

# Curso de Capacitação

Módulo 1 | Aula 1

Conselhos e segmentos

**Introdução ao planejamento**

## JUNDIAÍ

**Fevereiro 2014**

# Módulo II – Planejamento territorial e a gestão urbana

Arquiteto urbanista Sidney Piochi Bernardini

## Aula 1 – terça-feira – 11/02

Conceito de planejamento e o planejamento urbano no Brasil

A construção do novo marco jurídico a partir da década de 1980

A Constituição de 1988

## Aula 2 – quarta-feira – 12/02

A Função Social da Cidade e da Propriedade

O papel do Plano Diretor como instrumento de reforma urbana

## Aula 3 – segunda-feira – 17/02

Os instrumentos do Estatuto da Cidade

## Aula 4 – terça-feira – 18/02

As temáticas do Plano Diretor

O Plano Diretor de Jundiaí

## Planejar é preparar o futuro

Planejar é o contrário de improvisar. Planejamos para atingir objetivos desejados, tomando as medidas necessárias tendo em vista os recursos disponíveis e os fatores externos que podem interferir neste processo (DUARTE: 2007).

Planejamos o território quando temos clareza dos objetivos a serem alcançados. Mas esses objetivos só poderão ser atingidos se interferirmos nas regras e maneiras que as ações são realizadas, como por exemplo, no caso do planejamento territorial, como a terra é urbanizada, infraestruturada e ocupada.

# Principais características do planejamento

(Horácio Martins de Carvalho, 1976):

