



**EIXO TEMÁTICO:**

- ( ) Desastres, Riscos Ambientais e a Resiliência Urbana
- ( ) Drenagem Urbana Sustentável
- ( ) Engenharia de Tráfego, Acessibilidade e Mobilidade Urbana
- ( ) Habitação e a Gestão Territórios Informais
- ( ) Infraestrutura, Espaços Públicos e Ambiência Urbana
- ( ) Intervenções e Requalificações da Cidade Contemporânea
- ( ) Patrimônio Histórico: Temporalidade e Intervenções
- (x) Políticas Públicas, Justiça Social e o Direito a Cidade
- ( ) Saneamento Ambiental
- ( ) Tecnologia e Sustentabilidade na Construção Civil

## **Da Reforma Urbana aos Planos Diretores: um avanço na política urbana brasileira**

*Urban Reform to Master Plans: a advance in brazilian urban policy*

*Reforma Urbana a los Planes Directores: un gran avance en la política urbana brasileña*

**Diogo Sá da Silva Pompeu**

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFU-MG, Brasil  
diogo\_geoufu@yahoo.com.br

**Beatriz Ribeiro Soares**

Professora Doutora, UFU-MG, Brasil.  
beatrizribeirosoares1@gmail.com



### RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo realizar um resgate histórico da política urbana brasileira, partindo das demandas levantadas pelo movimento da reforma urbana até a constituição dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade. Para sua efetivação partiu-se da pesquisa em materiais já elaborados, ou seja, de dados e informações secundários, disponíveis em livros técnicos e científicos, monografias, dissertações e teses, bem como em publicações periódicas em revistas, jornais científicos e publicações em formato eletrônico, onde se aprofundou o conhecimento sobre: Formação Territorial Brasileira, Reforma Urbana, Estatuto da Cidade e Planos Diretores caracterizando a pesquisa como qualitativa/descritiva. Os dados e as informações obtidas foram tabuladas e sistematizadas, resultando em apresentações nas formas de gráficos e quadros os quais auxiliaram as análises e direcionaram as considerações finais da pesquisa. Os resultados apontam que o movimento da reforma urbana desempenhou um importante papel na inserção de um capítulo referente à política urbana brasileira presente na Constituição de 1988 instituindo o Plano Diretor como instrumento básico municipal. Mesmo sendo elencadas algumas críticas, os Planos Diretores mostram-se como principal instrumento de planejamento e gestão - democrática e participativa - que anseiam pela garantia da função social da cidade.

**PALAVRAS-CHAVE:** Reforma Urbana. Estatuto da Cidade. Planos Diretores.

### ABSTRACT

This research aims to conduct a historical review Brazilian urban policy, based on the demands raised by the urban reform movement until the establishment of Master Plans after City Statute. For its execution it was held to research on materials already prepared, that is, data and secondary information available in scientific and technical books, monographs, dissertations and theses, as well in magazines, scientific journals and publications in electronic format where deepened knowledge about: Brazilian Territorial Training, Urban Reform, the City Statute and Master Plans featuring the research as qualitative/descriptive. The data and information obtained were tabulated and systematized, resulting in exhibition in the forms of graphs and charts which helped the analysis and guided the final considerations. The results show that the urban reform movement played an important role in the inclusion of a chapter on Brazilian urban policy present in the 1988 Constitution establishing the Master Plan how municipal basic instrument. Despite being listed some criticism, the Master Plans are shown as the main tool for planning and management - democratic and participatory - who yearn for ensuring the social function of the city.

**KEY WORDS:** Urban Reform. City Statute. Master Plan.

### RESUMÉN

Esta investigación tiene como objetivo realizar uno rescate histórico de la política urbana brasileña, con base em las demandas planteadas por el movimiento de reforma urbana hasta la constitución de los planes directores después pós Estatuto de la Ciudad. Para su ejecución utilizó materiales ya preparados, es decir, los datos y las informaciones secundarias disponibles em libros técnicos y científicos, monografías, disertaciones y tesis, así como publicaciones periódicas em revistas, diarios científicos y publicaciones em formato electrónico donde se profundo el conocimiento sobre: Formación territorial del Brasil, reforma urbana, Estatuto de la Ciudad y planes directores que caracterizaron la investigación como cualitativa/descriptiva. Los datos y las informaciones obtenidas fueron tabuladas y sistematizadas, lo que resultó em gráficos y cuadros que ayudaron al análisis y dirigieron las consideraciones finales de la investigación. Los resultados muestran que el movimiento de la reforma urbana jugó un papel importante em la inclusión de un capítulo sobre la política urbana brasileña presente em la Constitución de 1988 instituindo el Plan director como instrumento básico municipal. A pesar de algunas críticas, los planes directores se muestran como la principal herramienta para la planificación y gestión - democrática y participativa - que anhelan pela garantía de la función social de la ciudad.

**PALABRAS CLAVE:** Reforma Urbana. Estatuto de la Ciudad. Planes Directores.



### 1 INTRODUÇÃO

A partir do início do século XX, as transformações estruturais vivenciadas pelo Brasil, passaram a ditar a urbanização do território nacional. A produção agrícola cafeeira e conseqüentemente, sua expansão, promoveram o surgimento dos primeiros indícios de industrialização. As regiões brasileiras, que até então, mantinham laços estreitos nas relações políticas, sociais e econômicas, passaram estendê-los, ampliando sua comunicação e a articulação entre si e pouco a pouco a atividade agrícola foi cedendo espaço às atividades industriais.

