Carlos (EESC-USP) assessorou a elaboração do Plano Diretor.

Não foi possível obter informações com relação aos recursos financeiros, os dados e mapeamentos técnicos a respeito do município, disponíveis para a elaboração do Plano Diretor. O papel das assessorias foi técnico, tanto no que diz respeito às contratações específicas para levantamento de dados (IPT e USP-SP) como no acompanhamento metodológico com

11 Franca está estruturada sobre três colinas interligadas por avenidas marginais resultantes do Plano Diretor de 1972, quando os córregos foram encapsulados, resultando em mais de seis quilômetros de córregos canalizados.

relação à elaboração do Plano Diretor. Quanto à metodologia para construção e realização do processo participativo, não houve envolvimento das assessorias, ficando a cargo da Secretaria de Planejamento a definição do envolvimento da sociedade civil no processo. Não foi adotada uma metodologia participativa, tampouco os canais e as formas de participação social foram previstos anteriormente à elaboração do Plano Diretor. A participação ocorreu fundamentalmente para divulgação e entendimento do Plano, após estarem definidas suas diretrizes fundamentais. De acordo com as entrevistas, as atividades a serem executadas em cada etapa não foram suficientemente detalhadas para o estabelecimento de um plano de trabalho. Em face disso houve dificuldades em identificar seus tempos de execução.

As diretrizes da participação nos processos de elaboração de Planos Diretores, bem como as metodologias e experiências de processos participativos na construção destes estavam em construção em 1998 e a Campanha Nacional dos Planos Diretores inicia-se quatro anos mais tarde.

## Diagnóstico técnico

O diagnóstico técnico da cidade foi focado em uma leitura física do território e elaborado pela Secretaria de Planejamento, com momentos de interlocução com outras Secretarias e com a assessoria técnica contratada.

Identificou-se que a cidade apresentava uma cobertura bastante adequada de infraestrutura, e não tinha situações de precariedade nos assentamentos habitacionais, como favelas ou cortiços. A questão habitacional relacionava-se principalmente com a moradia pobre em áreas periféricas, impulsionada pela flexibilidade nas normas de parcelamento do solo. Foram identificados alguns problemas principais na cidade:

- área urbana excessivamente espraiada, relacionada ao perímetro urbano flexível, que permitia a permanente abertura de loteamentos periféricos; e
- os processos de erosão da cidade (voçorocas), agravados pela expansão da cidade.

Apresentava também a definição de eixos para o Plano Diretor: controle da expansão urbana, incentivo para a ocupação dos vazios urbanos<sup>12</sup>, do monitoramento dos processos erosivos, bem como da acessibilidade precária e gestão setorizada da administração municipal. Esses eixos foram resultantes tanto do diagnóstico técnico, elaborado na primeira etapa, quanto dos diagnósticos das voçorocas e dos estudos de macrodrenagem para o município de Franca. Os primeiros três eixos foram também os prioritários para o PDDI de 1971.

## Processo de elaboração do Plano Diretor

A construção da proposta do Plano Diretor e a discussão dos instrumentos da reforma urbana que seriam adequados ao Plano Diretor de Franca foram executadas pela coordenação técnica e pela assessoria contratada.

12 Segundo Ferreira (2005), em um universo de 115 mil imóveis cadastrados, foram identificados 38 mil imóveis vazios.



A discussão sobre a necessidade de utilização dos vazios urbanos e da contenção do perímetro urbano proporcionou a proposta de um macrozoneamento pautado nas condições ambientais e que a aplicação de parcelamento e edificação compulsórios em áreas infraestruturadas fosse incorporado e aceito pela sociedade civil. Essa discussão foi realizada por intermédio de plenárias temáticas a partir do entendimento do "custo-cidade". Esta era uma forma de sensibilização em que se procurava explicar a relação entre o custo de manutenção da infraestrutura urbana e dos equipamentos públicos em uma malha urbana não planejada e de constante reprodução (ver mapa Macrozoneamento no caderno de mapas ao final dessa publicação).

O projeto tramitou nas comissões internas da Câmara de Vereadores por quase dois anos, até ser rejeitado sem qualquer discussão em 2000, sem que o governo tivesse se empenhado em ampliar sua base de apoio ou discutí-lo com a Câmara.

### A redação do Projeto de Lei

Essa etapa foi empreendida sobretudo pela coordenação técnica do Plano Diretor, sendo seu texto concluído pelo governo em 1998. Foram realizados debates internos na Prefeitura e audiências públicas em bairros e com entidades da sociedade civil, para a discussão da proposta. Após essa rodada de participação, o Projeto de Lei foi encaminhado à Câmara Municipal.

O Projeto de Lei enviado à Câmara em 1998 já continha o princípio da função social da propriedade urbana, a incidência do IPTU Progressivo e a proposta do sistema de gestão integrado, incorporando alguns fundamentos da Reforma Urbana, anteriormente à aprovação do Estatuto da Cidade. Na mesma concepção, a elaboração do macrozoneamento<sup>13</sup>, que considera a fixação do perímetro urbano, antes flexível, bem como determina áreas urbanizáveis considerando as fragilidades ambientais e as disponibilidades de infraestrutura, que definem a política de inclusão territorial.

Fundamentalmente, foram três os principais instrumentos que nortearam o Plano Diretor de Franca: instauração de Parcelamento e Edificação Compulsória; IPTU Progressivo; o Macrozoneamento; e Planos de Gestão Integrada.

O Plano Diretor de Franca preza pela objetividade, qualidade expressa tanto em sua estrutura sintética quanto na definição de objetivos e eixos estratégicos. O texto do Projeto de Lei é iniciado definindo a função social da propriedade, compreendida "como direito de acesso de todo cidadão às condições básicas de vida". Para cumprimento da função social, é determinado que a propriedade urbana em Franca deve atender os seguintes requisitos mínimos:

- aproveitamento e utilização para atividades de interesse urbano, em intensidade compatível com a capacidade de atendimento dos equipamentos e serviços públicos;
- aproveitamento e utilização compatíveis com a preservação da qualidade ambiental;

13 Foram criados quatro tipos de macrozoneamento: ocupação urbana preferencial, ocupação urbana restrita, expansão urbana e ocupação rural. Ver mapa Macrozoneamento no caderno de mapas dessa publicação.

- aproveitamento e utilização compatíveis com a segurança e bem-estar de seus usuários e propriedades vizinhas.

Os eixos estratégicos do Plano Diretor de Franca são apresentados no Projeto de Lei fundamentalmente nos seguintes aspectos:

- na ordenação do território do município definindo vetores de expansão e adensamento, estabelecendo limites da área urbana e rural e condicionando o uso e a ocupação do solo à proteção do meio ambiente;

- na redução dos custos de urbanização, otimizando investimentos públicos e privilegiando o interesse coletivo;

- na promoção da diversidade de usos e atividades compatíveis com uso residencial, evitando a segregação funcional;

- na definição de um sistema viário estrutural a fim de garantir um sistema de circulação fluido e eficiente;

- nos programas de gestão integrada junto com a definição de projetos estratégicos de melhorias das condições urbanas.

No Projeto de Lei fica claro que a ênfase dada é para a política de ordenamento físico-territorial, bem como para sua implementação e gestão. Esta abordagem foi definida *a priori* ao processo de elaboração do Plano Diretor pela coordenação técnica e pela assessoria em urbanismo.

Os instrumentos propostos subdividem-se em três grupos: os de caráter institucional, os de caráter urbanístico e os tributários. Os de caráter institucional compõem-se pelo Sistema Municipal de Planejamento e pelo Conselho de Gestão Orçamentária Participativa, cujas atribuições e organização interna deverão ser definidas por leis específicas do Executivo. Os instrumentos de caráter urbanístico apresentados são inovadores para o município e vão ao encontro da busca por uma transformação maior do espaço urbano, visto o foco dado a ele e comprovada nas discussões com os atores entrevistados.

### **Parâmetros para o cumprimento da função social da propriedade**

Os instrumentos de utilização, edificação e parcelamento compulsórios serão incididos somente na Macrozona de Ocupação Preferencial<sup>14</sup>, somente para imóveis com área maior que 400 m<sup>2</sup>, que não seja única propriedade do titular e em período superior a dois anos. Para imóveis com áreas inferiores a 10 mil m<sup>2</sup>, há a possibilidade de edificação ou parcelamento com edificação compulsórios (é facultativa a edificação direta, sem parcelamento). Para imóveis com área superior a 5 mil m<sup>2</sup> destinados a uso não residencial, também há a possibilidade de edificação compulsória, sem a etapa do parcelamento. Considerou-se como subutilizado ou não utilizado o lote ou gleba incluídos na Macrozona de Ocupação Preferencial quando o parcelamento, edificação ou utilização não atinjam coeficiente de aproveitamento mínimo de 10% do máximo permitido<sup>15</sup>.

Os demais instrumentos propostos são de regulação do espaço constituído e de promoção para a iniciativa privada. Na composição dos instrumentos, o que há de inovador no Plano Diretor são os Programas de Gestão Integrada: Centro, Lazer e Turismo, Pólo Econômico, Pólo de Espaços

14 São as áreas com condições geomorfológicas e ambientais propícias a urbanização, dotadas de infra-estrutura, no mínimo atendidas pelas redes de água potável, esgotamento sanitário e energia elétrica.

15 O coeficiente de aproveitamento máximo por lote não poderá ultrapassar quatro vezes a área do terreno.

Coletivos, e Expansão Urbana. Contudo, essa proposta é preferencialmente relativa à integração da administração municipal. Apesar da indicação da necessidade da relação com atores da sociedade civil, não há sistemas institucionalizados para tal procedimento.

Tratava-se de um plano precursor quanto à incorporação dos princípios da Reforma Urbana, em um momento em que discussões a respeito da função social da propriedade e dos instrumentos urbanísticos de enfrentamento de desigualdades estavam bastante concentrados nos grandes centros urbanos. O fato de Franca, cidade média do interior paulista, elaborar seu Plano Diretor tendo como princípio norteador a função social da cidade e da propriedade, nos anos de 1997 e 1998, quatro anos antes da aprovação do Estatuto da Cidade, é um ponto a ser ressaltado.

Não houve a participação da sociedade na etapa de diagnóstico e definição dos eixos do Plano Diretor de Franca<sup>16</sup>. Esse entendimento é visto de forma crítica, inclusive pelo próprio Secretário de Planejamento à época, Mauro Ferreira. Assim como ele, uma arquiteta da Prefeitura registra que havia discussão pública de sensibilização, mas que a participação era muito pequena. Quanto ao material de divulgação, houve material disponibilizado na internet e uma cartilha com as propostas do Plano Diretor, após a finalização da proposta inicial. No entanto, estas estratégias de divulgação foram insuficientes, segundo a arquiteta. Segundo ela, "hoje, se fala mais do Plano Diretor do que durante o processo de elaboração. Deveria haver uma equipe só para fazer a divulgação junto à população". Para a liderança de associação de moradores populares, as principais discussões realizadas no processo participativo foram sobre os imensos vazios urbanos e o aterro sanitário, que tinha o prazo de operação vencido. Segundo ele, a Prefeitura promoveu várias audiências para a apresentação da proposta entre 1998 e 2000, mas o processo de participação não teve um papel preponderante na construção do Plano Diretor, apresentando problemas como a linguagem muito técnica, o não entendimento do processo de elaboração de um Plano Diretor como um todo pela população, bem como a falta de capacitação da sociedade civil.

16 Cabe salientar que as metodologias de incorporação da participação social nas etapas de leitura da cidade e definição dos eixos foram pouco incorporadas na elaboração dos Planos Diretores anteriores ao Estatuto da Cidade e à criação do Ministério da Cidade.

### **O Plano Diretor na Câmara Municipal**

Nas três etapas correspondentes à fase de elaboração do Plano Diretor, não houve participação dos vereadores, e quando o Plano Diretor chegou à Câmara, em 1998, iniciou-se um longo período de impasse.

O projeto tramitou nas comissões internas da Câmara por quase dois anos, até ser rejeitado sem discussão em 2000. Nesse período, o encaminhamento do Plano Diretor não se mostrou prioritário nem para o Legislativo, que não havia participado das discussões até a chegada dele na Câmara, nem para o Executivo, que não fez esforços para construir uma base de apoio para o Plano Diretor na Câmara. Durante os dois anos de tramitação interna do Projeto de Lei, 1998-2000, não houve discussões internas na Câmara sobre o tema, resultando na rejeição do Projeto de Lei. Vale ressaltar que em geral os projetos apresentados pela Prefeitura à

Câmara Municipal eram rejeitados, apesar de o Prefeito ter ido várias vezes à Câmara no intuito de constituir canais de diálogo.

### **O novo contexto após o Estatuto da Cidade**

Em outubro de 2000, o Prefeito Gilmar Dominicci foi reeleito para mais quatro anos de mandato. Logo no primeiro ano do novo mandato foi aprovado o Estatuto da Cidade, que reiterou a exigência constitucional de Planos Diretores e estabeleceu o prazo de cinco anos para que isso ocorresse. O Executivo procurou adequar o então Projeto de Lei elaborado à nova lei federal. Esta adequação deu-se somente no texto do Projeto de Lei<sup>17</sup>, incorporando as diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, especialmente seu art. 2º, junto ao Projeto de Lei do Plano Diretor de Franca.

17 Não houve um novo processo de elaboração do Plano Diretor, incorporando o processo participativo da forma prevista no Estatuto da Cidade. A adequação ao Estatuto da Cidade ocorreu apenas de forma textual no Projeto de Lei que foi reenviado à Câmara, reproduzindo os objetivos da política urbana da lei federal.

O processo participativo utilizou a articulação da formação do Orçamento Participativo existente como canal de sensibilização para apresentação dos temas tratados no Plano Diretor. Valeu-se das reuniões do Orçamento Participativo para discuti-lo nas cinco regiões: Norte, Sul, Leste, Oeste e Centro, bem como em algumas sub-regiões.

### **O Plano Diretor novamente na Câmara**

Em 2002, o Plano Diretor foi novamente enviado à Câmara, onde ocorreram algumas alterações do conteúdo. O instrumento solo criado foi incorporado após a proposta do Plano Diretor ter sido apresentada pelo Executivo, no momento em que o Projeto de Lei estava em sua segunda tramitação na Câmara Municipal, sendo uma exigência do Legislativo. Tal procedimento foi influenciado após uma visita técnica dos vereadores à Curitiba, local onde tal instrumento possui uma trajetória de aplicação.

Para Mauro Ferreira e Wanderley Tristão, então Presidente da Câmara, um dos motivos para o Plano Diretor ter sido aprovado em 2003, após nove meses da 2ª tramitação, foi a aprovação do Estatuto da Cidade, que colocava a obrigatoriedade de sua elaboração. Para Tristão, as discussões ocorridas no Legislativo sobre o Plano Diretor e a ocorrência de "um momento favorável, ausente de disputas políticas da Câmara em 2002" contribuíram também para que o Plano Diretor fosse aprovado em sua 2ª tramitação.

Alterações fundamentais quanto às questões de parcelamento do solo foram incorporadas no Projeto de Lei para viabilizar a aprovação do Plano Diretor, destacando:

- retirada dos parâmetros e restrições relativos ao parcelamento do solo urbano, postergados para a revisão da lei de parcelamento, que só foi enviada à Câmara em 2008, apesar da previsão de 120 dias após a aprovação do Plano Diretor;
- autorização de projetos de condomínios em áreas fechadas;
- regularização de todos os loteamentos de chácaras de lazer existentes no município (parcelamento ilegais em áreas rurais).

## A aprovação do Plano Diretor

Após a aprovação do Plano Diretor, criou-se também um Conselho, previsto no Projeto de Lei aprovado, denominado Conselho da Gestão Orçamentária Participativa, mas este nem chegou a funcionar.

Foi também formado o Conselho Municipal de Desenvolvimento de Franca (COMDEF). Segundo uma liderança na cidade, a participação na gestão urbana continuava elitizada em 2005, dada a sua composição: 25 integrantes e apenas um deles representante de associações de moradores populares.

A viabilidade de implantação dos principais instrumentos de regulação do município, por mais que apresentados na Lei do Plano Diretor, dependerá exclusivamente do interesse político vigente, visto que os instrumentos previstos para a regulação dos vazios urbanos são os de maior resistência pelos setores privados mercantis, já identificados também em outros municípios brasileiros.

Com relação aos instrumentos do Programa de Gestão Integrada, estes se apresentam como inovadores, dada a sua relação entre planejamento e gestão na base de sua concepção. Contudo, apenas a PGI da área central foi desenvolvido.

Uma das questões principais apontadas no Plano Diretor é a ocupação dos vazios urbanos infraestruturados. A indução de sua ocupação está bem marcada por intermédio da definição das áreas de aplicação do parcelamento e edificação compulsórios, bem como das regras para aplicação do instrumento, como, por exemplo, a determinação de tamanho de gleba e terreno. No entanto, após dois anos de aprovação do Plano Diretor, tal instrumento ainda não foi aplicado pela gestão municipal. O parcelamento e edificação compulsórios são fundamentais para a proposta do Plano Diretor de Franca, sobretudo no foco dado à contenção dos vazios urbanos do município. O IPTU Progressivo no Tempo aparece como estruturador da contenção da expansão urbana, visto que o município apresentava até então lei do perímetro urbano flexível.

A obrigatoriedade exigida pelo Plano Diretor, de elaboração de leis complementares, apesar de ter sido apresentada não foi cumprida dentro do prazo, no que diz respeito justamente às Leis de Uso e Ocupação do Solo, de Parcelamento e do Código de Obras e Edificações. A única lei aprovada foi a do Plano Viário.

Em novembro de 2006, Mauro Ferreira e Osmar Parra solicitaram providências ao Ministério Público pelo descumprimento dos prazos no tocante às leis complementares. Em setembro de 2008, a Lei de Parcelamento do Solo foi enviada à Câmara Municipal de Franca. Segundo Mauro Ferreira, o Ministério Público realizou uma audiência de conciliação em julho de 2007, e em agosto de 2008, realizou nova audiência sobre o assunto, motivo pelo qual a Prefeitura enviou o projeto a Câmara Municipal.

Como proposta de gestão foram desenhados cinco Programas de Gestão Integrada. Estes tinham por objetivo articular as diferentes ações dos

vários setores da administração municipal para a execução de projetos estratégicos em áreas específicas da cidade, com orçamentos próprios. Os Programas de Gestão Integrada foram assim intitulados: PGI Centro, PGI Lazer e Turismo, PGI Pólo Econômico, PGI Pólo de Espaços Coletivos, PGI Expansão Urbana e PGI da Bacia do Canoas.

A proposta de gestão democrática estrutura-se na composição de atores do poder público e da sociedade civil, a qual está representada e organizada unicamente em forma de conselhos: conselhos de políticas municipais e conselhos do Orçamento Participativo, enquanto instrumentos de caráter institucional.

Não há indicação da composição dos Conselhos Municipais nem mesmo a do Conselho do Orçamento Participativo, designado como instrumento principal da participação cidadã no planejamento do desenvolvimento do município.

Há apenas indicação da constituição dos conselhos a serem criados por leis específicas e a proposta do Conselho do Orçamento Participativo ser deliberativo. Sua eficácia depende, sobretudo da composição e formas de organização de cada conselho e da prerrogativa da elaboração de lei para tal.

## **Lições aprendidas**

### **A redação do Plano Diretor**

Apesar de o Plano Diretor ter sido elaborado em duas etapas, e de ter ido duas vezes para a Câmara Municipal, sua redação permaneceu objetiva e sua estrutura, clara, não sofrendo distorções e acréscimos excessivos. O Plano Diretor é conciso e seu foco está nas questões territoriais.

### **Temas prioritários**

Uma das qualidades do processo do Plano Diretor de Franca foi a clara identificação, desde a leitura do território, de objetivos e temas prioritários a serem enfrentados: o combate aos vazios urbanos, a necessidade de limitação da expansão horizontal da cidade, a estabilização das voçorocas e a construção de programas de gestão integrada.

### **Sistema de Gestão Integrada**

Uma das inovações do Plano Diretor de Franca foi a proposta de Sistemas de Gestão Integrada (SGIs). Os SGIs constituem-se de ações articuladas, diferentes sobretudo de setores da administração municipal, podendo prever a participação do setor privado e de organizações não governamentais. É uma iniciativa importante que pode contribuir para superar a fragmentação do trabalho das diferentes secretarias. No entanto, para sua execução haverá previsão de dotação orçamentária própria. Como desenho de gestão urbana, os SGIs trazem uma contribuição importante ao Plano Diretor. Contudo, se não há um forte empenho do Executivo municipal nesse tipo de ação, são poucas as chances de implementação.

O Plano Diretor de Franca foi precursor em incorporar os princípios, objetivos e instrumentos do Estatuto da Cidade anteriormente à sua aprovação. Destaca-se também por se tratar de uma cidade média do interior de São Paulo, fora dos eixos metropolitanos, onde se concentrava as discussões para a aprovação deste novo marco legal.

## Referências bibliográficas

- AB'SABER, Aziz Nacib. *As boçorocas em Franca*. Diagnóstico para o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Franca: PMF, 1969.
- CHIQUITO, Elisângela de Almeida. *Expansão urbana e meio ambiente em cidades não metropolitanas: o caso de Franca*. 2006. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Escola de Engenharia de São Carlos, Orientação: Sarah Feldman.
- FELDMAN, Sarah (org.). *Programa de pesquisa em políticas públicas – Programa de Gestão Integrada para o município de Franca*. São Carlos: FAPESP, 2000.
- FERREIRA, Mauro. "Por trás do Planejamento Integrado: o GPI de Franca". *XII Encontro da ANPUR*. Belém, PA, 2006.
- \_\_\_\_\_. *Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca*. 2007. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Universidade de São Paulo. Orientadora: Sarah Feldman.
- \_\_\_\_\_. "A Implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado no Município de Franca". *X Seminário de História da Cidade e do Urbanismo*. Recife, Belém, 2008.
- FOLLIS, Fransérgio. *Modernização urbana na Belle Époque paulista*. São Paulo: Editora UNESP, 2004.
- GORINI, Ana Paula Fontenelle et al. *A Indústria Calçadista de Franca*. Franca: 2000. (mimeo).
- MARQUETI, Elza Helena. *Franca – Geografia e história do município*. Franca: 1992. (mimeo).
- MOLINARI, Natalia Manfrin. *Expansão urbana de Franca – 1970 a 2004: conflitos e atores*. Dissertação de mestrado. Campinas: PUCCampinas, 2006.
- Prefeitura Municipal de Franca. *Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, 5 vols.: 1. Diagnóstico; 2. Projeto de Lei Física; 3. Projeto de Ação de Gestão; 4. Recomendações ao município; e 5. Distritos Industriais*. Franca: PMF, 1969.
- PROGRAMA DAS AÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (IDH-M) 1991–2000. Retirado do site [www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php](http://www.pnud.org.br/atlas/instalacao/index.php)
- SATURI, Linda. *Projeto Urbano e Memória Coletiva – Cidade Nova em Franca (SP) 1892-1954*. Franca: PMF, 2000.
- TRISTÃO, Hécio Martins. *Cluster e a Cadeia Produtiva de Calçados de Franca*. Franca: 2000. (mimeo).

## Sites

- IBGE – Perfil dos Municípios Brasileiros – Finanças Públicas, 1998-2000.
- Fundação SEADE – Dados sobre as eleições (prefeitos e vereadores eleitos desde os anos 1970), <http://www.seade.sp.gov.br>.
- Fundação SEADE – Dados sobre Infraestrutura, <http://www.seade.sp.gov.br>.
- Fundação SEADE – Pesquisa sobre o Índice Paulista de Vulnerabilidade Social – IPVS. 2000, <http://www.seade.sp.gov.br>.



## Legislação

LEI Nº 2.046, 06/01/1972 – Institui o Plano Diretor Físico de Franca, suas normas ordenadoras e disciplinadoras e dá outras providências.

LEI Nº 2.497, 27/12/1977 – Dispõe sobre alterações de dispositivos da Lei nº 2.046, de 6 de janeiro de 1972, e dá outras providências.

LEI COMPLEMENTAR Nº 050, de 17 de janeiro de 2003 – Institui o Plano Diretor do município de Franca e dá outras providências.

## Entrevistas realizadas

Ademir Rosa, membro do Conselho de Saúde e liderança popular, participou do processo do Plano Diretor, entrevista realizada em 9 de agosto de 2005; Agnello Queiroz, proprietário da Imobiliária Agnello, atuando em Franca há mais de 50 anos, entrevista realizada em 9 de agosto de 2005; Cecília Fuentes, Arquiteta e Urbanista, funcionária de carreira da Secretaria de Planejamento da Prefeitura Municipal de Franca, participou da elaboração do Plano Diretor, entrevista realizada em 8 de agosto de 2005; Jefferson Willian Ribeiro, Secretário de administração e de governo das duas gestões do PT em Franca, entrevista realizada em 22 de setembro de 2005; Mauro Ferreira, Arquiteto e Urbanista e ex-Secretário de Planejamento de Franca, coordenador do Plano Diretor de Franca, entrevista realizada em 8 de agosto de 2005; Profa. Dra. Sarah Feldman, pela Universidade de São Paulo – EESC, consultora na elaboração do Plano Diretor de Franca, entrevista realizada em 4 de agosto de 2005; Wanderley Tristão, Sociólogo, presidente da ProHab, empresa municipal de habitação, ex-vereador de Franca por 16 anos, era presidente da Câmara quando da aprovação do Plano Diretor, entrevista realizada em 8 de agosto de 2005.



# Plano Diretor de Niterói, Rio de Janeiro: desafios da construção de um sistema de planejamento e gestão urbana

Lei nº 2123 de 04 de fevereiro de 2004, revisada a partir da Lei  
nº 1157 de 29 de dezembro de 1992



## **Maria Albertina J. Carvalho**

Arquiteta pela FAU-USP em 1989, mestre pela EESC-USP; presidente da Casa-Assessoria Técnica; coordenadora do escritório Círculo de Arquitetura; leciona no curso de arquitetura da Uni-FIAMFAAM. Desenvolveu trabalhos para o Pólis em 2005 e 2006.

## **Francisco de Assis Comarú**

Engenheiro civil, doutor em Saúde Pública pela USP, Professor Adjunto Doutor da Universidade Federal do ABC desde agosto de 2006. Em 2005 e 2006 participou da assessoria técnica para a elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira-AM, como técnico do Instituto Pólis.

## **Ana Cláudia Chaves Teixeira**

Graduada em Ciências Sociais pela UNICAMP, mestre em Ciência Política e doutoranda em Ciências Sociais pela mesma faculdade; Coordenadora da Área de Participação Cidadã do Instituto Pólis.

A aprovação do primeiro Plano Diretor do município<sup>1</sup>, Lei Municipal nº 1.157/92 significou a inauguração de um novo marco no planejamento do território. O texto da Lei Municipal nº 2.123/04, ponto de partida de nossa pesquisa, modifica o texto de 1992 estritamente nos tópicos relativos aos instrumentos municipais da política urbana, buscando adequar-se ao Estatuto da Cidade. Como não se trata de revisão do Plano Diretor, entende-se, institucionalmente, que ao Plano de 1992 passou a integrar novos artigos inseridos em 2004<sup>2</sup>.

