

Programa
Cidades
Sustentáveis

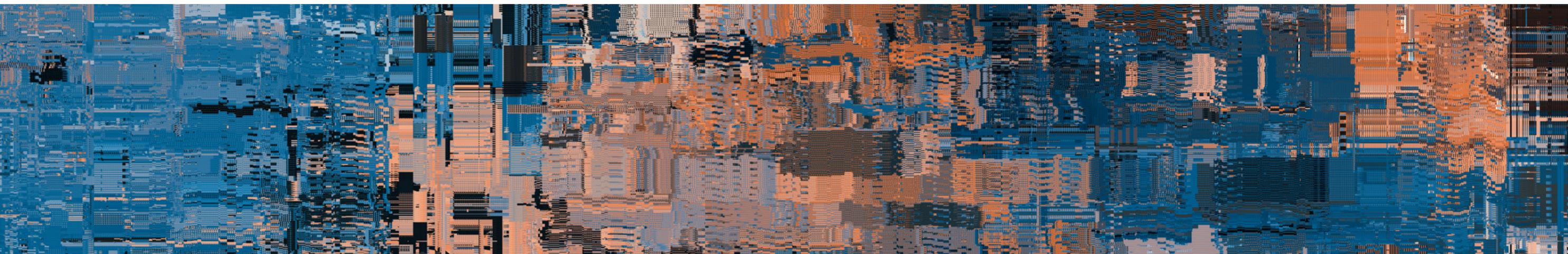
GPS – GESTÃO PÚBLICA SUSTENTÁVEL

GUIA DE INTRODUÇÃO AO PLANEJAMENTO URBANO INTEGRADO

Guia de Introdução ao Planejamento Urbano Integrado

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	4	GESTÃO ESTRATÉGICA	91
INTRODUÇÃO: UM MUNDO MAIS URBANO	8	• PROCESSOS DE GESTÃO E MONITORAMENTO INTEGRADOS	91
PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS	13	• USO DE TECNOLOGIAS EM PLANEJAMENTO INTEGRADO: MAPEAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO	94
HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO E A REFORMA URBANA	15	PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS	98
DIREITO À MORADIA: O PONTO DE PARTIDA	19	ALINHAMENTO AO ODS	99
À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE	21	O CICLO DO PCS	99
O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO E A MATRIZ AMBIENTAL	27	CAPACITAÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS	100
JUSTIÇA SOCIAL	31	OS 12 EIXOS DO PCS	101
AS AGENDAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE	33	PLATAFORMA CIDADES SUSTENTÁVEIS	102
LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO	45	ANEXO: LEGISLAÇÃO PARA CONSULTA	104
A CONSTITUIÇÃO FEDERAL: MAIS AUTONOMIA PARA OS MUNICÍPIOS	46	LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS	127
METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANO URBANO INTEGRADO	54	GLOSSÁRIO	128
PREMISSAS, O COMEÇO DE TUDO	55	CRÉDITO	132
INFOGRÁFICO: A CIDADE EM PERSPECTIVA	55		
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	58		
CONTEÚDO BÁSICO DO PLANO	59		
ETAPAS DO PLANO URBANO INTEGRADO	63		
• PREPARAÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA	66		
• MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO	69		
• LEITURA DO TERRITÓRIO: DIAGNÓSTICO	70		
• INTEGRAÇÃO COM OS PLANOS SETORIAIS	74		
ANÁLISE ESTRATÉGICA: ELABORAÇÃO DO PLANO	80		
CONSOLIDAÇÃO DO PLANO	84		
• ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI	90		



APRESENTAÇÃO

As atividades de planejamento estão presentes em quase todas as instâncias públicas e privadas, de modo mais ou menos efetivo, e contam com uma ampla diversidade de instrumentos técnicos, metodológicos, administrativos e legais. Enquanto atividade para se atingir determinados fins, não se encerra em si, apenas com a divulgação de um plano que estabeleça objetivos, ações, metas e ferramentas de gestão e monitoramento. O planejamento envolve, também, um processo de pensamento, diálogo e intervenção que deve prever sua constante revisão e atualização. Enquanto processo, portanto, é capaz de produzir e gerar benefícios que vão além dos objetivos previstos e estabelecidos.