A partir da segunda metade do século XX, a economia brasileira passa por um período de transição, onde as atividades agrícolas cedem cada vez mais espaço as atividades industriais. Cabe ressaltar que o setor agropecuário também foi beneficiado por essa nova dinâmica industrial, principalmente a partir da década de 1970, com a sua modernização objetivando aumentar a produtividade, assim o setor desempenhou e ainda desempenha posição de destaque no cenário econômico brasileiro.

De acordo com Silva (2014), a influência da atividade industrial sobre o espaço urbano acabou por gerar um amplo movimento com pretensões científicas que sugeria a criação de modelos alternativos de cidades que visavam, além de equalizar os problemas urbanos, alterar a própria organização da sociedade. Essa influência promoveu diretamente a intensificação da urbanização brasileira, ocorreram alterações nas relações de trabalho que tiveram como conseqüências o êxodo rural e o crescimento das cidades, sendo motivadas principalmente por dois importantes aspectos: crescimento populacional e migração rural/urbana.

Entretanto, somente a partir de 1970, a população urbana torna-se maior do que a população rural. No Brasil esse processo de transição ocorreu de forma desequilibrada, em um curto espaço de tempo, de forma acelerada e concentrada, surpreendendo os agentes públicos.

O descompasso entre os investimentos públicos em infraestrutura, o rápido processo de urbanização e a ausência de um planejamento capaz de suprir as necessidades de uma população recém-chegada provocaram graves danos no sistema urbano das cidades, dentre eles destacam-se: déficit habitacional, ocupações irregulares e falta de infraestrutura básica (saneamento, transporte e etc.). O aumento da população e o crescimento das cidades deveriam acompanhar a estruturação de toda a infraestrutura urbana, de modo a proporcionar aos habitantes uma mínima condição de vida (MOTA, 1999).

O que se assiste nesse processo histórico de urbanização foi um conjunto de políticas públicas voltadas a sanar esses problemas estruturais crônicos vivenciados pela população. A partir da identificação do conjunto dessas problemáticas, o planejamento urbano foi empregado como alternativa para minimizá-las, no entanto, a ausência de um planejamento eficiente, somados a uma gestão ineficaz, não foram capazes de proporcionar a população melhorias significativas na sua qualidade de vida.

Segundo Brito et al. (2001), as mudanças profundas que passaram a sociedade e a economia brasileira, a partir dos anos trinta do século passado só se consolidaram com o acelerado processo de crescimento da economia urbano-industrial e com a expansão dos sistemas de



transporte e comunicações, que têm início na década de cinquenta, em especial, na sua segunda metade, com o Plano de Metas, do governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). O processo de urbanização passa a ser um determinante estrutural da moderna sociedade brasileira, não é só o território que acelera o seu processo de urbanização, mas é a própria sociedade brasileira que se torna cada vez mais urbana.

Conforme Sant'Ana (2006), o processo de desenvolvimento da urbanização no Brasil manteve-se atrelada à evolução econômica do país, sofrendo grande influência do mercado internacional. A partir da década de 1970, as desigualdades sociais e as diferenças regionais se acentuaram, esse cenário proporcionou a elaboração de uma política de desenvolvimento urbano que se desenvolve a medida que a sociedade muda os mecanismos de controle tão enraizados no passado especulativo do processo de governo desde os tempos da colonização.

Segundo Rolnik (2001), dois aspectos dominam a produção do espaço urbano nas cidades brasileiras: o primeiro refere-se à apropriação privada, de lotes e terrenos; e o segundo a valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e coletivos, pagos pelos impostos de todos. Este mecanismo perverso é alimentado pela desigualdade de condições urbanas que caracteriza as nossas cidades e por fim é um modelo excludente.

Para Rodrigues (2004), a cidade deve ser compreendida como produto coletivo e não apenas decorrente dos agentes tipicamente capitalistas. Assim, fica explícito que a população urbana não é a causa dos problemas e sim a solução. A população tem que participar no processo de tomada de decisões e criticar o caráter especulativo que moldam e transformam as cidades na contemporaneidade (ROLNIK, 2001).

Frente a essa problemática são criadas a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade e os novos Planos Diretos, em conjunto, ambos fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, objetivando a inclusão territorial e a diminuição das desigualdades, expressas na maioria das cidades brasileiras por meio das irregularidades fundiárias, da segregação socioespacial e da degradação ambiental. O princípio da função social da cidade, fruto da mobilização da sociedade e de um processo de luta dos movimentos sociais envolvidos com a reforma urbana, passou a compor um capítulo específico da nossa Constituição Federal: o da Política Urbana. Além desse princípio, o texto constitucional afirmou o papel protagonista dos municípios enquanto principais atores da política de desenvolvimento e gestão urbanos (SANTOS JR.; SILVA E SANT'ANA, 2011).

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 emerge uma nova configuração institucional, onde os municípios se fortalecem, adquirindo autonomia. Isso exige uma nova postura frente ao espaço local, que deve assegurar a pluralidade de interesses e demandas. É com base nessa concepção de Estado de direito que a instância municipal tem que promover o planejamento urbano incluindo a função social da propriedade (TAVARES, 1997).

Assim, os municípios elegeram o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana local. Conforme Santos Jr. e Montandon (2011), a elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano não é recente, mas aparece na história brasileira desde a década de 1930, quando foi



elaborado o Plano Agache no Rio de Janeiro. No entanto, primeiramente com a promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, a abrangência dos Planos Diretores foi ampliada.

