

ESTATUTO DA CIDADE E O PLANEJAMENTO URBANO-REGIONAL

Jussara Maria da Silva*
Maria Luiza Malucelli Araújo**

RESUMO

Os conceitos da gestão urbana e sua aplicação sobre a cidade estão em processo de grande mudança: novos enfoques, novas escalas, novas prioridades e, sobretudo, a nova forma de articulá-los e integrá-los com a gestão ambiental, cultural e socioeconômica. Há que se acreditar em um horizonte de inclusão e desenvolvimento social, de incremento da cidadania e dos direitos humanos e de sustentabilidade urbano-ambiental. Este artigo analisa a importância da aplicação do Estatuto da Cidade e o planejamento urbano-regional, enfocando a situação dos municípios da Região Metropolitana de Curitiba em relação ao plano diretor e outros instrumentos de gestão urbana.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; gestão urbana; plano diretor.

ABSTRACT

The concept of urban management and its application on cities undergo a process of deep changes: new approaches, new scales, new priorities and, above all, a new way to articulate and integrate it with environmental, cultural and socioeconomic management. One can believe in a horizon of inclusion and social development, of citizenship and human rights increment, and of urban-environmental sustainability. This article analyzes the importance of the application of the Estatuto da Cidade and the urban-regional planning, focusing the situation of the Metropolitan Region of Curitiba in relation the master plan and other instruments of urban management.

Key words: City Charter; urban management; master plan.

*Arquiteta Urbanista, Mestre em Geografia pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e Doutoranda em Engenharia Civil pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC). Professora Adjunta da UTP e da UNICENP. E-mail: jussara.silva@unicenp.br

**Arquiteta Urbanista, especialista em Arquitetura Bioambiental pela Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUCPR); especialista em Gestão Técnica do Meio Urbano pela PUCPR; Mestranda em Geografia pela UFPR. Arquiteta da COMEC e Professora da UNICENP. E-mail: maluarajujo@onda.com.br

1 INTRODUÇÃO

A urbanização das cidades caracteriza um processo que marca a civilização contemporânea. O Brasil praticamente se urbanizou nos últimos cinquenta anos, isto é, transformou-se de um país rural em urbano. Cresceu não só o número de habitantes das áreas urbanas, mas também o número e o tamanho das cidades em todo o território nacional, surgindo as regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas como reflexo da concentração espacial das atividades geradoras de emprego e renda.

Em 2000, 40% da população brasileira residia nas regiões metropolitanas. Essa população correspondia a 67,9 milhões de habitantes e ocupava apenas 2% do território nacional.

Além da aceleração e da concentração que caracterizaram o processo de urbanização, este também ocorreu de forma desordenada, gerando ineficiências e desigualdades no acesso a bens e serviços urbanos. Os sinais de pobreza são visíveis: poluição ambiental, congestionamento do tráfego, baixa qualidade dos serviços e dos espaços construídos, crescimento do setor informal e das áreas ocupadas ilegalmente de forma precária.

O planejamento é apontado geralmente como o antídoto para o caos urbano, pois pode propiciar uma ação consciente no processo de desenvolvimento. Essa ação será tanto mais eficaz quanto mais estiver apoiada em realidades inerentes aos desejos e padrões da qualidade de vida dos cidadãos e aos recursos socioeconômicos e jurídicos à disposição do administrador público.

O somatório das atividades desenvolvidas pela população e as necessidades e anseios das mais variadas faixas etárias e classes sociais estabelecem o universo dos problemas a serem enfrentados pelo planejamento urbano-regional.

A Lei n.º 10.257/2001, sancionada pelo presidente da República e publicada no Diário Oficial da União em 11 de julho de 2001, após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, denominada Estatuto da Cidade, estabelece diretrizes para o planejamento e desenvolvimento urbano e é considerada um marco referencial da trajetória da reforma urbana. É sem dúvida, também, um instrumento de cidadania, já que pressupõe uma gestão democrática das cidades e vem suprir uma carência normativa na área da política urbana apontada pelos municípios, aos quais compete a execução da política de desenvolvimento urbano, definida na Constituição Federal de 1988.

2 PLANEJAMENTO URBANO E AS DIRETRIZES REGIONAIS

A cidade é o espaço onde os homens, em constante movimentação, produzem, reproduzem e consomem, influenciando e afetando o conjunto da cidade, com maior ou menor intensidade. Todo comportamento individual interfere de algum modo no coletivo, embora nem sempre provoque desequilíbrio no conjunto ou conflito com outros indivíduos. Quando as ações afetam o equilíbrio, torna-se necessário dispor de mecanismos reguladores que minimizem ou evitem os conflitos.

Atualmente a metade da humanidade vive em centros urbanos. Em 2030, esse número poderá corresponder a dois terços da população mundial, segundo projeções da ONU. Em 1950, Nova York era a única metrópole com mais de 10 milhões de habitantes. Hoje existem vinte e quatro, sendo dezenove delas em países em desenvolvimento e apenas cinco (Tóquio, Nova York, Los Angeles, Londres e Seul) nas nações mais ricas.

Na segunda metade do século XIX, época que marcou esse intenso crescimento urbano, o desarranjo das cidades passou a exigir novos meios de controle que garantissem uma gestão mais eficiente. Da busca desses meios emergiu o planejamento, como o conjunto de recursos que permite compreender os diferentes fenômenos que contribuem para modificar a cidade ou que interferem em seu desenvolvimento, visando estabelecer seu "projeto ideal" e o controle de seu futuro. Mas no século XX surgiu o planejamento urbano e regional sobre uma base codificada e profissionalizada, ou seja, uma forma de o Estado manter o controle sobre a cidade.

Para Marcelo Lopez de Souza,

O planejamento é a preparação para a gestão futura, buscando-se evitar ou minimizar problemas e ampliar margens de manobra; e a gestão é a efetivação, ao menos em parte (pois o imprevisível e o indeterminado estão sempre presentes, o que torna a capacidade de improvisação e a flexibilidade sempre imprescindíveis), das condições que o planejamento feito no passado ajudou a construir (2002, p.46).