Niterói situa-se na região metropolitana do Rio de Janeiro, a leste da baía de Guanabara, totalizando uma população de mais de 470 mil habitantes (IBGE, estimativa 2004). Sua área urbanizada está conurbada aos municípios vizinhos de São Gonçalo e Maricá. Com 129 km<sup>2</sup> de extensão, totalidade considerada urbana, apresenta um território muito variado entrecortado por cadeias de montanhas que dificultam a ocupação do solo e definem porções que assumiram ocupações específicas. Como um "espelho" da cidade do Rio, os centros das duas cidades posicionam-se um frente ao outro, próximos à entrada da baía; as classes altas ocupam a costa sul

<sup>1</sup> Na década de 1980 houve a elaboração de um Plano Diretor não aprovado.

2 A base de informações desse estudo contou com a legislação urbanística produzida a partir do Plano Diretor de 1992; um variado conjunto de documentos que inclui atas de reuniões e audiências públicas, documentos oficiais e planos; dados estatísticos do município e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro; textos elaborados por pesquisadores dedicados à compreensão do processo histórico-urbanístico do município; pesquisa nos arquivos do Jornal local "O Fluminense", observando o período de elaboração e debate na Câmara do Plano de 1992, Planos Regionais e a adequação de 2004 e entrevistas com atores e informantes chave locais. Uma visita técnica de reconhecimento do território complementou o conjunto de informações utilizadas. A análise do processo participativo com base em atas e relatórios oficiais ficou restrita ao desenvolvimento do Plano Urbanístico Regional da Região Norte, último a ser elaborado e aprovado. Os demais Planos ficaram restritos às entrevistas e reportagens do Jornal "O Fluminense".

e os vales protegidos da zona norte, as ocupações industriais, o porto, e as classes populares ocupam as margens pantanosas e o interior da baía.

Niterói foi capital do Estado do Rio de Janeiro de 1903 até 1975, o que lhe conferiu uma posição diferenciada e uma série de investimentos públicos. Assim, Niterói construiu ampla rede de equipamentos estaduais e federais, dos quais se destaca a área de saúde e a Universidade Federal Fluminense (UFF). Niterói tem uma tradição bastante longa de planos e projetos urbanísticos, que remonta ao século XIX, mas desde a década de 1940 a iniciativa privada tem sido a principal protagonista da expansão urbana, freqüentemente construindo grandes loteamentos sem infraestrutura mínima, que demandariam investimento público nas décadas seguintes.

Na década de 1980 evidenciaram-se os efeitos negativos do parcelamento inadequado das décadas anteriores, seja pela ausência de condições adequadas de drenagem ou pelo avanço em áreas de proteção ambiental. Para Salandia (2001), nesse processo se comprova a ação estadual favorecendo interesses imobiliários. Os planos elaborados tanto pelo poder público como pela iniciativa privada tentaram direcionar o crescimento urbano para as áreas de expansão. "Os fatos comprovam a ligação entre as ações promovidas pelo estado e os interesses dos grandes proprietários", seja na execução de planos e obras, seja na falta do exercício obrigatório de fiscalização do processo de parcelamento.

"(...) aprovação dos projetos, deixando de lado exigências de caráter urbanístico ou ambiental, passando a inscrever os lotes no cadastro municipal até mesmo quando subaquáticos. No entorno das lagoas de Itaipu e Piratininga esta situação permanece sem solução, sendo um dos maiores desafios dos órgãos ambientais" (SALANDIA, 2001).

Nas décadas de 1950 e 1960, o mercado imobiliário iniciou um forte processo de verticalização, que se concentra nos bairros contíguos de Ingá e Icaraí. Na década de 1960 a normativa legal de uso e ocupação do solo em Niterói, segundo Salandia, absorveu a influência do urbanismo modernista introduzindo o zoneamento das funções da cidade, atendendo os interesses do mercado imobiliário que buscava novas áreas de atuação e os "interesses das elites que queriam ver seus locais de moradia preservados nas suas características de baixa densidade e de uso exclusivamente residencial unifamiliar".

A perda do *status* de capital do Estado do Rio de Janeiro, somada à crise da indústria naval, que ocupava papel de destaque na economia local, provocou um sensível declínio econômico no município. Este declínio foi parcialmente minimizado com a construção da Ponte Rio-Niterói, inaugurada em 1974, que aqueceu a demanda por imóveis para a classe média que trabalhava no Rio de Janeiro, dando ao município um perfil mais residencial<sup>3</sup>. Com o aumento do preço da terra em Niterói, os trabalhadores de menor renda que trabalham em Niterói e no Rio de Janeiro deslocam-se para os municípios vizinhos de São Gonçalo, Maricá e Itaboraí. A região das praias da baía (Icaraí, São Francisco, Charitas, Ingá, Boa Viagem e Jurujuba), em conjunto com a região das praias oceânicas, atrai mais e mais a cobiça do mercado imobiliário voltado à classe média, média alta e alta

3 Relatório Pólis, 1994, "Evolução comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros", Anna Luiza S. S. Ferreira.

(ver mapa Regiões e sub-regiões de planejamento no caderno de mapas dessa publicação).

Esse processo histórico construiu uma intensa exclusão sócio-espacial no território municipal e metropolitano. A posição em relação ao Rio de Janeiro provoca uma forte dinâmica de deslocamento, seja por via terrestre ou por balsas que atravessam a Baía. Só pela ponte Rio-Niterói atravessam 130 mil veículos por dia<sup>4</sup>. Entre 1996 e 2000 Niterói registrou uma taxa anual de crescimento de 0,5%. No mesmo período, o município de São Gonçalo cresceu 1,7%, Itaboraí 4% e Maricá 6,2%, mostrando o crescimento das áreas mais pobres da região, da qual Niterói tornou-se o centro privilegiado, o que se reflete nas dinâmicas do mercado imobiliário e explica parcialmente os bons indicadores do município<sup>5</sup>.

Do ponto de vista econômico, destacam-se hoje em Niterói os setores de comércio e serviços, que basicamente alimentam o mercado de trabalho. A indústria naval tem recebido ações recentes articuladas pelos governos municipal e federal para recuperar sua posição. Segundo o IBGE (2000), 32% da população recebe mais de 10 salários mínimos. Por outro lado, 29% recebem até três salários mínimos, o que mostra a persistência de significativos bolsões de pobreza do município<sup>6</sup>.

Segundo entrevistas, dois grupos econômicos pressionam e influenciam fortemente o poder público: os setores ligados à construção civil e as companhias de transporte urbano. Quanto às organizações sociais, destacaram-se a Federação das Associações de Moradores de Niterói (FAMNIT), organizações voltadas às questões ambientais e culturais, associações empresariais e de comerciantes e a Universidade Federal Fluminense (UFF).

O prefeito eleito para o período 2001-2004 foi Jorge Roberto Silveira (PDT), sendo sua terceira gestão (1989-1992 e 1997-2000). Seu vice, professor Godofredo Pinto (PT), assumiu o cargo de prefeito em 2002 quando Silveira candidatou-se ao governo do Estado. O professor Godofredo foi eleito prefeito na gestão 2005-2008. Isto impôs uma continuidade de ações e manutenção de um quadro de diretores e secretários ligados ao controle urbanístico circunscrito a um pequeno grupo. O intervalo 1993-1996 foi assumido por João Sampaio, também do PDT. Esta alternância mostrou-se importante, pois ocasionou descontinuidade no processo de implantação do Plano Diretor de 1992, como mostra o quadro a seguir.

#### Quadro 1. Principais leis urbanísticas de Niterói (1990-2005)

Ano	Legislação
1990	Lei Orgânica
1992	Lei 1.157 – 1º Plano Diretor do município de Niterói
1995	Lei 1.468 – Lei de Parcelamento do Solo
1995	Lei 1.470 – Lei de Uso e Ocupação do Solo <sup>7</sup>
1995	Lei 1.483 – 1º Plano Urbanístico Regional (PUR) das Praias da Baía
2002	Lei 1.967 – 2º PUR da Região das Praias da Baía
2002	Lei 1.968 – 1º PUR da Região Oceânica
2004	Lei 2.121 – Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária
2004	Lei 2.123 – Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade
2005	Lei 2.233 – 1º PUR da Região Norte

Fonte: Prefeitura Municipal de Niterói, RJ, [www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br](http://www.urbanismo.niteroi.rj.gov.br).

4 Informação retirada do site [www.ponte.com.br](http://www.ponte.com.br), em 15 de outubro de 2005.

5 Com o índice de 0,886 obteve em 2000 o melhor Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Estado do Rio de Janeiro e o terceiro melhor do país.

6 Dados do relatório de diagnóstico PEMAS – "Programa Habitar Brasil BID", Prefeitura Municipal de Niterói, para o Ministério das Cidades, 2004.

7 Sofreu alterações dadas pelas Leis nºs 1.563/96, 1.594/97 e 1.795/00.

## Características da legislação

A elaboração do Plano de 1992 (Lei Municipal nº 1.157/92) contou com as diretrizes da Lei Orgânica, que atende exemplarmente conceitos e diretrizes da Constituição Federal de 1988 e um processo participativo inovador no município, o que ajudou a torná-lo um instrumento reconhecido e legitimado pelos técnicos, gestores e atores locais. Seus instrumentos e estratégias fugiram do planejamento tradicional, antecipando as diretrizes do Estatuto da Cidade. Assim, criou um sistema de gestão democrática do planejamento territorial do município com fundo e conselho, adotou o IPTU Progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (presente no Plano por meio das chamadas "operações interligadas"), a Transferência do Direito de Construir e as Áreas de Especial Interesse Social.

No entanto, verifica-se que a principal característica do Plano de 1992 é a organização de um sistema de ordenamento do município que define categorias que segmentam o território. Ele estabelece diretrizes para o aproveitamento de seu potencial urbanístico, ambiental e econômico e define um conjunto de leis a serem criadas que tornam palpáveis as diretrizes e regulamentam toda e qualquer atuação no território municipal. Neste sistema de ordenamento o viés ambiental é muito presente. Este perfil de qualificar categorias, parâmetros e instrumentos delegando às leis específicas o poder decisório restringe a aplicação do Plano. Seu texto foi a base para a construção das leis de Uso e Ocupação do Solo (1995), Parcelamento do Solo (1995) e dos Planos Regionais subsequentes. O Plano de 2004 (Lei Municipal nº 2.123/04) é marcado pela incorporação dos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade.

O conteúdo do PD está estruturado em cinco títulos. O primeiro, Política Urbana, trata dos objetivos, da função social da propriedade e seus instrumentos; o segundo aborda o zoneamento municipal, identificado como Zoneamento Ambiental, estabelecendo o Macrozoneamento e a definição de um conjunto variado de Áreas de Especial Interesse. O terceiro organiza as diretrizes às políticas setoriais e o quarto ao parcelamento e ao uso e ocupação do solo. O quinto título, o mais extenso (contém 140 artigos), apresenta o Sistema e Processo de Planejamento; este inclui diretrizes à elaboração de Planos Regionais. Apresentado em 257 artigos, sua formatação é extensa e por vezes confusa, dificultando a apreensão. Ao considerarmos que o acesso à informação é fundamental à participação e controle social, a boa legibilidade do texto de lei passa a ser fundamental<sup>8</sup>.

No Título I, Política Urbana, encontram-se definições que refletem as indicações da Constituição de 1988 e a Lei Orgânica do município de onde extrai o entendimento da "função social da cidade", amarrado à idéia de garantir a todo cidadão o direito à cidade:

"Por função social da cidade entende-se o direito de todo cidadão ter acesso à moradia, transporte público, saneamento básico, energia elétrica, iluminação pública, saúde, educação, segurança, cultura, lazer, recreação e à preservação, proteção e recuperação dos patrimônios ambiental, arquitetônico e cultural da cidade". (Parágrafo Único, Artigo 2º)

8 Podemos indicar, a título de exemplo, a repetição de conceitos apresentados no Título I em diferentes pontos do texto; a opção de orientar os PURs separadamente, preterindo a opção de apresentar as diferenças ou especificidades; a inserção do EIV (Artigo 17, Lei nº 2.123/04) dentro da Seção do Direito de Preempção.

Embora a função social da cidade esteja clara, a definição da “função social da propriedade”, que pressupõe maior grau de definição, não acompanha o mesmo padrão (arts. 5 a 7), dificultando a aplicação de alguns instrumentos presentes na Lei, como a Edificação Compulsória e o IPTU Progressivo no Tempo.

Os objetivos estratégicos do Plano são explicitados no Artigo 3º, abordando aspectos da política urbana defendida pelo movimento de Reforma Urbana, como acesso à terra, sistema de planejamento participativo e forte enfoque no meio ambiente, além de outros tradicionais como relações com a região metropolitana, patrimônio e atividades econômicas. Destacamos os Incisos I e III por apresentarem indicações diretas à regularização fundiária, ao controle da ação especulativa do solo urbano e a prioridade ao meio ambiente sobre esta última.

“I - compatibilizar o uso e a ocupação do solo com a proteção do meio ambiente natural e construído, reprimindo a ação especulativa e propiciando melhores condições de acesso à terra, habitação, trabalho, transportes, equipamentos públicos e serviços urbanos para o conjunto da população, evitando-se a ociosidade ou a saturação dos investimentos coletivos em infra-estrutura e equipamentos instalados;

(...)

III - viabilizar a urbanização e a regularização fundiária das áreas ocupadas por população de baixa renda; (Artigo 3º, Lei Municipal nº 2.123/04)”.

O Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental, tratado no Título V<sup>9</sup>, é definido como suporte institucional para coordenar, implantar, analisar e revisar o Plano Diretor e demais planos urbanísticos, a legislação urbanística, edilícia e ambiental, assim como gerenciador da atualização do Cadastro Técnico Municipal. O sistema é composto pelos órgãos municipais ligados à gestão ambiental e urbanística e pelo Conselho Municipal de Política Urbana. Sendo assim, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle Urbano e a de Meio Ambiente e Recursos Hídricos centralizam as ações, cabendo à primeira a função de coordenador.

O Plano institui o Conselho Municipal de Política Urbana como órgão colegiado, permanente e deliberativo<sup>10</sup> que integra o sistema para “assessorar, estudar e propor diretrizes”, participando do Sistema Nacional de Conselhos de Cidades. Com 18 titulares e 18 suplentes sua composição respeita a proporção entre os segmentos estabelecida pela Conferência Nacional das Cidades para o Conselho Nacional das Cidades. Resguarda ao executivo a escolha da presidência (art. 104)<sup>11</sup>.

O sistema indica a utilização de alguns instrumentos para “garantir a gestão democrática da cidade” como debates, audiências e consultas públicas; conferências; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; acesso às informações disponíveis; Câmaras Temáticas periódicas e a integração dos conselhos de políticas setoriais no Conselho Municipal de Política Urbana. Destaca-se ainda a indicação para a participação na gestão do orçamento.

Quanto à divisão territorial em categorias verifica-se um sistema complexo que sobrepõe três grupos de parcelamento. O primeiro grupo define

9 As alterações de 2004 restringem-se a mudanças no Conselho, um dos órgãos que compõe o Sistema (Artigo 102 a 105, Lei nº 2.123/04).

10 Na versão de 1992 o conselho chamava-se Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente, instituído como consultivo; havia apenas diretrizes para sua composição.

11 Segue a seguinte composição: 5 representantes indicados pelo Poder Executivo; 2 representantes indicados pelo Poder Legislativo; 5 representantes indicados pelos Movimentos sociais e populares; 2 representantes indicados pelo Segmento empresarial; 2 representantes indicados pelos Trabalhadores; 1 representante indicado pelas Entidades profissionais e acadêmicas; 1 representante indicado pelas Organizações não governamentais.

12 Conforme explica Sônia Aquino, foi elaborado amplo Diagnóstico do município em 1992.

a divisão do território municipal em cinco regiões de planejamento: Praias da Baía (incorpora a área central), Oceânica, Norte, Pendotiba e Leste (ver mapa Regiões e sub-regiões de planejamento no caderno de mapas ao final dessa publicação). Para cada Região fica estabelecida a obrigatoriedade de elaboração do PUR - Plano Urbanístico Regional, novo marco de planejamento do município. Os PURs têm como função estabelecer os parâmetros de uso e ocupação do solo de cada região respeitando diretrizes gerais, setoriais, os condicionantes do diagnóstico ambiental<sup>12</sup> e viário; devem ser elaborados com ampla participação popular e buscam a aproximação com a escala local. Para cada uma das regiões foi atribuído um capítulo detalhado que orienta as especificidades que devem estar contidas no PUR.

Cada uma das regiões foi subdividida em unidades de vizinhança, definidas por analogias físicas e urbanísticas (5 a 15 mil habitantes) e um centro de bairro (existente ou a ser estimulado) onde localizam-se atividades institucionais, de comércio e serviços. Abre a possibilidade de duas unidades de vizinhança compartilharem um centro de atividades, compondo assim uma "sub-região". O território nos parece ter sido tecnicamente esmiuçado para dar conta de cada rua e pequeno conjunto. O termo "unidade de vizinhança" expresso no Plano não é incorporado em todos os documento ou mesmo pelos técnicos que utilizam a expressão "fração urbana".

A esta divisão territorial em regiões e unidades de vizinhança, sobrepõe-se o "Macrozoneamento Ambiental", que divide o município em duas Macrozonas, a Zona Urbana (aquela ocupada ou adequada à urbanização) e a Zona de Restrição à Ocupação Urbana (aquela que apresenta condições físicas adversas).

Para a Zona Urbana indica-se uma diretriz genérica de orientação ao adensamento, prioritariamente para os locais onde a infraestrutura o permite e secundariamente para aqueles onde a infraestrutura possa ser mais facilmente instalada. O adensamento é desestimulado nos locais considerados saturados. No entanto, não fica explicitado método ou parâmetro para tais avaliações; o território não é demarcado.

Para a Zona de restrição à Ocupação Urbana indica-se que as restrições de uso fiquem a critério de legislação específica ou aos PURs. Alguns perímetros internos a essa zona são demarcados como Áreas de Especial Interesse Ambiental (preservação permanente), resguardando essas áreas a partir de sua publicação<sup>13</sup>. Além destas delimitações são instituídas a APA (Área de Proteção Ambiental) das Lagunas e Florestas de Niterói e o Parque da Cidade<sup>14</sup>.

13 O Anexo II da Lei apresenta a descrição de 56 áreas que integram esta categoria.

14 Descrita no Anexo I e III respectivamente.

Além das divisões regionais e do macrozoneamento, o Plano apresenta um terceiro nível de regulação do território, as Áreas de Especial Interesse, nas quais cabem parâmetros de uso, ocupação e parcelamento próprios. Estas podem ser: Áreas de Especial Interesse Social (terrenos públicos ou particular ocupados por favelas, conjuntos habitacionais, loteamentos irregulares e terrenos não edificados onde haja interesse público em suprir demanda de equipamentos comunitários e habitação); Áreas de Especial Interesse Ambiental (Conservação Ambiental, Preservação do Ambiente



Paisagístico ou Áreas de Risco); Áreas de Especial Interesse Econômico (turístico, agrícola, pesqueiro, ou de implementação de atividade econômica de interesse público); Áreas de Especial Interesse Urbanístico (onde o poder público vise alcançar transformações urbanísticas e estruturais na cidade ou haja interesse em preservar peculiaridades locais que testemunham a formação da cidade e a escala tradicional). O Plano permite que novos tipos de Áreas de Especial Interesse e novos perímetros sejam criados no futuro.

A estruturação do Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental incorpora o Sistema Municipal de Meio Ambiente, responsável pela política municipal de meio ambiente. São apresentadas diretrizes que orientam a formulação da política de Meio Ambiente, sem determiná-la ou prever sua elaboração. Dentro desta última cria-se um quarto conjunto de categorias identificado como Unidades de Conservação Ambiental formado por seis tipos: Reserva Ecológica, Área de Proteção Ambiental, Parque Municipal, Reserva Biológica, Estação Ecológica e Áreas de Preservação Permanente (Artigos 39 e 41 a 43)<sup>15</sup>. Duas áreas foram destacadas pelo Plano por possuírem legislação anterior (APA das Lagunas e Florestas de Niterói que substitui a APA das Lagunas de Piratininga e Itaipu), e a criação do Parque da Cidade, reclassificando a Estação Ecológica do Parque da Cidade de Niterói.

A prioridade é a criação de categorias que podem ser um instrumento de atuação, não a demarcação destas no território. As diretrizes indicadas para a realização dos PURs demarcam algumas áreas, mas os parâmetros de fato dependem dos Planos específicos.

A sobreposição dos sistemas e a variedade de padrões criados dificultam a compreensão e apreensão das diretrizes de uma determinada área mesmo antes da criação dos parâmetros de uso e ocupação. Apesar desta dificuldade, destacamos a observação de Salandia (2001): "a demarcação dessas áreas nas plantas municipais foi a principal medida para eficácia na sua preservação", visto que as leis anteriores dificultavam a identificação pelo poder público, ocorrendo parcelamento e ocupação em áreas que já eram protegidas.

Outra característica do Plano é a previsão da organização de uma estrutura para legislação urbanística e ambiental, que seria consolidada com o passar dos anos<sup>16</sup>. Para Salandia (2001), esta reestruturação organiza-se em quatro categorias. As de Caráter Geral são as normas comuns a todo o Município, isto é, a Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento do Solo, Lei de Controle Ambiental e Códigos de Posturas e de Edificações. As Regionais tratam das normas fixadas para as cinco Regiões de Planejamento estabelecidas no PD, isto é, os Planos Urbanísticos Regionais – PUR; estes complementam a Lei de Uso e Ocupação do Solo. O terceiro tipo abrange aspectos de Caráter Local, fixando normas para áreas com características peculiares, regulamentando as Áreas de Especial Interesse. As Leis Ordinárias viriam a regulamentar aspectos específicos da vida urbana. Para o autor, esta reestruturação acaba com a "colcha de retalhos" pré-existente que não estava regida por uma lógica de planejamento, era composta por parâmetros diversos e permitia a sobreposição de áreas.

15 A descrição do Sistema Municipal de Meio Ambiente não está inserido no Título V, que trata do Sistema Municipal de Planejamento Urbano e Ambiental; é apresentado no conjunto das diretrizes setoriais (Título III) dificultando a compreensão do Sistema como um todo.

16 Ver box ao final deste texto com a legislação urbanística prevista e aquela localizada pela pesquisa.

17 Não houveram alterações em 2004.

18 As Áreas de Preservação Permanente não podem ser consideradas no percentual exigido.

19 Os Artigos 38 e 39 buscam controlar para que não haja sobreposição de desmembramentos, impede, por exemplo, a implantação de planos de vila e conjuntos de pequeno porte nas áreas resultantes.

20 Se considerarmos 60% de área útil, obtemos 305.000m<sup>2</sup> onde poderiam ser implantados 1.666 lotes de 180m<sup>2</sup>.

21 Para as vias exclusivas de pedestres, por exemplo, é aceita desde que seja resguardada uma vaga de automóvel para cada 4 lotes a uma distância de 100 metros do lote.

As diretrizes impostas pelo Plano em 1992<sup>17</sup> para o parcelamento do solo foram atendidas pela Lei Específica nº 1.468/95. Seu enfoque era ampliar o repasse de terras fruto de parcelamento privado ao poder público para equipamentos, áreas verdes e programas habitacionais. Segundo o texto de apresentação da própria Lei, sua construção foi amplamente discutida pelo Conselho de Urbanismo e Meio Ambiente e pela Câmara Municipal. Novos parcelamentos devem destinar 40% da sua área<sup>18</sup> ao uso público, reservando 5% para lotes de destinação social de uso restrito aos programas habitacionais, permitindo-se a alienação. Esta reserva de área também passou a vigorar na implantação de condomínios, obrigados a reservar 30% para uso coletivo do condomínio e 10% para o município, sendo 5% destinados aos lotes sociais. A legislação anterior previa aos condomínios 50% de área de uso comum, sem reservar parte desta ao uso público. Além de ganho ao uso público, aumentou-se o percentual de área útil e diminuiu o custo com as áreas comuns. Há uma diminuição no custo dos empreendimentos, mudança de padrão, o que pode levar à redução do custo no mercado e consequente aumento da acessibilidade. Para desmembramentos de áreas acima de 10 mil m<sup>2</sup> fica estipulada a doação de 10% da área ao uso público, também inexistente na legislação anterior<sup>19</sup>.

A localização das áreas a serem doadas deve seguir as diretrizes apresentadas pelo órgão competente, não estando restritas à gleba em questão (desde que seja de interesse do município). Estão dispostas na Lei qualificações das áreas a serem doadas para áreas verdes e institucionais, resguardando qualidade para acesso e uso. O prefeito pode admitir a doação em espécie ao Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária quando da "impossibilidade de oferta de imóvel a ser doado". A preocupação ambiental está presente, impondo diretrizes relativas à cobertura vegetal existente e ao projeto paisagístico. O Estudo de Impacto Ambiental é obrigatório quando o parcelamento ou condomínio ocupar área acima de 500 mil m<sup>2</sup> (50 ha)<sup>20</sup>.

O tamanho do lote ganhou nova orientação. O tamanho mínimo pode depender da declividade do terreno ou das regulamentações específicas indicadas no PUR e nas Áreas de Especial Interesse. O lote mínimo para o uso privativo em áreas de declividade média (até 20%) passa a ser de 180m<sup>2</sup>. Para os empreendimentos de interesse social admite-se o lote de 125m<sup>2</sup>. A medida anterior era de 360m<sup>2</sup>, o que impedia desmembramentos na Região Norte e impulsionava a elitização (a classe média passou a dividir lotes – mais de uma unidade habitacional por lote), expulsando das áreas regulares aqueles que não podiam adquirir um lote de 360m<sup>2</sup>.

Outro destaque é a definição de um sistema de hierarquização viária geral e um específico para os parcelamentos promovidos pelo município para fins sociais. Nas Áreas de Especial Interesse Social (lote mínimo 125,00m<sup>2</sup>), são permitidas vias de pedestres, vias mais estreitas e escadarias estabelecendo parâmetros precisos<sup>21</sup>. Para aquelas áreas submetidas ao processo de regularização admite-se o uso de normas especiais. Outra

preocupação é a continuidade do sistema viário, precariedade permitida em procedimentos anteriores.

A clareza de objetivos, diretrizes e conteúdo estabelecida no parcelamento do solo não se repete para o uso e ocupação do solo. A Lei Municipal nº 1.157/92 (Artigos 89 a 98) resume-se a estabelecer os parâmetros que serão utilizados<sup>22</sup>; a indicar a possibilidade de sua flexibilização e a localização de alguns usos, estimulando o uso institucional, hoteleiro e industrial. Como particularidade, vê-se admitir os usos institucional e hoteleiro e a permissão de duas unidades residenciais unifamiliares por lote<sup>23</sup> em qualquer local do território municipal, excetuando-se as áreas protegidas ambientalmente.

A fim de proteger a paisagem do território demarcado por morros, o Artigo 98 indica que os parâmetros a serem estabelecidos para construção em encostas devem primar pela baixa taxa de ocupação e uma morfologia que não descaracterize o seu perfil, com vistas à preservação ambiental e à segurança. Veremos mais adiante que em porções do território valorizadas e de interesse do capital imobiliário esta diretriz não foi respeitada.

A Lei Municipal nº 1.470/95<sup>24</sup> aprofunda aspectos técnicos relativos aos parâmetros urbanísticos sem os determinar (tarefa atribuída aos PURs). Organiza o território em regiões, sub-regiões e frações urbanas – são aplicados alguns parâmetros válidos para toda a região, mas são vinculados à fração urbana e à categoria da via. Procura simplificar a classificação das categorias de uso facilitando a inserção de usos não identificados, atrelando-a diretamente à incomodidade que podem causar. Por último, orienta a organização do sistema viário, hierarquizando as vias por função, atribuindo características físicas e estabelecendo as regras que definem o número de vagas aos estacionamentos.