No atual cenário de produção do espaço brasileiro, o Plano Diretor é visto como uma das principais ferramentas de planejamento das administrações municipais. Analisá-lo nesse contexto é fundamental para o subsídio de estratégias que visem contribuir para o desenvolvimento municipal, portanto estudar os Planos Diretores deve-se à atualidade da temática e das discussões que vem adquirindo importância na sociedade contemporânea, principalmente porque elas têm o intuito de sanar os problemas urbanos existentes. Um aspecto importante a ser destacado, é o fato do Estatuto da Cidade obrigar todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, a elaborarem seus Planos até 2006. Não foi possível obter um dado preciso, mas decorrendo dez anos dessa data, percebe-se que a maioria dos municípios com Planos Diretores estão passando pelo processo de revisão.

Portanto dada a atualidade da temática a presente pesquisa tem como objetivo realizar um resgate histórico da política urbana brasileira, partindo das demandas levantadas pelo movimento da reforma urbana até a constituição do principal instrumento de planejamento e gestão municipal, os Planos Diretores.

## 2 METODOLOGIA

Neste item, apresenta-se a natureza e caracterização da pesquisa, assim como os principais procedimentos metodológicos que orientarão o seu desenvolvimento.

De acordo com os estudos de Gil (2002), entende-se necessária compreender a natureza de uma pesquisa, a qual pode ser quantitativa e/ou qualitativa. O estudo quantitativo é aquele que quantifica os resultados, produzindo indicadores verificáveis através de equações matemáticas, ou seja, empregam-se cálculos estatísticos para garantir a precisão dos resultados (SILVA; MENEZES, 2000). Já na pesquisa qualitativa, os dados coletados são predominantemente descritivos, na qual se utiliza de técnicas interpretativas que buscam descrever, compreender, explicar e dar significado aos termos de certos fenômenos, ocorrendo naturalmente no mundo social (MINAYO, 1994; RICHARDSON, 1999).

Portanto o presente estudo é de natureza qualitativa e se caracteriza como descritivo, conforme Gil (2002), as pesquisas descritivas têm como objetivo primordial a descrição das características de determinada população ou fenômeno e uma das características mais significativas está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados. Assim, as mesmas tem como foco central o aprofundamento da compreensão da temática, ou seja, centram-se na produção de informações e também ilustrações (GIL, 2002).

Após identificar a natureza e o caráter da pesquisa, foram definidos os procedimentos metodológicos para ordenar as etapas necessárias para o desenvolvimento do trabalho, portanto, a seguir serão descritos os principais procedimentos adotados. O elemento importante para a identificação de um delineamento da pesquisa é o procedimento adotado



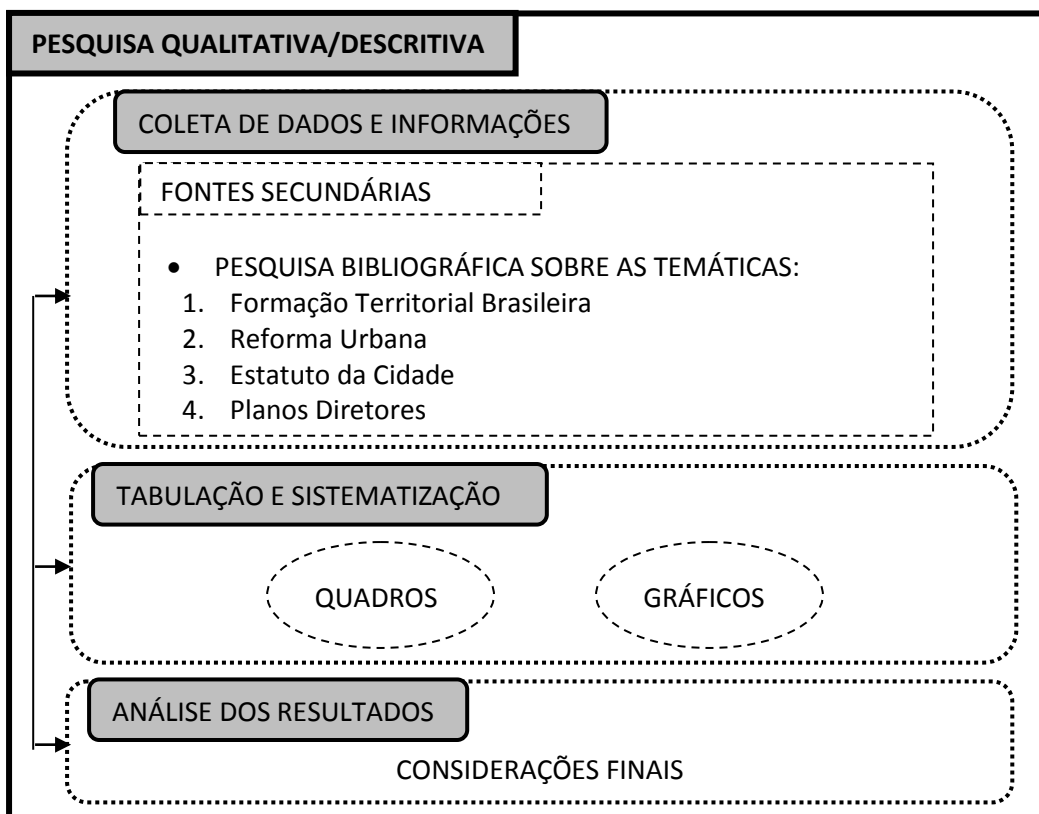
para as técnicas de coleta de dados e informações. Segundo Gil (2002), essas técnicas podem ser organizadas em dois grupos, sendo em fontes primárias e fontes secundárias.

