

Curso de Capacitação

Módulo 1 | Aula 1

Técnicos municipais

Introdução ao planejamento

JUNDIAÍ

Fevereiro 2014

Estrutura, conteúdo e cronograma do Curso de Capacitação

Técnicos municipais

Data	Dia	Horário	Aula	Palestrante
10/fev	Segunda-feira	14h-17h	Planejamento territorial e gestão urbana	Sidney Piochi
11/fev	Terça-feira	14h30-17h	Planejamento territorial e gestão urbana	Sidney Piochi
17/fev	Segunda-feira	14h-17h	Planejamento territorial e gestão urbana	Sidney Piochi
18/fev	Terça-feira	14h30-17h	Planejamento territorial e gestão urbana	Sidney Piochi
19/fev	Quarta-feira	14h-16h	Implementação dos instrumentos do EC - Outorga Onerosa e Direito de Preempção	Fernando Bruno
20/fev	Quinta-feira	14h-16h	Implementação dos instrumentos do EC - Parcelamento e Edificação compulsórios	Fernando Bruno
25/fev	Terça-feira	14h-16h	Implementação dos instrumentos do EC - Operação Urbana Consorciada	Paulo Sandroni
26/fev	Quarta-feira	14h-16h	Implementação dos instrumentos do EC - Estudo de Impacto de Vizinhança	Cláudia Virgínia Souza