Destaca-se a ampliação no controle do gabarito e a alteração do regime de recuos, que passam a ser indicados por região<sup>25</sup>. Admitiu-se um padrão único para a Cota de Densidade. Enquanto as Áreas de Especial Interesse não são estabelecidas prevalecem as normas gerais ou anteriores. São estabelecidos parâmetros mínimos à Zona de Restrição à Ocupação Urbana, que, entre outras orientações, restringe o gabarito, relacionando-o ao perfil natural do terreno e limita a altura de cortes e aterros (máximo três metros). Há severas restrições à movimentação de terra e à alteração da vegetação. Os parâmetros gerais podem ser redefinidos no PUR.

São adotadas seis categorias de uso<sup>26</sup> associadas a uma classificação que considera o porte e apropriação do espaço da edificação; a interferência no sistema viário; a adequação ao meio ambiente e ao meio urbano (impacto sobre a infraestrutura urbana e sua vizinhança) e a garantia do uso público.

Quanto aos instrumentos de Planejamento e Gestão indicados pelo Estatuto da Cidade, a Lei Municipal nº 2.123/04 procura fazer as adaptações necessárias ao texto original da Lei nº 1157/92. Com exceção à Outorga Onerosa e à Transferência de Potencial Construtivo, o texto limita-se a reafirmar o que estabelece a legislação federal, a Lei Orgânica e as defini-

22 1. Cota de Controle de Densidade (CD) – a variável que determina o número de unidades habitacionais possíveis de serem construídas em cada lote; 2. Número Admissível de Unidades Habitacionais (NUH); 3. Taxa de Ocupação (TO); 4. Gabarito de Altura (G); 5. Taxa Máxima de Impermeabilização; 6. Número de Vagas para Estacionamento; 7. Limite de Profundidade de Ocupação; 8. Afastamento das Construções; 9. Recuo, restringe-se ao afastamento frontal; 10. Investidura, para recompor alinhamento; 11. Faixa Não Edificável; 12. Prisma de Iluminação e Ventilação; 13. Área Mínima da Unidade Habitacional. (Artigo 89)

23 A partir de três unidades aplica-se a lei de Vilas.

24 Sofreu alterações dadas pelas 1.563/96, 1.594/97 e 1.795/00.

25 Em resumo ficam estabelecidos da seguinte forma: o frontal em toda cidade está definido de acordo com a rua, os afastamentos laterais e de fundos na Região Oceânica são de 5 metros (com exceção das residências unifamiliares), para as Regiões Norte, Leste e Pendotiba os afastamentos laterais e de fundos são estabelecidos para as "Lâminas", variando a cada grupo de pavimentos, sendo no mínimo 3,50 (até 8 pavimentos). Para a Região das Praias da Baía há uma variação a cada novo pavimento, partindo do mínimo de 3 m, chega-se aos 16 andares com 5,70m.

26 Residencial, comercial, serviços, misto, industrial e uso público. (Artigo 71, Lei Municipal nº 1.470/95)

ções genéricas já apresentadas em 1992 sem esclarecer os parâmetros de funcionamento no município ou dar diretrizes à legislação específica. O mesmo tratamento é dado à questão do controle social, embora destaque sua necessidade não estabelece um caminho claro para viabilizá-lo.

O debate acumulado em torno das operações interligadas, cuja utilização encontrava-se suspensa, contribuiu para o detalhamento da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Havia interesse do mercado imobiliário em regulamentar o instrumento da Outorga Onerosa para que voltasse a ser possível a aquisição de potencial construtivo. As operações interligadas, aplicadas entre 1999 a 2002, apresentaram problemas porque na época não existia o controle de coeficiente de aproveitamento máximo, adensando áreas já intensamente ocupadas. Invalidou, na prática, os limites do zoneamento nos locais de interesse do mercado imobiliário. Também foram questionados o baixo valor das contrapartidas e o método de avaliação destas, caso a caso. A pressão social, que via vantagens apenas aos investidores imobiliários nessas transações e um prejuízo ao meio urbano, levou à revogação das operações interligadas na revisão do PUR da Região das Praias da Baía em 2002.

Definiu-se que a Outorga Onerosa do Direito de Construir pode ser aplicada em toda a zona urbana do município, respeitando-se os coeficientes de aproveitamento básico e máximo definidos nos PURs. São isentas as residências individuais, hospitais, escolas, hotéis, pousadas e os empreendimentos habitacionais de interesse social. A contrapartida é definida considerando como variáveis o potencial a ser adquirido, o valor venal do terreno e o "fator de correção" atribuído a cada fração urbana. A utilização dos recursos provenientes da Outorga Onerosa respeita as diretrizes do Estatuto da Cidade (Art. 31). São fixadas oito possibilidades de uso, sendo 30% obrigatoriamente atrelado aos três primeiros, itens cujo caráter relaciona-se à habitação de interesse social e à inclusão territorial. Os demais itens estão ligados à estruturação urbana, meio ambiente e patrimônio<sup>27</sup>. O detalhamento de todos os procedimentos isenta a necessidade de lei específica. A intenção era aplicá-la de imediato.

A Transferência do Direito de Construir pode ser aplicada quando o imóvel for requisitado por interesse do município ou quando doado (total ou parcialmente) para fins de implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação cultural ou doação para programas habitacionais. A efetivação de cada transação e transferência de potencial construtivo é feita por lei específica. O Plano proíbe a transferência de potencial das áreas de risco e de Preservação Permanente.

O Plano é bem mais vago em relação à Edificação Compulsória, IPTU Progressivo e Desapropriação com Pagamento em Títulos. Sua compreensão é ainda prejudicada por estar misturado em diferentes partes do texto. A indicação geral é que esses instrumentos podem ser aplicados em vazios urbanos e nas Áreas de Especial Interesse Social, mas não fixa parâmetros gerais, diretrizes, ou prazo para a elaboração de lei específica – diferenciando-se do perfil do Plano que fixa prazo máximo. Mesmo

27 Para saber mais, seguem os incisos que tratam do tema: I – regularização fundiária; II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social; III – constituição de reserva fundiária; IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana; V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários; VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; VII – criação de unidade de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; VIII – proteção de áreas de interesse arqueológico, histórico, cultural, ambiental ou paisagístico. (Parágrafo 3º, Artigo 18, Lei Municipal nº 2.123/04).

sem a orientação geral passa aos PURs a atribuição de definir parâmetros de subutilização de imóveis. O secretário Adyr Motta Filho apontou em entrevista o embate político que afloraria em torno desses instrumentos, justificando o caráter vago que sua formulação assumiu no Plano Diretor.

Para Operações Urbanas Consorciadas e o Direito de Preempção o Plano limita-se ao já exposto no Estatuto da Cidade. Não há indicações ou restrições espaciais para sua aplicação. O mesmo ocorre com o Estudo do Impacto de Vizinhança<sup>28</sup>, sem menção a lei específica aprovada no ano anterior (Lei Municipal nº 2.050/03, complementada pelo Decreto Municipal nº 9.330/04).

Em 2004 identificam-se dois Fundos de “natureza financeira-contábil”: o Fundo Municipal de Urbanização, Habitação Popular e Regularização Fundiária (sucessor do Fundo de Urbanização, instituído em 1992) e o Fundo Municipal de Conservação Ambiental, vinculados, respectivamente, às Secretarias Municipais de Urbanismo e de Meio Ambiente. Acrescentam diretrizes à utilização dos recursos obtidos pela Outorga Onerosa. Orienta a lei específica<sup>29</sup> com diretrizes para seu funcionamento: indica as possibilidades para a entrada de recursos e a prioridade para seu uso nas Áreas de Especial Interesse Social sem excluir a opção de atender a qualquer diretriz do Plano. Desde 1992 um mínimo de 5% dos recursos do Fundo é destinado a viabilizar as ações de planejamento da Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle Urbano, medida importante para subsidiar a execução das tarefas de elaboração das leis complementares e implantar o Sistema de Planejamento. O uso dos recursos do Fundo Municipal de Conservação Ambiental restringe-se à implantação e gerenciamento das unidades municipais de conservação ambiental e ao controle e recuperação ambiental.

Em 2004 instituiu-se o Conselho Municipal de Política Urbana (COM-PUR<sup>30</sup>) integrante do Sistema Nacional de Conselhos de Cidades e do Sistema Municipal de Planejamento e o Fundo Municipal de Habitação (FUHAB), administrado por um conselho específico.

O Plano dá diretrizes para políticas setoriais<sup>31</sup>: Desenvolvimento Econômico, Habitação, Meio Ambiente, Patrimônio Cultural, Transporte e Sistema Viário, Patrimônio Imobiliário Municipal e Serviços Públicos e Equipamentos Urbanos e Comunitários.

Em relação ao Desenvolvimento Econômico destaca-se a seção dirigida ao Turismo, Esporte e Lazer. Entende-se que para o Plano este é o principal potencial a ser explorado. Envolve a gestão das áreas ambientais, melhoria da infraestrutura, patrocínio da iniciativa privada e incentivos fiscais e tributários. Entre as isenções estão o Alvará e ISS para novos empreendimentos de Hotéis e Pousadas nas Áreas de Especial Interesse Turístico por cinco anos. O Patrimônio Cultural alia-se a essa intenção, sendo este o mais detalhado, chegando ao cuidado do tratamento com as cores. Aponta diretrizes à formulação e execução de projetos visando à revitalização, preservação e recuperação das Áreas de Preservação do Ambiente Urbano e de Áreas de Preservação do Ambiente Paisagístico, observando a destinação de áreas para atender às demandas das comunidades carentes.

28 Esta foi inserida na Seção VI, intitulada Direito de Preempção, confundindo a leitura.

29 Prazo de 180 dias para efetivar o Decreto de regulamentação que trataria do seu “funcionamento, a gestão e as normas de aplicação dos recursos”.

30 A construção anterior do Conselho foi destituída em 1997.

31 A Lei nº 2.123/04 não altera o Título III – Diretrizes Setoriais.

Prioriza que sejam delimitados inicialmente os então chamados Corredores Culturais de Niterói do Centro, de São Domingos, Gragoatá, Boa Viagem e da Ponta d'Areia, nos termos do Decreto Municipal n.º 6101, de 16 de abril de 1991.

É na temática do Desenvolvimento Econômico que se indica a necessária integração com as demais escalas de governo e a Universidade. Dá-se ênfase à otimização do parque industrial naval instalado, o estímulo à geração de empregos nos bairros populares e a legalização das atividades informais, o que nos parece significativo frente à realidade social e econômica observada. Para as atividades agrícola e pesqueira orienta-se a produção e exploração racional dos recursos. Destaca-se a restrição ao micro parcelamento, a implantação do processo de regularização fundiária em áreas já ocupadas por posseiros e com produção agropecuária e a concessão de uso para produção de alimentos em áreas ociosas de propriedade municipal.

O capítulo dedicado à habitação aprovado em 1992 é positivo no que diz respeito a assegurar o direito à moradia, criando-se uma boa expectativa de ações a serem desenvolvidas e mecanismos para viabilizá-las. Apresenta indicações de várias ordens: revisar a legislação urbanística e edilícia, alterando os parâmetros para ampliar o universo da população com acesso ao mercado formal; tornar todas as áreas de favelas, loteamentos clandestinos, irregulares, abandonados ou não titulados em Áreas de Especial Interesse Social para fins de regularização urbanística e fundiária, inserindo-os no planejamento da cidade integrando-os aos bairros, urbanizando-os independentemente da sua regularização fundiária. Propõe Programas de Regularização Fundiária e Programas de Assentamento de População de Baixa Renda. Indica aos PURs a aplicação do IPTU Progressivo e Parcelamento e Edificação Compulsória como aliados. Prioriza o atendimento às áreas de risco. Apesar destas indicações, as áreas não foram mapeadas ou listadas no Plano, tratamento dado às áreas de preservação ambiental.

O capítulo Transporte e Sistema Viário indica a necessidade de um Plano Diretor Viário e de um Plano Diretor de Transportes Públicos observando a integração com órgãos federais e estaduais tanto para planejar as obras como para gerir o sistema, com diretrizes bastante específicas. A intenção de atender a Região Oceânica é o destaque, onde, entre outras obras, se inclui a descentralização física do sistema de transporte hidroviário. Do conjunto previsto o único sistema implantado até 2005 foi a ligação Charitas – Rio de Janeiro, projeto de Oscar Niemeyer.

Ao tratar dos Serviços Públicos e Equipamentos Urbanos e Comunitários, o Plano retoma a lei orgânica e estabelece diretrizes gerais sendo eventual a ligação com questões práticas dos sistemas. Para o Abastecimento de Água e Esgoto Sanitário, por exemplo, passa aos PURs a tarefa de reserva de áreas. Abre-se mão do planejamento de sistemas que dependem de previsões na escala municipal e metropolitana. A exceção se dá com a Drenagem expondo orientações ao Plano Diretor de Macro e Microdrenagem.

A preocupação com o Patrimônio Imobiliário Municipal é regularização das áreas existentes (sem registro em cartório ou áreas ocupadas) e a re-

serva para atendimento de demandas, indicando o uso dos instrumentos urbanísticos disponíveis. Para as áreas ocupadas é prevista a reintegração quando não for voltado à habitação social (permitida) e a oneração quando não interessar a reintegração.

## A dinâmica de construção da legislação

Em 1995 verifica-se o esforço institucional para dar conta das metas do Plano no que diz respeito às leis específicas. São aprovadas a primeira versão do PUR das Praias da Baía, Lei nº 1.483/95, o Parcelamento do Solo, Lei nº 1.468/95, o Uso e Ocupação do Solo, Lei nº 1.470/95 e um grupo de Áreas de Preservação do Ambiente Urbano. A efetivação das Leis de Caráter Geral e Regional não teve continuidade na gestão 1997-2000, sem se aprovar outro Plano Regional até 2002, deu-se prioridade às leis de Caráter Local ou às Ordinárias, viabilizando as ações que conjugavam as diretrizes econômicas voltadas ao turismo. Entre elas está a criação do "Caminho Niemeyer", como Área Especial de Interesse Urbanístico, Paisagístico e Turístico e Área Especial de Interesse Urbanístico e Turístico do Aterro Praia Grande Norte. Os investimentos públicos se desenvolveram, assim como os privados decorrentes<sup>32</sup>. Outra marca deste período foi a aprovação da Operação Interligada. Em contrapartida Conselho e Fundos ou a regulamentação das AEIS não se efetivaram. Na gestão 2000-2004 retoma-se o processo dos PURs, revendo-se o primeiro, elaborando-se o PUR da Região Oceânica e o da Região Norte. A adequação ao Estatuto da Cidade, elaborada em 2002, efetiva-se em 2004.

Embora considerada insuficiente para a demanda de trabalho, a Prefeitura manteve uma boa estrutura na Secretaria de Urbanismo se comparada aos padrões dos municípios brasileiros. Em meados de 2005, a Secretaria Municipal de Urbanismo e Controle Urbano contava com cerca de cem pessoas, incluindo fiscais, técnicos e estagiários. Na Diretoria de Urbanismo havia doze técnicos. A maior parte dos envolvidos com o Plano foram comissionados, dificultando a permanência de uma equipe base que acumulasse conhecimento. O acesso a fontes de informações para o processo de planejamento foi viabilizado com o apoio do Governo do Estado que realizou vãos para os trabalhos de 1992 e 1996, confeccionando bases gráficas atualizadas. Mais recentemente o Programa do Governo Federal Habitar Brasil BID viabilizou vãos em todas as favelas da cidade. Utilizam imagens de satélite para auxiliar nos diagnósticos. A verba garantida pelo Plano Diretor de 1992 para apoiar a implantação do sistema de planejamento vem, segundo Carlos Alberto Krykhtine, sendo muito importante. Segundo depoimentos, a câmara municipal não dispõe de apoio técnico para análise das propostas urbanísticas, prejudicando os trabalhos.

O principal conflito a marcar o processo de construção da legislação deu-se em 2002, quando da discussão do PUR das Praias da Baía e do PUR da Região Oceânica. Os dois Planos Regionais vinham sendo elaborados por um corpo técnico específico que realizava reuniões e audiências públicas

32 A partir da criação do MAC de Niterói confirmou-se o Caminho Niemeyer com outras obras já concluídas e outras em andamento. Nas proximidades do MAC, hoje um dos cartões de visita da cidade, há um conjunto de novas obras de investimento privado.

quando se iniciou o processo de adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. Esta foi elaborada por uma comissão formada por antigos secretários da pasta de urbanismo que se revezaram no cargo nos últimos anos. A comissão entendia o trabalho como mera adequação técnica, mas isso foi amplamente questionado pela sociedade civil que exigia que os trabalhos dos PURs fossem interrompidos dando vez a uma revisão ampla do Plano Diretor com processo participativo intenso. A pressão da administração municipal para concluir os PURs antes da revisão ou adequação do PD culminou em debates acirrados, votação com a Câmara fechada ao público, processo e liminar questionando a validade do processo. Deixou uma marca forte para os atores, para a imprensa e instituições envolvidas. A credibilidade dos Planos e do processo ficou abalada.

No primeiro dia de votação as emendas não foram lidas, sendo citadas por seus números, gerando protestos da platéia. No dia seguinte a Câmara estava fechada com polícia na porta, ficando a população impedida de acompanhar a votação. Para o poder público tratava-se de cuidado com a segurança dos vereadores. O promotor de Direitos Difusos e do Meio Ambiente do Ministério Público enviou ofício ao Presidente da Câmara, apelando para que fosse autorizada a entrada da população. Manteve-se a postura, sendo os dois Planos Regionais aprovados no mesmo dia a portas fechadas. "Depois soube-se o que aconteceu, quem votou contra, quem votou a favor, mas houve este episódio que ficou marcado", conta a professora Regina Bienenstein. Os conflitos foram amplamente divulgados pelo jornal "O Fluminense" mostrando controvérsias e denúncias. Para o vereador Paulo Eduardo Gomes, "foi um rolo compressor, os planos foram aprovados na marra – por força de acordos, sem que o Plano Diretor fosse adequado ao Estatuto da Cidade".

Ao PUR das Praias da Baía coube uma propositura de ação civil pública feita pela OAB/Niterói. Com a medida liminar concedida pelo TJ/RJ o Plano foi suspenso, tornando-se inócuo até a decisão final da ação. Dois argumentos centrais basearam a ação; o primeiro diz respeito à falta de atendimento aos termos do Estatuto da Cidade quanto à participação popular nas audiências públicas realizadas no processo de aprovação dos Planos Urbanísticos. Embora os Poderes Executivo e Legislativo tenham realizado audiências públicas não houve publicação no Diário Oficial e apenas alguns segmentos foram convidados. Considerou-se, ainda, que as entidades convidadas só foram convocadas para ouvir, sem direito a participar efetivamente, visto que as sugestões não foram levadas em consideração e sempre eram desenvolvidas com o mesmo material, slides, mapas e informações. A adesão ao processo por parte da Câmara também foi baixa. No dia 24 de março de 2002, somente 6 dos 21 vereadores compareceram à última audiência pública para discutir o PUR das Praias da Baía, no auditório da Câmara Municipal, prestando-se a audiência a mera troca de acusações políticas. Apontou-se que em nenhuma audiência pública estiveram presentes mais da metade dos integrantes da câmara. Muitos vereadores



sustentavam que os Planos Regionais não precisavam ser votados de forma apressada, apoiando priorizar a revisão do Plano.

O segundo argumento apoiava-se no fato de que Leis de Planos Urbanísticos Regionais não poderiam ser votadas, no que tange aos aspectos de uso e ocupação do solo, sem a revisão do PD nos termos do Estatuto da Cidade por este estar em vigor há dez anos.

De acordo com os jornais da época, os Planos Urbanísticos foram votados com a inserção de uma emenda que tinha o intuito de encerrar a polêmica. A emenda determinava que os instrumentos dos PURs só vigorariam depois que a adequação do PD fosse aprovada. De fato, foi o que ocorreu. Os PURs foram validados por força de decisão judicial que afastou a liminar que os suspendia.

Ao todo, o processo participativo de debate das propostas dos dois PURs abarcou cerca de vinte audiências públicas promovidas pelo Executivo, divididas pelas regiões e temas. A Câmara Municipal realizou cerca de seis audiências públicas. Entre os atores envolvidos identificamos representantes dos empresários da construção civil e mercado imobiliário, Clube dos Lojistas, membros de conselhos comunitários (Conselho Comunitário da Orla da Baía – Ccob, Conselho Comunitário da Orla Marítima – Ccrom), membros das associações de moradores (Federação das Associações de Moradores de Niterói – FAMNIT), a Universidade Federal Fluminense, entre outros. A mobilização foi considerável e a temática dos PURs ocupou importante espaço nas matérias do jornal local “O Fluminense”.

Segmentos da classe média dominam os conselhos comunitários, concentrando-se nas discussões de gabarito. Os movimentos populares estão organizados na FAMNIT com demandas em torno da regularização fundiária e da habitação. Para os lojistas o tema é a questão dos ambulantes, posicionando-se claramente contra a presença destes na área central. A participação dos empresários é difícil, evitam fóruns de discussão pública, procurando manter os espaços privilegiados.

Quem mais participou das audiências foram os moradores da Região Oceânica e os integrantes das associações de moradores das áreas mais carentes e das favelas, confirmando que a carência de infraestrutura é uma razão atraente para a participação.

Ocorreram mobilizações eventuais por meio eletrônico. Integrantes dos Conselhos das Praias chegaram a ir ao Campo São Bento em Icarai coletar assinaturas e convidar para a participação na discussão do PUR; levaram, ainda, a discussão sobre o aumento do gabarito para a rua.

Para alguns atores, a discussão do PUR da Região Oceânica foi considerada muito interessante, pelo confronto direto entre segmentos. Segundo a Profa. Regina Bienenstein, o poder público queria que os assentamentos populares e irregulares fossem considerados como mais uma parte da cidade (ver mapa Áreas de ocupação irregular no caderno de mapas ao final dessa publicação). Houve uma luta pela demarcação de ZEIS, procurando proteger essas áreas da ação do mercado, “não foi fácil, mas a gente conseguiu”. Considera que as audiências realizadas tinham um caráter de

33 A principal fonte de informações foi o Relatório "Diagnóstico Crítico da Proposição - PUR Região Norte", de 2003, da Prefeitura de Niterói. Este não conta com atas de todas as audiências públicas. Dos 21 momentos públicos relatados, há atas de 11. Segundo representantes do governo municipal, as audiências públicas foram registradas, gravadas e arquivadas.

cumprimento de formalidade. "O dano só não foi maior porque o plano de 1992 já era bom". Para os movimentos sociais o processo poderia ser prolongado, de modo a permitir a inclusão de mais pessoas no debate.

Em 2003 foi realizado o processo participativo de elaboração do PUR da Região Norte<sup>33</sup>. Participaram cerca de 30 técnicos, incluindo profissionais de outras secretarias da prefeitura. No período de sensibilização com a população participaram biólogos, geógrafos, arquitetos, entre outros.

Iniciou-se com um seminário interno envolvendo as secretarias, seguido de uma abertura na Câmara de Vereadores. O segundo período, chamado "Primeira abordagem ao PUR Norte" realizou onze audiências públicas nos bairros com o intuito de explicar o significado do PUR e apresentar o diagnóstico da região. O passo seguinte foi a realização de um workshop de capacitação, denominado "nivelamento", "PUR Região Norte: entender para discutir". Em seguida, a prefeitura elaborou uma proposta e organizou nova rodada de audiências nos bairros, realizando oito encontros. Houve uma reunião específica com empresários locais, na Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN), nota-se a pequena participação, seis assinaturas. Não identificamos, pela documentação, a construção de uma leitura comunitária para a realização do diagnóstico ou qualquer processo final de pactuação da proposta com todos os bairros. O processo ocorreu de fevereiro a agosto de 2003.

A estrutura das audiências segue um padrão: apresentação por parte do poder público, que retém a fala a maior parte do tempo e reação dos presentes. Neste momento os técnicos se posicionam para escutar o que as pessoas têm para dizer e depois incorporar o que for "possível". Não há momentos de pactuação ao longo dos encontros.

O número de participantes foi aquém das expectativas, havendo menor envolvimento se comparado ao PUR da Região Oceânica. Nas atas registram-se críticas à divulgação (como contraponto um morador afirma que o problema da falta de segurança também impede a participação em reuniões realizadas no período noturno). Reclama-se da linguagem muito técnica, de difícil compreensão e da falta de detalhamento de alguns dados. A maioria das pessoas que se manifestam são presidentes de associações, vereadores e representantes do próprio poder público. As demandas e preocupações apresentadas pelos moradores giram em torno das questões de saneamento, enchentes, moradia, trânsito, regularização de imóveis, aterro sanitário do Morro do Céu e meio ambiente. Aparecem preocupações com impactos da indústria "Off-Shore" no local e com os impactos da elevação do gabarito proposto pela prefeitura, reclamando-se, nas rodadas finais, da falta de estudo específico para avaliar as consequências. A postura inicial dos técnicos é de separar o que seria "planejamento urbano" do que consideram "outras questões", como moradia, saneamento, iluminação pública, transportes. Com o tempo passam a anotar as demandas e indicar que encaminhadas a outros setores do governo.

Com relação à devolutiva da prefeitura às demandas levantadas nas audiências, os entrevistados solicitam rapidez, agilidade e cuidado para

não desprezar acertos, pois isso enfraquece o processo. Na experiência dos PURs das Regiões da Baía e Oceânica houveram polêmicas nas reuniões que passaram por votação, mantendo-se a ressalva de que a última palavra seria da prefeitura. Segundo a profa. Regina, geralmente a devolutiva da prefeitura mantinha a posição vencedora. Considerou-se que a devolutiva das lideranças para a base dos movimentos ficou aquém do que deveria. Acreditam na necessidade de investimento neste aspecto.

No que diz respeito à preparação dos participantes para lidar com temas variados e com material técnico, vimos que houve um workshop específico. Esta nos parece ser uma postura que a municipalidade tem procurado expandir. Foi firmado convênio com a UFF apoiando trabalho de extensão universitária em que profissionais e estudantes desenvolvem métodos de diálogo com a população. Os integrantes da UFF/NEPHU procuram ajudar na intermediação com os movimentos. Isto pode ampliar o universo de pessoas que interagem nas audiências<sup>34</sup>.

Embora os documentos esclareçam o percurso do processo participativo, as entrevistas demonstraram que os entrevistados não conseguiam descrever esse processo. Não houve um planejamento anterior detalhando atividades e organizando uma agenda prévia das reuniões e etapas; esta condição prejudica o entendimento e fragiliza o envolvimento. Questionou-se, ainda, a distribuição do material de apoio. Ao ser entregue no início da reunião não permitia a leitura prévia e preparo para o debate.

34 O trabalho de extensão abrange, ainda, trabalhos de apoio para a regularização fundiária e estudos e ações para melhoria das condições de salubridade nos assentamentos precários.