Os dados e informações secundários são aqueles que foram obtidos por outros pesquisadores e instituições e encontram disponíveis em documentos, livros, artigos e outros. Segundo Gil (2002), as fontes secundárias possibilitam a resolução de problemas já conhecidos.

Já as fontes primárias baseiam-se em documentos originais, que não foram utilizados em nenhum estudo ou pesquisa, ou seja, foram coletados pela primeira vez pelo pesquisador, podendo ser coletados mediante, entrevistas, questionários e observação (ANDRADE, 2010), ou seja, são aquelas informações coletadas pelo pesquisador diretamente da realidade.

Para sua efetivação partiu-se da pesquisa em materiais já elaborados, ou seja, de dados e informações secundários, disponíveis em livros técnicos e científicos, monografias, dissertações e teses, bem como em publicações periódicas em revistas, jornais científicos e publicações em formato eletrônico, onde se aprofundou o conhecimento sobre: Formação Territorial Brasileira, Reforma Urbana, Estatuto da Cidade e Planos Diretores (organograma 01). Por fim, os dados e as informações obtidas na pesquisa serão tabulados e sistematizados, resultando em apresentações nas formas de gráficos e quadros os quais auxiliarão as análises e direcionarão as considerações finais da pesquisa.

### Organograma 01: Principais Aspectos da Metodologia Utilizada, 2016.



Fonte: POMPEU, 2016.



### 3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados e discussão foram balizados em três temas específicos: reforma urbana, estatuto da cidade e planos diretores. Isso não quer dizer que essas temáticas estão desvinculadas uma da outra, pelo contrário, há uma forte conexão entre elas, e isso ficará explícito no decorrer do texto, no entanto com o intuito de auxiliar a interpretação, ambas foram analisadas sucintamente e separadamente.

#### 3.1 Reforma Urbana

Para Cymbalista (2007), o marco inicial da luta em torno da política urbana é a década de 1980, momento da redemocratização e das intensas mobilizações sociais, fato que culminou nas últimas décadas brasileiras, onde o território nacional passa por um período de significativos movimentos para a prática do planejamento e seus instrumentos, principalmente com o surgimento de um conjunto inédito de atores que vêm se envolvendo com a temática em prol das transformações sociais. Muitos desses movimentos políticos urbanos, como relata Tavares (1997), surgiram porque na prática, o direito a cidade, foi sendo cerceado e limitado com o aumento das desigualdades sociais e espaciais. Para essa autora é na década de 1970 que emergem os primeiros movimentos sociais pelo direito ao espaço urbano e que aspiravam pela sua reforma, assim houve um intenso processo de mobilização em torno de questões urbanas, como infraestrutura de saneamento, melhores condições de saúde, educação, emprego, transportes e onde se buscava o direito a participação e gestão nos planos da cidade.

O Movimento pela Reforma Urbana surgiu a partir de iniciativas de setores da igreja católica, como a CPT (Comissão Pastoral da Terra), com a intenção de unificar as numerosas lutas pontuais que emergiam nas grandes cidades, em todo país, a partir de meado dos anos de 1970 (MARICATO, 1994). Segundo Cardoso (1997), o movimento nacional pela reforma urbana começa no Rio de Janeiro e explica-se pela aproximação entre a universidade e os movimentos sociais, sendo baseada em quatro princípios: Obrigação do Estado a Assegurar os Direitos Urbanos a Todos os Cidadãos; Submissão da Propriedade à Sua Função Social; Direito à Cidade e Gestão Democrática da Cidade.

Esse quadro também é relatado por Tavares (1997), onde segundo a autora, o Estado é chamado a intervir e a responder às pressões sociais e a pensar em uma reforma urbana fundada no princípio da cidadania. O impacto do processo de crise econômica nas décadas de 1970 e 1980 provocou uma grande crise habitacional, expressa por significativos déficits de moradia e falta de uma política que priorizasse a habitação popular, e é nesse contexto que passa a ocorrer uma significativa articulação dos movimentos populares urbanos.

Cientes das problemáticas postas, como afirma Cymbalista (2007), o movimento pela reforma urbana lutou pela criação de um novo marco regulatório para a política urbana e propôs, ao nível local, instrumentos que superassem a ideia da legislação como objeto técnico, explorando suas múltiplas alianças com as desigualdades da sociedade e elaborando instrumentos



urbanísticos que jogassem o peso do Estado e da regulação a favor da democratização do espaço da cidade.

Em uma visão mais crítica Maricato (1994) indaga que a proposta de Reforma Urbana, não logrou ainda fixar-se na cena política brasileira com um conjunto de direitos reconhecidos como legítimos pela maior parte da sociedade ou pelas minorias. Sua trajetória é rica, mas exige, uma avaliação crítica para que se retome a proposta inicial de construção de uma articulação nacional de entidade de massas, que busque direitos no cenário político nacional, almejando a ideia de uma reforma estrutural que alcance as relações sociais de produção e consumo urbano.

Segundo Bassul (2010), no Brasil, a luta pela reforma urbana nasceu como resultado da segregação que divide os espaços reservados aos ricos e aos pobres em nossas cidades. Os atores sociais que se articularam desde então obtiveram, em meados de 2001, a aprovação de uma lei federal - o Estatuto da Cidade - capaz de municimar a reforma urbana em muitos de seus propósitos. Cardoso (1997), afirma que anteriormente à promulgação do Estatuto da Cidade, ocorreram debates no âmbito da Constituição de 1988 e estes envolveram as problemáticas lançadas pelo movimento da reforma urbana.