Módulo I – Planejamento territorial e a gestão urbana

Arquiteto urbanista Sidney Piochi Bernardini

Aula 1 – segunda-feira – 10/02

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 – terça-feira – 11/02

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

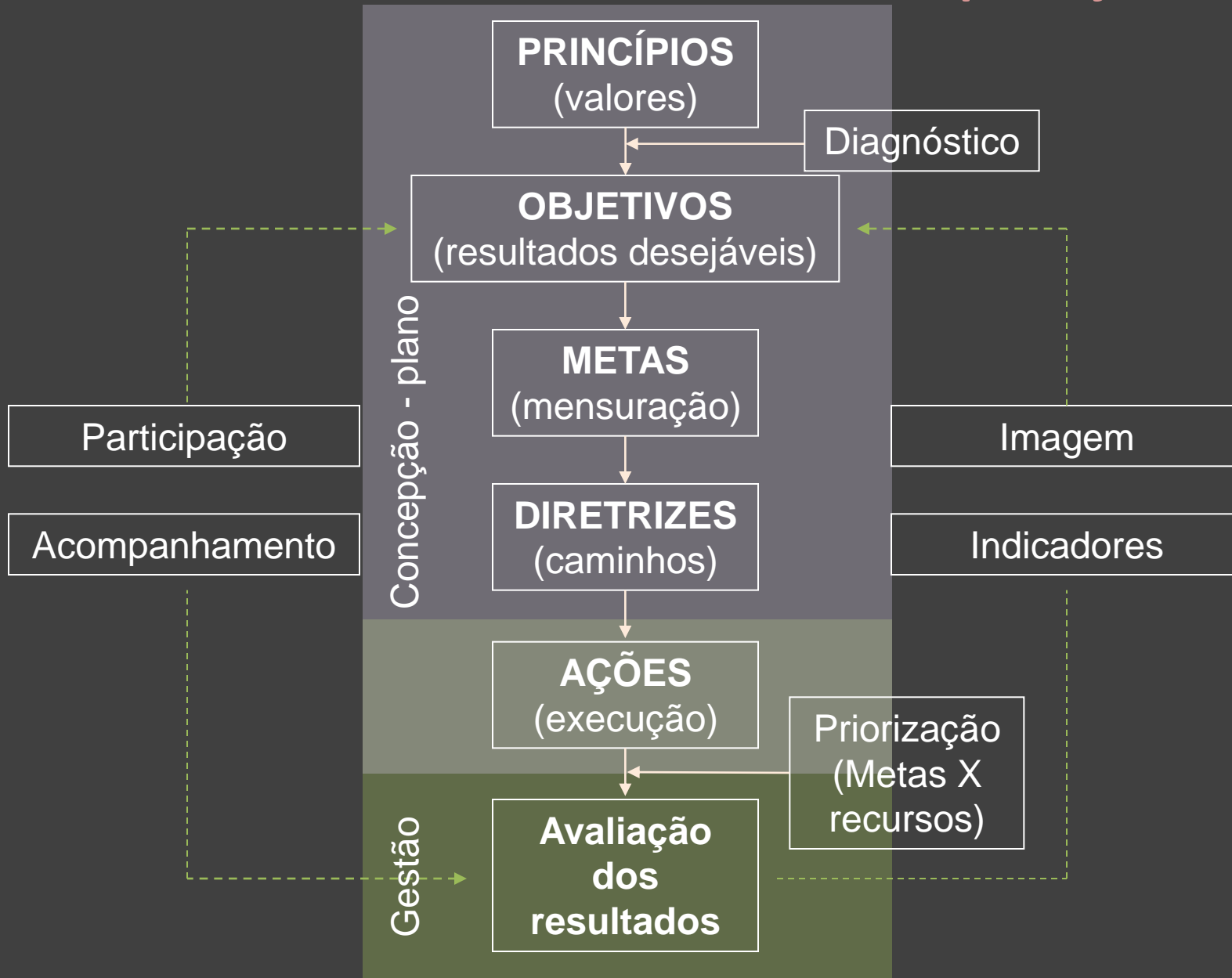
Dinamismo

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.

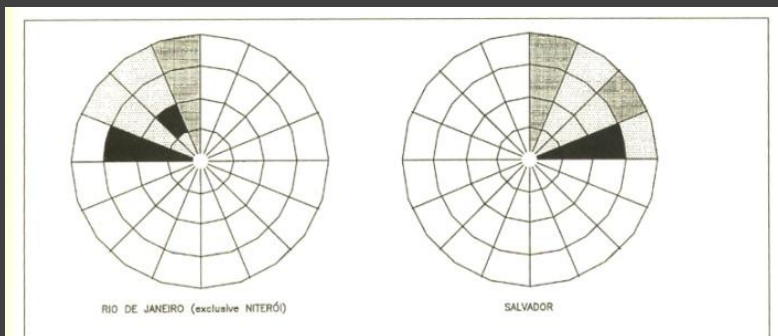
Se no município não houver pessoas habilitadas, pode-se lançar mão de uma assessoria externa, que deve ter como uma de suas funções a de promover a capacitação dos profissionais locais, de forma que aos poucos se construa uma capacidade local de planejar.

Planejamento e gestão territorial no Brasil

Brasil

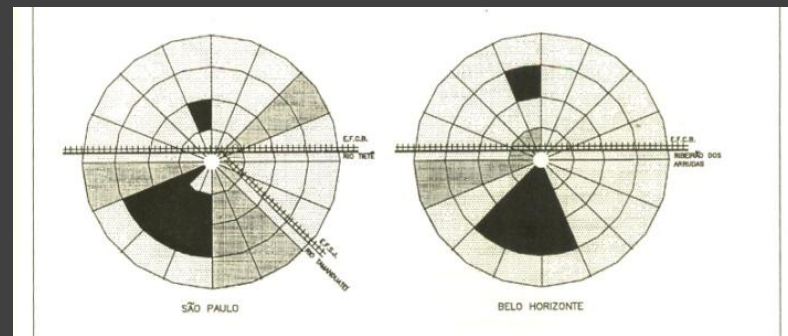
O planejamento e a gestão territorial no Brasil ocorrem em contexto marcado por pobreza, profundas desigualdades socioterritoriais e grande concentração de riqueza e poder.