## **Considerações gerais a respeito do Plano e seus desdobramentos**

Embora seja positivo o avanço em construir um sistema de planejamento, até então inédito em Niterói, a complexidade do conjunto proposto dificulta sua efetivação. Completados treze anos da elaboração inicial e do esforço empreendido, vimos que parte do território não tinha regulamentação específica, seja pela ausência dos PURs de duas regiões, de leis específicas que regulamentariam as Áreas Especiais ou a ausência dos Planos de Manejo. As poucas restrições indicadas pelas Leis Gerais não dão clareza sobre o destino de certas áreas, podendo levar à estagnação ou perda de controle, pois o que vai ser incentivado ou não permanece indefinido, principalmente na Macrozona de Restrição Urbana. O controle social é dificultado e, assim, as irregularidades ou falta de ação por parte do governo não sofrem a fiscalização da comunidade local. Ao deixar aos PURs o estabelecimento dos parâmetros urbanísticos, o Plano Diretor esquिवou-se das disputas em torno desses parâmetros. As poucas diretrizes são genéricas levando a quase total isenção de comprometimento. O processo dos PURs é necessariamente longo pois, como vimos, explicita as grandes tensões dos atores locais.

Outro aspecto que merece ser observado é o conflito entre diretrizes urbanas apontadas no Plano e os parâmetros efetivados em algumas áreas. Um exemplo são as indicações para resguardar o adensamento das áreas

35 Ver PUR das Praias da Baía, Lei nº 1967/02, Fração Urbana IC 07, mapa 11, Tabelas 13 e 14 esclarecem CA mínimo para aplicação de parcelamento e edificação compulsória, CA básico e fator de correção para a Outorga.

36 O Belvedere de Boa Viagem era um ponto tradicional da cidade por contemplar a vista das praias de Icaraí e São Francisco e do outro lado da Baía, a cidade do Rio de Janeiro. Para os edifícios, a paisagem vista de suas sacadas integra o MAC.

37 Lei nº 2.121/04. O formato previsto no PD de 1992 não foi concretizado.

38 Ficou evidente a ausência de articulação entre município, governo do Estado e municípios vizinhos. Para trabalhar as políticas setoriais no nível metropolitano, a Conferência das Cidades tem auxiliado essa articulação.

com alto índice de ocupação, a proteção da silhueta dos morros e áreas de alta declividade (arts. 21 e 98). Tomando como exemplo uma das áreas de interesse do mercado imobiliário, a ponta da praia das Flexas (Belvedere de Boa Viagem onde foi construído o MAC) observamos a categoria classificada, índices atribuídos e resultados urbanísticos<sup>35</sup>; verifica-se um alto índice de ocupação recortando abruptamente o morro. A ocupação de alto padrão obstrui o perfil natural; vende, no entanto, uma das paisagens mais privilegiadas da cidade<sup>36</sup>. Neste ponto o PUR cedeu aos interesses imobiliários não atendendo as diretrizes do Plano Diretor.

Outra questão, apontada pelo vereador Paulo Eduardo, são as propostas de alterações de parâmetros urbanísticos sem debates públicos:

“Toda a área de trás do MAC era não edificável. No entanto, era agravada por uma série de impostos. Por um tempo desenvolveu-se a cobrança das dívidas até que o proprietário vendeu toda a área por um preço baixo. Daí numa canetada a prefeitura alterou o gabarito e o uso. Então aquilo que não era edificável passou a ser, com um gabarito muito elevado. Assim, quem comprou ganhou muito dinheiro. Então, o uso da caneta como instrumento de apropriação privada do que é público foi intensamente utilizado” (vereador Paulo Eduardo).

No quesito inclusão territorial e política habitacional o conjunto de leis em Niterói constrói, do ponto de vista institucional, uma perspectiva bastante positiva. A partir da lei orgânica foram instituídos conceitos e diretrizes incorporados no PD e leis posteriores. Há um sistema estruturado. Embora a precariedade das áreas populares nos dê a dimensão da importância de ações concretas, não houve nenhuma ação, mesmo que pontual, até a gestão 2000–2004 quando se iniciou a construção de unidades em três áreas do município, fruto da parceria com o Programa Habitar Brasil. A criação do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária<sup>37</sup> só ocorreu em 2004, mesmo ano em que identificamos a criação de Área de Especial Interesse Social do Morro da Cocada (Decreto nº 9452/04). Tais fatos mostram que havia uma distância entre o discurso e a prática que vem se transformando. As mudanças significam conjugar empenho da administração municipal, canais abertos pela legislação apropriada e pelos incentivos do governo federal a partir de 2002, sejam pelo Programa Habitar Brasil ou a pela Conferência das Cidades.

A sociedade civil tem trabalhado para que a municipalidade construa uma política habitacional para a população de baixa renda. A Conferência das Cidades tem se mostrado importante no auxílio de conquistas nesta direção<sup>38</sup>. Uma delas relaciona-se à proposta para o desenho de uma política pública que incluía uma secretaria de habitação. A vitória veio em 2005 com a criação de uma Sub-Secretaria de Habitação, setor inexistente até então na estrutura municipal. A seguir criou-se a Agência de Desenvolvimento Urbano responsável pela questão fundiária. A sociedade civil propôs também a criação de um fundo para execução da política, com a vinculação de 3% do orçamento municipal, no entanto esta proposta não foi aceita pelo governo. Para o Diretor de Urbanismo a aprovação do COMPUR e do FUHAB foram duas conquistas resultantes da Conferência

Municipal das Cidades em 2003. Enquanto o FUHAB é administrado por um conselho em que a sociedade civil possui um único assento, ocupado por representante da Famnit, o COMPUR é paritário e deliberativo. Há pressão da sociedade civil para unificar os dois conselhos, visto que é o Conselho do FUHAB que decide a aplicação dos recursos. Até 2005, haviam sido realizadas apenas três obras com recursos do fundo, duas delas de prioridades indicadas pelos movimentos. Outras lutas encontram-se na agenda de ações da sociedade civil, entre elas a regulamentação dos perímetros passíveis de parcelamento e edificação compulsórios e IPTU progressivo.

## Lições aprendidas

Ao analisarmos a experiência de Niterói, sobressaem os aspectos de continuidade do marco de planejamento territorial. O fato de o Plano de 1992 ter sido considerado pela Prefeitura e atores sociais como legítimo é de suma importância; demonstra sua pertinência e, assim, foi encampado pela prefeitura nos anos seguintes à sua aprovação. Por outro lado, o Plano instituiu um sistema de planejamento que levou mais de uma década para ser parcialmente construído. É necessária uma maior agilidade dos processos. Talvez pelo caminho da simplificação. A leitura do processo e da legislação indica eventualmente uma sobrevalorização dos aspectos técnicos pelos funcionários do município, resultando em uma sobreposição de categorias e recortes, em legislação muito extensa, detalhada e de difícil compreensão. A capacidade de gerir a produção de tantas peças de legislação mostra-se tarefa gigantesca, inviabilizando um resultado satisfatório em tempo adequado.

É necessário olharmos com atenção as atribuições do Plano Diretor e dos Planos Regionais. O PD só opera a partir dos PURs e outras leis complementares que ficam responsáveis pela construção política das características específicas, amarração com o território (delimitação de perímetros) e negociação dos parâmetros. À medida que os Planos Regionais são responsáveis pela definição de uma série de parâmetros, é de se esperar que sua construção e negociação seja processo longo e difícil, como tem sido. Talvez esse empoderamento do plano local signifique não apenas uma aproximação das instâncias de planejamento junto à população, mas um enfraquecimento do Plano Diretor, que em alguns aspectos assume papel de genérico. Entendemos que há um peso desproporcional dado aos PUR em detrimento da Lei do Plano Diretor. A inexistência da aprovação das leis específicas deixa um vazio operacional, tanto em áreas frágeis do território como na aplicação dos instrumentos de política urbana.

A excessiva divisão territorial, justificável para destacar especificidades, pode fragmentar a tal ponto que se perde a visibilidade dos pontos comuns e assim a visão do todo. Além da dificuldade de leitura dos técnicos e leigos, da dificuldade em gerir uma quantidade infindável de retalhos, há um prejuízo aos sistemas de infraestruturas e às políticas setoriais, necessariamente municipais ou regionais. Em Niterói, equipamentos de escala

municipal e regional, como estações de tratamento, aterro sanitário, cemitério ou a visão global para a política de ocupação territorial e transporte desapareceram do Plano.

Em comparação com outros municípios, a participação nos processos de planejamento é bastante significativa. Entretanto, é possível dizer que nos processos analisados a qualidade da participação pode e deve ainda ser melhorada. Em muitos aspectos, o processo foi consultivo, temos poucas informações sobre construções coletivas junto à sociedade sobre a leitura comunitária e a pactuação em torno dos projetos de lei, a divulgação é falha e a linguagem é de difícil apreensão. Vale lembrar que, se o processo tivesse sido feito após a resolução nº 25 do Conselho Nacional das Cidades, vários de seus aspectos poderiam ter sido questionados por estarem em desacordo com as premissas estabelecidas.

Especialmente em municípios com recursos paisagísticos e grande interesse do mercado incorporador imobiliário, como é o caso de Niterói, a diferença entre o poder de pressão dos segmentos imobiliários e dos movimentos populares sobre a administração é muito grande, levando a assimetria na implantação dos instrumentos. Aqueles que regulam e interessam ao mercado imobiliário são rapidamente implantados, enquanto aqueles que interessam aos mais pobres demoram muito mais para serem efetivados. Contribui para isso uma tradição de relações próximas entre os agentes ligados ao setor imobiliário e partes da estrutura administrativa. Mesmo quando se posiciona a favor dos segmentos mais vulneráveis, a administração tem dificuldades em realizar um enfrentamento político na aplicação de instrumentos inovadores na política urbana, como o IPTU Progressivo no Tempo, sem o suporte da pressão social.

### **Legislação complementar ao plano diretor de 1992 (prevista e implementada)**

1. Lei de Parcelamento: Lei Municipal nº 1.468/95, complementa a orientação ao parcelamento a Lei Municipal nº 1.390/95 que trata especificamente de "vilas e conjuntos de pequeno porte", suspensa pela Lei Municipal nº 1.579/97 até a aprovação do PURs.
2. Lei de Uso e Ocupação do Solo: Lei Municipal nº 1.470/95, alterada pela Lei Municipal nº 1.795/00.
3. Leis de Edificações, que comporão o Código de Obras: Lei Municipal nº 1.469/95 trata da Revisão da Legislação de Edificações.
4. Planos Urbanísticos Regionais (PUR): Lei Municipal nº 1.483/95 Plano Urbanístico Regional das Praias da Baía modificado pela Lei Municipal nº 1.967/02; Lei Municipal nº 1.968/02, Plano Urbanístico Regional da Região Oceânica.
5. Legislação específica para as Áreas de Especial Interesse: Lei Municipal nº 1.604/97, Área Especial de Interesse Urbanístico, Paisagístico e Turístico ("Caminho Niemeyer"); Lei Municipal nº 1.612/97, Área Especial de Interesse Urbanístico e Turístico do Aterro Praia Grande Norte; Área de Especial Interesse Urbanístico do antigo Abrigo do Bondes, Lei Municipal nº 2.090/03; Área de Interesse para Implantação de um Parque e Pólo Técnico Científico e Industrial de Desenvolvimento Sustentado, Decreto Municipal nº 9.359/04; Área de Especial Interesse Social do Morro da Cocada, Decreto Municipal nº 9.452/04;
6. Código Municipal de Meio Ambiente; não consta que tenha sido elaborado.
7. Código de Postura; não consta que tenha sido reelaborado.
8. Leis ordinárias, que disciplinem as matérias referidas e seus respectivos regulamentos: Lei Municipal nº 1.732/99 regulamentou a Operação Interligada, foi modificada pelas leis municipais nº 1.779/00 e 1.824/01 e revogada pelo Plano Diretor de 2004. Lei Municipal nº 2.050/03, que regulamentou o Estudo e Impacto de Vizinhança, Decreto Municipal nº 9.330/04 estabelece condições para a elaboração do Estudo e do Relatório de Impacto de Vizinhança. Regulamentação das Áreas de Preservação do Ambiente Urbano, leis municipais nº 1.430/95, 1.446/95, 1.447/95, 1.448/95, 1.451/95 e 1.496/96; Reserva Ecológica Darcy Ribeiro, Lei Municipal nº 1.566/97; Criação da APA do Morro do Gragoatá, Lei Municipal nº 2.099/03; criação do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária, Lei Municipal nº 2.121/04, regulamentado pelo Decreto Municipal nº 9.493/05.

### **Referências bibliográficas**

- AZEVEDO, Marlice Nazareth Soares. "A construção da cidade na primeira metade do século 20: Niterói, espelho do Rio". In: LEME, Maria Cristina da Silva (org.). *Urbanismo no Brasil :1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel; FAU-USP; FUPAM, 1999, pp. 71-82.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- FERREIRA, Anna Luiza S. S. "Evolução comparada da qualidade de vida nos municípios brasileiros". *Relatório Pólis*, 1994.
- PREFEITURA DE NITERÓI. *Plano Diretor de Niterói – Lei 1.157/1992*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, 1993.
- \_\_\_\_\_. *Plano Urbanístico da Região das Praias da Baía – Lei 1.483/1995*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Meio Ambiente, 1996, mimeo.

- PREFEITURA DE NITERÓI. *Plano Urbanístico da Região das Praias da Baía – Lei 1.967/2002*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano, 2002, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Plano Urbanístico da Região Oceânica – Lei 1.968/2002*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano, 2002, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade – Lei 2.123/2004*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano, 2004, mimeo.
- \_\_\_\_\_. *Lei do Fundo Municipal de Urbanização, Habitação e Regularização Fundiária – Lei 2.121/2004*. Niterói: Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano, 2004, mimeo.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. *Relatório de diagnóstico: Plano Estratégico Municipal de Assentamentos “Subnormais” (PEMAS)*. Programa Habitar Brasil BID – Subprograma Desenvolvimento Institucional dos Municípios. Rio de Janeiro, 2004, p. 70.
- SALANDIA, Luiz Fernando V. “A cidade e os seus planos”. In: *O papel da estrutura fundiária, da normativa urbanística e dos paradigmas urbanística na estruturação das áreas de expansão urbana – O caso da Região Oceânica de Niterói, RJ*. Dissertação (Mestrado em Urbanismo), PROURB-UFRJ, Rio de Janeiro, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Recuperação de mais-valias urbanas através de operações interligadas e da cobrança de solo criado: a experiência da cidade de Niterói, RJ, Brasil*, fevereiro de 2005, mimeo. [Texto inicialmente apresentado em outubro de 2004 no Curso “Desarrollo Profesional – Recuperación de Plusvalias en América Latina”, em Cartagena de Índias, Colômbia.]

## Endereços eletrônicos

- JORNAL DO BRASIL. <http://jbonline.terra.com.br/jb/papel/brasil/2002/08/31/jorbra20020831022.html>, acesso em 23 de novembro de 2005.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. <http://www.niteroi.rj.gov.br>, texto de Carlos Werhs, “A história da cidade”, 1984, acesso em julho de 2005.
- CCR PONTE. <http://www.ponte.com.br>, acesso em 14 de outubro de 2005.
- WIKIPEDIA. [http://pt.wikipedia.org/wiki/Prefeitos\\_de\\_Niter%C3%B3i](http://pt.wikipedia.org/wiki/Prefeitos_de_Niter%C3%B3i), acesso em 23 de novembro de 2005.

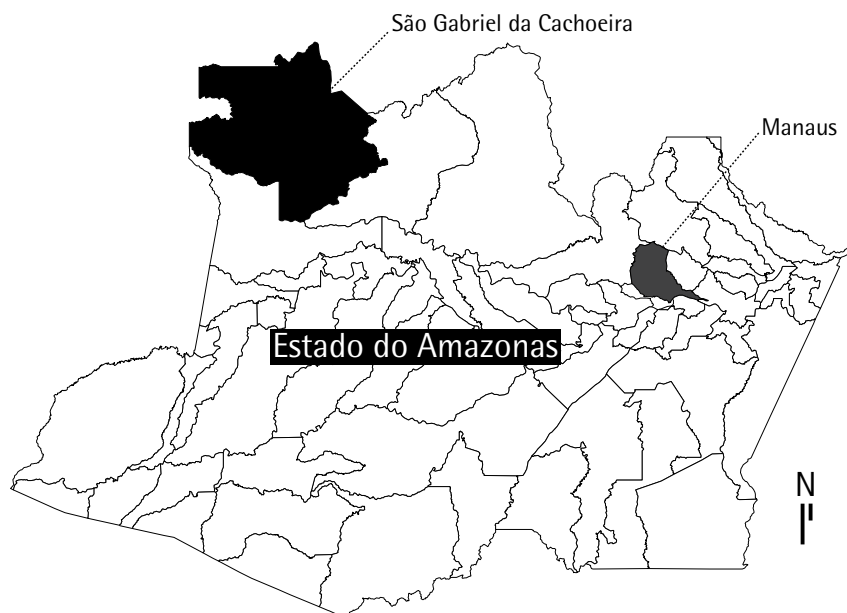
## Entrevistas realizadas

Adyr Motta Filho, Secretário Municipal de Urbanismo e Controle Urbano; Sônia Aquino Mendes, Secretária de Meio Ambiente; Carlos Alberto Krykhtine, Diretor de Urbanismo da Secretaria de Urbanismo e Controle Urbano; Vereador Paulo Eduardo Gomes; Profa. Regina Bienenstein, da Universidade Federal Fluminense (UFF) e Coordenadora do Núcleo de Estudos e Projetos Habitacionais e Urbanos (NEPHU); Carlos Quintão e Jorge Luis Alvesanto.



# São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia

Lei nº 209, de 21 de novembro de 2006



## Anderson Kazuo Nakano

Arquiteto urbanista pela FAU-USP e mestre em Estruturas Urbanas e Ambientais pela mesma universidade. Foi gerente de projetos do Ministério das Cidades e atualmente é técnico do Instituto Pólis. Em 2005 e 2006 participou da equipe de assessoria técnica para a elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira-AM.

## Francisco de Assis Comarú

Engenheiro civil, doutor em Saúde Pública pela USP, Professor Adjunto Doutor da Universidade Federal do ABC desde agosto de 2006. Em 2005 e 2006 participou da equipe de assessoria técnica para a elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira-AM, como técnico do Instituto Pólis.

A grande maioria dos 1.700 municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos vivem um processo intenso de elaboração dos seus Planos Diretores, obedecendo determinações da Constituição Federal de 1988, cujo capítulo sobre a política urbana foi regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01).

O município de São Gabriel da Cachoeira insere-se nesse quadro nacional com a recente aprovação do seu Plano Diretor<sup>1</sup>. Este texto tem como objetivo discutir as problemáticas relativas ao planejamento e à gestão territorial no contexto amazônico verificadas nesse município.

As especificidades territoriais, extensões geográficas, graus de isolamento, relações sociais, dinâmicas socioambientais, características econômicas, confrontações fundiárias e diversidades culturais existentes nesse município amazônico desafiam os formuladores de políticas públicas em geral e urbanas em particular. Considerando a importância da floresta amazônica para todo o planeta, é urgente discutir e enfrentar esses desa-

<sup>1</sup> O Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira foi aprovado na Câmara Municipal e instituído por meio da Lei Municipal nº 209, de 21 de novembro de 2006.

fiões e encontrar caminhos democráticos e sustentáveis para a ordenação territorial da região a partir das suas especificidades e das relações espaciais entre as cidades e as áreas não urbanizadas.

## Contexto regional

A região Norte representa uma das últimas fronteiras brasileiras em acelerado processo de urbanização. Segundo o Ministério das Cidades, nessa região 25,2% dos municípios apresentam taxas de crescimento populacional acima de 5% anuais. Nas regiões Nordeste e Sul, 32,1% e 28,5% dos municípios, respectivamente, apresentam crescimento populacional negativo, abaixo de - 2,5%, em média<sup>2</sup>.

2 Ministério das Cidades. Cadernos do Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Brasília, 2004.

O Norte possui déficits significativos relativos à habitação, infraestrutura e saneamento ambiental. Dados da Fundação João Pinheiro mostram déficit habitacional quantitativo total de mais de 400 mil unidades novas e cerca de 150 mil domicílios com carência ou inadequação na infraestrutura de saneamento básico, bem como cerca de 35 mil com adensamento excessivo<sup>3</sup>.

3 Dados do IBGE, Censo 1991, e PNAD 1995. Elaborados pela Fundação João Pinheiro.

Pode-se dizer que o contexto da urbanização na Amazônia traz enormes desafios aos técnicos, gestores, habitantes e ao Estado brasileiro. Deparam-se, de um lado, com a riqueza potencial e a diversidade socioambiental, e, de outro, com a urbanização precária, conflitos fundiários, grandes projetos de infraestrutura para o desenvolvimento econômico e a "promessa de modernidade e crescimento".

Do ponto de vista da urbanização, o quadro é preocupante: expansão de ocupações irregulares e com péssimas condições de vida que servem de moradia para a população de baixa renda, com impactos negativos sobre áreas de proteção ambiental; intensificação dos fluxos migratórios para os centros urbanos, predominantemente em direção às ocupações irregulares da periferia, com choques sociais e culturais; aumento da demanda por equipamentos e serviços urbanos básicos que se soma aos graves problemas de transporte e saneamento ambiental, contrastando com as limitações nas capacidades de planejamento, gestão e investimento das administrações municipais.

Associado a isso verifica-se a ocorrência de profundas vulnerabilidades sociais, ausência de alternativas de trabalho e renda para parte significativa dos moradores das cidades, especialmente os mais jovens, tendência à estagnação econômica e conflitos socioculturais variados. Como pano de fundo desta realidade pode-se dizer que, de forma praticamente generalizada, predomina a irregularidade fundiária, tanto em áreas urbanas como em áreas rurais.

Se pudéssemos sintetizar este modelo de desenvolvimento urbano e regional, sob os aspectos socioambientais, econômicos, urbanos, culturais e fundiários, é forçoso reconhecer seu baixíssimo grau de sustentabilidade.

Seguindo a tendência já observada nos processos de ocupação e urbanização em outras regiões do país, as áreas com ocupação urbana mais intensa têm sido aquelas favorecidas por macroacessibilidades, servidas por

rodovias ou grandes rios navegáveis, que permitem a interligação regional e o tráfego de pessoas e bens.

No entanto, a região noroeste da Amazônia, particularmente a bacia do Alto Rio Negro, onde se localiza o município de São Gabriel da Cachoeira, tem sofrido menos impactos da expansão urbana do que as regiões próximas ao Arco do Desmatamento, que inclui partes dos estados do Pará, do Maranhão, o norte de Tocantins, o norte de Mato Grosso, Rondônia, o sudoeste do Amazonas e o nordeste do Acre (CAPOBIANCO *et al.*, 2001).

No noroeste amazônico, em que pesem as transformações aceleradas decorrentes da ação antrópica, restam partes significativas da floresta com características muito próximas das originais (CAPOBIANCO *et al.*, 2001, pp. 368-369). Daí a importância do planejamento e de gestão territoriais adequados ao contexto amazônico, fundamentados no princípio da função socioambiental do território.

## Caracterização municipal

O município de São Gabriel da Cachoeira localiza-se no extremo noroeste do estado do Amazonas, no interior da maior floresta tropical do planeta. Trata-se de um município distante 852 quilômetros em linha reta de Manaus e 1.061 quilômetros pelo rio Negro. Manaus é o maior centro urbano da região, com 1.405.835 habitantes (IBGE, 2000).

São Gabriel da Cachoeira é acessível por transportes aéreos e fluviais. Em seu principal aeroporto pousam e decolam, semanalmente, aviões vindos de Manaus. Não há conexões terrestres com outros municípios da região. A única via local aberta através da floresta é a BR-307, que liga a sede municipal ao núcleo de Cucuí, localizado na divisa entre Brasil e Venezuela. Essa via, construída pelo Programa Calha Norte do Ministério da Defesa, não está pavimentada e encontra-se em condições precárias de circulação.

Por estar na faixa de fronteira entre Brasil, Colômbia e Venezuela e inserir-se em região de grande interesse nacional e internacional, São Gabriel da Cachoeira foi incluído na área de segurança nacional por meio da Lei Federal nº 5.449/68. Essa condição estratégica intensifica a presença do Exército e da Aeronáutica no município.

O Exército mantém o Comando de Fronteira do Rio Negro e o 5º Batalhão de Infantaria da Selva, com pelotões de fronteira distribuídos em diferentes pontos do território, inclusive no interior das Terras Indígenas demarcadas. O Exército planeja aumentar seu contingente militar que é, hoje, de aproximadamente 1.500 homens. O objetivo é fortalecer a presença das Forças Armadas na região Norte do país. A convivência entre as Forças Armadas e as comunidades indígenas é complexa e precisa ser analisada com cuidado, pois envolve conflitos variados, abertos e velados.

A Aeronáutica mantém uma base aérea no aeroporto local e um Detachamento do IV Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego – CINDACTA IV (SIVAM), responsável pela operação e manutenção do radar instalado na sede municipal. A Aeronáutica também planeja intensificar

sua presença no município. Prevê a ampliação da sua base aérea prevista para o médio prazo, ampliando o principal aeroporto local. Essa intervenção física afetará as comunidades indígenas que vivem nos arredores, como veremos a seguir.

Durante a década de 1990, a taxa geométrica de crescimento anual da população de São Gabriel da Cachoeira foi de aproximadamente 4%. Em 2000, essa população era igual a 29.947 habitantes, segundo o censo demográfico do IBGE. Certamente esse número vem aumentando, já que não houve nenhum acontecimento significativo que altere a tendência de crescimento populacional. A maior parte desses habitantes é constituída por várias etnias indígenas, como, por exemplo, Arapasos, Baniwas, Barasanas, Barés, Desanas, Hupdas, Karapanãs, Kubeos, Kuripakos, Makunas, Miriti-tapuyas, Nadobs, Pira-tapuyas, Potiguás, Sirianos, Taiwanos, Tarianas, Tukanos, Tuyukas, Wananas, Werekenas e Yanomamis. São Gabriel da Cachoeira é o município com maior concentração de diferentes etnias indígenas do país. É inegavelmente um município indígena.

As diversas etnias distribuem-se pelos bairros da sede municipal, no núcleo urbano de Iauaretê e em pequenas comunidades distribuídas ao longo dos grandes rios que cortam o município como, por exemplo, Uaupés, Içana, Xié, Tiquié e Negro. São mais de 400 pequenas comunidades que vivem, em sua maior parte, nas Terras Indígenas demarcadas, homologadas e registradas, conquistadas na década de 1990.

As Terras Indígenas abrangem cerca de 80% do território municipal. A extensão territorial de São Gabriel da Cachoeira é uma das maiores do país: 109.185,00 km<sup>2</sup>. Essa área é maior do que os estados de Alagoas (27.767,66 km<sup>2</sup>), Espírito Santo (46.077,52 km<sup>2</sup>), Paraíba (56.439,84 km<sup>2</sup>), Pernambuco (98.311,62 km<sup>2</sup>), Rio de Janeiro (43.696,05 km<sup>2</sup>), Rio Grande do Norte (52.796,79 km<sup>2</sup>), Santa Catarina (95.346,18 km<sup>2</sup>) e Sergipe (21.910,52 km<sup>2</sup>).