Os debates na década de 1980, que antecederam a promulgação da Constituição de 1988, como mencionam Cymbalista e Santoro (2009) foram caracterizados como momento de redemocratização e das intensas mobilizações sociais. Em conjunto, essas ações conseguiram pressionar o governo para avaliação da Emenda Popular da Reforma Urbana. Após uma série de negociações, a emenda resultou no capítulo de política urbana da Constituição (arts. 182 e 183), que instituiu novo papel ao Plano Diretor, o mesmo passa a adquirir função estratégica, constituindo como instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana que deve ser regulamentado por lei municipal.

Antes de adentrar as discussões que permeiam a temática dos Planos Diretores, é necessário compreender um importante marco da política brasileira, a lei federal 10.257 (Estatuto da Cidade), que institui e regulamenta as diretrizes integrantes aos Planos. O subitem a seguir buscará compreender o processo de fomento dessa lei até sua promulgação final, estabelecendo suas problemáticas, suas oportunidades e seus conceitos.

### 3.2 Estatuto da Cidade

Uma das origens da lei remetia aos princípios oriundos do movimento da reforma urbana, iniciada nas décadas de 1960 e 1970. Contudo, o projeto lei que se transformou em Estatuto da Cidade foi elaborado pelo senador Pompeu de Sousa, que nasceu em 1916 e faleceu em 1991, antes da aprovação do projeto que passou por muitas modificações (BASSUL, 2010).

Como afirma Brasil (2002), durante o processo de consolidação da Constituição de 1988, houve um longo processo para incluir no texto constitucional, instrumentos que levassem a melhorias significativas no processo de construção das cidades. Como resultado dessa demanda, a Constituição incluiu um capítulo específico para a política urbana, que previa uma série de





instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, função social e democratização da gestão urbana.

No entanto, o texto constitucional requeria uma lei específica, de abrangência nacional, assim, foi necessário criar uma legislação complementar (BRASIL, 2002). Durante mais de uma década, especificamente, treze anos, houve um moroso e intenso debate acerca do conteúdo previsto e integrante dessa lei. A partir de sua promulgação, diversas obras foram publicadas destacando o seu valor e a importância.

Ao longo de seu texto, Bassul (2010) descreve o processo de tramitação legislativa, motivado principalmente pelo conflito de interesses entre entidades e movimentos da reforma urbana e entre as entidades representativas do empresariado urbano. Ao final deste período, o Estatuto da Cidade foi definido como uma lei que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (BRASIL, 2002, p.1).

Em conformidade com a ideia, Saule Jr. (2001) manifesta que o Estatuto da Cidade é uma lei inovadora que abre possibilidades para o desenvolvimento de uma política urbana com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras, considerando os aspectos urbanos, sociais e políticos de nossas cidades.

Para Rodrigues (2004), o Estatuto da Cidade trata-se de uma lei construída com a ativa participação dos movimentos da sociedade civil que lutam pela reforma urbana questionando a apropriação da propriedade do solo para garantir o acesso a todos os moradores à cidade.

Segundo Cymbalista (2007), o Estatuto da Cidade teve um caráter marcadamente progressista, instituindo as diretrizes e instrumentos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, do direito à cidade e da gestão democrática que trouxeram novos rumos para o desenvolvimento urbano.

Para esses autores, que lançaram suas obras próximas a promulgação, o Estatuto da Cidade é visto como uma esperança e são depositadas muitas expectativas na participação popular. Saule Jr. (2001) acredita que a lei passa a ser o novo marco legal, pois a sua implementação como instrumento de reforma urbana pelos municípios pode contribuir para mudar o quadro de desigualdade social e de exclusão da maioria da nossa população, bem como para o direcionamento de cidades mais justas, humanas e democráticas.

A autora Rodrigues (2004) é mais incisiva afirmando que o Estatuto não resolve nem elimina os conflitos, mas os retira da sombra, mostrando que a sociedade é desigualmente constituída. Reconhece, também, o predomínio da população urbana e a falta de acesso da maioria aos padrões de urbanidade vigentes, desvendando conflitos relacionados ao planejamento, à apropriação, à propriedade, à gestão e ao uso do solo nas áreas urbanas.

Se realmente a lei é capaz de retirar da sombra e de trazer a tona os problemas urbanos da sociedade, por hora isso pode ser considerado um sinal de que realmente ela pode ser vista como uma esperança. Maricato (2010), em sua obra, também é otimista ao afirmar que:



A lei é uma conquista social cujo desenrolar se estendeu durante décadas. Sua história é, portanto, exemplo de como setores de diversos extratos sociais podem persistir muitos anos na defesa de uma ideia e alcançá-la, mesmo num contexto adverso. Ela trata de reunir, por meio de um enfoque holístico, em um mesmo texto, diversos aspectos relativos ao governo democrático da cidade, à justiça urbana e ao equilíbrio ambiental. Ela traz à tona a questão urbana e a insere na agenda política nacional num país, até pouco tempo, marcado pela cultura rural (MARICATO, 2010, p.5).