O planejamento do território brasileiro esteve presente na história do país desde o início da colonização portuguesa. Naquela época se deu ênfase a aspectos territoriais específicos e se contou com a participação de apenas alguns setores sociais e econômicos nacionais, excluindo-se os demais atores desse processo. Hoje, nesse sentido, pouca coisa mudou. O Brasil é um país que planeja, mas na direção errada.

Esta tem sido a tradição do nosso planejamento ao longo de séculos, e temos falhado enormemente em muitos aspectos da vida econômica, social e ambiental. Não por acaso,

a profunda concentração de renda e poder, as desigualdades socioeconômicas e os danos e prejuízos ambientais produzidos ao longo do tempo – alguns deles de forma irreversível – se tornaram uma marca internacionalmente conhecida da sociedade brasileira.

Sem mudar a forma, os instrumentos técnicos e, principalmente, a finalidade da atuação dos diversos agentes urbanos, essa realidade continuará sendo perpetuada no país. Ainda, o processo de planejamento não estará atendendo às suas duas dimensões temporais necessárias e fundamentais: analisar as ações

passadas e seus resultados; e apoiar, orientar e monitorar racionalmente a execução das atividades previstas para o futuro.

Nesse sentido, o diagnóstico e o prognóstico do território municipal, baseados em dados e informações públicas e acessíveis, caracterizando seus processos e seu contexto, são instrumentos essenciais para que se possa definir os diversos planos a se implementar. Ambos devem ser orientados também pela participação e inclusão de diversos setores na definição de objetivos, processos e metas a serem atingidas. É por isso que a disposição, o interesse e a capacidade dos gestores públicos incorporarem outras visões nas atividades do planejamento municipal também são fundamentais. Há setores sociais e econômicos que nunca tiveram suas necessidades e desejos atendidos pelos inúmeros planos elaborados e implementados nas cidades brasileiras. Planos que, usualmente, resultaram em cidades desiguais, com alto custo econômico, pouca qualidade de vida e um profundo impacto sobre o meio ambiente.

Algumas dessas noções e instrumentos para a realização de diagnósticos e prognósticos,

apesar de não serem novos, têm recebido maior atenção nos últimos anos. Um bom exemplo é a eletrônica digital de dados, usada para apoiar o processo de planejar e monitorar os planos estabelecidos e seus resultados, bem como o desenvolvimento e a implantação de novos meios de organização e produção da vida urbana.

Se no início do processo de colonização europeia os planos e intervenções no Brasil se voltavam para uma visão de domínio sobre a natureza e as populações negra e indígena, atualmente os desafios se concentram no controle e na organização racional das atividades humanas e de seus produtos, com forte orientação à justiça social e à sustentabilidade ambiental.

Essa é uma visão que deve ser fundamentada no conhecimento das atividades humanas e, também, que seja capaz de incorporar a iniciativa e o talento de seus agentes (técnicos, gestores, cidadãos, empresários e demais). Uma visão que responda, enfim, de modo objetivo e efetivo aos problemas decorrentes da atuação humana.

Para tal, a noção atual de integração em planejamento está voltada tanto para atividades que

incorporem as diversas visões e necessidades setoriais como também a análise integrada de dados e informações. Desse modo, permitirá a elaboração de um sistema de ações que gerem ganhos sociais, econômicos e ambientais duradouros a médio e longo prazos.

É importante destacar ainda que não há um modelo único para a atividade de planejamento integrado. Seus produtos e metas dependem dos agentes atuantes e suas relações com o contexto urbano e territorial. Desse modo, a visão final sobre a cidade pretendida pode apontar para situações muito distintas entre si, inclusive em termos de paisagem urbana.

Isso ocorre não apenas porque os contextos ambientais e econômicos são muito diferentes entre as cidades – e até mesmo entre os bairros e regiões de um mesmo município –, mas também porque a visão e as intenções construídas com os diferentes agentes tendem a variar conforme a formação e as condições sociais, econômicas e culturais dos envolvidos no planejamento. Uma solução adotada em uma cidade pode precisar ser adaptada para outros contextos. Ou, ainda, servir apenas como boa referência para a análise de uma determinada situação, sem que ela seja efetivamente implementada do mesmo modo.