**Inerência**

**Unidade**

**Globalidade**

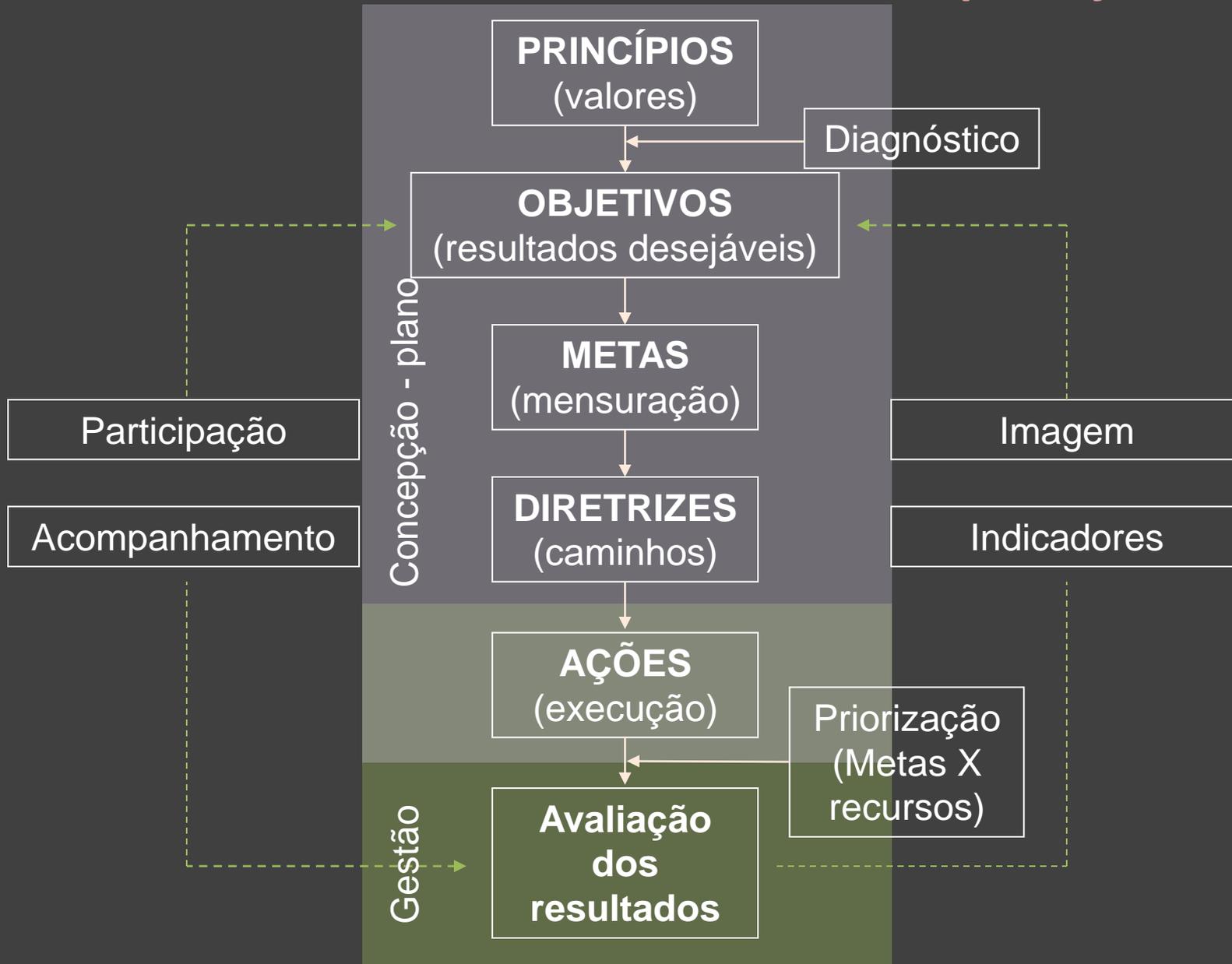
**Dinamismo**

**Previsão**

**Viabilidade**

**Participação**

# O ciclo do planejamento



## Para que planejar?

- Para superar os problemas existentes levando em conta os potenciais sociais e econômicos do município;
- Para garantir, tanto no presente quanto no futuro, o uso democrático e sustentável dos recursos disponíveis;
- Para compatibilizar o ambiente com a ocupação humana;
- Para incluir toda a população que vive e utiliza uma cidade na definição de seu futuro.

O **planejamento territorial** tem por finalidade propor a melhor maneira de uso e ocupação do solo de uma cidade, município ou região, priorizando o interesse coletivo sobre o individual e prevendo:

- Os usos presentes e futuros;
- As regras de convivência entre as pessoas, levando em conta os diferentes usos e atividades;
- Os investimentos do poder público sobre o território: infraestrutura, sistema viário;
- A regulação das atividades privadas;
- O abastecimento de água, alimentos, energia;
- A necessidade de correção de desigualdades no acesso à terra, à infraestrutura e aos equipamentos públicos;
- A eventual necessidade de regularização de assentamentos de baixa renda;
- O estabelecimento de mecanismos e espaços de participação da população nas políticas.

## Uma tarefa coletiva

Todas as pessoas planejam seu cotidiano, as previsões de receitas e despesas, as principais decisões pessoais ou familiares. Portanto, todos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e para interferir na sua realidade.

## A democracia direta

Constituição de 1988: Democracia representativa e democracia direta.

A democracia direta: direitos da população com inversão de prioridades, favorecendo os mais vulneráveis. Dá à população um poder maior de influenciar as decisões do Poder Público e um maior controle social sobre as suas decisões e ações.

Democratizar a tomada de decisões sobre a cidade: planejamento resultante do trabalho compartilhado entre o poder público e sociedade civil e compromisso de todos na responsabilidade de implementar o plano diretor. A participação é um desafio, pois mesmo em locais onde a comunidade é organizada, raramente ela se envolve com os temas mais abstratos e de longo prazo como o planejamento territorial.

## Planejamento e gestão

De nada serve planejar se não garantimos instrumentos, projetos, ações e formas de organização para implementar o que foi planejado. O planejamento territorial em uma cidade é um processo que depende da gestão urbana e necessita uma estrutura permanente para que se implemente, acompanhe, monitore, fiscalize e avalie cotidianamente a realização dos objetivos do planejamento, para poder mudar rumos, quando necessário, com participação do poder público – Executivo, Legislativo e Judiciário – e da sociedade local.