A Constituição outorgou aos municípios um papel específico na promoção do desenvolvimento econômico e social do País. A partir da descentralização de encargos e recursos e da redistribuição de competências entre os três níveis de governo (federal, estadual e municipal), tornou-se mais importante a responsabilidade do município na gestão urbana – aqui entendida como prática de governo que envolve planejamento e ação sobre todas as funções e atividades públicas e privadas que ocorrem no espaço urbano.

Então, o aperfeiçoamento dos instrumentos legais, técnicos e financeiros existentes, indispensáveis à implementação de políticas urbanas, deve ser uma preocupação dos governos, especialmente no sentido de elaborar ou rever sua legislação urbanística.

A ordenação do território muitas vezes extrapola os limites municipais, a exemplo das exigências de proteção do meio ambiente, que irão requerer uma atuação coordenada em âmbito metropolitano. Observados os princípios da descentralização político-administrativa, o município e o Estado devem atuar de forma coerente, guiados por diretrizes previamente discutidas e compatibilizadas. Para que essa ordenação do território se efetive em qualquer nível, deve ser considerada, entre os requisitos básicos para seu êxito, a plena aceitação das diretrizes em escala regional, que integrarão o plano metropolitano, no caso de região metropolitana.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, estabelece que "os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição". No mesmo artigo, em seu parágrafo terceiro, define que "os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum". Fica assim estabelecido constitucionalmente que cabe aos estados a competência

de instituir e viabilizar os processos de planejamento e gestão das regiões metropolitanas. Ao mesmo tempo, houve um fortalecimento da autonomia dos municípios, principalmente quanto às questões urbanas, o que gerou entendimentos divergentes com relação ao planejamento e gestão das funções públicas de interesse comum.

No entanto, diante da complexidade dos problemas urbanos metropolitanos, sobretudo no que se refere às questões do abastecimento de água, disposição final de resíduos sólidos, sistema viário, transporte e controle da poluição ambiental, observa-se um fortalecimento nas relações entre estados e municípios na busca de soluções conjuntas.

Cabe salientar a inserção de dispositivos na lei da gestão participativa, tanto em nível regional como municipal. De acordo com as diretrizes expressas no Estatuto da Cidade, os planos diretores municipais devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, principalmente, na implantação e gestão das decisões do plano (artigo 40 do Estatuto da Cidade). De acordo com o artigo 45, é reconhecida a necessidade da participação popular nos organismos gestores das regiões metropolitanas e das aglomerações urbanas.

Para a elaboração ou atualização de seus planos diretores, os municípios deverão observar as diretrizes regionais, estabelecidas pelo órgão metropolitano, pois esta é uma de suas competências, visando à sua adequação ao planejamento integrado da Região Metropolitana.

3 ESTATUTO DA CIDADE - UM MARCO PARA A MUDANÇA

O Estatuto da Cidade, criado pela Lei Federal n.º 10.257/01, que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelece normas para a execução da Política Urbana. Esta tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante o direito a cidades sustentáveis, este 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.

O Estatuto possibilita a instituição de instrumentos efetivos na gestão da ocupação do solo urbano. Esse diploma legal vem, portanto, para operacionalizar as disposições constitucionais, revestindo-se de vital importância para a modernização do processo de planejamento e gestão das cidades brasileiras.

A presente lei, em vigor desde 11 de outubro de 2001, possui cinco capítulos que tratam de questões como: normas sobre o uso da propriedade urbana visando ao interesse coletivo, à segurança e ao bem-estar do cidadão e ao equilíbrio ambiental; instrumentos da política urbana; plano diretor; gestão democrática da cidade; penalidades para o descumprimento da lei; e prazo máximo para a elaboração do plano diretor.

Diversos são os conceitos e diretrizes previstos no Estatuto da Cidade, os quais se revestem de importância, haja vista que sua utilização deve ser calcada na busca do interesse coletivo. Dentre eles destacam-se os que se seguem.

3.1 FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE

Segundo Di Sarno (2001), a Constituição Federal de 1988 dispõe, em seu artigo 5.º, XXII e XXIII, que fica garantido o direito de propriedade no território nacional, bem como que essa propriedade terá de cumprir uma função social. Todas as propriedades necessitam atingir eficazmente sua função social, tanto a rural como a urbana. Cabe ao poder público a função de determinar qual é o papel a ser exercido pelo imóvel, independentemente de este ser urbano ou rural. A função social da propriedade deve ser atingida por meio do equilíbrio entre o interesse público e o privado, devendo este submeter-se àquele. Assim, o uso que se faz de cada propriedade possibilitará uma urbanização mais adequada e a garantia de um equilíbrio nas relações da cidade.

3.2 CIDADES SUSTENTÁVEIS

Trata-se da garantia do direito a cidades sustentáveis, à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e serviços urbanos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Assegurar o pleno exercício do direito à cidade é a questão primordial da política urbana, que deve ser implantada nas cidades brasileiras, tendo os cidadãos como prioridade.

3.3 GESTÃO DEMOCRÁTICA

A gestão da cidade deve se dar de forma democrática, com a participação da população em todas as etapas do projeto, na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos.

Essa participação deve ocorrer em todas as decisões de interesse público, garantindo a gestão democrática. Nesse aspecto, alguns instrumentos são imprescindíveis para o alcance dos objetivos, tais como: instituição de órgãos de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos.

3.4 PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

Visa ao planejamento e desenvolvimento das cidades, à distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

3.5 ORDENAÇÃO E CONTROLE DO USO DO SOLO

Esta diretriz visa a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, entre outros.

3.6 INTEGRAÇÃO URBANA E RURAL

Afirma a responsabilidade do município em relação ao controle do uso e ocupação do solo das zonas rurais, na perspectiva do desenvolvimento econômico-social integrado do município e do território sob sua área de influência. É ampliada, também, a ação do planejamento tradicional, que antes estava limitada às áreas contidas no perímetro urbano e expansão urbana e passa a englobar o município como um todo.