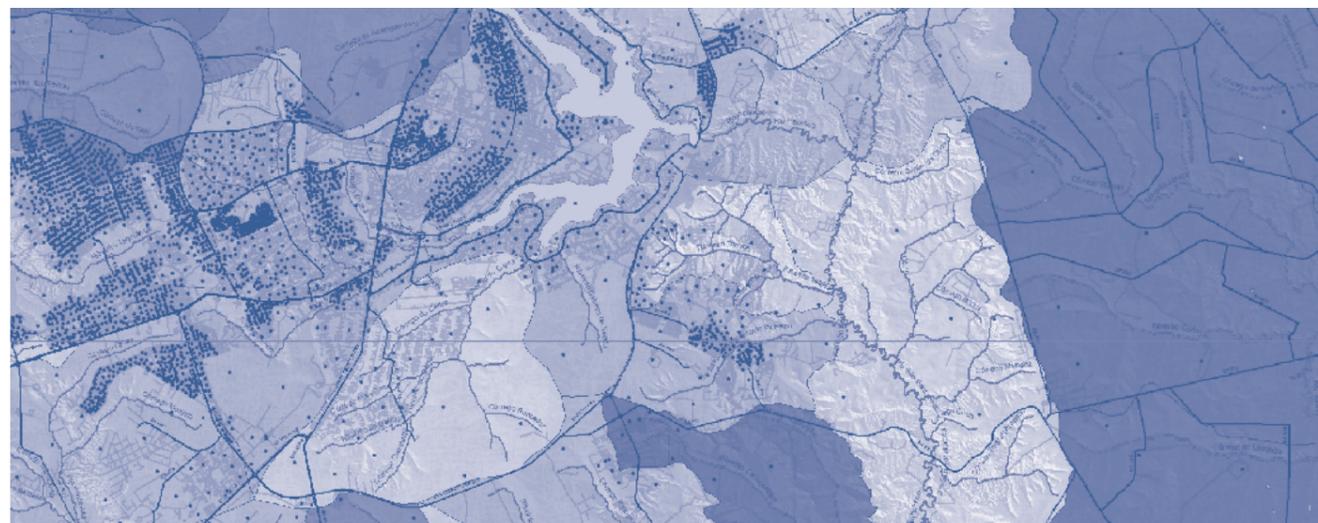
CAMINHOS E RESPOSTAS

A tradição de planejamento no Brasil produziu uma profunda desigualdade socioeconômica e gerou diversos prejuízos ambientais. Vivemos em um país que planeja, mas na direção errada. São essas questões que o planejamento integrado procura equacionar.

Há outros pontos importantes no processo de planejamento. É preciso reconhecer que a complexidade dos problemas urbanos e a necessidade de incluir a agenda da sustentabilidade e justiça social nos planos e ações da administração pública trazem enormes desafios. Integrar as ideias e iniciativas das diversas secretarias, respeitar os planos setoriais existentes no município e utilizar processos participativos que levem em consideração as demandas da população não são tarefas simples para os gestores públicos.

O lado positivo dessa história é que há caminhos e respostas estruturantes para essas questões. Caminhos que colocam o direito à cidade como princípio básico e norteador para as ações dos governos locais, como estabelece a Constituição Federal de 1988. Respostas que envolvem o olhar para a estrutura institucional e administrativa do poder público e o estendem para os bairros e demais territórios da cidade, para os seus problemas e necessidades, para a escuta ativa da população.

De modo geral, essa é a proposta deste guia: oferecer uma metodologia de planejamento urbano com começo, meio e fim, da integração de áreas e saberes multidisciplinares até a elaboração conjunta de planos de ação. Ao longo das próximas páginas, o leitor encontra um amplo conjunto de informações úteis para a consolidação de um plano urbano integrado para as cidades brasileiras, independentemente de suas características socioes-



paciais, de sua vocação econômica, de seu porte populacional e de suas especificidades regionais e culturais.

O escopo da publicação inclui orientações para a formação de um corpo técnico e administrativo coeso, a identificação de atores estratégicos, a observância das legislações federal e estadual pertinentes, as ferramentas e instrumentos urbanísticos disponíveis, além das etapas de construção, mobilização e leitura do território.

O guia também aborda a integração do plano urbano com os diversos planos setoriais, as análises estratégicas envolvidas nesse processo e segue até a elaboração de projeto de lei para a implantação desse plano. Trata-se, enfim, de um conteúdo rico em informações técnicas, mas com uma abordagem objetiva, didática e de fácil compreensão.