## O “elegarça”



Fonte: LABHAB,  
FAU USP in  
MARCIATO, 2011

## Os riscos de não planejar

Planejando, antecipamos soluções para futuros problemas e assim podemos contribuir para evitar:

- Segregação social e violência;
- Estagnação econômica;
- Crescimento desnecessário da área urbanizada;
- Desperdício de recursos;
- Migração da população jovem;
- Formação de favelas;
- Enchentes;
- Congestionamentos;
- Aumento da poluição;
- Deslizamento de terra e moradias.

## Os riscos de não planejar

Resolver questões “caso a caso”, na medida em que aparecem, não é o melhor caminho, pois em uma cidade se não agimos de forma preventiva os problemas podem crescer, e as soluções são quase sempre mais caras e trabalhosas.

## Estrutura necessária para um processo de planejamento

Não é preciso que haja uma secretaria, órgão ou setor exclusivo para o planejamento territorial, especialmente nos municípios menores. O mais importante é que a ação seja coordenada e permanente.

Qualquer que seja a estrutura, os responsáveis pelo planejamento devem conhecer a realidade local e ter familiaridade com as formas participativas de se planejar.

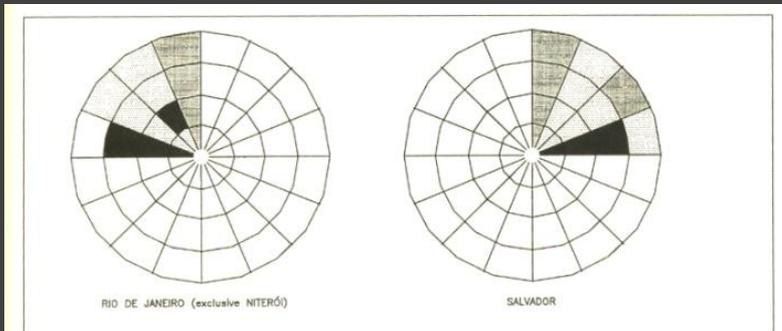
Se no município não houver pessoas habilitadas, pode-se lançar mão de uma assessoria externa, que deve ter como uma de suas funções a de promover a capacitação dos profissionais locais, de forma que aos poucos se construa uma capacidade local de planejar.

# Planejamento e gestão territorial no Brasil

## Brasil

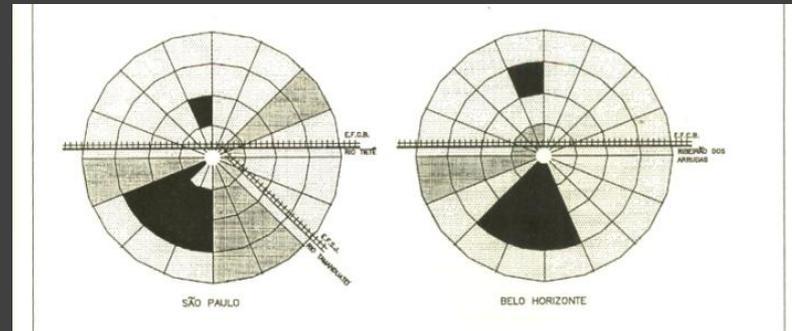
O planejamento e a gestão territorial no Brasil ocorrem em contexto marcado por pobreza, profundas desigualdades socioterritoriais e grande concentração de riqueza e poder.

Estruturas espaciais de algumas áreas metropolitanas segundo o modelo de Hoyt (VILLAÇA, 1998)