Além das diretrizes e conceitos mencionados, o Estatuto trata ainda de questões como: a) justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; b) adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; c) recuperação dos investimentos do poder público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; d) proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; e) audiências públicas com a população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população; f) regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais; g) simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais; e h) isonomia de condições para agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, é considerado um avanço na tentativa de melhor ordenar a cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Essa lei possui uma nova concepção e, a partir de sua aplicação, espera-se buscar o aprimoramento da gestão pública, por meio da necessária participação popular. Esse instrumento, além da ênfase dada à participação dos cidadãos no processo de planejamento e tomada de decisão, está fortemente voltado para a questão fundiária e a utilização de mecanismos inovadores que visam ao cumprimento da função social da propriedade.

A partir da publicização da lei, verificou-se uma grande movimentação junto ao mercado imobiliário, ao passo que a população em geral conhece apenas superficialmente suas disposições. Instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, o usucapião individual e coletivo, a regularização fundiária, as zonas especiais de interesse social traduzem o espírito da lei que, segundo Lomar (2001), privilegia o possuidor que dá ao imóvel uma função social efetiva, em detrimento do proprietário que, apesar de possuir um título de propriedade, não o defende nem dá ao imóvel um uso considerado compatível com sua função social.

O grande diferencial dessa legislação é, portanto, a questão fundiária e os mecanismos inovadores de uso do solo, e a vinculação destes com o plano diretor, que deverão ser transformados em instrumento de intervenção nas dinâmicas urbanas e fazem com que sejam questionadas as antigas metodologias tradicionais de planejamento.

O Estatuto da Cidade contempla vários instrumentos que permitem articular melhor as políticas habitacional, fundiária e ambiental, com o objetivo de garantir o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do território.

A síntese desses instrumentos, suas relações e, ainda, sua vinculação com o plano diretor municipal estão descritas no quadro 1.

4 PLANO DIRETOR - A OBRIGATORIEDADE DO PLANEJAMENTO

O plano diretor municipal foi um instrumento utilizado intensamente até a década de 1980, quando passou a ser questionado pela comunidade técnico-científica, principalmente por ser considerado um facilitador de interesses do mercado imobiliário. É justamente no momento em que o planejamento urbano estava vivenciando uma crise que ele volta à cena em âmbito nacional.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez em nossa história, veio contemplar o instituto do plano diretor, o qual, pelo seu artigo 182, deve ser o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, executada pelo município, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Estatuto da Cidade, além de colocar o plano diretor como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do município, define a obrigatoriedade de o Plano Plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas.

A Constituição não conceitua o que seja o plano diretor, adotando-se, portanto, o que a doutrina ensina. Segundo Meirelles, o plano diretor

[...] é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade-campo. É um instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada municipalidade e, por isso mesmo, com supremacia sobre os outros para orientar toda a atividade da administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (1983, p.94).

Quando a Constituição Federal de 1988 define que “a política de desenvolvimento urbano [...] tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”, e que “o Plano Diretor [...] é o instrumento básico da política de desenvolvimento de expansão urbana”, ela provoca alterações substanciais no conceito de plano diretor: em primeiro lugar, porque subordina a propriedade urbana ao cumprimento de sua função social no contexto urbano; em segundo lugar, porque traça o caráter nitidamente urbanístico do plano diretor, o que lhe confere atribuição também para, integralmente às diretrizes de ação pública, definir as diretrizes para a legislação urbanística, subordinando a ação privada sobre o solo urbano à função social da cidade.

QUADRO 1 - INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE

INSTRUMENTO	PLANO DIRETOR		LEI ESPECÍFICA	ASSOCIAÇÃO COM OUTROS INSTRUMENTOS	OBJETIVO	OBSERVAÇÃO
	Macro-zonas	Definição de Parâmetros Específicos				
Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, desapropriação com títulos da dívida pública	X	Definir o que é subutilizado para cada uso de acordo com a situação urbana.	Procedimento e prazo para o cumprimento das exigências	Zona Especial de Interesse Social (Zeis) Direito de preempção Consórcio imobiliário Operações urbanas consorciadas	Induzir à ocupação de áreas já dotadas de infraestrutura e equipamentos. Aumentar a oferta de terras e edificações para atender à demanda existente.	
Direito de superfície					Desvincular o direito de propriedade do direito de construir. Aumentar a capacidade de interferência do poder público nos mercados imobiliários.	Permite que o poder público cobre das empresas concessionárias de serviços públicos um valor pelo uso do solo, subsolo ou espaço aéreo.
Outorga onerosa do direito de construir	X	Definir os limites máximos dos coeficientes de aproveitamento e valores de venda.	Condições e critérios de sua aplicação			
Transferência do direito de construir		Definir as áreas em que o documento pode ser aplicado.	Condições e critérios de sua aplicação		Viabilizar a preservação de imóveis ou áreas de importante valor histórico ou ambiental.	Necessidade de cadastro de imóveis com potencial para aplicação do instrumento. Aplicação em planos de preservação e/ou regularização do imóvel.
Operações urbanas consorciadas		Definir os setores da cidade e os objetivos da operação.	Condições e critérios de sua aplicação	Consórcio imobiliário Edificação compulsória IPTU progressivo no tempo Desapropriação com títulos da dívida pública	Visualizar intervenções de maior escala entre o poder público e a iniciativa privada.	
Direito de preempção	X	Definir as características das áreas urbanas e necessidades de uso para estas áreas.	Definição das áreas e prazo de vigência não superior a cinco anos	Zona Especial de Interesse Social (Zeis) Operações urbanas	Facilitar a aquisição de áreas de seu interesse para a realização de: projeto de regularização fundiária; programas habitacionais de interesse social; reserva fundiária; implantação de equipamentos comunitários; espaços públicos e de lazer ou áreas de preservação.	Necessidade de escalonamento das prioridades.
Consórcio imobiliário	X	Definir as áreas em que o instrumento pode ser aplicado.	Definição dos objetivos, dos diretrizes e dos critérios	Edificação compulsória IPTU progressivo no tempo Desapropriação com títulos da dívida pública	Viabilizar a utilização do imóvel que não atenda aos objetivos da política urbana.	
Zona Especial de Interesse Social (Zeis)	X	Definir os padrões urbanísticos próprios para o assentamento.			Permitir a inclusão de parcelas marginalizadas da cidade e aumentar a oferta de terras para o mercado urbano de baixa renda.	