Aquele percentual aumentou com a demarcação recente das Terras Indígenas Balaio, localizada na divisa com o município de Santa Isabel. Poderá aumentar ainda mais com a demarcação das áreas conhecidas como Marabitana Cué-Cué, localizadas na porção leste do município. Essas áreas conformam uma faixa de terras entre a sede municipal e a fronteira com a Venezuela. Durante as discussões para a elaboração do Plano Diretor, aqueles que se opõem à demarcação dessa faixa como Terras Indígenas manifestaram interesse em incluí-la no patrimônio municipal. Na década de 1990 houve a solicitação de cessão dessas terras por parte da Prefeitura de São Gabriel da Cachoeira junto ao escritório estadual do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), localizado em Manaus. O processo foi paralisado e ficou sem resultado. Se as áreas de Marabitana Cué-Cué forem demarcadas, a sede municipal ficará rodeada por Terras Indígenas. Há preocupação com relação ao impacto dessa demarcação na futura expansão urbana e nos intercâmbios com a Venezuela através do rio Negro, já que o acesso às Terras Indígenas é controlado.

A Terra Indígena Balaio sobrepõe-se ao Parque Nacional Pico da Neblina, sob responsabilidade do IBAMA. Essa sobreposição gera conflitos na gestão, pois o Parque Nacional é uma Unidade de Conservação federal de

proteção integral que não permite nenhum tipo de ocupação permanente em seu interior, enquanto as Terras Indígenas são bens da União, cujo usufruto das riquezas do solo, dos rios e dos lagos existentes em seu interior é exclusivo dos povos indígenas que nelas habitam.

A definição de terras tradicionalmente ocupadas pelos índios encontra-se no Parágrafo Primeiro do art. 231 da Constituição Federal: são aquelas

“(...) por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seu usos, costumes e tradições. (Fonte: Instituto Pólis e PMSGC. Leitura Jurídica do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira, 2006)

Adiante veremos como o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira tratou dessa problemática. Esse imbricamento entre territorialidades ocorre também com relação à área de segurança nacional e faixa de fronteira. Isso coloca desafios federativos e de articulação interinstitucional para o planejamento e gestão territorial do município de São Gabriel da Cachoeira, pois implica a convivência, mais ou menos conflituosa, entre diferentes atores sociais e institucionais, com respectivos interesses e formas de atuação no território. Do ponto de vista jurídico, a problemática envolve responsabilidades de distintos entes da federação. O Plano Diretor, portanto, precisa consubstanciar um pacto de convivência entre esses atores sociais e institucionais no território e com os territórios.

## **Lançamento do Plano Diretor**

Nas últimas décadas, observam-se a migração e a expansão urbana, principalmente na sede municipal de São Gabriel da Cachoeira e dos núcleos de Yauaretê, Cucuí e outras comunidades no interior do município.

A aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01), que obriga municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem e aprovarem seus Planos Diretores com base em processos participativos, a criação do Ministério das Cidades e a implementação da campanha nacional de apoio para a elaboração de Planos Diretores coordenada por representantes do Conselho Nacional das Cidades, propiciaram oportunidade importante para discutir o padrão de urbanização em curso no município de São Gabriel da Cachoeira e fomentar um processo de discussão sobre planejamento e gestão territorial com os diversos atores sociais e institucionais locais.

Para iniciar o processo organizou-se um seminário na sede do município com a participação de representantes de entidades que atuam na região. As apresentações e discussões foram coordenadas por Instituto Pólis, Escola da Cidade (Instituição de Ensino Superior em Arquitetura e Urbanismo), Instituto Socioambiental e outras instituições. Este seminário significou o lançamento público do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira.

Nas discussões ficou clara a importância do desafio de elaborar o Plano Diretor do município. Após esse primeiro seminário foram realizadas duas

oficinas de sensibilização e capacitação de lideranças comunitárias, representantes institucionais e moradores locais, como etapas preparatórias para o processo de leituras comunitárias e técnicas sobre a realidade local e análise jurídica dos marcos legais federais, estaduais e municipais que incidem na ordenação territorial e ambiental de São Gabriel da Cachoeira. As duas oficinas de sensibilização e capacitação ocorreram respectivamente em outubro e dezembro de 2005 e foram coordenadas pelo Instituto Pólis e o Instituto Socioambiental (ISA), que passaram a assessorar a Prefeitura na elaboração do Plano Diretor.

Nestas oficinas, diversas questões foram levantadas pelos participantes presentes. Entre os problemas levantados podemos citar:

- intenso fluxo de migrações do interior do município para a cidade;
- incômodos urbanos provocados por festas, casas noturnas, uso e comercialização de drogas e consumo de álcool;
- exploração das riquezas minerais existentes no solo e subsolo do município, tanto pelos indígenas quanto por não-indígenas;
- deficiências na geração e distribuição de energia elétrica no município;
- dificuldades de produção, distribuição e acesso a alimentos no município;
- segurança pública e violência, entre outros.

## Processo Participativo

O processo participativo foi iniciado no segundo semestre de 2005. A metodologia adotada foi o mais participativa possível, em respeito ao Inciso II do Artigo 2º do Estatuto da Cidade<sup>4</sup> (Lei Federal nº 10.257/01), ao Artigo 40 dessa mesma Lei Federal<sup>5</sup>, e à Resolução no 25 de 2005, do Conselho Nacional das Cidades. Esta Resolução recomenda, entre outras medidas, constituir uma coordenação compartilhada entre governo e sociedade civil para a elaboração do Plano Diretor, organizar e realizar discussões com segmentos sociais específicos e em diferentes territórios locais.

Em São Gabriel da Cachoeira, o Secretário de Meio Ambiente, Turismo e Cultura (2005–2008)<sup>6</sup> foi o coordenador, pela Prefeitura, dos trabalhos de elaboração do Plano Diretor. As atividades foram iniciadas com um levantamento de pouco mais de 100 organizações e instituições governamentais e não governamentais existentes no município. Esse levantamento abrangeu a maior parte dos setores organizados da sociedade civil e das instituições públicas instaladas no local. Todos foram convidados, via ofício do Governo Municipal, a integrar o Núcleo Gestor do Plano Diretor, inclusive os nove vereadores da Câmara Municipal. Do total de organizações e instituições convidadas, pouco mais de 50 concordaram em participar desse Núcleo, que foi composto por representantes do poderes públicos federal e municipal (Exército, Aeronáutica, IBAMA, FUNAI, Universidade e Secretarias Municipais), organizações não governamentais, associações de bairro, associações comunitárias, lideranças do movimento indígena, conselheiros de educação e saúde, entre outros.

Os membros do Núcleo Gestor participaram de atividades voltadas para

4 "[...] II – 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. [...]" (art. 2º, Lei Federal nº 10.257/01).

5 "[...] Parágrafo 4º. No processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:  
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;  
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;  
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. [...]" (art. 4º, Lei Federal nº 10.257/01).

6 Nesse período, o titular da pasta era o Sr. Salomão Aquino.

a sensibilização e capacitação sobre os temas relacionados com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, a democratização do planejamento e gestão territorial, entre outros. Junto com moradores, eles contribuíram para a indicação dos problemas que deveriam ser considerados na elaboração do Plano Diretor como, por exemplo, a contaminação e má qualidade da água utilizada no abastecimento da população; o lançamento de esgotos domésticos nas ruas, igarapés e no Rio Negro; a destinação inadequada do lixo em terrenos baldios e lixo localizado nos arredores da cidade; a perda de locais importantes para a cultura das comunidades por causa da urbanização desordenada; a deterioração de edifícios com importância histórica; o crescimento periférico da sede urbana do município a partir da construção de novos bairros e conjuntos habitacionais que se implantam em áreas distantes do centro; o adensamento construtivo nos lotes dos bairros mais centrais prejudicando a ventilação e iluminação no interior das edificações gerando desconforto ambiental e insalubridades; as más condições de mobilidade nas vias urbanas.

A elaboração da leitura técnica baseou-se em levantamentos demográficos, sanitários e socioeconômicos coordenados por técnicos do Instituto Socioambiental junto com pesquisadores indígenas que vivem no município, principalmente jovens do ensino médio. Esses levantamentos, realizados no ano de 2004, abrangeram a sede municipal e os núcleos de lauretê e Cucuí localizados, respectivamente, próximos às fronteiras do Brasil com a Colômbia e a Venezuela. Os pesquisadores levantaram dados primários sobre as características etárias, étnicas, educacionais, domiciliares, econômicas e migratórias dos moradores desses núcleos. Levantaram também as alternativas usadas para abastecimento de água, esgotamento sanitário, destinação de lixo, atendimento médico, trabalho, geração de renda, educação, entre outros. Foi dada atenção especial aos tipos de materiais utilizados na construção das moradias: tipos de cobertura, paredes e pavimentação. Nos levantamentos realizados junto aos moradores da sede municipal, os questionários foram distribuídos pelos diferentes bairros delimitados previamente. Nesses casos, procurou-se colher dados e informações sobre os tipos de conexões que as famílias mantêm com as comunidades que vivem em outras áreas do município, especialmente nos locais mais interiorizados.

A leitura técnica se valeu também de cartografia bastante detalhada elaborada pelo Instituto Socioambiental (ISA); estudos realizados por órgãos técnicos do governo estadual; relatórios técnicos sobre desenvolvimento econômico local; dados censitários do IBGE; dados sobre as finanças municipais da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda; informações obtidas em pesquisas na internet, entre outros subsídios. As contribuições do laboratório de geoprocessamento do ISA foram de suma importância para os trabalhos. Esse laboratório trabalha com um sistema de informação geográfica que permite cruzar grande número de fotos aéreas atuais e bases cartográficas digitalizadas, georreferenciadas e cuidadosamente geocodificadas. Essas bases permitiram visualizar a distribuição de

todas as comunidades indígenas ao longo das principais calhas de rios do município; a macro e microhidrografia; as unidades socioambientais de paisagem; a estrutura viária da sede municipal; os limites municipais; as Terras Indígenas; as Unidades de Conservação, entre outras informações geográficas. Esses instrumentos permitiram a territorialização de todas as análises.

Os resultados da leitura técnica mostraram claramente os principais desafios do planejamento e da gestão territorial de um município como São Gabriel da Cachoeira, localizado no interior da floresta amazônica, em área de segurança nacional, em faixa de fronteira, com grande diversidade étnica e grande extensão territorial. A leitura técnica mostrou ainda a evolução da área urbanizada da sede municipal, seus padrões de uso e ocupação do solo, o início de um processo de adensamento e verticalização dos bairros mais antigos, as demandas por infraestrutura e serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e destinação adequada de lixo, fornecimento de energia elétrica, iluminação pública, equipamentos comunitários de educação e saúde, espaços públicos de lazer, entre outras informações.

Complementou-se a leitura técnica com informações obtidas em consultas específicas às seguintes instituições: Secretarias Municipais de Educação, Saúde, Finanças, Produção e Abastecimento, Obras e Interior; Departamento Municipal de Águas; Instituto Municipal de Terras; Diocese de São Gabriel da Cachoeira; Programa Calha Norte; Federação das Organizações Indígenas do Alto Rio Negro (FOIRN); Câmara Municipal; Comando da Aeronáutica; IBAMA; FUNASA; Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Sanitário; FUNAI; Comando do Exército; Conselho de Desenvolvimento Rural; entre outros. Essas reuniões técnicas foram coordenadas pela Prefeitura e equipe de assessoria do Instituto Pólis. Apesar da grande quantidade de informações primárias e secundárias sistematizadas ao longo da leitura técnica, é sempre bom discuti-las, na medida do possível, com técnicos e atores sociais que atuam nos locais, pois estes ajudam na sua análise e qualificação. Muitas vezes há correções e complementações.

A elaboração da leitura comunitária foi baseada em oficinas realizadas nos bairros da sede urbana e em algumas comunidades indígenas localizadas em outras partes do município. Nessas oficinas, os participantes dividiram-se em seis grupos que mapearam as demandas por melhoramentos viários; lugares importantes do ponto de vista histórico e cultural; áreas ociosas que poderiam ser aproveitadas com equipamentos comunitários; atividades incômodas que provocavam impactos na vizinhança; áreas de importância para proteção ambiental; lugares importantes para o trabalho e consumo dos moradores; caminhos principais utilizados no dia-a-dia para ir da casa para o trabalho e da casa para a escola, entre outros. Para a realização desses mapeamentos, foram utilizadas fotos aéreas georreferenciadas mostrando a sede urbana, seus arredores e o território municipal como um todo. Os mapeamentos comunitários foram feitos em folhas de acetatos transparentes fixados sobre as fotos aéreas. As marcações feitas pelos participantes das oficinas usaram cores e símbolos diferentes, definidos pre-



viamente. Essas marcações foram digitalizadas e unificadas em mapa único. Em algumas oficinas foi necessário improvisar traduções para as línguas indígenas Nhengaatu e Baniwa, para viabilizar a comunicação com os participantes. Lideranças comunitárias se encarregaram de fornecer esse auxílio.

Os resultados da leitura comunitária foram importantes para a definição dos investimentos prioritários para os 10 anos seguintes no município de São Gabriel da Cachoeira. A exposição clara desses investimentos no Plano Diretor é fundamental para articular os instrumentos de planejamento municipal: Plano Plurianual, elaborado de 4 em 4 anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei do Orçamento Anual, elaboradas anualmente. O Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira estabeleceu os investimentos prioritários nos seguintes campos: saneamento ambiental, habitação, mobilidade, melhoramentos no sistema viário, geração e distribuição de energia elétrica, iluminação pública, implantação de equipamentos comunitários e desenvolvimento institucional na administração pública municipal.

A elaboração da leitura jurídica valeu-se de análises sobre um conjunto de leis municipais, estaduais e federais que incidem no planejamento e gestão territorial do município de São Gabriel da Cachoeira<sup>7</sup>. A análise dessas legislações procurou identificar a adequação aos princípios e determinações estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade. Enfatizou-se, como princípios norteadores do Plano Diretor, as funções sociais e socioambientais da cidade e da propriedade urbana, o desenvolvimento sustentável, o direito à cidade, a responsabilidade municipal na regulação territorial e ambiental local. À luz desses princípios, apontaram-se as matérias que deveriam ser tratadas no Plano Diretor.

É interessante notar que a existência de grandes extensões de Terras Indígenas demarcadas, homologadas e registradas no município exigiu atenção especial na leitura jurídica. A pergunta que se impunha era: até que ponto o Plano Diretor pode incidir e regular os territórios localizados no interior dessas terras, que são bens da União com usufruto exclusivo das comunidades indígenas que nelas vivem? Incluiu-se um parecer sobre os direitos indígenas, o “passo a passo” do processo de demarcação das Terras Indígenas, desde o estudo antropológico de identificação até o registro em cartório de imóveis da comarca e na Secretaria dos Patrimônios da União, passando pelas fases de aprovação na Fundação Nacional do Índio (FUNAI), possíveis contestações, declarações de limites, demarcação física e homologação. Vale ressaltar que, do ponto de vista do planejamento e da gestão territorial, a demarcação das Terras Indígenas foi bastante positiva, pois respalda soluções para os conflitos fundiários locais. Esse tipo de conflito marca a região Norte do país e é, muitas vezes, resolvido pelo uso da violência. A leitura jurídica mostrou que as Terras Indígenas são **inalienáveis e indisponíveis e com direitos imprescritíveis**. Essas terras devem ser usadas para a reprodução social das populações indígenas. É proibido vendê-las, arrendá-las ou cedê-las a terceiros, ou qualquer ato ou negócio jurídico que se oponham ao “pleno exercício da posse direta pela

7 A listagem das leis analisadas encontra-se no final deste capítulo.

comunidade indígena". Os atos jurídicos que ferem a posse permanente dessas terras por parte dessas comunidades são nulos.

Essas indicações formuladas na leitura jurídica foram acolhidas entre as propostas do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira na delimitação da Macrozona das Terras Indígenas. O objetivo dessa Macrozona é incorporar "[...] os direitos indígenas originários consagrados no ordenamento jurídico nacional".

Um aspecto importante relacionado com essa Macrozona das Terras Indígenas é a sobreposição com o Parque Nacional do Pico da Neblina, Unidade de Conservação federal de proteção integral. De um lado, as Terras Indígenas garantem a permanência e o usufruto exclusivo das áreas demarcadas, de outro, as Unidades de Conservação de proteção integral proíbem a permanência de qualquer comunidade nas áreas instituídas. Diante dessa contradição, o Plano Diretor propôs a gestão compartilhada nos seguintes termos:

"Havendo sobreposição de Unidades de Conservação na Macrozona das Terras Indígenas, serão estabelecidas normas e ações específicas destinadas a compatibilizar a presença das populações indígenas residentes com os objetivos da unidade, sem prejuízo dos modos de vida, das fontes de subsistência e os locais de moradia destas populações, assegurando-se a sua participação na elaboração das referidas normas e ações".

Os resultados das leituras técnicas, comunitárias e jurídicas foram apresentados e discutidos em seminário público, que contou com a participação de membros do Núcleo Gestor do Plano Diretor e moradores do município.

Um ponto importante debatido nesse seminário foi o desenvolvimento sustentável de áreas rurais localizadas fora do perímetro urbano, nos arredores da sede municipal e ao longo da BR-307. Os participantes discutiram propostas para um plano de manejo agroflorestal e promoção de atividades agrícolas e extrativistas sustentáveis no Assentamento Teotônio Ferreira, localizado ao norte da sede municipal, com 250 lotes de 125 mil m<sup>2</sup> de área. O Plano Diretor definiu as seguintes diretrizes para a elaboração desse plano de manejo:

"Manutenção das áreas de preservação permanente das nascentes e igarapés;  
Regularização fundiária dos imóveis;  
Melhoria nas condições de acesso, transporte e escoamento da produção no local;  
Melhoria nas condições de drenagem;  
Melhoria na infraestrutura de fornecimento de energia elétrica e iluminação pública;  
Viabilização de equipamentos básicos de saúde e educação para atender às demandas locais;  
Definição de parâmetros para o uso e ocupação do solo, especialmente a taxa de aproveitamento e coeficiente de ocupação;  
Definição de parâmetros para desmembramento e remembramento de lotes;  
Mapeamento das terras aptas para cultivo agrícola;  
Mapeamento das áreas aptas para extração de madeira e reflorestamento;  
Extração da madeira compatível com as atividades das roças, piscicultura, pesca, reflorestamento e áreas de preservação permanente;  
Viabilização de apoio técnico para o desenvolvimento do cultivo agrícola, manejo agroflorestal, criação de pequenos animais e da piscicultura no local;  
Utilização da produção de alimentos locais no abastecimento e merenda escolar do município".

Outro ponto candente do seminário de devolução dos resultados das leituras técnicas, comunitárias e jurídicas foi levantado por moradores de comunidades indígenas localizadas nos arredores da sede municipal. Esses moradores reivindicaram a inclusão dos seus territórios nas análises e propostas do Plano Diretor. Essa reivindicação foi importante, pois uma dessas comunidades, Itacoatiara, localiza-se junto ao principal aeroporto local, cuja base aérea da Aeronáutica sofrerá ampliação no curto prazo. Essa ampliação afetará diretamente as moradias e áreas de roça, caça e extração vegetal dos membros daquela comunidade, causando conflitos que precisam de instrumentos para mediação e negociação. O Plano Diretor propôs a utilização do Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) e o Relatório de Impacto de Vizinhança (RIV) para analisar os efeitos daquele empreendimento da Aeronáutica e definir medidas compensatórias e mitigadoras. Os resultados desses estudos e relatórios devem ser discutidos com as comunidades que podem ser afetadas pela obra. O EIV e RIV foram previstos também para a implantação de empreendimentos na Macrozona das Terras Indígenas. O objetivo é incluir as comunidades indígenas nas discussões sobre esses empreendimentos a serem executados em suas terras, inclusive os empreendimentos das Forças Armadas e outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais.

## **O planejamento e a gestão territorial em terras indígenas**

A inclusão das comunidades indígenas, com seus usos, costumes e tradições, no sistema de planejamento e gestão territorial municipal foi o principal eixo que orientou as propostas de descentralização dos instrumentos, canais de participação, de tomada de decisão e de definição de investimentos públicos no município, em especial nas Terras Indígenas. Vale dizer que o Plano Diretor foi uma oportunidade para articular os interesses das comunidades indígenas, que representam a grande maioria na sociedade local, com a estrutura institucional municipal responsável pelo sistema de planejamento e gestão territorial. Essa estrutura institucional inclui a criação de órgãos técnicos responsáveis pelas diferentes atividades de planejamento e gestão territorial, pois não há uma Secretaria ou outro tipo de instituição em condições suficientes para assumir tais atribuições. Por isso o Plano Diretor propõe a criação desses órgãos técnicos, que devem se responsabilizar pelo desenvolvimento e implementação das políticas habitacionais, de saneamento ambiental, de mobilidade, de regularização fundiária, de meio ambiente e de regulação do uso e ocupação do solo urbano e rural. Propôs-se que esses órgãos técnicos tivessem, no mínimo, setores responsáveis pela análise e licenciamento de novas edificações e loteamentos urbanos, pelas informações municipais, pela fiscalização e controle urbano e pela realização de projetos e obras públicas.

O sistema de planejamento e gestão territorial inclui também o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, que foi pensado junto com os seis Conselhos Regionais de Política Territorial das seis Regiões Admi-

8 As denominações dessas Regiões Administrativas foram definidas junto com as lideranças do movimento indígena que atua no município.

nistrativas instituídas pelo Plano Diretor: Hiniáli; do Baixo Rio Uaupés e Tiquié; do Alto Rio Negro e Xié; do Médio e Alto Rio Uaupés e Papuri; do Rio Marié e Cauburis e Táwa (que significa "cidade" na língua Nheengatu e designa a sede urbana do Município)<sup>8</sup>. Cada Região Administrativa deve ter seu Plano Diretor Regional elaborado após a aprovação do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira (ver mapa Regiões administrativas no caderno de mapas dessa publicação).

A criação dessas Regiões Administrativas baseou-se nas cinco subdivisões definidas pela Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN), utilizadas para organizar sua atuação junto às diferentes comunidades distribuídas em vários pontos do território municipal. Foram analisadas outras formas de subdivisão do município usadas no planejamento e gestão da saúde e da educação. Concluiu-se que a subdivisão da FOIRN estava mais enraizada em processos sociais e políticos e, portanto, era mais adequada para o Plano Diretor, na medida em que era usada e reconhecida por grupos sociais majoritários. Foi necessário um ajuste, pois uma das regiões da FOIRN abrange, simultaneamente, parte de São Gabriel da Cachoeira e do município vizinho de Santa Isabel. Portanto, o Plano Diretor criou a Região Administrativa do Rio Marié e Cauburis, que se restringe somente ao território de São Gabriel da Cachoeira. Além disso, o Plano Diretor criou a Região Administrativa Táwa, destacando a área da sede municipal daquela Região Administrativa. A FOIRN não individualiza essa área.

Cada Região Administrativa, com exceção da Táwa (sede municipal), deve ter seu Conselho Regional de Política Territorial, cujos membros, no mínimo quatro e no máximo doze, são eleitos a partir das suas respectivas bases comunitárias, em Assembléias Regionais de Política Territorial. Cada Região Administrativa deve definir o número de conselheiros regionais, suas formas de eleição e a periodicidade das suas reuniões naquelas Assembléias. Portanto, não há um formato único para todas as Regiões Administrativas, que possuem características étnicas e políticas específicas. Essa proposta procura respeitar as práticas, as formas de organização social e os procedimentos de escolhas de lideranças tradicionais já existentes nessas Regiões Administrativas.

As atribuições dos Conselhos Regionais de Política Territorial são:

- “Coordenar a elaboração e a implementação dos Planos Diretores Regionais segundo diretrizes apresentadas no Artigo 92 deste Plano Diretor;
- Indicar dois membros para participar do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial;
- Convocar e coordenar a realização da respectiva Assembléia Regional de Política Territorial;
- Avaliar previamente a realização de investimentos públicos destinados às respectivas Regiões Administrativas;
- Decidir sobre a destinação do dinheiro do Fundo de Desenvolvimento Territorial vinculados à respectiva região;
- Opinar, obrigatoriamente, sobre a proposta de plano plurianual antes de seu envio pelo Poder Executivo à Câmara Municipal;
- Apresentar ao Poder Executivo e à Câmara Municipal sobre qualquer assunto de interesse da Região Administrativa;

Participar dos processos de consulta prévia de políticas, projetos, obras ou programas a serem implementados nas Macrozonas de Terras Indígenas".

Uma das principais atribuições dos Conselhos Regionais de Política Territorial é coordenar a elaboração e a implementação dos Planos Diretores Regionais das suas respectivas Regiões Administrativas. São Gabriel da Cachoeira poderá ter, portanto, cinco Planos Diretores Regionais, que deverão respeitar as peculiaridades socioambientais das suas áreas de abrangência e serão instituídos através de Resoluções do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial. As diretrizes para a elaboração desses Planos Diretores Regionais são:

"Participação ampla das comunidades que vivem nas Regiões Administrativas;  
Definição dos investimentos prioritários para o desenvolvimento territorial das Regiões Administrativas;  
Definição de prazos e métodos para a realização do zoneamento socioambiental do território da respectiva Região Administrativa".

Os Planos Diretores Regionais deverão ser aprovados em Assembléias Regionais de Política Territorial, que serão usadas, também, para avaliar seus processos de implementação. Os participantes dessas assembléias serão os membros das comunidades indígenas de diferentes etnias que vivem nas Regiões Administrativas.

## **Articulação entre Conselhos Regionais de Política Territorial e Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial**

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial reúne 31 membros: 13 representantes do governo e órgãos públicos e 18 representantes de diversos segmentos da sociedade civil. Entre esses 18 representantes da sociedade civil inclui-se os 10 conselheiros regionais escolhidos entre seus pares. Considerando as cinco Regiões Administrativas com Conselhos Regionais de Política Territorial, tem-se no mínimo 20 e no máximo 60 conselheiros regionais no município. Atribuições do Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial são:

"Monitorar, fiscalizar e avaliar a implementação deste Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;  
Monitorar, fiscalizar e avaliar a implementação dos instrumentos de política urbana previstos neste Plano Diretor;  
Participar na elaboração e implementação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental;  
Participar na elaboração e implementação do Plano Municipal de Habitação;  
Participar na elaboração e implementação do Plano Municipal de Mobilidade;  
Participar na elaboração de legislações decorrentes deste Plano Diretor e outras que dispõem sobre assuntos relacionados com o planejamento e gestão territorial;  
Instituir normas para o desenvolvimento territorial com base nos Planos Diretores Regionais;  
Monitorar, fiscalizar e avaliar a realização dos investimentos prioritários previstos neste Plano Diretor e nos Planos Diretores Regionais;  
Deliberar sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial;  
Deliberar sobre a utilização dos recursos do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social nos termos da Lei Federal nº 11.124/2005;

Deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração deste Plano Diretor;  
Participar na elaboração e implementação dos Planos Diretores Regionais;  
Deliberar sobre projetos de lei de interesse da política territorial (política ambiental, habitacional, mobilidade, saneamento ambiental, fundiária, urbana), antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;  
Receber, de setores da sociedade, matérias de interesse coletivo relacionadas com o planejamento e gestão territorial e encaminhar para discussões;  
Zelar pela integração das políticas setoriais;  
Deliberar sobre as omissões e contradições da legislação que incidem no planejamento e gestão territorial do município;  
Convocar, organizar e coordenar as Conferências Municipais de Desenvolvimento Territorial;  
Convocar audiências públicas quando achar necessário discutir temas relacionados com o planejamento e gestão territorial;  
Propor acordos de convivência;  
Tratar de assuntos federativos pertinentes a política urbana e propor acordos nos casos de conflitos de interesse federativo;  
Aprovar a outorga de títulos de Concessão de Direito Real de Uso;  
Elaborar e aprovar o seu regimento interno".