O que aproxima as diretrizes do Estatuto das Cidades às cidades brasileiras, é o Plano Diretor, instrumento capaz de promover a articulação, integração e aproximação entre ambos. Assim, como explica Brasil (2002), o Estatuto da Cidade reafirma a diretriz proposta pela Constituição de 1988 que define como obrigatórios os Planos Diretores, estabelecendo-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Nesse momento, faz-se necessário inserir os Planos Diretores na discussão, temática atrelada ao Estatuto da Cidade.

### 3.3 Planos Diretores

Apesar de parecer recente, as discussões referentes à ideia de Planos Diretores advém de um longo processo histórico. Santos Jr. e Montandon (2011) afirmam que a elaboração de Planos Diretores como instrumentos de planejamento do uso do solo urbano aparece na história do urbanismo brasileiro desde a década de 1930, quando foi elaborado o Plano Agache no Rio de Janeiro. No entanto, primeiramente com a promulgação da Constituição de 1988 e posteriormente com a instituição do Estatuto da Cidade, em 2001, agora estão vinculados à definição da função social da cidade e ao plano de desenvolvimento urbano municipal.

Para Villaça (1998), o plano diretor é algo discutido no país há várias décadas, em câmaras municipais, nas universidades, em congressos e conferências, em órgãos municipais, estaduais e federais. Villaça (2005) afirma que a ideia de Plano Diretor alastrou-se com grande intensidade e rapidez, passando a ser adotada, defendida e prestigiada pela elite da sociedade brasileira, especialmente por arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários do setor imobiliário e pela imprensa.

Entre os autores Santos Jr.; Silva e Sant'Ana (2011), a definição de Planos Diretores pós-Estatuto diz respeito a uma nova concepção, pois suas formas de elaboração, foram adaptadas de um formato mais burocrático e tecnocrático para uma prática com participação popular. Nessa transição, Rolnik (2001) alega que o Plano passa de um documento técnico para ser um espaço de debate dos cidadãos e de definição por uma estratégia de intervenção no território.

Essa afirmação também é constatada por Santoro e Cymbalista (2009):

No lugar de uma peça técnica que circula apenas entre especialistas, o Plano Diretor emerge 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. (SANTORO; CYMBALISTA, 2009, p.6).

Institucionalmente Brasil (2002) define o Plano Diretor como um conjunto de princípios e regras orientadoras das ações que constroem e utilizam o espaço urbano.

O Plano Diretor parte de uma leitura da cidade real, envolvendo questões relativas aos aspectos urbanos, sociais, econômicos e ambientais, que embasa a formulação de hipóteses realistas sobre o desenvolvimento e modelos de territorialização (BRASIL, 2002, p.40).

Retomando a obra de Santos Jr.; Silva e Sant'Ana (2011), o objetivo principal do Plano Diretor, é garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, garantir o direito à moradia e aos serviços urbanos, bem como de implementar uma gestão democrática e participativa.

As diretrizes do Estatuto obrigaram os municípios com alguma das características descritas no quadro 01 a elaborarem seus planos diretores até 2006.

### Quadro 01: Municípios que devem implantar o Plano Diretor:

• Com mais de vinte mil habitantes;
• Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
• Integrantes de áreas de especial interesse turístico;
• Inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
• Que pretendam utilizar os instrumentos relativos ao parcelamento e edificação compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação paga com títulos da dívida pública.

Fonte: Estatuto da Cidade (EC), 2002.

Além dessas obrigações o plano deve ser revisto, no máximo, a cada dez anos; ser construído com participação popular durante a elaboração e implementação; garantir acesso dos interessados aos documentos; englobar o município como um todo (áreas rurais e urbanas); além de seguir todas as diretrizes do Estatuto da Cidade, dentre outras (EC, 2002).

Quanto a elaboração dos Planos, Rodrigues (2004), utilizando os dados do ano 2000, constatou que mais de 4.000 municípios brasileiros possuíam menos de 20 mil habitantes. A obrigatoriedade do plano diretor para municípios com população urbana acima de 20 mil habitantes mostra que o Estatuto reconhece as características do processo de urbanização, contudo considerar a população como indicador exclui a maior parte dos municípios da obrigatoriedade de fazer cumprir a função social da cidade.

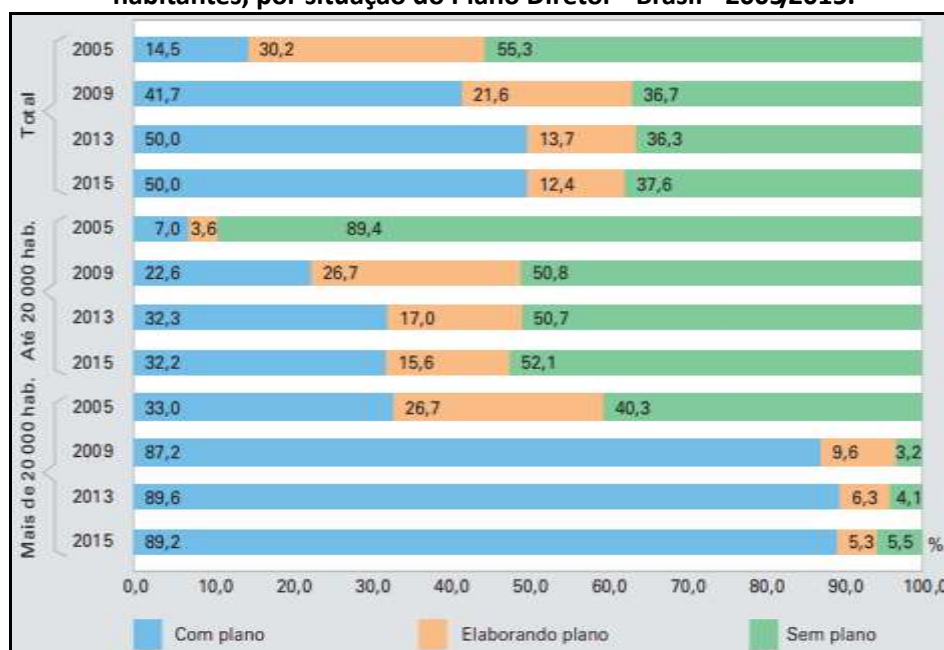
Segundo Santoro e Cymbalista (2009), a partir da promulgação do Estatuto da Cidade (2001) e a criação do Ministério das Cidades (2003), diversos municípios iniciaram a elaboração de Planos Diretores. Foram realizadas campanhas com o objetivo de disseminar seus princípios, assim, dos 1.683 municípios obrigados a elaborar, 86% deles já haviam aprovado ou estavam elaborando em 2007.