FONTE: As autoras (com base em levantamento efetuado em 2003)

NOTA: O Estatuto da Cidade foi criado pela Lei Federal n.º 10.257/01, que está em vigor desde 11 de outubro de 2001.

Pode-se entender o plano diretor como um conjunto de princípios e regras orientadores da ação dos agentes que constroem e utilizam o espaço urbano. O objetivo do Plano não é resolver todos os problemas da cidade, mas ser um instrumento na definição de estratégias para as intervenções a curto e médio prazos. Um plano deve contar ao máximo com a participação da população e estimular cidadãos e grupos a se envolverem e se comprometerem com o futuro de suas cidades.

O artigo 182 da Constituição Federal de 1988 define como obrigatoriedade os planos diretores para as cidades com população acima de 20 mil habitantes. O Estatuto da Cidade determina que os planos sejam instrumentos da política urbana para as seguintes cidades, além daquelas já mencionadas no artigo 182 da Constituição: a) cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; b) cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; c) cidades inseridas em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; d) onde o poder público pretender aplicar os instrumentos urbanísticos previstos no parágrafo 4.º do artigo 182 na Constituição Federal (edificação ou parcelamento compulsórios, imposto sobre a propriedade progressivo no tempo, desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública).

Cabe ressaltar que os municípios com obrigatoriedade de elaborar o seu plano diretor que não o tenham aprovado na data de entrada em vigor do Estatuto da Cidade deverão aprová-lo no prazo de cinco anos até 11 de outubro de 2006. O prazo também se aplica aos municípios que já têm o plano, porém não atendam aos requisitos do artigo 182 da Constituição Federal e às exigências do Estatuto da Cidade com relação aos critérios de elaboração e aprovação (artigo 40) e conteúdo mínimo (artigo 42).

O plano diretor deve servir como guia indicador para o crescimento físico, estabelecendo prioridades de investimentos para o setor público e orientando a ação da iniciativa privada, de modo que todos – município, demais esferas governamentais, empresariado local e comunidade em geral – conjuguem seus esforços para que, juntos, atinjam os objetivos propostos.

A elaboração de um plano diretor deve ser pensada como um processo que dá seqüência a trabalhos anteriores e que culminará em uma rotina permanente de avaliações e atualização. Assim, o plano diretor não pode ser entendido como um produto definitivo, pois ele é reflexo dos problemas e potencialidades de cada realidade local, num determinado tempo, sendo sujeito, assim, às transformações próprias da situação socioeconômica, política e físico-ambiental da cidade.

É importante para a elaboração do plano diretor um tratamento simplificado dos procedimentos, métodos e práticas, de maneira que realidades e ações no âmbito municipal se tornem mais transparentes para a comunidade. Ainda, o comportamento do técnico nesse contexto terá que ser o de fugir da produção intelectual compartimentada.

Esse plano precisa ser acompanhado, gerenciado e monitorado, passando por uma ou mais avaliações periódicas – o Estatuto da Cidade prevê revisão pelo menos a cada dez anos – durante as quais serão revisados os objetivos e metas propostos, os níveis efetivamente alcançados e a eficiência dos instrumentos utilizados na sua implementação. Antes de partir para críticas emocionais, é necessário ter clareza sobre todo esse conjunto

de informações para se proceder aos ajustes necessários, seja em relação aos objetivos, seja em relação aos instrumentos utilizados.

É preciso, pois, ficar claro o entendimento do que será o plano diretor proposto: ele trará uma visão global da cidade, a ser detalhado, depois, sob vários aspectos. Quanto ao seu conteúdo, ele deve desdobrar-se segundo os aspectos espacial e temporal.

No aspecto espacial, o plano diretor dará origem a planos locais, de estruturação de alguns bairros ou quadras mais relevantes, fixando o comportamento destes em relação ao conjunto da cidade.

Quanto ao aspecto temporal, este precisa estabelecer claramente as prioridades de curto prazo e indicar cenários alternativos para médio e longo prazos, cujo ideal será buscado e monitorado conforme o desenrolar dos acontecimentos.

No que se refere à sua implementação, o plano diretor deve conter as medidas instrumentais para sua efetivação e operacionalização corrente, inserindo-se no contexto da administração municipal e do próprio cotidiano da comunidade.

O plano diretor também é motivo para muitas críticas, pois, conforme entende Villaça (1995), os políticos não acreditam em plano diretor e nunca o desejaram, em contraste com o clima racional, ideal e ideológico que perpassa as idéias acerca do plano diretor entre a intelectualidade, as elites e a imprensa. O autor aponta que, passados vários anos da promulgação da atual Constituição, a maioria das cidades continua sem um plano diretor aprovado por lei, e isso, segundo ele, deve-se aos interesses e ao modo de governar da minoria dominante, em que se destacam, em nível urbano, os interesses do capital imobiliário.

Considera que algumas administrações progressistas tentam explorar a elaboração do plano diretor como oportunidade política para trazer à luz os problemas da cidade, como a necessidade de urbanização das favelas, da redistribuição de riqueza gerada pela aplicação do coeficiente único, da criação de Zonas Especiais de Interesse Público, e outros. Para tanto, os planos devem ser objetivos e políticos, e concentrar-se em sua operacionalização, e não mais em discursos.

Outra visão, tomada como mais abrangente, traz à tona a questão do planejamento regional. Segundo Moreira, Azevedo Netto e De Ambrosis (2001, p.443-444), o plano diretor, "embora considerado instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constitui-se apenas em um dos instrumentos do planejamento, diferente dos planos setoriais e dos planos de desenvolvimento econômico e social". Os autores entendem, ainda, que "tal constatação revela que o Plano Diretor, hoje exigido, possui um caráter eminentemente físico-territorial, distanciando-se dos antigos PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado". Outra crítica por parte desses autores refere-se à omissão, no Estatuto da Cidade, da "relação entre o planejamento em nível municipal e aquele em âmbito regional ou metropolitano. O capítulo referente às Regiões Metropolitanas existente em versões anteriores foi suprimido na versão final, por incorrer em diversos vícios de inconstitucionalidade". Pensam também que a questão foi totalmente ignorada, como se a política urbana estivesse limitada às questões municipais, sem levar em conta aspectos relevantes como aqueles relacionados com a problemática ambiental.