Com o presente guia, o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) também visa apoiar e orientar um planejamento urbano integrado que contemple o desenvolvimento justo e sustentável dos municípios, com base em premissas fundamentais para o combate às

desigualdades, a promoção dos direitos humanos, a participação social, a transparência e a preservação ambiental.

No mais, trata-se de uma leitura complementar e indispensável para o uso das ferramentas disponibilizadas na Plataforma Cidades Sustentáveis (www.cidadessustentaveis.org.br), como o Sistema de Informação Geográfica (SIG) desenvolvido e oferecido gratuitamente para as cidades signatárias do PCS.

Com o apoio do Projeto CITInova, esperamos contribuir para a construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. Meios e instrumentos para isso existem. Nas próximas páginas, mostramos alguns deles e indicamos um caminho viável e possível nesse processo.

Cabe agora aos gestores públicos municipais dar o próximo passo e se comprometer de forma efetiva com o bem-estar e a qualidade de vida da população. E, quem sabe, contribuir para transformar o processo histórico de exclusão e desigualdade que aflige o país – e as cidades brasileiras – desde os tempos coloniais.

Boa leitura!



INTRODUÇÃO: UM MUNDO MAIS URBANO

Estudos da Organização das Nações Unidas indicam que mais de 55% da população mundial vive em cidades atualmente, número que pode chegar a 68% em 2050. Na América Latina e no Caribe, os dados para 2018 demonstram que mais de 80% da população é urbana (ONU, 2019, p. 1) e a previsão para 2030 aponta que quase 85% das pessoas viverão em cidades na região (ONU-HABITAT, 2012, p. 42).

O fato de cerca de 80% da população dos países da América Latina e do Caribe ser urbana não significa viver em cidades urbanizadas, dotadas de toda infraestrutura necessária, ou mesmo em moradias adequadas. Os dados apontam que cerca de 23,5% da população na região vive em favelas, o equivalente a 111 milhões de pessoas (ONU-HABITAT, 2012, p. 61). Entretanto, apesar dos números, a região passou por grandes transformações nas últimas décadas. A despeito do aumento da concentração de renda nesse período, o desenvolvimento de seus centros urbanos e dos processos econômicos que ocorreram ao longo do tempo trouxeram, de modo geral, melhores condições de vida às mais de 640 milhões de pessoas que habitam seus 34 países.

Destaca-se nessas mudanças a alteração nas taxas de crescimento demográfico, mo-

dificando o perfil de urbanização da região. A grande explosão demográfica decorrente de décadas de êxodo rural deu lugar, em quase todos os países da América Latina e Caribe, a taxas de crescimento médio anual da população urbana menores do que 2% (ONU-HABITAT, 2012, p. 18), o que corresponde a uma redução do seu crescimento. As migrações mudaram de perfil e passaram a ser entre cidades e, em muitos casos, entre países da região. Também são relevantes os movimentos internos da população dentro das próprias cidades – entre centro e periferia e entre centros urbanos secundários –, dada a expansão urbana desenfreada das décadas anteriores. Apesar da mudança de perfil, o número de cidades se multiplicou por seis nos últimos 50 anos, e metade da população urbana vive em cidades com menos de 500 mil habitantes (ONU-HABITAT, 2012, p. 17).

Com taxas menores de crescimento populacional, o perfil da população da América Latina e do Caribe deixou de ser caracterizado por uma maioria mais jovem. Desse fato decorre que vários países passaram a contar com uma população economicamente ativa proporcionalmente maior, garantindo mão de obra para grandes investimentos em infraestrutura e produção, o que consolida um cenário socioeconômico mais positivo para o futuro. Isso garante maior atratividade para as cidades médias, com a formação de um sistema de cidades mais equilibrado, sem o predomínio de grandes metrópoles como únicos centros de atração.

O dinamismo das cidades médias deve-se ao aumento da oferta de mão de obra qualificada suficiente para atender à demanda da indústria e do comércio, além dos preços mais baixos

da terra e, em alguns casos, melhor oferta de infraestrutura, como acesso a água, saneamento básico, transporte público e comunicação, entre outros serviços (ONU-HABITAT, 2012).