Com dados mais recentes, o IBGE (2016), por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) investiga “a existência de alguns instrumentos da política urbana discriminados no Estatuto da Cidade e que, junto com o Plano Diretor, têm por meta regular o uso e a ocupação do solo urbano produzindo um panorama sobre a implementação desses instrumentos de política urbana” (IBGE, 2016, p.18). Ao analisar os dados do documento (gráfico 01), é possível traçar um cenário semelhante ao descrito por Santoro e Cymbalista.

Em relação ao total de municípios brasileiros, no ano de 2015, apenas 50% continham Plano Diretor, 12,4% estavam elaborando e 37,6% não continham. Adentrando nos municípios com faixa populacional igual ou superior a 20.000 habitantes, onde o mesmo é obrigatório, são identificados resultados satisfatórios, no ano de 2015, 89,2% continham Plano Diretor, 5,3% estavam elaborando e 5,5% não continham. Avaliando a faixa temporal (2005-2015) é nítida a evolução, em todos os níveis de análise, dos municípios que o contém, principalmente a partir da transição 2005-2009, onde o Estatuto da Cidade define como prazo limite o ano 2006 para que concluem seus Planos.

**Gráfico 01 - Percentual de municípios, total, com até 20.000 e com mais de 20.000 habitantes, por situação do Plano Diretor - Brasil - 2005/2015.**



Fonte: IBGE, 2016.

Para Santos Jr. e Montandon (2011), outro fator que pode ter contribuído para alcance desses números expressivos foi o auxílio concedido pelo Ministério das Cidades. Foi realizada uma ampla campanha nacional para mobilização e sensibilização de gestores públicos e da sociedade para a elaboração dos Planos Diretores, constatou-se o nítido esforço em incorporá-los, porém quanto à regulamentação dos instrumentos para sua aplicação prática, percebe-se que ainda apresentam debilidades e deficiências de natureza técnica.



Em um tom mais crítico, Villaça, em duas de suas obras (1998; 2005) traz uma série de questionamentos quanto à construção e aplicabilidade dos Planos Diretores. A seguir são destacados quatro dos considerados mais pertinentes pelo autor da pesquisa:

- O primeiro refere-se ao fato de frequentemente o Plano Diretor ser considerado uma construção descolada da realidade social, se limitando a princípios, objetivos e diretrizes gerais, não avançando além dessa perspectiva teórica.
- No segundo, Villaça aponta a inoperância e o descrédito dos planos diretores remetendo ao fato de incorporar aspectos do alcance do governo federal ou estadual. Com isso, não obrigam nenhum órgão a cumpri-las, nem criam qualquer responsabilidade, já que o plano municipal não tem qualquer efeito sobre as ações das outras esferas de governo.
- Em terceiro critica-se o caráter tecnicista dos planos, os mesmos estão apenas listando os problemas enfrentados pelas cidades (fato que a população de uma forma geral está cansada de saber). Assim, precisam assumir uma posição mais política do que técnica.
- O último questionamento aponta que nenhum grupo social no Brasil tem realmente se preocupado com os planos diretores, principalmente os políticos que não se interessam e não o incorporam em suas campanhas.

Todos esses aspectos foram realizados no período temporal que antecedia a obrigação dos planos diretores induzida pelo Estatuto da Cidade. Mesmo com mais de uma década e adentrado o período de sua revisão, as críticas elencadas por Villaça mostram-se fundamentalmente atuais.

Tavares (1997), também apresenta uma posição crítica quanto à instituição dos planos diretores promovida pelo Estatuto da Cidade. Apesar de ser considerado um marco na política urbana por avançar em relação a descentralização administrativa dos municípios, o Plano Diretor surge como uma proposta alternativa dos setores conservadores, para não se aprovar instrumentos mais avançados, principalmente aqueles idealizados pelo movimento da reforma urbana, que se referiam à função social da propriedade relacionada aos direitos urbanos.

A ideia de Villaça (1998) articula-se com a anterior. O mesmo afirma que o início da politização dos planos caracteriza-se pelo início dos debates e processos de negociação de natureza política entre interesses que claramente aparecem como conflitantes. Ainda em que pese à pequena participação das organizações populares, a elaboração dos planos vem sendo crescentemente politizada e se transformando, no mínimo, em momentos desagradáveis para os interesses dominantes.