Sendo o planejamento metropolitano uma referência a ser seguida, uma vez que envolve questões que extrapolam inclusive o poder de decisão local, faz-se necessária uma reflexão sobre a Região Metropolitana de Curitiba, tomada como exemplo na seção seguinte.

5 A URGÊNCIA DOS PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS DA RMC

A Região Metropolitana de Curitiba foi instituída pelo governo federal, por meio da Lei Complementar n.º 14/73. Compõe-se atualmente de vinte e seis municípios: Adrianópolis, Agudos do Sul, Almirante Tamandaré, Araucária, Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Campina Grande do Sul, Campo Largo, Campo Magro, Cerro Azul, Colombo, Contenda, Curitiba, Doutor Ulysses, Fazenda Rio Grande, Itaperuçu, Lapa, Mandirituba, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras, Quitandinha, Rio Branco do Sul, São José dos Pinhais, Tijucas do Sul e Tunas do Paraná (mapa 1).

A população total da RMC, segundo dados do Censo Demográfico (IBGE, 2000), é de 2.768.394 habitantes, sendo 2.524.175 habitantes em área urbana e 244.219 habitantes em área rural.

Estudos recentes efetuados pela Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC, 2001) classificam a RMC em três categorias espaciais: o Núcleo Urbano Central (NUC), o Primeiro Anel Metropolitano e o Segundo Anel Metropolitano.

O Núcleo Urbano Central, onde se encontram a malha conurbada e os municípios com forte interação com o pólo metropolitano (Curitiba), é formado pelos seguintes municípios: Almirante Tamandaré, Araucária, Campo Largo, Campo Magro, Colombo, Fazenda Rio Grande, Pinhais, Piraquara, Quatro Barras e São José dos Pinhais. As outras categorias são: o Primeiro Anel Metropolitano, que compreende municípios não-limítrofes ao pólo, mas que apresentam um processo de inserção regional (Balsa Nova, Bocaiúva do Sul, Contenda, Itaperuçu, Mandirituba e Rio Branco do Sul), e o Segundo Anel, composto pelos municípios recém-incorporados à região, onde predomina a ocupação rural do território (Adrianópolis, Agudos do Sul, Cerro Azul, Doutor Ulysses, Quitandinha, Tijucas do Sul, Tunas do Paraná e Lapa).

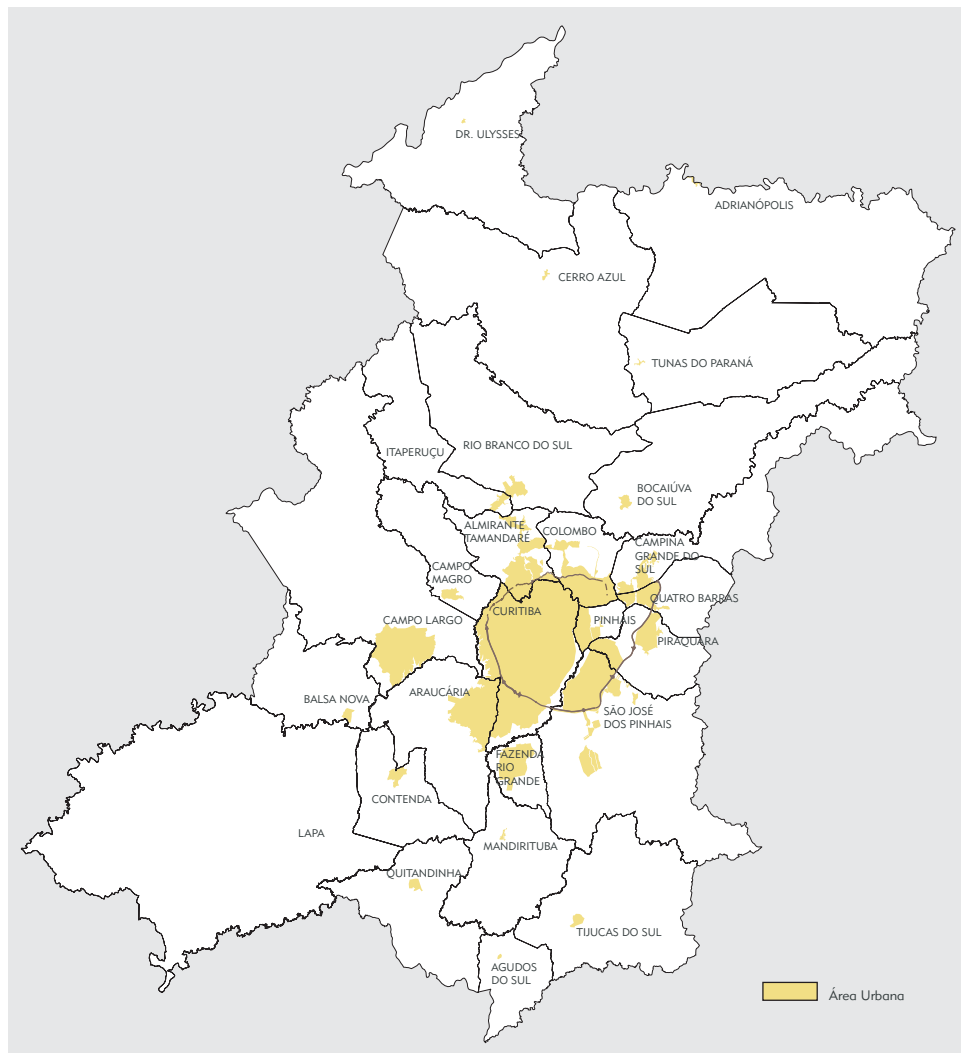
A população passou de aproximadamente 600 mil habitantes em 1970, para 2,7 milhões habitantes em 2000, e, segundo a Comec (METRÓPOLIS..., 1999), em análise efetuada para o período 1970/1996, evidencia-se que as alterações do ponto de vista econômico que ocorreram na RMC, aliadas ao grande incremento populacional,

[...] fizeram que as questões metropolitanas assumissem definitivamente um papel determinante na pauta das discussões sobre a questão urbana e que a gestão metropolitana passasse a ser vista como um trabalho coletivo, no qual os diversos agentes sociais têm um papel determinante para o seu sucesso (p.22).