No Brasil, após anos de taxas de crescimento populacional próximo a 3%, somente a partir dos anos 1960 os números começaram a cair e, atualmente, os índices apontam que as taxas são inferiores a 1%. Os últimos dados disponíveis mostram que, no período 2018/2019, a taxa de crescimento populacional no País foi de 0,79% (IBGE, 2019), devendo cair nas próximas décadas, com a constante redução nas taxas de fertilidade. De acordo com o recente relatório das Nações Unidas (2017, p. 27), a população brasileira chegará a cerca de 225 milhões de pessoas em 2030, apresentando taxa de crescimento estável até 2050, quando passa-

rá a apresentar decréscimo populacional, chegando aos mesmos patamares atuais, de cerca de 210 milhões de pessoas, no ano de 2080.

A diminuição no crescimento demográfico pode ser atribuída à melhoria nos índices de urbanização e ao processo de industrialização do Brasil, associados à queda dos índices de mortalidade e da taxa de natalidade nos principais centros urbanos do País.

Cerca de 85% da população brasileira é urbana, com altas taxas de serviços básicos em comparação a outros países da região. De acordo com o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) para 2017 (BRASIL/MDR, 2019a, p.1), o Brasil rumo à universalização do acesso ao abastecimento de água no meio urbano, com 93% da população do País abastecida com água tratada, mas apenas 60,2%

da população com coleta de esgoto. Do total de esgoto coletado, 73,7% são tratados. Em relação aos resíduos sólidos urbanos, 64,2% do total coletado no Brasil já tem disposição final ambientalmente adequada, em aterros sanitários (BRASIL/MDR, 2019b, p.1).

No tema da habitação, houve redução do *deficit* habitacional do País, estimado em 2013 em quase 5,9 milhões de domicílios (FJP, 2015), o equivalente a 9% do total de domicílios particulares permanentes e improvisados do Brasil naquele momento, contabilizando uma redução de mais de 10% entre 2008 e 2013. Na composição do deficit habitacional brasileiro, o ônus excessivo com aluguel correspondia, em 2013, a 43,7% do *deficit*, seguido pela coabitação (32,6%), pela habitação precária (17,1%) e pelo adensamento excessivo em domicílios alugados (6,7%).

Do ponto de vista das competências sobre os temas relacionados à política urbana, a Constituição Federal de 1988 transferiu para Estados e municípios atribuições antes exclusivas da União. No caso dos governos estaduais, eles passaram a instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, enquanto os municípios tiveram sua autonomia reconhecida para a promoção do ordenamento territorial, por meio do controle do uso e parcelamento do solo urbano (leia mais em *Planejamento Territorial nas Cidades Brasileiras*, página 13).

A partir de então, à União coube elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social, além de promover ações contra inundações e secas, bem como articular as ações em um mesmo complexo geoeconômico e social, visando ao desenvolvimento e à mitigação das desigualdades regionais multiescalares, historicamente presentes no território nacional.

Aos municípios, por sua vez, coube a política urbana, ainda que, em alguns momentos, temas relativos aos investimentos alocados, como habitação, planos metropolitanos e transporte, sejam divididos entre a União e os Estados. Merece destaque o fato de que a descentralização de competências garantida pela nova Carta Magna não necessariamente foi acompanhada de uma descentralização tarifária proporcional para Estados e municípios. Isso significa que a União continuou concentrando uma série de atividades, além de centralizar em si 70% da arrecadação dos tributos. Segundo Abrucio (1994, p. 172), “a Constituição de 1988 definiu claramente a repartição dos recursos nacionais entre os níveis de governo, porém delimitou vagamente a divisão de competências entre os entes federativos”.

O Brasil possui 5.570 municípios distribuídos nos seus 27 Estados-membros. Cada município tem seu prefeito e sua câmara de vereadores, que se articulam com as demais

É urgente que a gestão pública adquira capacidade técnica e se organize para enfrentar os desafios locais. Isso justifica o investimento na capacitação dos gestores municipais e na melhoria e consolidação dos serviços públicos.

instâncias executivas e legislativas na busca por favores e melhorias para seus próprios territórios eleitorais. Do total de municípios, 74% têm até 10 mil habitantes e 96% têm até 30 mil habitantes, sendo que 25% dos 5.570 foram criados após a promulgação da Constituição Federal de 1988 (CALDAS, 2016, p.70). A maioria, no entanto, não tem capacidade financeira, técnica e administrativa para gerir seu próprio território, onde se observa ausência de processos de planejamento, fiscalização e controle do uso e da ocupação do solo.