Rio de Janeiro

Salvador



São Paulo

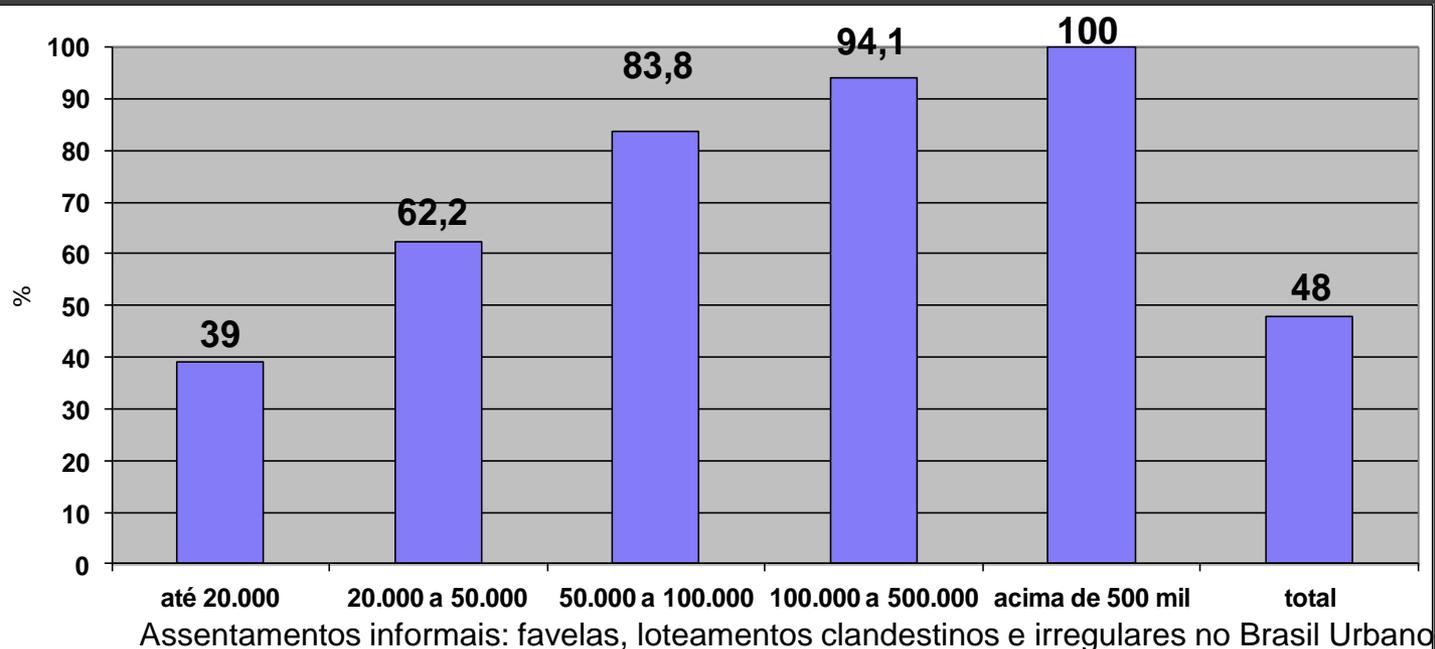
Belo Horizonte

## Padrão de urbanização excludente e predatório

- Cidadania ambígua e incompleta dos moradores de assentamentos urbanos informais, irregulares e ilegais.
- Expansão e adensamento das periferias urbanas distantes produzindo assentamentos infra-equipados para os mais pobres.
- Criação de novos eixos de expansão urbana para a classe média e alta com geração de vazios urbanos e áreas sub-utilizadas.
- Paradoxo entre a escassez de terras e infraestrutura para os mais pobres e a existência de terras e imóveis ociosos em áreas consolidadas.

## CENSO DO IBGE DE 2010:

- 16 milhões de famílias vivem em assentamentos precários.
- 4 em cada 10 domicílios estão em assentamentos precários.
- Há assentamentos irregulares em quase todas as cidades com mais de 500 mil habitantes e em 80% das cidades entre 100 mil e 500 mil habitantes.



# Insustentabilidade da urbanização excludente e predatória

- Depredação dos recursos naturais.
- Risco de enchentes, deslizamentos e erosões.
- Longos deslocamentos dentro das cidades.
- Pressão sobre atividades agrícolas próximas das cidades.
- Desperdício de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos.