No período 1996/2000, segundo o Censo Demográfico (IBGE, 2000), a taxa de crescimento anual da RMC foi de 2,90%, destacando-se as altas taxas de crescimento anuais verificadas em Piraquara (8,56%), Fazenda Rio Grande (8,54%), Rio Branco do Sul (6,03%), Campo Magro (5,63%) e São José dos Pinhais (4,85%).

A RMC apresenta uma concentração populacional claramente identificável no Núcleo Urbano Central, onde se destacam os municípios de Curitiba, com 1.587.315 habitantes, São José dos Pinhais, com 204.316 habitantes, Colombo, com 183.329 habitantes, e Pinhais, com 102.985 habitantes.

MAPA 1 - MUNICÍPIOS QUE COMPÕEM A REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



FONTE: COMEC (2004)

Com relação à renda, o grau de concentração de sua distribuição (índice Gini, cujo valor varia de zero a um) aumentou de 0,526 em 1992 para 0,533 em 1999, acusando um processo crescente de desigualdade na distribuição de renda entre a população. A maior parte das famílias, em torno de 60%, no ano de 2000, detinha uma renda *per capita* média

entre 0,5 e 3 salários mínimos. Esse quadro de desigualdades também mostra que o maior número de famílias sem rendimento situa-se nos municípios periféricos, incluindo-se Itaperuçu (18,71%), Adrianópolis (18,1%) e Tunas do Paraná (17,79%), situação também compartilhada por municípios do Núcleo Urbano Central, a exemplo de Campo Magro (13,9%), Almirante Tamandaré (11,59%), Piraquara (10,79%), Fazenda Rio Grande (10,64%) e Contenda (11,27%).

No que se refere à situação da moradia popular, esta agravou-se na RMC, a exemplo das principais áreas urbanas do País, principalmente nos anos de 1970, com o surgimento de ocupações irregulares, fenômeno que se configura nacionalmente como uma "alternativa habitacional", acompanhando o crescimento demográfico.

O número de ocupações irregulares, segundo informações da Comec (1997), era de 89.569 unidades, sendo a maior concentração em Curitiba, onde havia 58.530 unidades, seguida de Colombo, com 6.274 unidades, e Almirante Tamandaré, com 5.321 unidades.

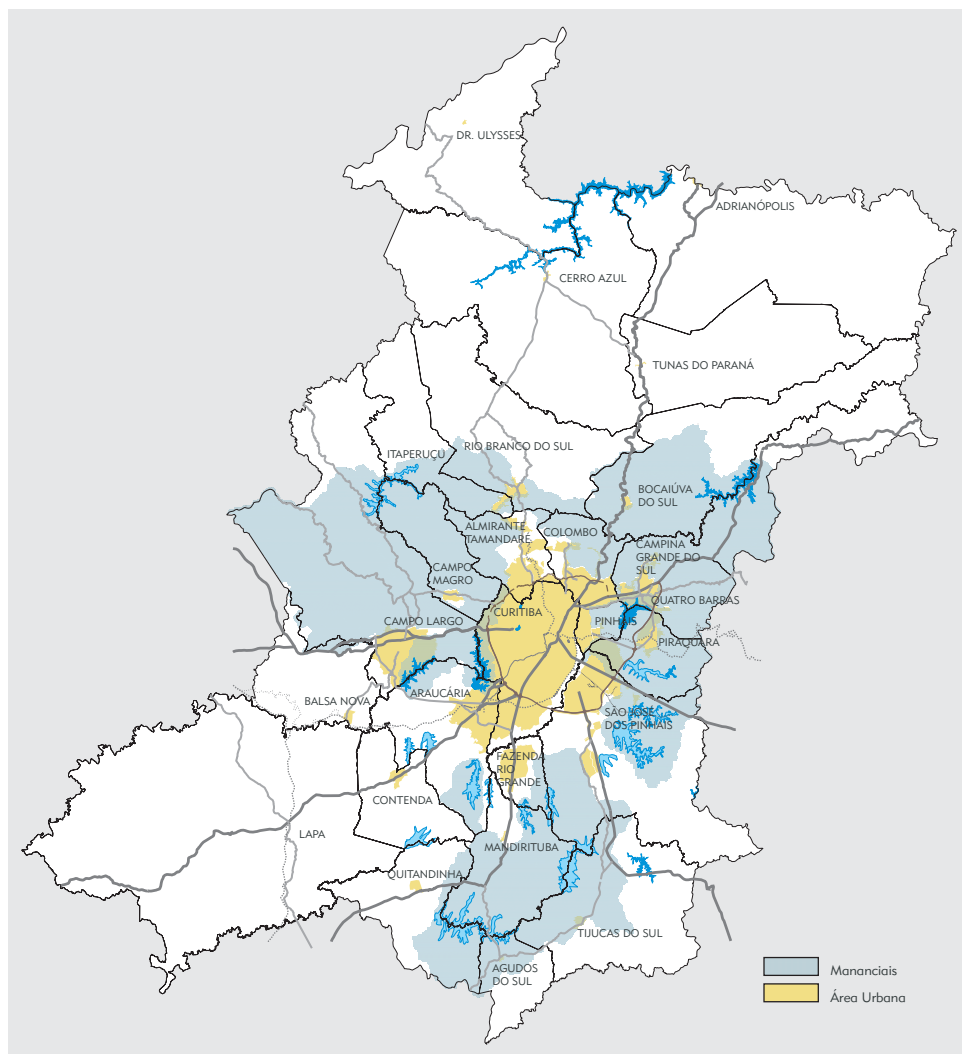
Uma grande parte dessas ocupações ocorreu sobre áreas de proteção de mananciais, gerando situações de marginalidade urbana e de insalubridade, além do comprometimento de alguns mananciais destinados ao abastecimento público. Na RMC essa situação é extremamente preocupante, uma vez que o pólo metropolitano é cercado por extensas áreas de mananciais, onde se concentra a maioria da população (mapa 2).