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



Rio de Janeiro

Salvador



São Paulo

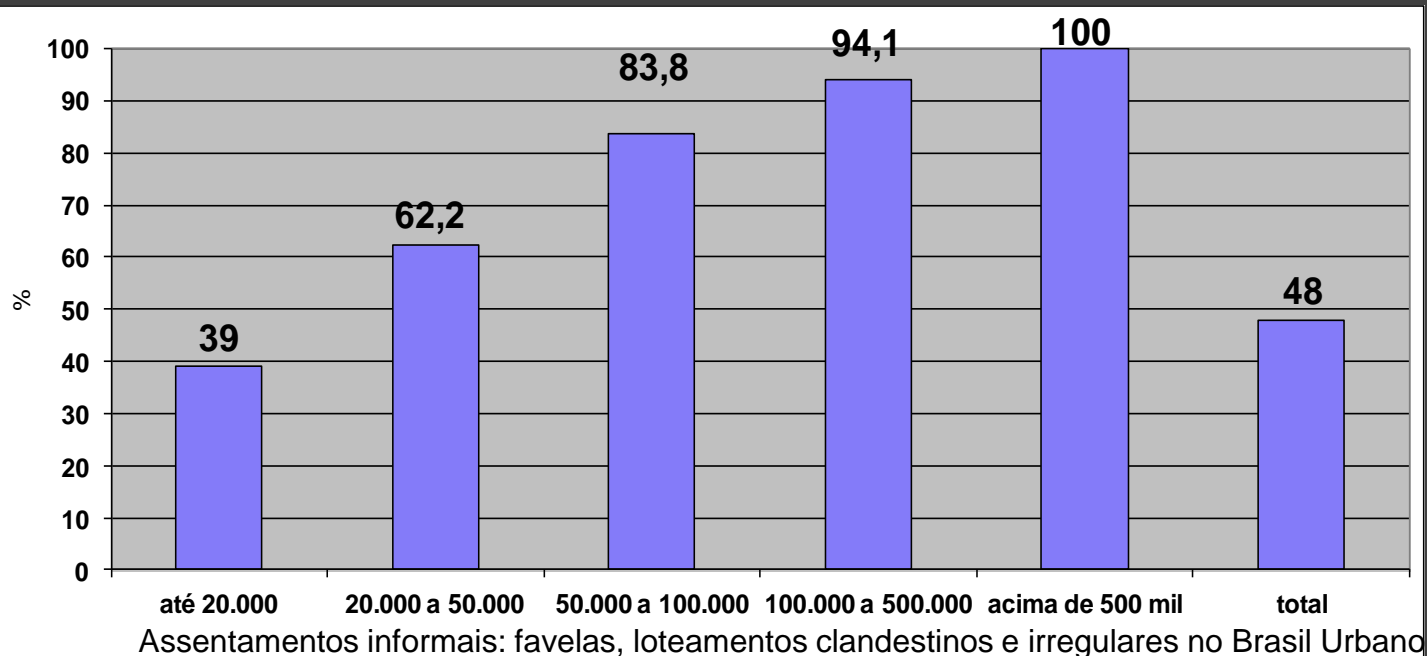
Belo Horizonte

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

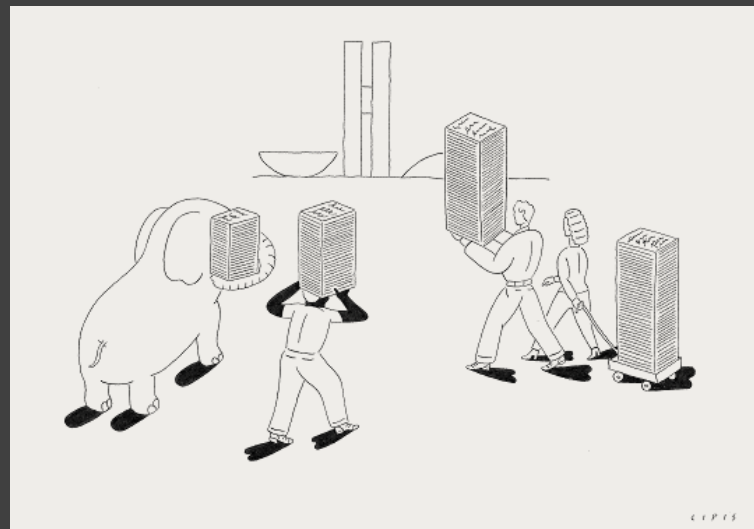
- Aprofundamento de experiências democráticas no planejamento e gestão municipal.
- Aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001).
- Apresentação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular para criação do Fundo e Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (baseado em 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 m², 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.