## Efeitos políticos da urbanização excludente e predatória

- Inserção ambígua dos territórios populares na cidade (indefinição patrimonial, urbanística e administrativa).
- Discricionariedade nos investimentos para a consolidação dos assentamentos (não é um direito líquido e certo mas uma opção do governante).
- Esta é a base do clientelismo e da “cultura do favor” nas relações políticas: a obtenção de infraestrutura, equipamentos e serviços urbanos é paga pelo voto.
- Inviabilidade na construção de uma esfera pública democrática e inclusiva.

## Planejamento e controle do uso e ocupação do solo tradicionais

- Planejamento, regulação e controle do uso e ocupação do solo dialoga somente com os mercados da “cidade formal”, cartografa esses mercados e portanto exclui o mercado popular (exemplo: zoneamento exclusivamente residencial unifamiliar).
- Incapacidade para romper os ciclos de expansão periférica e ocupação das áreas ambientalmente frágeis.
- Opera no sentido de concentrar renda e oportunidades na mão de quem já tem.

## Interlocutores tradicionais nos processos de planejamento e regulação do solo até final dos anos 1980

- Loteadores;
- Grandes proprietários de terra;
- Incorporadores imobiliários;
- Empresários da construção civil;
- Profissionais de arquitetura, urbanismo, direito, geografia, etc.
- Técnicos da administração pública;
- Parlamentares e assessores parlamentares – vereadores, deputados estaduais, deputados federais; entre outros.

# Formas tradicionais de planejamento territorial

As **práticas tradicionais** de planejamento territorial vêm produzindo uma série de instrumentos:

- **Planos Diretores** compostos de diagnósticos gigantescos, de vários volumes;
- **Listas intermináveis** de obras a serem realizadas, muito além da capacidade de realização do município e sem prioridades claras;
- **Leis de uso e ocupação do solo** (zoneamento) que apenas indicam os usos proibidos e permitidos na cidade, sem poder de indução de usos;

## Formas tradicionais de planejamento territorial

Por conta disso, os planos quase sempre deixam de ser utilizados na prática, e as leis servem mais ao mercado imobiliário do que ao conjunto da cidade.



## Os mitos e as verdades da “cidade planejada”

- A cidade desenhada (planejada) pelo arquiteto e a produção coletiva da cidade;
- O plano não é a etapa final do processo do planejamento - A GESTÃO deve ser permanente;
- Não existe cidade ideal, mas é possível melhorar a qualidade de vida com o planejamento, ainda que no Brasil nem todos os cidadãos tenham acesso a esta qualidade de vida;
- A cidade pode ser produzida sem seguir o planejamento, mesmo que ele exista.
- A política e o planejamento: em que são baseadas as opções políticas quanto ao rumo do desenvolvimento urbano da minha cidade?
- Brasília e Curitiba.



Brasília /DF



Curitiba / PA

## A construção do novo marco jurídico urbanístico entre 1980 e 2000

- Crítica aos modelos de política e planejamento urbano como objeto estritamente técnico e autoritário.
- Apresentação da Emenda Popular da Reforma Urbana para a Constituição Federal (baseada em 250.000 assinaturas) – Forum Nacional pela Reforma Urbana – inserção dos artigos 182 e 183 na Constituição Federal.
- Descentralização e fortalecimento do município como ente da federação.