Estudos realizados pela Comec (2001) apontam que o crescimento populacional da RMC, na atual década, tende a se concentrar em poucos municípios. "O contingente populacional residindo na capital deverá aumentar, nos próximos dez anos, em mais de 250 mil pessoas." Os municípios limítrofes a Curitiba receberão aproximadamente 650 mil pessoas, sendo que $\frac{3}{4}$ desse incremento populacional estarão concentrados em apenas cinco municípios: Colombo, São José dos Pinhais, Fazenda Rio Grande, Almirante Tamandaré e Piraquara. Justamente nessas áreas, com maior crescimento populacional, é que serão potencializados os principais problemas, geralmente associados ao desemprego, à carência habitacional, à degradação ambiental e à falta de infra-estrutura. Nesses municípios fica evidenciada a necessidade de um plano diretor realístico, que seja capaz de garantir o atendimento das exigências fundamentais de ordenamento da cidade, como o requisito da função social da propriedade, e, ainda, o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento das atividades econômicas.

Conforme o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, a situação dos municípios da RMC em face da obrigatoriedade de elaboração de plano diretor para as cidades com mais de 20 mil habitantes contempla doze municípios.

E, ainda, pelo Estatuto da Cidade verifica-se a obrigatoriedade para, além dos 12 municípios contemplados pelo inciso I, e que possuem mais de 20 mil habitantes, a elaboração de planos diretores também para os vinte e seis municípios contemplados pelo inciso II, já que todos estão inseridos em uma região metropolitana; quatro municípios incluídos no inciso IV, que se refere aos municípios integrantes de área especial de interesse turístico; e oito municípios contemplados pelo inciso V, que trata dos municípios inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto regional (quadro 2).

MAPA 2 - MANANCIAS DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA



FONTE: COMEC (2004)

Segundo o levantamento de dados realizado pelo IBGE (2001) por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 1999, a distribuição dos instrumentos de gestão urbana difere significativamente: a Lei do Perímetro Urbano encontra-se em 67,1% dos municípios brasileiros; o Código de Posturas, em 56,2% dos municípios; o Código de Obras, em 40,3% deles; a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, em 28%; a Lei de Zoneamento em 21,6%; e o Plano Diretor Municipal encontra-se em 15,3% dos municípios (COMEC, 2002, p.8).

A situação dos municípios da RMC diante desses instrumentos de gestão urbana está assim delineada: a Lei do Perímetro Urbano encontra-se em 84,61% dos municípios; o Código de Posturas em 65,3%; o Código de Obras em 73,1%; a Lei de Parcelamento do

Solo Urbano em 84,61%; a Lei de Zoneamento em 84,61%; e o plano diretor municipal em 30% dos municípios, sendo que a maioria não está adequada aos dispositivos do Estatuto da Cidade.

QUADRO 2 - SITUAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA RMC QUANTO À OBRIGATORIEDADE DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR

MUNICÍPIO	SITUAÇÃO DO MUNICÍPIO				
	Pertencente à RMC (Inciso II)	> 20 mil Hab. (Inciso I)	Área Especial de Interesse Público (Inciso IV)	Atividade de Impacto (Inciso V)	Participação nos Incisos
Adrianópolis	x				1
Agudos do Sul	x				1
Almirante Tamandaré	x	x		x	3
Araucária	x	x		x	3
Balsa Nova	x				1
Bocaiúva do Sul	x			x	2
Campina Grande do Sul	x	x	x	x	4
Campo Largo	x	x		x	3
Campo Magro	x			x	2
Cerro Azul	x				1
Colombo	x	x		x	3
Contenda	x				1
Curitiba	x	x		x	3
Doutor Ulysses	x				1
Fazenda Rio Grande	x	x			2
Itaperuçu	x				1
Lapa	x	x			2
Mandirituba	x				1
Pinhais	x	x		x	3
Piraquara	x	x	x	x	4
Quatro Barras	x		x	x	3
Quitandinha	x				1
Rio Branco do Sul	x	x			2
São José dos Pinhais	x	x	x		3
Tijucas do Sul	x				1
Tunas do Paraná	x				1
TOTAL RMC	26	12	4	11	..
Participação (%)	100	46	15,38	42,31	..

FONTES: Comec (2002)

NOTAS: Adaptado pelas autoras.

Sinal convencional utilizado.

.. Não se aplica dado numérico.

Com base nesses dados (COMEC, 2002, p.41-44) e nas informações verbais de técnicos da Comec, constata-se que apenas oito municípios da RMC dispõem de um plano diretor e, destes, cinco estão desatualizados.

Desconsiderando-se o fato de os vinte e seis municípios serem integrantes da RMC e de as exigências constitucionais contemplarem municípios que possuem mais de 20 mil habitantes, que integram área de especial interesse turístico ou possuem influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto regional, verifica-se que há onze municípios com população abaixo de 20 mil habitantes que, em princípio, por seu

porte e por estarem fora da dinâmica de crescimento metropolitana, não precisariam dispor de um instrumento complexo como o plano diretor.

Levando em conta o tempo necessário para a elaboração de um plano diretor, que varia entre um e dois anos, conforme o grau de detalhamento, bem como o prazo final para sua elaboração ou adequação, fixado em 11 de outubro de 2006, conclui-se que é preocupante a situação dos municípios da RMC, que estão em desacordo com o disposto no Estatuto da Cidade, o que denota um certo desinteresse na sua aplicação.

No caso de o prefeito deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no parágrafo 3º do art. 40 e no art. 50 dessa Lei, o mesmo incorre em improbidade administrativa, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis.