Vale ressaltar que o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial delibera sobre a outorga de títulos de Concessão de Direito Real de Uso referentes a terras públicas. Essa medida procura ampliar a transparência pública desse tipo de operação evitando atitudes clientelistas.

O Conselho delibera ainda sobre a utilização de recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial, que poderá receber recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, instituído pela Lei Federal nº11.124/05. O Plano Diretor estabelece que os recursos daquele Fundo Municipal poderão ser usados para a implementação do Plano Municipal de Habitação. Uma vez criado o Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial, regulamentado o Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial e elaborado o Plano Municipal de Habitação, o município de São Gabriel da Cachoeira terá condições de buscar recursos daquele Fundo Nacional.

O Conselho Municipal de Desenvolvimento Territorial terá Câmaras Técnicas de habitação, saneamento ambiental, mobilidade, meio ambiente e regularização fundiária. Terá ainda uma Câmara de Assuntos Federativos, que poderá articular órgãos e instâncias federais, estaduais e municipais com a finalidade de promover o desenvolvimento do município. As atribuições dessa Câmara são:

"Viabilizar a regularização fundiária das terras públicas e de assentamentos em terras públicas;  
Analisar e avaliar projetos e programas de iniciativa de órgãos da União e do Estado do Amazonas que afetam o território local;  
Realizar mediação e promover acordos com os órgãos competentes da União e do Estado do Amazonas sobre projetos e programas de desenvolvimento territorial que resultem em conflitos de interesse federativo;  
Analisar e avaliar empreendimentos de impacto territorial e socioambiental no Município de São Gabriel da Cachoeira;  
Estabelecer metas e ações, programas e projetos de forma integrada com os órgãos competentes da União e do Estado do Amazonas para a implementação da política de desenvolvimento territorial e do Plano Diretor".

O sistema de planejamento e gestão territorial possui outros componentes como as Conferências Municipais de Desenvolvimento Territorial, instrumentos de democratização da gestão (audiências públicas; plebiscito e referendo popular; consulta pública; iniciativa popular de Projeto de Lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento territorial e acordos de convivência) e um Programa de Capacitação sobre Planejamento e Gestão Territorial, cujo objetivo é desenvolver um processo permanente de formação de técnicos, conselheiros municipais, conselheiros regionais, lideranças comunitárias, representantes de segmentos da sociedade civil e interessados em geral.

As inovações trazidas pelo primeiro Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira exigem formação continuada para a construção sólida de uma cultura do planejamento na gestão pública municipal. Essa cultura se faz cada vez mais necessária em locais com recursos escassos. É preciso planejar para otimizar a utilização desses recursos financeiros, técnicos, humanos e materiais.

## **Aprendizados, alertas e recomendações**

A experiência de elaboração do Plano Diretor Participativo de São Gabriel da Cachoeira propicia alguns aprendizados importantes. Percebem-se as precariedades da urbanização amazônica, que depreda ecossistemas e recursos naturais, cria vulnerabilidades sociais e reproduz padrões de desigualdades socioterritoriais existentes em outras regiões do país. Tais desigualdades são estruturadas pela pobreza e pelo acesso irregular à terra urbana. Em São Gabriel da Cachoeira essa irregularidade fundiária é um problema generalizado e envolve todos os grupos sociais, com maior ou menor renda. Mesmo o poder Executivo municipal se apropria irregularmente de terras da União. Pode-se dizer que os conflitos fundiários entre posse, propriedade, grilagem, concessões irregulares, entre outros, estão presentes em praticamente toda a região Norte do país. A demarcação das Terras Indígenas soluciona muitos desses conflitos, ao definir áreas da União de usufruto exclusivo das comunidades indígenas.

Nesse contexto, podemos afirmar sem medo de errar que os instrumentos de regularização fundiária são importantes em toda a área urbana do município. O Plano Diretor deve conter uma ampla estratégia para aplicação desses instrumentos, especialmente nos casos de ocupações em terras públicas municipais e federais.

Outro aprendizado relevante é a importância da articulação entre órgãos técnicos federais, estaduais e municipais no planejamento e na gestão dos territórios locais. Essa articulação federativa é urgente em um município localizado em faixa de fronteira, inserido em área de segurança nacional, com importantes reservas minerais, Terras Indígenas e Unidades de Conservação estadual e federal. É importante para destravar impasses, construir acordos e definir convergências nos objetivos e ações que afetam as formas de uso e ocupação das terras urbanas e rurais do município.

Essa articulação federativa não isenta os poderes Executivo e Legislativo municipais de construir capacidades institucionais, técnicas e de planejamento e gestão pública necessárias para formular, implementar, monitorar, avaliar e revisar políticas públicas democráticas que garantam os direitos socioambientais previstos no ordenamento jurídico nacional. É importante prever a organização de estruturas institucionais, órgãos e setores técnicos, formação de equipes, procedimentos administrativos e atividades de capacitação que fortaleçam o poder público municipal na realização das suas atribuições.

No que diz respeito à descentralização do sistema de planejamento e gestão territorial em terras indígenas, vale observar as seguintes recomendações e alertas:

- Em um contexto marcado pela forte presença de comunidades indígenas, é importante envolver, no processo de elaboração do Plano Diretor, profissionais, atores sociais, pesquisadores e instituições que tenham legitimidade, acúmulos e experiências junto a essas comunidades, para que os métodos participativos e as propostas respeitem seus valores culturais, usos, costumes e tradições. O princípio do respeito aos direitos culturais dessas populações tradicionais deve nortear todas as formulações.

- Para definir as bases territoriais da descentralização do planejamento e gestão, recomenda-se conhecer as diferentes subdivisões municipais usadas na atuação dos vários órgãos públicos e organizações da sociedade civil, para estabelecer uma base territorial para planejamento e gestão que esteja articulada com bases sociais amplas, democráticas e incluídas.

- Para descentralizar os canais institucionais de participação social e de controle público nos processos de planejamento e gestão territorial, recomenda-se mapear cuidadosamente as diversas relações políticas existentes no município, baseadas em formas de organização social e práticas de escolha e legitimação de representantes e lideranças. Esse cuidado torna-se mais importante quando há comunidades tradicionais que possuem organização social e políticas próprias.

- O processo participativo de elaboração do Plano Diretor, ao envolver diversos conhecimentos sobre a realidade local durante a elaboração das leituras técnicas, comunitárias e jurídicas, permite analisar uma grande gama de problemas relacionados com as formas de uso e ocupação do solo urbano e rural; com as demandas por serviços, equipamentos e infraestruturas urbanas; com a deterioração de ecossistemas e recursos naturais, entre outras problemáticas. Recomenda-se definir, no Plano Diretor, as propostas pactuadas coletivamente e que respondam aos principais desafios. Não há como resolver todos os problemas. O Plano Diretor deve ser revisto a cada dez anos, obrigatoriamente. Isso não impede que sejam revistos em períodos mais curtos. A cada revisão pode-se definir o conjunto de problemas mais urgente e prioritário para o desenvolvimento local e melhorias nas condições de vida dos cidadãos.

- O planejamento e a gestão territorial deve ser um processo contínuo. Caso haja questões importantes e prioritárias, cuja proposta não conta



com subsídios suficientes, indicar a ação básica necessária para a produção desses subsídios. Muitas vezes o Plano Diretor não soluciona os problemas, mas cria as condições necessárias para o desenvolvimento das soluções. Em São Gabriel da Cachoeira a solução para os problemas da irregularidade fundiária urbana e rural não conta com informações básicas sobre a estrutura fundiária nessas áreas. Propôs-se a realização de um cadastro das propriedades imobiliárias e suas condições de ocupação como medida inicial para formular um programa de regularização fundiária no âmbito do Plano Municipal de Habitação. O planejamento das áreas nas Terras Indígenas também não foi definido no Plano Diretor. Porém, previu-se uma estratégia detalhada para a realização participativa de Planos Diretores Regionais segundo o respeito aos valores culturais, usos, costumes e tradições das comunidades indígenas.

Durante o processo de elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira houve algumas manifestações de ceticismos com relação à sua implementação futura. Isso é previsível. Por isso, uma vez aprovada e sancionada a Lei Municipal que institui esse Plano Diretor, foi organizado um material de comunicação que apresentou de forma clara seus conteúdos. O objetivo dessa publicação é dar a conhecer os conteúdos do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira junto à sociedade local. É importante que os membros dessa sociedade se apropriem daqueles conteúdos para usá-los como instrumentos para exigir seus direitos à cidade e ao território.

No processo de elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira enfrentaram-se dificuldades que merecem ser apontadas:

- Dificuldade de envolvimento dos demais Secretários Municipais;
- Dificuldade dos moradores se locomoverem para participar das atividades públicas, por causa da grande extensão do território municipal e problemas de acessibilidade;
- Dificuldade de comunicação entre governo, assessoria técnica e sociedade, ocasionada pela diversidade de idiomas indígenas utilizados no município;
- Dificuldade de divulgação provocada por precariedades da administração municipal.

### **Leis analisadas no processo de elaboração do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira**

Lei Orgânica Municipal; Constituição do Estado do Amazonas; a Lei Municipal nº 27, de 11 de novembro de 1993, que regula o parcelamento do solo urbano; Lei Municipal nº 81, de 20 de novembro de 1998, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal; Lei Municipal nº 70, de 28 de novembro de 1997, que estabelece o tombamento do Morro da Boa Esperança; Lei Municipal nº 39, de 20 de outubro de 1995, que estabelece o tombamento do Patrimônio Arquitetônico; Lei Municipal nº 106, de 6 de abril de 2000, sobre o limite territorial e o perímetro urbano; Lei Municipal nº 28, de 29 de novembro de 1993, sobre o Código de Posturas; Lei nº 106, de 6 de abril de 2000, que autoriza o poder Executivo a receber, por doação gratuita, terras devolutas da União, para fins de patrimônio municipal; Lei Municipal nº 129, de 13 de agosto de 2001, que institui a concessão de direito real de uso de terrenos públicos, veda a enfiteuse e o aforamento; Lei Municipal nº 58, de 19 de agosto de 1997, que dispõe sobre a reorganização e classificação de cargos de administração direta do município; Lei Municipal nº 57, de 10 de novembro de 1997, que institui a reorganização administrativa do poder Executivo do município de São Gabriel da Cachoeira; Decreto Municipal nº 14, de 29 de dezembro de 1999, que aprova o regulamento do lançamento, recolhimento, cálculo e isenções do IPTU; Decreto Federal nº 83.550, de 5 de junho de 1979, que cria, no estado do Amazonas, o Parque Nacional do Pico da Neblina; Decreto Municipal nº 15, de 26 de outubro de 2001, que regulamenta a Lei nº 129/2001, que trata da Concessão de Direito Real de Uso – CDRU de terras do patrimônio municipal; Decreto Municipal nº 7, de 31 de maio de 2000, que cria a Área de Proteção Ambiental junto ao Igarapé Uabacu; Lei Municipal nº 145, de 11 de dezembro de 2002, que dispõe sobre a co-oficialização das línguas Nheengatu, Tukano e Baniwa à Língua Portuguesa; Lei Municipal nº 171, de 1º de dezembro de 2004, que cria o Fundo de Turismo e dá outras providências; Lei Municipal nº 172, de 1º de dezembro de 2004, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências; Lei nº 173, de 1º de dezembro de 2004, que cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente e dá outras providências; Lei Estadual nº 10, de 3 de setembro de 1891, que criou o município de São Gabriel resultado do desmembramento do município de Barcelos; Lei Estadual nº 226, de 24 de dezembro de 1952, que estabelece a Comarca de São Gabriel da Cachoeira.

### **Referências bibliográficas**

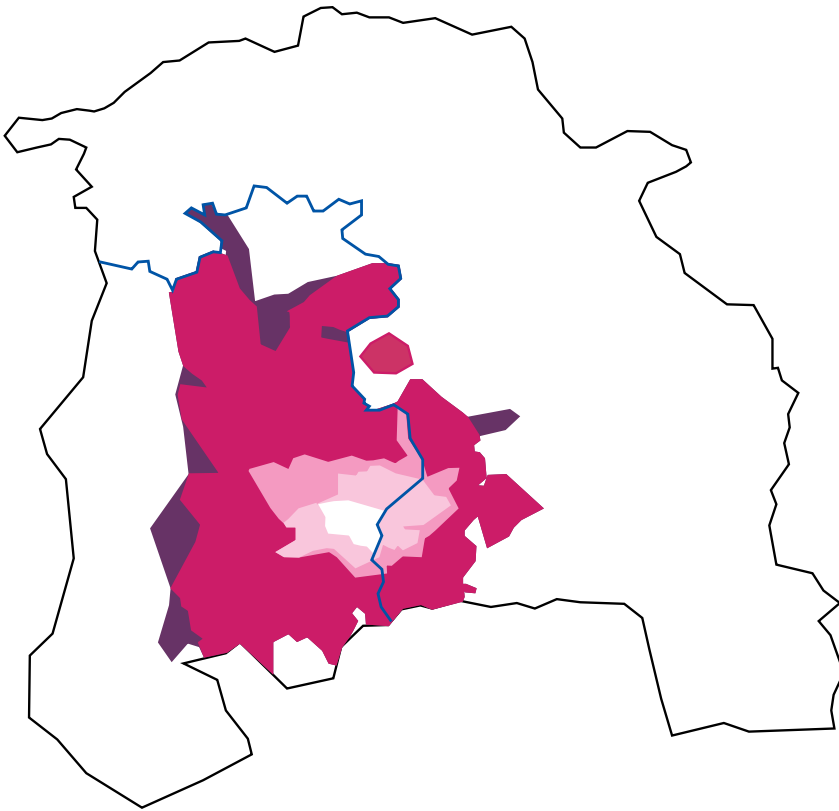
- CAPOBIANCO, J. P. R. *et al.* (org.). *Biodiversidade na Amazônia brasileira: avaliação e ações prioritárias para a conservação, uso sustentável e repartição de benefícios*. São Paulo: Estação Liberdade, Instituto Socioambiental, 2001.
- INSTITUTO PÓLIS e PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL DA CACHOEIRA. *Leitura Jurídica do Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira*, 2006. (mimeo).
- ISA/FOIRN. *Levantamento Socioeconômico, Demográfico e Santário da Cidade de São Gabriel da Cachoeira*, 2004.
- MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Cadernos do Ministério das Cidades*. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Brasília, 2004.

Mapas

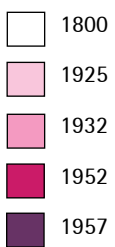


# Sorocaba – SP

## Expansão da mancha urbana

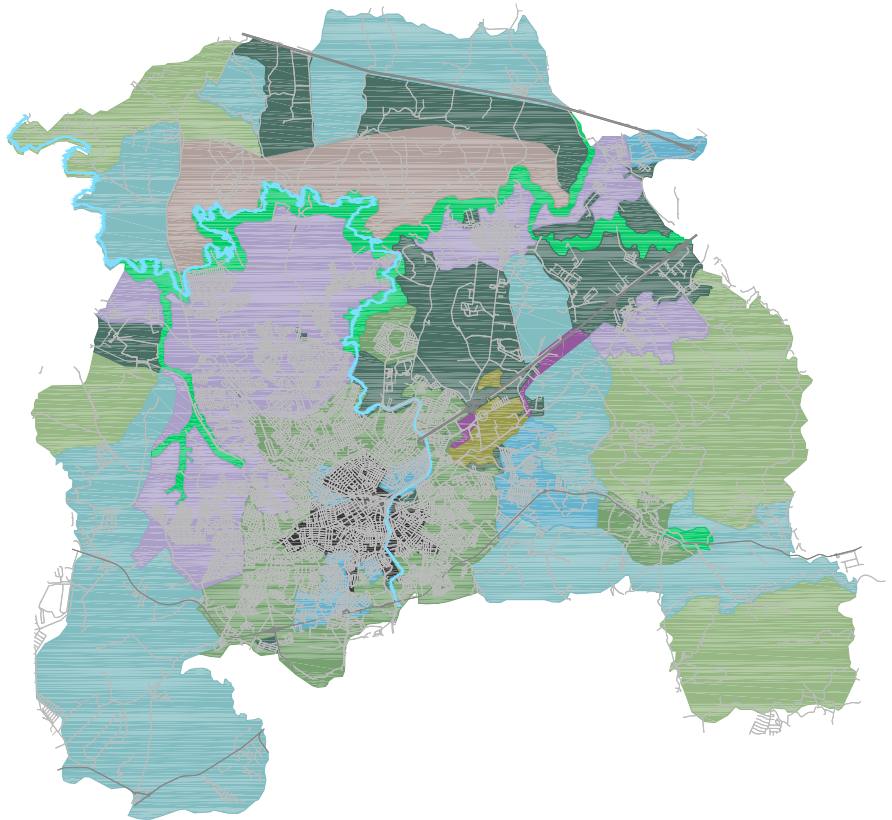


EXPANSÃO DURANTE OS ANOS



# Sorocaba - SP

## Zoneamento

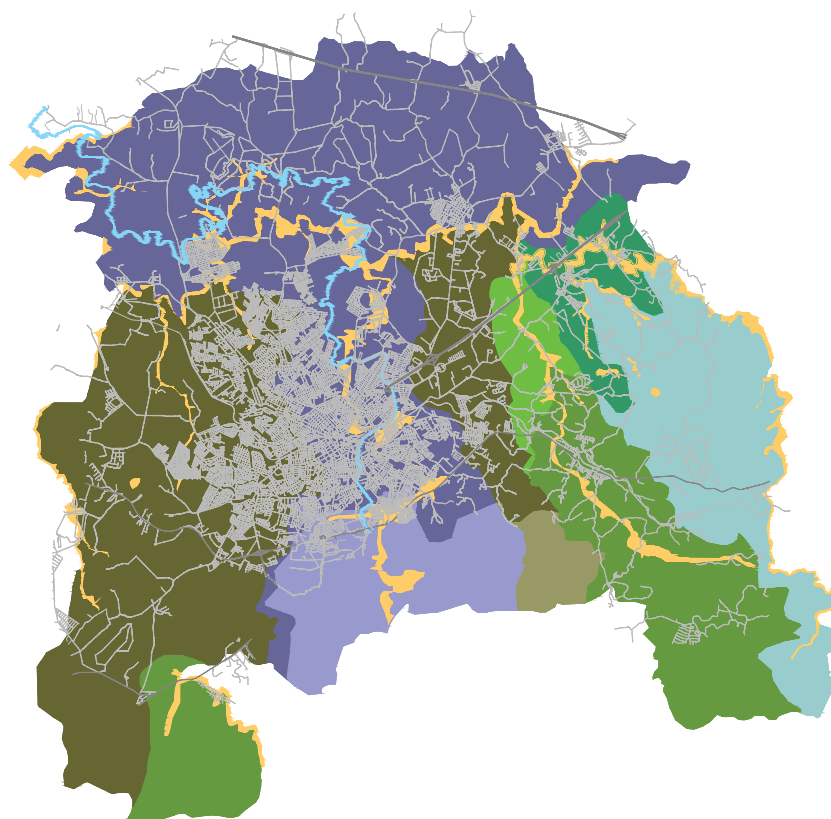


N  
|

- ZC - Zona Central
- ZPI - Zona Predominantemente Institucional
- ZI - Zona Industrial
- ZRI - Zona Residencial 1
- ZR2 - Zona Residencial 2
- ZR3 - Zona Residencial 3
- ZCH - Zona de Chácaras Urbanas
- ZAE - Zona de Atividades Especiais
- ZCA - Zona de Conservação Ambiental
- ZR - Zona Rural
- Área de expansão urbana em ZR3

# Sorocaba – SP

## Zonas de Restrição de Ocupação



### ZONAS COM GRANDES RESTRIÇÕES À OCUPAÇÃO

■ Várzeas ou Planícies Aliviais

### Áreas de proteção a Mananciais

■ Tipo 1a

■ Tipo 1b

■ Tipo 2a

■ Tipo 2b

### ZONAS COM MODERADAS RESTRIÇÕES À URBANIZAÇÃO

#### Áreas pertencentes a Bacias de Drenagem extensa

■ Tipo a

■ Tipo b

### ZONAS COM PEQUENAS RESTRIÇÕES À URBANIZAÇÃO

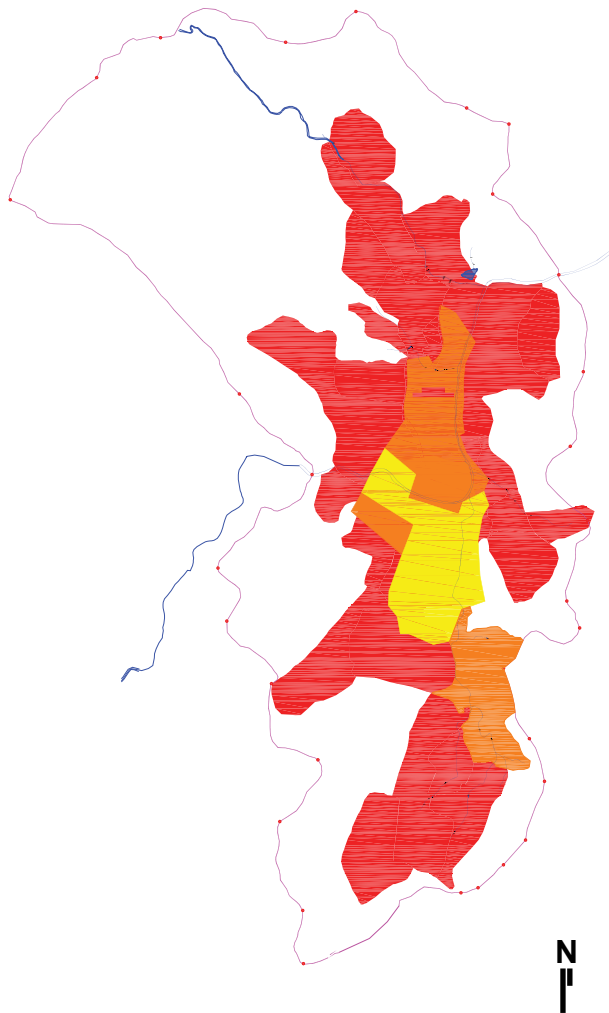
#### Áreas pertencentes a Bacias de Drenagem pouco extensa

■ Tipo a

■ Tipo b

# Mariana – MG

## Evolução urbana da sede



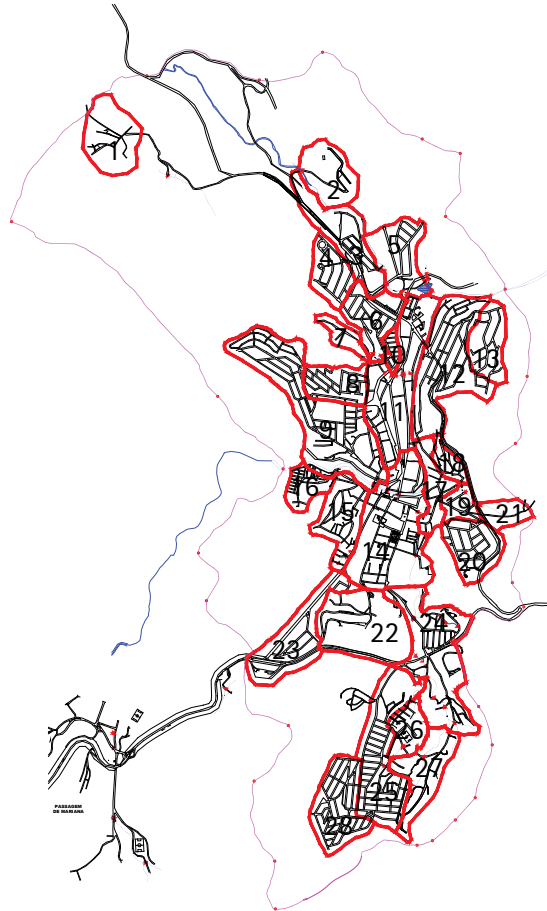
- Área ocupada até o séc. XVIII
- Área ocupada do séc. XIX à década de 1970
- Área ocupada a partir de 1980



# Mariana – MG

## Divisão de bairros da sede

Plano Diretor Municipal 2003

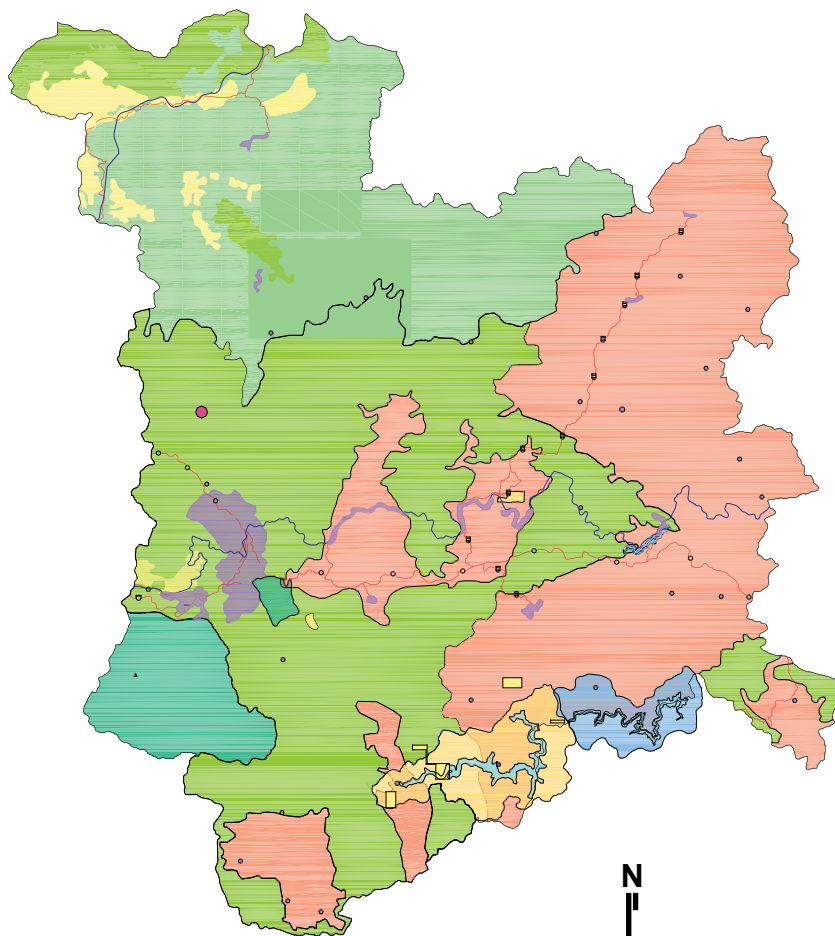
















- |                                   |                                |
|-----------------------------------|--------------------------------|
| 1 Vila Gogo                       | 15 Bairro São Gonçalo          |
| 2 Vila Del Rei                    | 16 Bairro Santo Antônio        |
| 3 Bairro São Cristovão            | 17 Bairro Santana              |
| 4 Bairro Jardim de Santana        | 18 Bairro Galego               |
| 5 Vila Maquine                    | 19 Bairro Bandeirantes         |
| 6 Bairro Jardim dos Inconfidentes | 20 Bairro Cruzeiro do Sul      |
| 7 Bairro Morada do Sol            | 21 Vila Matadouro              |
| 8 Bairro Fonte da Saudade         | 22 Bairro São Pedro            |
| 9 Bairro do Rosário               | 23 Vila do Carmo               |
| 10 Bairro Estrela do Sul          | 24 Bairro São José             |
| 11 Bairro Barro Preto             | 25 Bairro Cabanas              |
| 12 Bairro São Sebastião           | 26 Bairro Vale Verde           |
| 13 Bairro Nossa Senhora Aparecida | 27 Bairro Cartuxa              |
| 14 Centro                         | 28 Bairro Santa Rita de Cássia |