## A construção do novo marco jurídico urbanístico entre 1980 e 2000

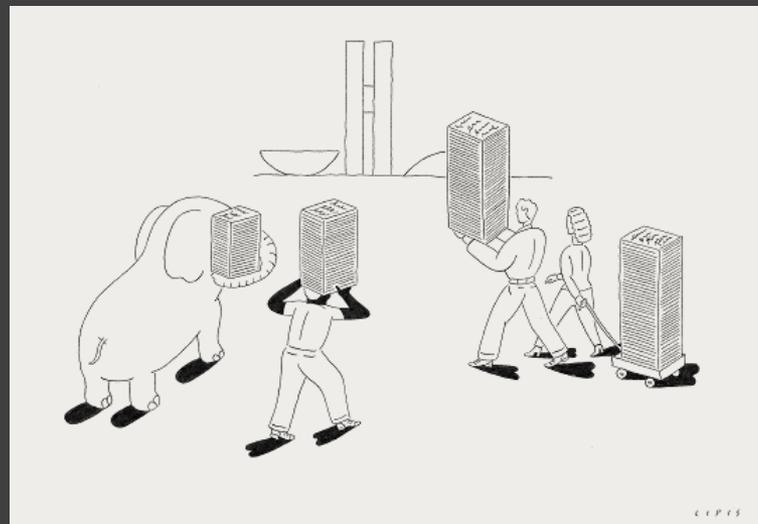
- Aprofundamento de experiências democráticas no planejamento e gestão municipal.
- Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001).
- Apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular para criação do Fundo e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (baseado em 1.000.000 de assinaturas) – movimentos sociais de luta pela moradia.

## O processo de redemocratização e a história da Constituição de 1988

Saindo de um período de 20 anos de regime autoritário, na segunda metade da década de 1980 o país reconstruiu o seu marco legal constitucional. Em 1986, foram eleitos deputados e senadores com uma atribuição dupla: a de exercer seus mandatos parlamentares por 4 anos e a de promover a elaboração da nova Constituição. Era o chamado **Congresso Constituinte**.

## O processo de redemocratização e a história da Constituição de 1988

O processo foi oficialmente iniciado em 1987, com a aprovação do regimento da Constituição, que foi chamada de **Constituição Cidadã**, por ser a primeira vez que setores populares participaram da construção do texto da Lei.



## O município: um novo ente federativo

A Constituição Federal de 1988 elevou o município à categoria de Ente Federativo, ao lado da União, Estados e Distrito Federal.

Assim, os municípios adquiriram autonomia política, financeira e administrativa, além de novas atribuições: a eleição de seus governantes, o exercício das funções governamentais de legislar, criar e arrecadar tributos, e a regulação das atividades econômicas.

A Constituição estabeleceu também os deveres e obrigações de cada esfera de governo. Cabe à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, enquanto o município é o principal ente federativo encarregado da execução da política urbana.

## Emenda popular de reforma urbana

As Emendas Populares foram instrumentos de participação popular muito utilizados no processo de aprovação da Constituição de 1988, que possibilitava a intervenção em alguns pontos do texto constitucional e consistiam na elaboração de propostas para a Constituição, acompanhadas de grande número de assinaturas.

Em 1987, atores sociais ligados às questões urbanas articularam-se em torno da negociação de uma **emenda popular de reforma urbana**, que alcançou 250.000 assinaturas e foi responsável pela criação do capítulo da política urbana da Constituição (arts. 182 e 183).

## Emenda popular de reforma urbana

O capítulo da política urbana reconhece as questões urbanas como tema de interesse nacional e dá parâmetros para isso:

- A função social da propriedade e da cidade;
- A gestão democrática da cidade;
- O direito à cidade e à cidadania.

## O capítulo da política urbana

O artigo 182 da Constituição Federal: pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e bem estar dos seus habitantes. O Plano Diretor é o instrumento básico dessa política, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes.

É facultado à prefeitura aplicar instrumentos, como o parcelamento ou edificação compulsórios, o imposto sobre a propriedade predial e territorial progressivo no tempo e a desapropriação para fins de reforma urbana, para exigir do proprietário urbano o cumprimento da função social definida no Plano Diretor e, assim, promover o uso adequado de sua propriedade.

## O capítulo da política urbana

O artigo 183 da Constituição Federal prevê instrumentos jurídicos da política urbana para regularização fundiária, estabelecendo que o título de posse de terras particulares é assegurado para aqueles que possuírem como sua área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para a sua moradia ou de sua família e que não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. O direito de usucapião urbano não pode ser reconhecido aos mesmos possuidores mais de uma vez.

## O capítulo da política urbana

Os imóveis públicos não podem ser adquiridos por usucapião; no entanto, há na Constituição a previsão da concessão de uso para os que tomaram posse de imóveis públicos, que possibilitou a edição da Medida Provisória 2.220 de 04 de setembro de 2001, que estabelece a concessão especial de uso para fins de moradia.