Como o prazo legal para a aprovação do plano diretor está se esgotando, vislumbra-se que muitos municípios enfrentarão problemas relacionados à não elaboração/adequação do plano e que, pelo temor de serem penalizados, poderão adotar um plano pró-forma, sem os mínimos requisitos técnicos ou simplesmente copiados de outros municípios, desconsiderando totalmente as peculiaridades locais, reproduzindo uma situação comum na década de 1980 em muitos municípios brasileiros.

Conforme se apontou anteriormente, a situação dos municípios da RMC em face do crescimento populacional e dos problemas ambientais previstos requer um planejamento responsável, articulado e integrado às diretrizes das demais esferas de governo. Nesse sentido, espera-se que o plano seja o responsável pela tradução do que a Constituição determina, que seja um instrumento a ser utilizado para o início da reforma urbana e uma forma de combate à especulação imobiliária.

São necessários também o acompanhamento e o controle desse planejamento, os quais devem ser efetuados por equipe técnica local, a fim de subsidiar a identificação das condicionantes, deficiências e potencialidades do município e orientar o processo, de forma que o resultado seja articulado visando a atender aos anseios da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

O destino do planejamento, a credibilidade e o conteúdo dos planos diretores estão diretamente relacionados à conscientização da população, que, por meio de debates e de participação, poderá dar início à politização dos planos, garantindo, desse modo, sua legitimidade.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sendo a legislação municipal a mais próxima do cidadão e o espaço urbano sua área privilegiada de atuação, torna-se de extrema importância a reflexão sobre a cidade em que queremos viver, principalmente no aspecto da avaliação da distância entre a descrição apresentada no texto legal e a aplicação prática na realidade das cidades brasileiras.

A questão urbana inscreve-se no marco da formulação de políticas urbanísticas que devem ter como um dos seus componentes fundamentais o combate à exclusão e a melhoria da qualidade de vida da população, o que exige a consideração da estrutura urbana como um todo, isto é, o problema das relações entre as suas partes "formais" e "informais".

Infelizmente, a constatação é adversa; a área vinculada ao planejamento urbano no Brasil é profundamente legalista, somando-se a isto a defesa da propriedade da terra, o que sempre ocasiona o desvio dos debates sobre instrumentos urbanísticos para a questão legal.

Os instrumentos criados ou recriados no Estatuto da Cidade – mecanismos mais flexíveis e modernos – permitirão aos municípios planejar e direcionar melhor o crescimento das cidades. Quanto ao caráter excludente ou includente da política urbana, o perfil mais ou menos redistributivo da renda e das oportunidades urbanísticas dependerá da forma como as cidades utilizarão estes novos e velhos instrumentos.

Espera-se que o planejamento, tanto na escala municipal como na regional, comece a superar uma posição normativa e elitista, na visão de alguns, e oportunista e clientelista, na visão de outros, e passe a trabalhar com a cidade e os cidadãos reais, podendo, então, tornar-se um instrumento importante de gestão de uma cidade para todos.

No texto-base para a Conferência das Cidades – Curitiba (OBSERVATÓRIO..., 2003), fica ressaltado que: “a nova política urbana, sintetizada pelo lema Direito à Cidade, visa explicitamente à inclusão social. Para tanto, a habitação e o acesso universal aos serviços públicos essenciais são considerados condições fundamentais para a construção da cidadania e os setores mais vulneráveis da população como prioritários para a ação pública”.

Esse documento também enfatiza que, na RMC,

[...] em que pesem os esforços e alguns avanços isolados de co-gestão em ações compartilhadas ou colaborativas, aponta-se a necessidade de implementação imediata de instrumentos de gestão do democrático Estatuto da Cidade, tendo como princípios que a gestão do território e a prática econômica são indissociáveis.

Considera, também, que “é imprescindível a opção por mecanismos e instrumentos que [...] garantam a gestão urbana participativa e articulada no âmbito metropolitano”.

A importância da aplicação do Estatuto da Cidade para o caso avaliado (a Região Metropolitana de Curitiba) é evidenciada pelos requisitos definidores da obrigatoriedade para a elaboração do plano diretor. A eficácia do trabalho a ser realizado será função do tempo e dos recursos a serem disponibilizados, bem como da vontade política de que para além do cumprimento de obrigações legais se queira que seu produto promova o real desenvolvimento urbano.

Nesse sentido, a aplicação do Estatuto da Cidade ao planejamento urbano-regional deverá conduzir as políticas públicas setoriais, que deverão ser articuladas e efetivamente conciliadoras dos interesses comuns metropolitanos, visando a vencer os desafios existentes em busca de desenvolvimento sustentável sob o ponto de vista ambiental, econômico, social e cultural.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Constituição Federal**. Brasília: Senado Federal, 1998.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 jul. 2001.

COMEC. **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Curitiba**: documento para discussão. Curitiba, 2001.

COMEC. **Plano de habitação da RMC**. Curitiba, 1997.

COMEC. **Plano diretor**: critérios para elaboração - Região Metropolitana de Curitiba. Curitiba, 2002.

DI SARNO, D. C. L. Função social da propriedade In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001. p.70-81.

IBGE. **Censo demográfico**. Rio de Janeiro, 2000.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros**: pesquisa de informações básicas municipais 1999. Rio de Janeiro, 2001.

LOMAR, P. Usucapião especial urbano e concessão de uso para moradia. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001. p.255-275.

MEIRELLES, H. L. **Direito de construir**. 4. ed. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1983.

METRÓPOLIS EM REVISTA. Curitiba: COMEC, v.1, n.1, 1999.

MOREIRA, M.; AZEVEDO NETTO, D. T.; DE AMBROSIS, C. Política urbana, plano diretor, instrumentos urbanísticos. In: MOREIRA, Mariana (Coord.). **Estatuto da Cidade**. São Paulo: CEPAM, 2001. p.435-482.

OBSERVATÓRIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARANÁ. **Conferência das Cidades**: texto base. Curitiba, 2003.

SOUZA, M. L. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand, 2002.

VILLAÇA, F. A crise do planejamento urbano. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo: SEADE, v.9, n.2, p.45-50, 1995.