# Mariana – MG

## Uso do solo

### Plano Diretor Municipal 2003

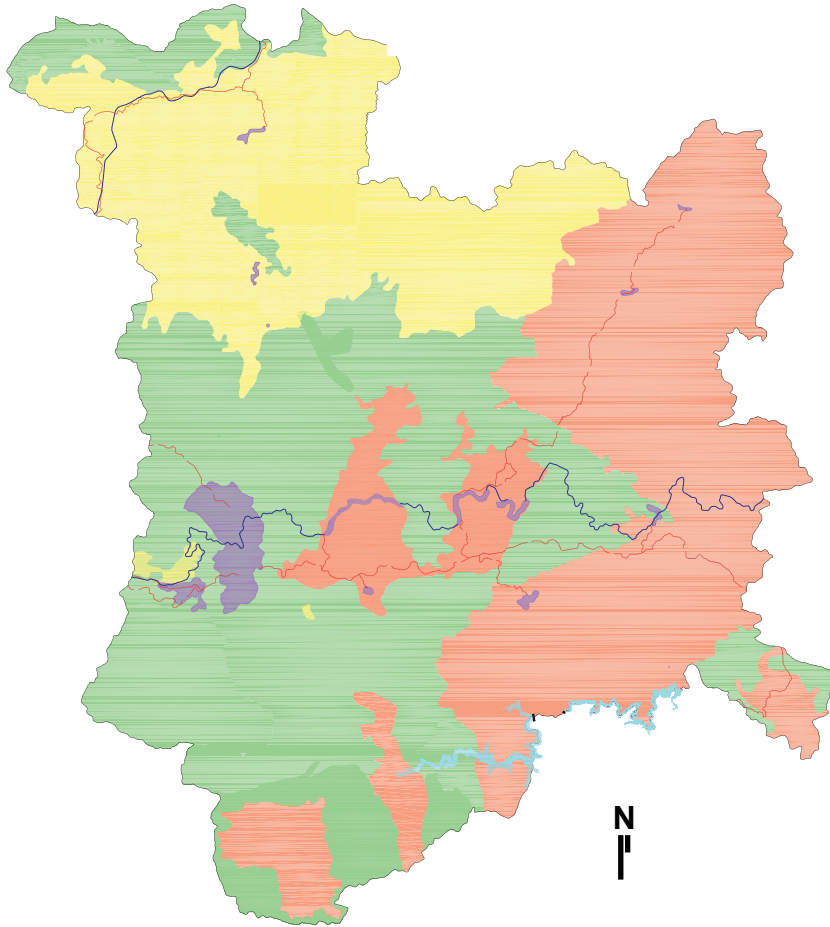











- |   |  |   |                                 |
|---|--|---|---------------------------------|
|  | Unidades de Conservação                          |  | Linha Divisional Intermunicipal |
|  | Aterro sanitário                                 |  | Estradas Pavimentadas           |
|  | Mineração  |  | Ferrovias                       |
|  | Agropecuária                                     |   |                                 |
|  | Silvicultura                                     |   |                                 |
|  | Cobertura Florestal e Campos de Altitude         |   |                                 |
|  | Aglomeramentos                                   |   |                                 |
|  | Área de entorno da Barragem de Caldeirões        |   |                                 |
|  | Área de entorno da Barragem da Fumaça            |   |                                 |
|  | Área de entorno da Barragem da Furquim           |   |                                 |
|  | Distritos, subdistritos e localidades de Mariana |   |                                 |
- GN – Gnaise  
 PS – Pedra sabão  
 GT – Quartzito  
 MNF – Minério de Ferro  
 BX – Bauxita

# Mariana – MG

## Zoneamento

Plano Diretor Municipal 2003

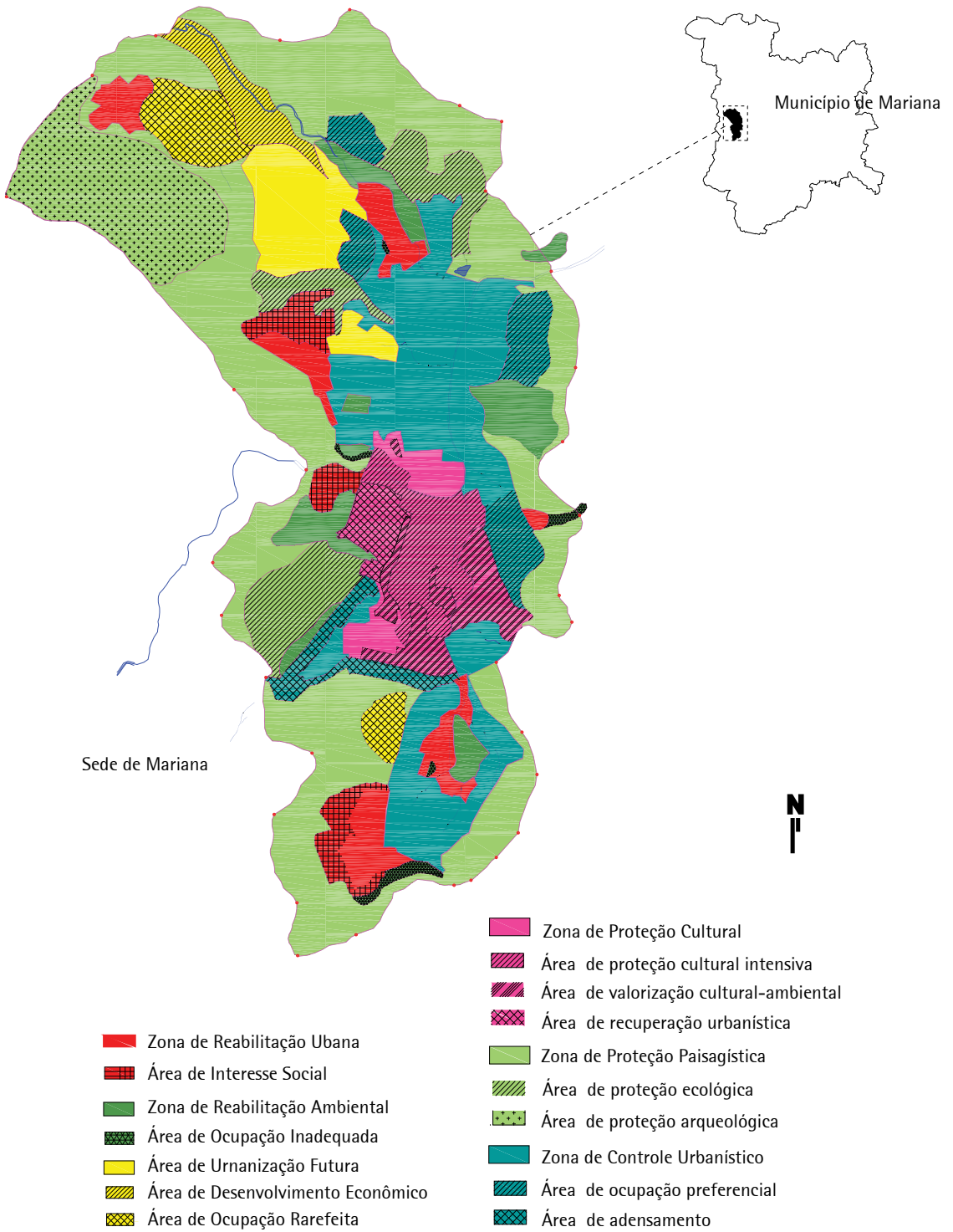


-  Zona de Interesse de Proteção Ambiental
-  Zona de Interesse de Controle Ambiental
-  Zona de Interesse de Reabilitação Ambiental
-  Zona de Interesse de Adequação Ambiental
-  Estrada Federal Pavimentada
-  Estrada Estadual Pavimentada
-  Estrada Municipal Pavimentada
-  Aglomerações urbanas
-  Ferrovia

# Mariana – MG

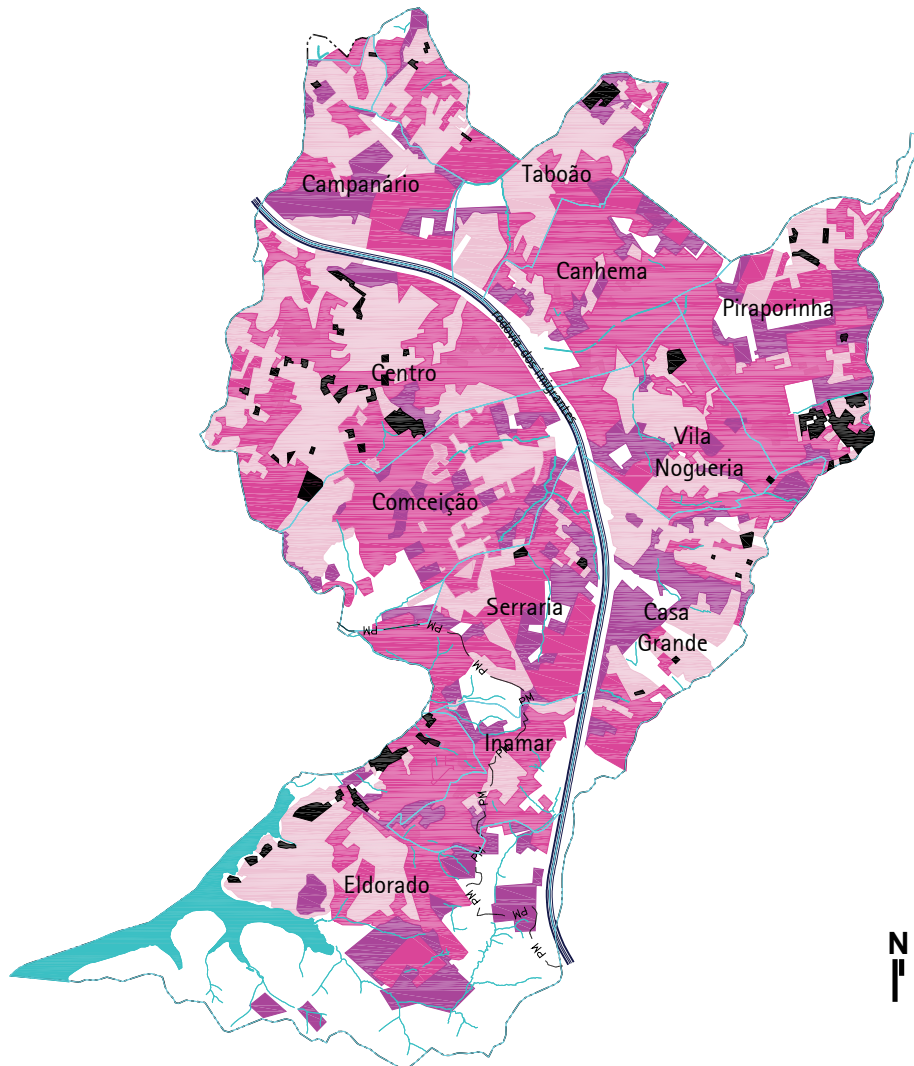
## Zoneamento do distrito sede

Plano Diretor Municipal 2003



# Diadema – SP

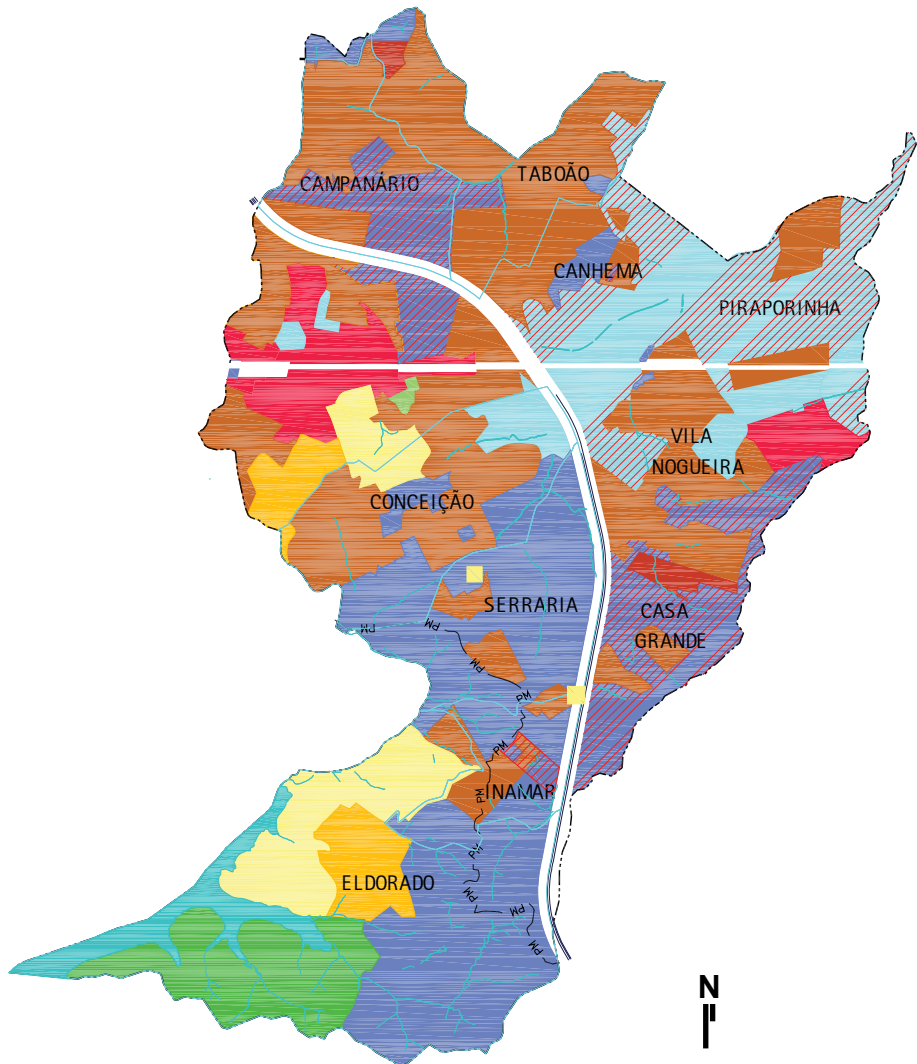
## Evolução da mancha urbana















- Área urbanizada até 1958
- Área urbanizada até 1971
- Área urbanizada até 1980
- Área urbanizada até 1991
- - - Divisa de município
- - Proteção de mananciais

# Diadema – SP

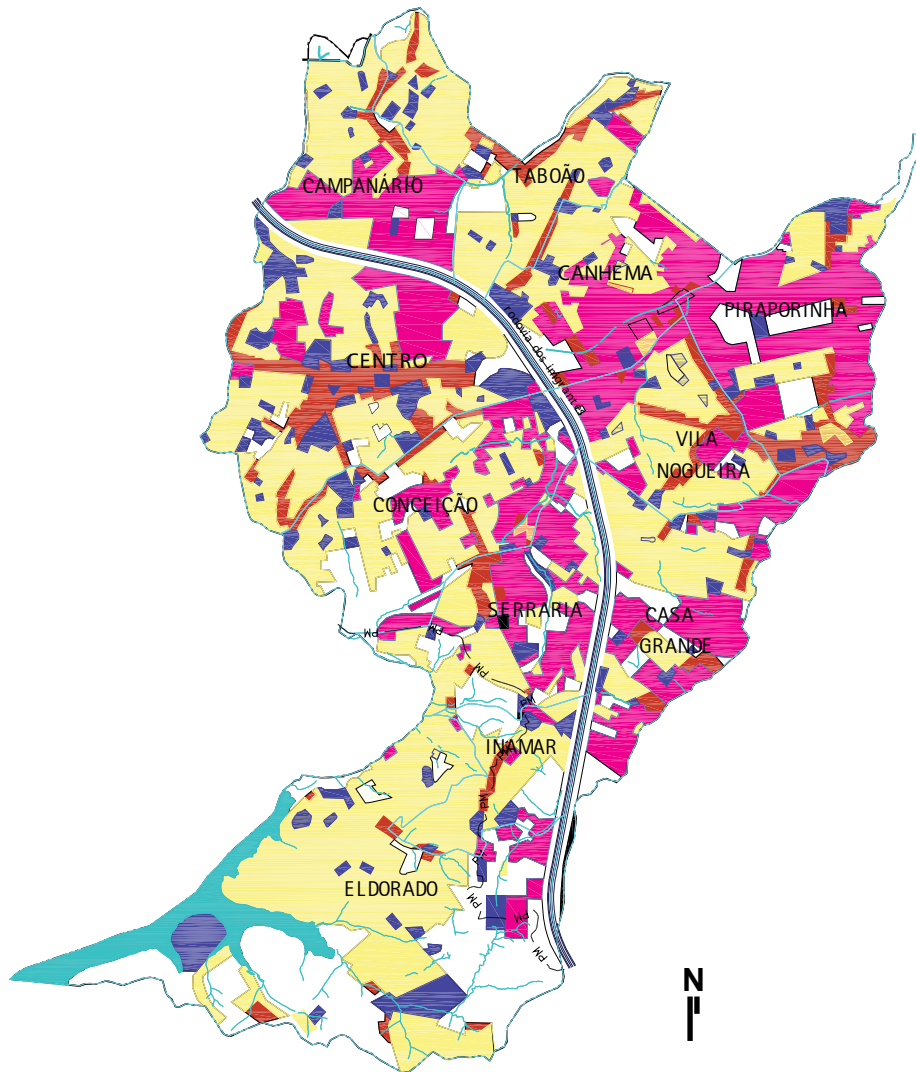
## Uso do solo legal 1973



- |   |  |   |                                 |
|---|--|---|---------------------------------|
|  | ZUPI - Zona Parcialmente Industrial        |  | ZRE - Zona Residencial Especial |
|  | ZI1 - Zonal Industrial Leve                |  | ZRC - Zona Comercial            |
|  | ZI2 - Zona Industrial Leve                 |  | Divida de município             |
|  | ZE1 - Zona Especial da Fonte               |  | Proteção de Mananciais          |
|  | ZE2 - Zona Especial Paisagístico Turística |   |                                 |
|  | ZR1 - Zona Residencial de Baixa Densidade  |   |                                 |
|  | ZR2 - Zona Residencial de Média Densidade  |   |                                 |
|  | ZR3 - Zona Residencial de Alta Densidade   |   |                                 |

# Diadema – SP

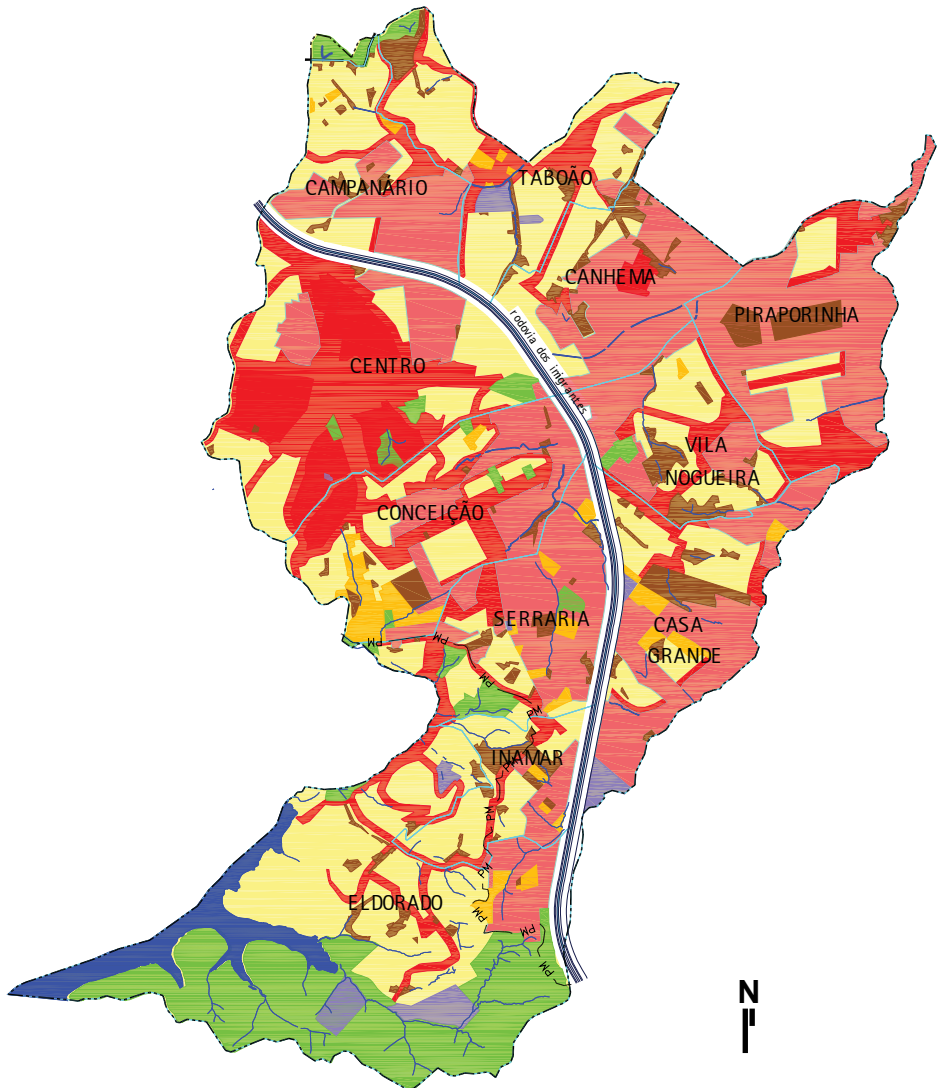
## Uso do solo real 1991



- Área Predominantemente Residencial
- Área de Uso Diversificado
- Área Industrial
- Área sem Uso
- Área de Uso Institucional
- Divisa de Município
- ~ PM ~ Proteção de Mananciais

# Diadema – SP

## Uso do solo legal 1993

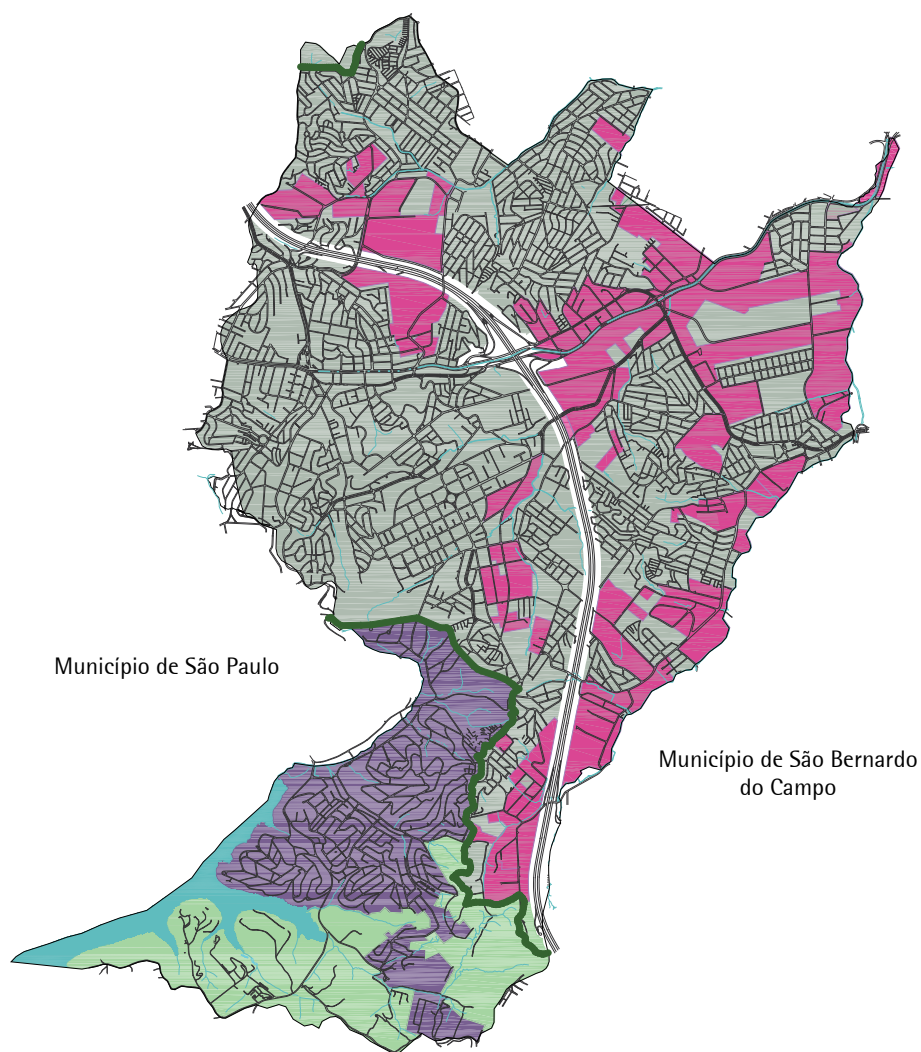


- Área Predominantemente Residencial
  - Área de Uso Diversificado
  - Área Industrial
  - Área Especial de Preservação Ambiental
  - Área Especial de Interesse Social - AEIS 1 (desocupada)
  - Área Especial de Interesse Social - AEIS 2 (ocupada)
  - Área de Uso Institucional
- Divisa de Município  
- - - - - Proteção de Mananciais



# Diadema – SP

## Macrozoneamento de usos especiais



Município de São Paulo

Município de São Bernardo do Campo



- Macrozona Adensável
- Macrozona Não-Adensável
- Macrozona de Preservação Ambiental Estratégica
- Macrozona Industrial
- Divisa da Área de Proteção aos Mananciais
- Represa Billings