## Após a Constituição

Após a aprovação da Constituição de 1988 diversas políticas sociais previstas necessitavam de regulamentação através de uma lei federal, entre elas as políticas de saúde, criança e adolescente, assistência social e política urbana.

Aprovação da Lei do Sistema Único de Saúde, do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Lei Orgânica da Assistência Social e, mais recentemente, do Estatuto da Cidade.

Todas essas regulamentações criaram instrumentos e espaços de participação direta da população na elaboração, implementação e gestão das diferentes políticas públicas.

## Direito à Moradia

O direito à moradia foi reconhecido por uma emenda constitucional em 2000, tornando-se assim uma referência para as políticas urbanas e habitacionais. É um conceito amplo que vai além do simples direito a um teto e envolve o direito às boas localizações, à infraestrutura e aos serviços urbanos.

## Lei de Responsabilidade Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal nº 101/2000) é complementar à Constituição Federal e estabeleceu normas de finanças públicas no sentido de garantir a responsabilidade na gestão fiscal no poder público, na prevenção de riscos e correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Planejamento, controle, transparência e responsabilização são as premissas básicas da Lei.

“Restos a Pagar”: no âmbito municipal, sabe-se que o Executivo Municipal não pode deixar dívidas ao final de seu mandato.

Lei de Responsabilidade Fiscal relaciona-se com a política urbana, pois coloca a necessidade de articulação com as questões de controle orçamentário.

## Estatuto da Cidade

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. A partir de sua vigência, o planejamento territorial e a gestão urbana estão obrigados a garantir o **Direito à Cidade para todos** os que nela vivem, enfrentando os processos que impedem o acesso democrático aos benefícios da vida urbana, lutando pela moradia bem qualificada e pela justiça ambiental.

## E em Jundiaí?

1. Como a cidade foi historicamente planejada antes do processo de redemocratização do país e até a elaboração do novo plano diretor?
2. Quais foram as principais características do planejamento de Jundiaí?
3. Quem foram os interlocutores tradicionais no processo de planejamento de Jundiaí? Que aspectos positivos e negativos podem ser destacados do processo histórico de planejamento de Jundiaí?
4. Como Jundiaí tem participado no processo de mudança do marco jurídico-institucional?

# Bibliografia e material de referência utilizados

- BRASIL. Ministério das Cidades. Oficina de multiplicadores – Plano Diretor Participativo. Brasília, Ministério das Cidades, sem data. Material didático.
- BRASIL. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo. Guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília, Ministério das Cidades – CONFEA, 2005.
- CARVALHO, Horácio Martins de. Introdução à teoria do planejamento. São Paulo, Brasiliense, 1976.
- DUARTE, Fábio. Planejamento urbano. Curitiba, Ibpex, 2007.
- GEHL, Jan e GEMZOE, Lars. Novos espaços urbanos. Barcelona, Gustavo Gili, 2000.
- INSTITUTO POLIS. Planejamento territorial e plano diretor participativo. São Paulo, POLIS, sem data (material didático em cd).
- MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, Vozes, 2011.
- MEYER, Regina P., GROSTEIN, Marta D., BIDERMAN, Ciro. São Paulo metrópole. São Paulo, EDUSP, Imprensa Oficial, 2004.
- ROLNIK, Raquel. São Paulo leste – sudeste. Reestruturação urbana da metrópole paulistana: análise, de territórios em transição. São Paulo, Instituto POLIS, FAPESP, 2000.
- \_\_\_\_\_. Fórum de mobilidade urbana – Folha de São Paulo. Material de apresentação, 2013.
- SÃO PAULO (município). Secretaria de Habitação. Urbanização de favelas: a experiência de São Paulo. São Paulo, Boldarini Arquitetura e Urbanismo, 2008.
- VILLAÇA, Espaço intraurbano no Brasil. São Paulo, Nobel, FAPESP, 1998.