#### **4 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O processo de urbanização brasileiro está diretamente vinculado às transformações estruturais vivenciadas pelo território, principalmente a partir da segunda metade do século XX. A industrialização, o desenvolvimento econômico, a dinâmica populacional e regional foram os fatores que contribuíram diretamente para esse processo. As cidades cresceram populacionalmente a partir da migração em massa campo/cidade e o Brasil torna-se um país



essencialmente urbano. Essa rápida transição populacional acabou por surpreender os agentes públicos provocando problemas e conflitos nas cidades.

A Constituição de 1988 e conseqüentemente o Estatuto da Cidade surgiram como alternativas para minimizar esses agravos após um longo período de discussão e pressão popular, ambos foram essenciais para oferecer um novo direcionamento ao desenvolvimento urbano no Brasil. Os Planos Diretores se ressignificam a partir da promulgação do Estatuto mostrando-se como principal instrumento de planejamento e gestão - democrática e participativa - que anseiam pela garantia da função social da cidade.

A presente pesquisa buscou sintetizar essas três décadas da chamada “política urbana brasileira”, partindo das demandas levantadas pelo movimento da reforma urbana até a constituição dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade. Em sua atual configuração os Planos são vistos como uma esperança por parte da sociedade, no entanto é necessário que as administrações municipais e até mesmo a própria população exerçam o papel a que lhes são incumbidos: gestão eficaz e participação ativa respectivamente.

O cenário futuro mostra-se promissor, afinal é de certa forma recente a política urbana brasileira, com o decorrer dos anos, o processo tende a ser mais descentralizado, democrático e participativo, assim poderemos almejar cidades mais justas capazes de propiciar a população melhor qualidade de vida.

### **AGRADECIMENTO**

Ao CNPq pelo apoio financeiro ao projeto de pesquisa nº 831623/1999-3 pelo processo nº 130829/2015-3.



## REFERÊNCIAS

- ANDRADE, M. M. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 10 Ed. São Paulo: Atlas, 2010. 158 p.
- BASSUL, J. R. Estatuto da Cidade: a construção de uma lei. In: CARVALHO, C. S.; ROSSBACH, A. (Orgs.). **O Estatuto da Cidade**: comentado. Aliança das Cidades, São Paulo-SP, 2010. pp.71-90.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001)**: guia para implantação pelos municípios e cidadãos. 2. Ed. Brasília-DF: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- BRITO, F.; HORTA, C. J. G.; AMARAL, E. F. de L. A Urbanização Recente no Brasil e as Aglomerações Metropolitanas. XXIV General Population Conference. **Anais...** Salvador, BA: Associação Brasileira de Estudos Populacionais, 2001.
- CARDOSO, A. L. Reforma Urbana e Planos Diretores: avaliação da experiência recente. **Cadernos IPPUR**, ano XI, no 1 e 2. Rio de Janeiro: IPPUR, 1997, pp. 79-112.
- CYMBALISTA, R. A Trajetória Recente do Planejamento Territorial no Brasil: Apostas e Pontos a Observar. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, Curitiba-PR, n.111, 2007, p.29-45.
- CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. O Plano Diretor na luta pelo direito à cidade. In: CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. (Orgs.). **Planos Diretores**: processos e aprendizados. Instituto Pólis: São Paulo-SP, 2009. 158p.
- GIL, A. C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.
- MOTA S. **Urbanização e Meio Ambiente**. Rio de Janeiro-RJ: ABES, 1999.
- MINAYO, M. C. S. **Pesquisa Social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis: Vozes, 1994.
- RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Cadernos Metrôpole**, São Paulo-SP, n.12, 2ªsem. 2004, pp. 9-25.
- ROLNIK, R. Estatuto da Cidade: instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE Jr., N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo: Pólis, 2001. p. 5-9.
- SANT'ANA, A.M. **Plano Diretor Municipal**. São Paulo-SP: Universitária de Direito, 2006.
- SAULE Jr., Nelson. Estatuto da Cidade Instrumento de Reforma Urbana. In: SAULE Jr., N.; ROLNIK, R. **Estatuto da Cidade**: novos horizontes para a reforma urbana. São Paulo-SP: Pólis, 2001. p. 10-36.
- SILVA, J. P. G. **A Influência da Atividade Industrial Sobre o Espaço Urbano Acabou por Gerar um Amplo Movimento com Pretensões Científicas**. 2014. 161 p. Dissertação (Mestrado em Geografia). Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, 2014.
- SILVA, E. L.; MENEZES, E. M. **Metodologia de Pesquisa e Elaboração de Dissertação**. Florianópolis: Laboratório de Ensino à Distância da UFSC, 2000.
- SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. Síntese, Desafios e Recomendações. In: SANTOS Jr., O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Letra Capital: Rio de Janeiro-RJ. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- SANTOS Jr., O. A.; SILVA, R. H.; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Letra Capital: Rio de Janeiro-RJ. Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.
- TAVARES, M. G. C. Planos Diretores como Instrumento de Reforma Urbana: potencialidades e limites. In: Encontro Nacional da ANPUR. **Anais...**, Recife-PE: ANPUR, v.7, 1997. p. 294-320.



## IV Simpósio Nacional de Gerenciamento de Cidades

Araçatuba/SP, 2016

Trabalho Inscrito na Categoria de Artigo Completo

---

ISBN 978-85-68242-27-8

VILLAÇA, F. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo-SP, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Dilemas do Plano Diretor**. São Paulo-SP, 1998. Disponível em: [www.flaviovillaca.arq.br](http://www.flaviovillaca.arq.br). Acesso em: 10 abr. 2016.