# Franca – SP

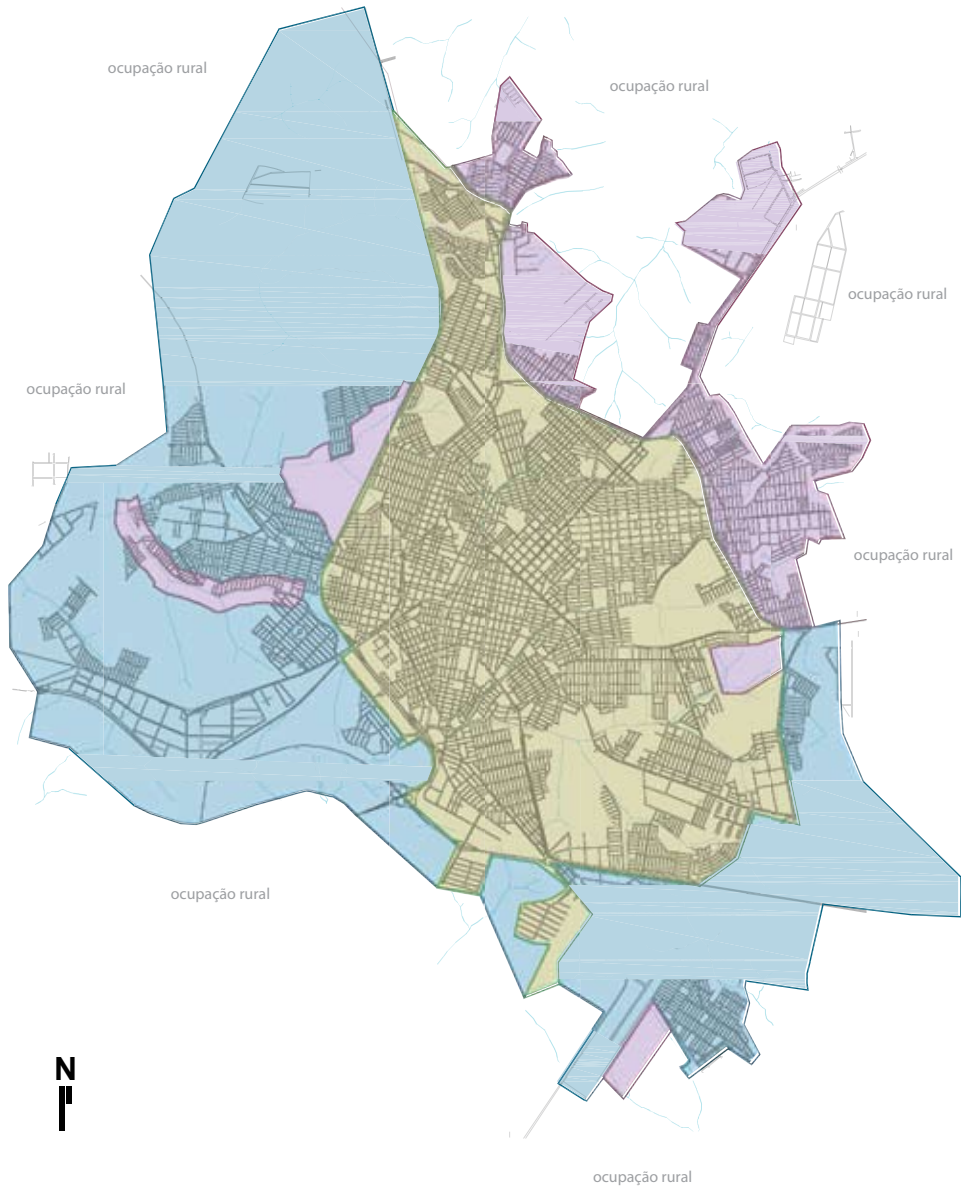
## Expansão urbana






Lotes por ano de aprovação

- 1967 – 1980
- 1981 – 1985
- 1986 – 1990
- 1991 – 1995
- 1996 – 2001

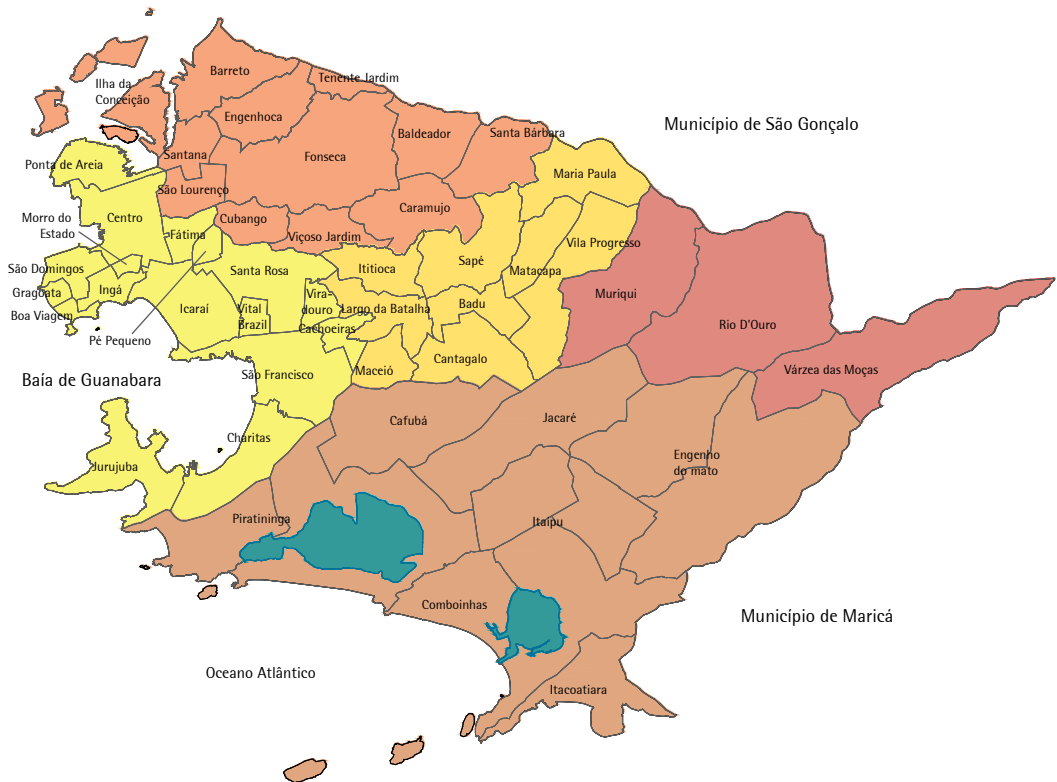
# Franca – SP Macrozoneamento



-  Ocupação preferencial
-  Ocupação restrita
-  Expansão urbana

# Niterói – RJ

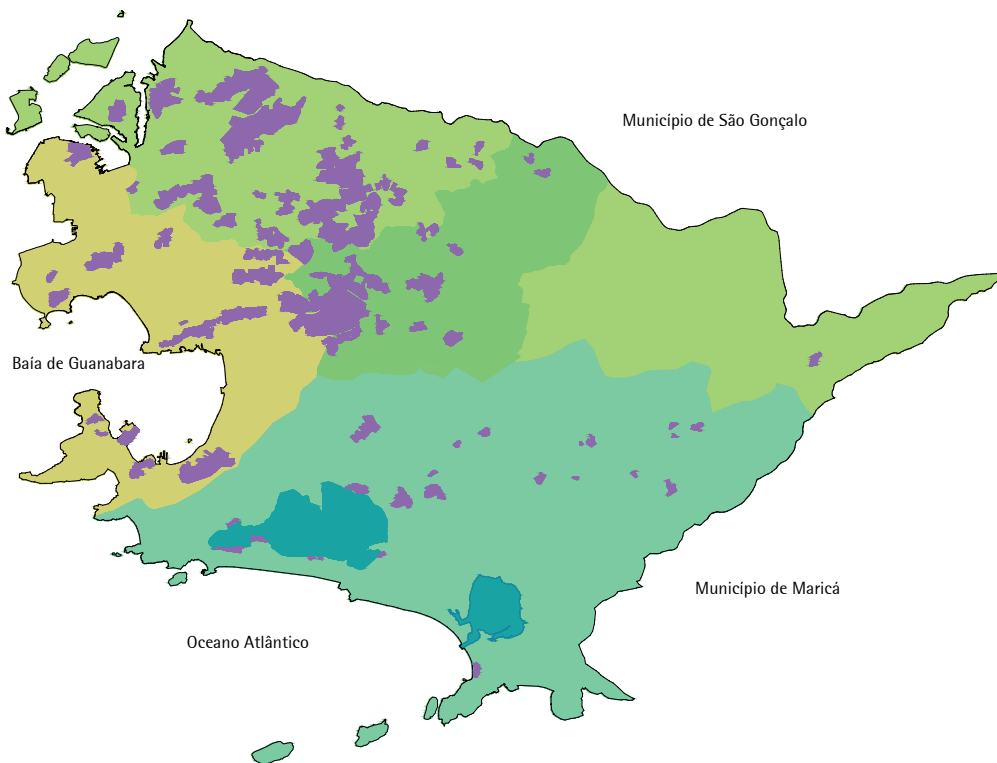
## Regiões e sub-regiões de planejamento



- Região Praias da Baía
- Região Oceânica
- Região Leste
- Região Pendotiba
- Região Norte
- Sistema Lagunar Piratininga - Itaipu

# Niterói – RJ

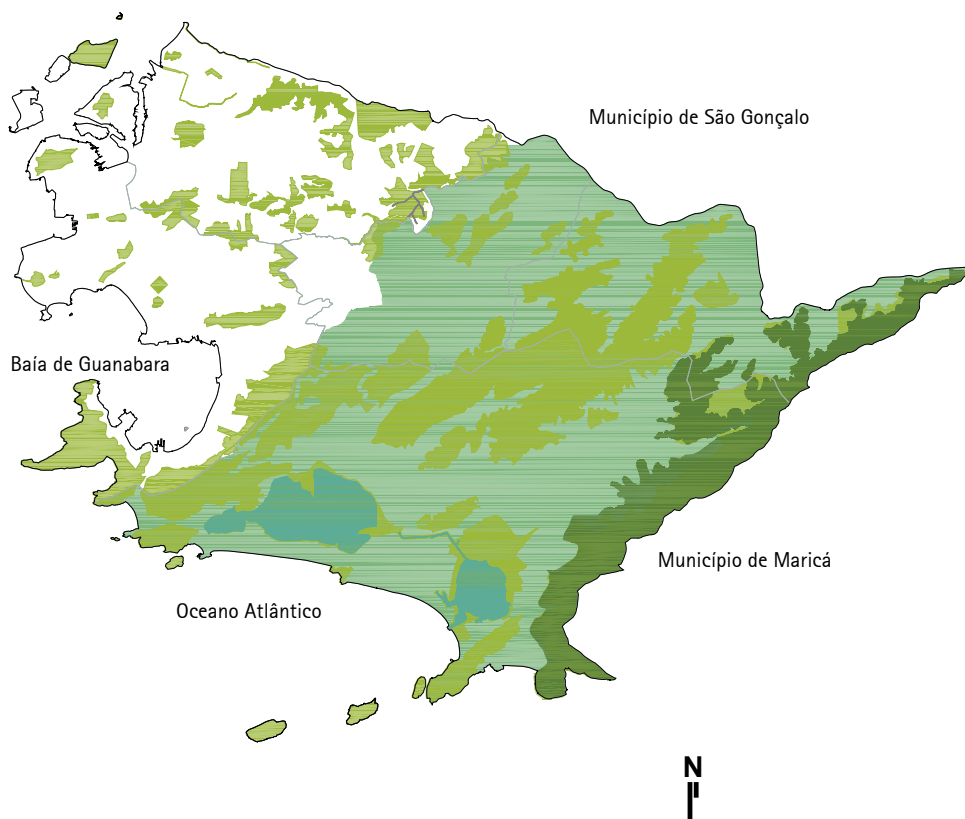
## Áreas de ocupação irregular



- Áreas de Ocupação Irregular
- Região Praias da Baía
- Região Oceânica
- Região Leste
- Região Pendotiba
- Região Norte
- Sistema Lagunar Piratininga - Itaipu

# Niterói – RJ

## Áreas de proteção ambiental



- Áreas Ambientais Municipais
- Área de Estudo do Parque Estadual da Serra da Tiririca
- Área de Proteção Ambiental das Lagunas e Florestas
- Sistema Lagunar Piratininga – Itaipu

# São Gabriel da Cachoeira – AM

## Regiões administrativas

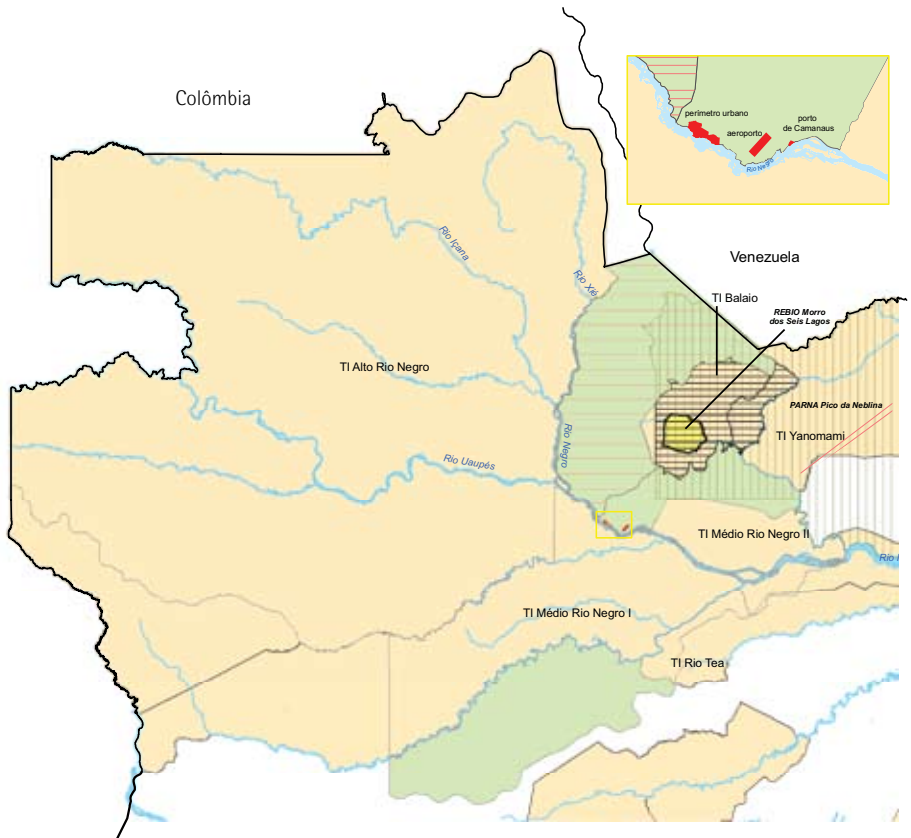


- Alto Rio Negro e Xié
- Alto Waupés e Papuri
- Hiniáli
- Marié e Cauaburi
- Tawa
- Waupés e Tiquié

Base cartográfica: IBGE, ISA e FOIRN e Leituras Técnicas do processo participativo de consolidação do Plano Diretor. Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental.

# São Gabriel da Cachoeira – AM

## Macrozoneamento



- Rural
- Urbano
- Proteção ambiental
- Terras indígenas (\*)
- Área tradicionalmente ocupada por comunidades indígenas em processo de identificação pela FUNAI
- Sobreposição de UCs com TIs
- REBIO Morro dos Seis Lagos

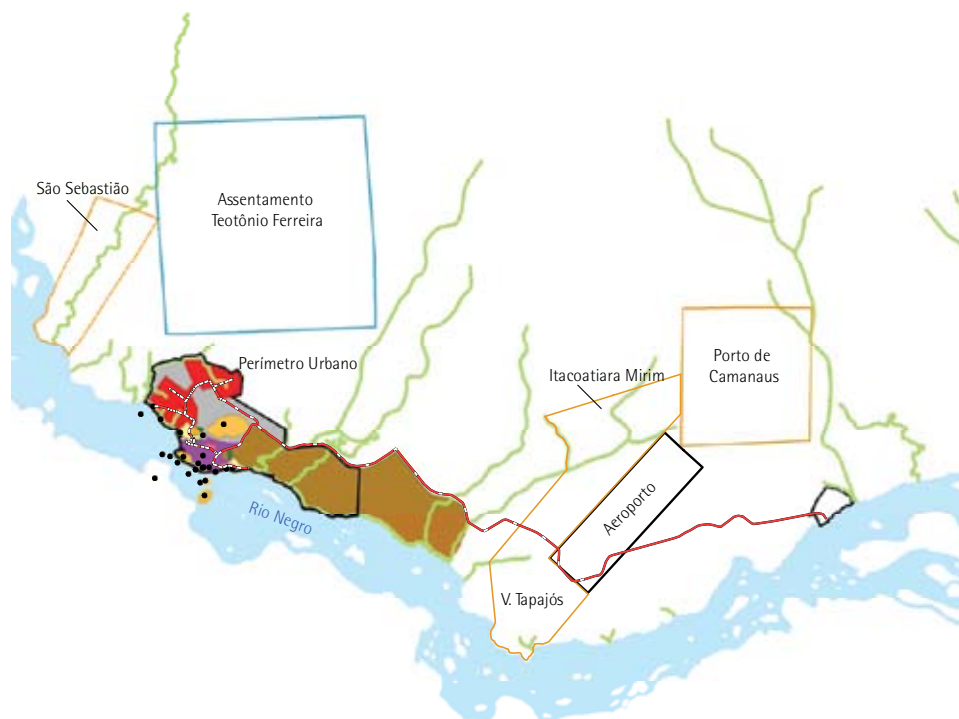
(\*) TI Balaio – conforme Despacho 114 da FUNAI (DOU 23/08/2002), que aprova estudos de identificação e delimitação.

Base cartográfica: IBGE, ISA e FOIRN e Leituras Técnicas do processo participativo de consolidação do Plano Diretor. Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental.



# São Gabriel da Cachoeira – AM

## Zoneamento da macrozona urbana



▭ Perímetro urbano

— Sistema viário principal

### MACROZONA URBANA

▭ Zona de Expansão Urbana

▭ Zona Urbana 1 (controle de uso e ocupação dos bairros centrais)

▭ Zona Urbana 2 (controle de uso e ocupação dos bairros periféricos)

### ZONEAMENTO ESPECIAL

- Pontos histórico-culturais (mitos indígenas)

▭ Zona Especial de Interesse Histórico-cultural

▭ Zona Especial de Interesse Social 1 (moradias em área de risco)

▭ Zona Especial de Interesse Social 2 (vazia para empreendimentos habitacionais)

▭ Zona Especial de Proteção Ambiental

▭ Zona Especial Militar

▭ Zona Comunitária Indígena

▭ Zona de Desenvolvimento Agroflorestal

▭ Zona Especial de Urbanização

Base cartográfica: IBGE, ISA e FOIRN e Leituras Técnicas do processo participativo de consolidação do Plano Diretor. Mapa elaborado pelo Laboratório de Geoprocessamento do Instituto Socioambiental.

PÓLIS – INSTITUTO DE ESTUDOS, FORMAÇÃO E ASSESSORIA EM POLÍTICAS SOCIAIS

Rua Araújo, 124 – Centro – CEP 01220-020 – São Paulo – SP

telefone: 0xx11 2174 6800 – fax: 0xx11 2174 6848

endereço eletrônico: polis@polis.org.br – sítio na internet: www.polis.org.br

**Coordenadoria executiva:** Anna Luiza Salles Souto, Elisabeth Grimberg, Silvio Caccia Bava (coordenador geral).

**Equipe técnica:** Adriano Borges, Agnaldo dos Santos, Altair Moreira, Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Beatriz Rufino, Cecília Bissoli, Christiane Costa, Cyrus Afshar, Daniela Greeb, Elisabeth Grimberg, Gerson Brandão, Hamilton Faria, Inácio da Silva, Isabel Ginters, Jane Casella, Jorge Kayano, José Augusto Ribeiro, Kazuo Nakano, Leandro Morais, Lizandra Serafim, Luciana Bedeschi, Luciana Tuszal, Luís Eduardo Tavares, Máira Mano, Margareth Uemura, Maria do Carmo Albuquerque, Mariana Romão, Marilda Donatelli, Nelson Saule, Nina Best, Osmar Leite, Othon Silveira, Paula Freire Santoro, Patrícia Cobra, Renato Cymbalista, Silvio Caccia Bava, Tania Masselli, Vanessa Marx, Veridiana Negrini, Veronika Paulics, Vilma Barban, Viviane Nebó.

**Equipe administrativa:** Benedita Aparecida de Oliveira, Camila Pozzi, Cristina Rodrigues, Fabiana Maria da Silva, Gisele Balestra, João Batista, João Carlos Ignácio, Lucas de Figueiredo, Rosângela Maria da Silva, Silvana Cupaiolo, Tereza Teixeira, Wilza Santos.

**Estagiários:** Allan Ferreira, Amanda Tatti, Carolina Caffé, Cláudia Nogueira, Darlan Praxedes, Gabriela Moncau, José Renato Porto, Manuella Ribeiro, Rosane Santiago, Ricardo Matheus, Stacy Torres, Vanessa Koetz, Wanda Martins.

**Colaboradores:** Adriana Fernandes, Beatriz Vieira, Cláudio Lorenzetti, Daniel Kondo, Dinalva Roldan, Éllade Imparato, Fernanda de Almeida, Hugo Bellini, José Carlos Vaz, Karina Uzzo, Osmani Porto, Patrícia Gaturamo, Pedro Garcia.

#### **Conselho Diretor e Fiscal**

Diretora presidente: Teresa Belda

Diretora vice-presidente: Marta Gil

**Conselheiros:** Ana Claudia Teixeira, Anna Luiza Salles Souto, Francisco de Oliveira, Hamilton Faria, Heloísa Nogueira, Jane Casella, José Carlos Vaz, Ladislau Dowbor, Marco Antonio de Almeida, Elisabeth Grimberg, Teresa Belda, Marta Gil, Nelson Saule, Osmar Leite, Paulo Itacarambi, Peter Spink, Renata Villas-Boas, Silvio Caccia Bava, Vera Telles, Veronika Paulics.

O **INSTITUTO PÓLIS** é uma entidade civil, sem fins lucrativos, apartidária e pluralista fundada em junho de 1987. Seu objetivo é a reflexão sobre o urbano e a intervenção na esfera pública das cidades, contribuindo assim para a radicalização democrática da sociedade, a melhoria da qualidade de vida e a ampliação dos direitos de cidadania.

Sua linha de publicações visa contribuir para o debate sobre estudos e pesquisas sobre a questão urbana. Volta-se para o subsídio das ações e reflexões de múltiplos atores sociais que hoje produzem e pensam as cidades sob a ótica dos valores democráticos de igualdade, liberdade, justiça social e equilíbrio ecológico.

Tem como público os movimentos e entidades populares, ONGs, entidades de defesa dos direitos humanos, meios acadêmicos, centros de estudos e pesquisas urbanas, sindicatos, prefeituras e órgãos formuladores de políticas sociais, parlamentares comprometidos com interesses populares.

A temática das publicações refere-se aos campos de conhecimento que o **INSTITUTO PÓLIS** definiu como prioritários em sua atuação:

**Desenvolvimento Local e Gestão Municipal** – democratização da gestão, descentralização política, reforma urbana, experiências de poder local, políticas públicas, estudos comparados de gestão, indicadores sociais.

**Democratização do Poder Local e Construção da Cidadania** – lutas sociais urbanas, conselhos populares, mecanismos jurídico-institucionais de participação, direitos de cidadania.

**Sustentabilidade, Cultura e Qualidade de Vida** – desenvolvimento cultural, políticas culturais, programas de combate à fome, políticas de segurança alimentar, saneamento ambiental, políticas ambientais.

Estes campos de conhecimento são trabalhados na dimensão local e apresentam três linhas de trabalho como referencial analítico: a discussão sobre a qualidade de vida, a busca de experiências inovadoras e a formulação de novos paradigmas para a abordagem da questão urbana e local.

Para isso, o **INSTITUTO PÓLIS**, além das publicações, realiza seminários, cursos, oficinas, debates, vídeos, pesquisas acadêmicas e aplicadas. Possui uma equipe de profissionais habilitados para responder às exigências técnicas e às demandas próprias para a formulação de um projeto democrático e sustentável de gestão pública.

## publicações pólis

- 01 Reforma Urbana e o Direito à Cidade (Esgotada)
- 02 Cortiços em São Paulo: o Problema e suas Alternativas (Esgotada)
- 03 Ambiente Urbano e Qualidade de Vida (Esgotada)
- 04 Mutirão e Auto-Gestão em São Paulo: uma Experiência (Esgotada)
- 05 Lages: um jeito de governar
- 06 Prefeitura de Fortaleza: Administração Popular 1986/88
- 07 Moradores de Rua
- 08 Estudos de Gestão: Ronda Alta e São João do Triunfo
- 09 Experiências Inovadoras de Gestão Municipal
- 10 A Cidade faz a sua Constituição
- 11 Estudos de Gestão: Icapuí e Janduís
- 12 Experiências de Gestão Cultural Democrática (Esgotada)
- 13 As Reivindicações Populares e a Constituição
- 14 A Participação Popular nos Governos Locais (Esgotada)
- 15 Urbanização de Favelas: Duas Experiências em Construção
- 16 O Futuro das Cidades (Esgotada)
- 17 Projeto Cultural para um Governo Sustentável (Esgotada)
- 18 Santos: O Desafio de Ser Governo
- 19 Revitalização de Centros Urbanos
- 20 Moradia e Cidadania: Um Debate em Movimento
- 21 Como Reconhecer um Bom Governo?
- 22 Cultura, Políticas Públicas e Desenvolvimento Humano (Esgotada)
- 23 São Paulo: Conflitos e Negociações na Disputa pela Cidade
- 24 50 Dicas – Idéias para a Ação Municipal (Esgotada)
- 25 Desenvolvimento Local – Geração de Emprego e Renda (Esgotada)
- 26 São Paulo: a Cidade e seu Governo – O olhar do Cidadão
- 27 Políticas Públicas para o Manejo do Solo Urbano (Esgotada)
- 28 Cidadania Cultural em São Paulo 1989/92: Leituras de uma Política Pública
- 29 Instrumentos Urbanísticos contra a Exclusão Social (Esgotada)
- 30 Programas de Renda Mínima no Brasil: Impactos e Potencialidades
- 31 Coleta Seletiva: Reciclando Materiais, Reciclando Valores (Esgotada)
- 32 Regulação Urbanística e Exclusão Territorial
- 33 Desenvolver-se com Arte
- 34 Orçamento Participativo no ABC: Mauá, Ribeirão Pires e Santo André
- 35 Jovens: Políticas Públicas – Mercado de Trabalho (Esgotada)
- 36 Desenvolvimento Cultural e Planos de Governo
- 37 Conselhos Gestores de Políticas Públicas (Esgotada)
- 38 Diretrizes para uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
- 39 Gênero e Raça nas Políticas Públicas
- 40 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local
- 41 O Reencantamento do Mundo: Arte e Identidade Cultural (Esgotada)

- 42 Segurança Alimentar e Inclusão Social : a escola na promoção da saúde infantil
- 43 Fortalecimento da Sociedade Civil em Regiões de Extrema Pobreza
- 44 Controle Social do Orçamento Público
- 45 Fundos Públicos
- 46 Aspectos Econômicos de Experiências de Desenvolvimento Local: um olhar sobre a articulação de atores
- 47 Sentidos da Democracia e da Participação
- 48 Você quer um bom conselho? Conselhos Municipais de Cultura e Cidadania Cultural
- 49 Coleta seletiva com inclusão dos catadores – Fórum Lixo e Cidadania da Cidade de São Paulo: Experiências e desafios
- 50 Políticas públicas para o Centro – Controle social do financiamento do BID à Prefeitura Municipal de São Paulo

## **outras publicações**

Democratização do Orçamento Público e os Desafios do Legislativo

Direito à Cidade e Meio Ambiente

125 Dicas - Idéias para a Ação Municipal

Guia do Estatuto da Cidade

Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção

Monitoramento e Avaliação do Empoderamento

Cadernos de Proposições para o Século XXI

Série Desafios da Gestão Municipal Democrática

Série Observatório dos Direitos do Cidadão

Série Direito à Moradia

Cadernos Pólis

Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social à luz do novo marco urbanístico: subsídios para implementação nos Estados e Municípios

## **para adquirir esta e outras publicações do pólis**

Procure o setor de publicações do Instituto Pólis pelo correio eletrônico: [publicacoes@polis.org.br](mailto:publicacoes@polis.org.br)

Este livro foi composto nas fontes RotisSemiSans  
e impresso em Agosto de 2009  
pela Maxprint sobre Pólen Soft 70g.