Dados recentes da Confederação Nacional dos Municípios (CNM) apontam que cerca de 70% dos municípios brasileiros dependem em mais de 80% de verbas oriundas de transferências da União e dos Estados, e que o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) é a principal fonte de recursos para 60% das prefeituras do País (FSP, 2019).

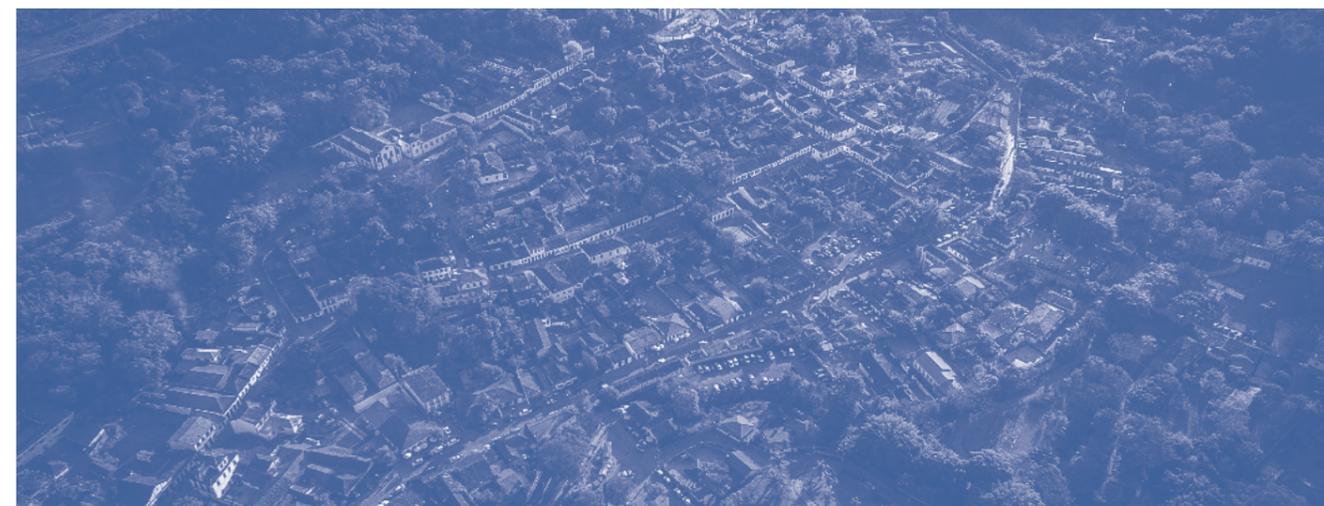
Diante dessa realidade, é urgente que a gestão pública adquira capacidade técnica e se organize de modo a enfrentar os desafios, o que justifica o investimento urgente na capacitação dos gestores públicos e na melhoria e consolidação dos serviços públicos.



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DA INTRODUÇÃO

- ABRUCIO, F. L. “Os barões da Federação”. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo: Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec), nº 33, pp.165-183, 1994.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico dos Serviços de Água e Esgotos – 2017*. Brasília: SNS/MDR, 2019a.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Regional. Secretaria Nacional de Saneamento (SNS). *Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento: Diagnóstico do Manejo de Resíduos Sólidos Urbanos – 2017*. Brasília: SNS/MDR, 2019b.
- CALDAS, M.F. “O federalismo brasileiro e suas implicações na política urbana: notas a partir do caso do Programa de Aceleração do Crescimento”. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 3, nº 1, jan./jun. 2016, p. 53-74.
- FSP (FOLHA DE S. PAULO). “70% dos municípios dependem em mais de 80% de verbas externas”. São Paulo, 07/02/2019. Disponível em: <<http://temas.folha.uol.com.br/remf/ranking-de-eficiencia-dos-municipios-folha/70-dos-municipios-dependem-em-mais-de-80-de-verbas-externas.shtml>>. Acesso em: 15 set. 2019.
- FJP (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO). *Deficit Habitacional no Brasil 2013: resultados preliminares*. Belo Horizonte: FJP, 2015.
- IBGE (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA). “IBGE divulga as estimativas da população dos municípios para 2019”. Rio de Janeiro: Agência IBGE Notícias, 2019. Disponível em: <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/25278-ibge-divulga-as-estimativas-da-populacao-dos-municipios-para-2019>>. Acesso em: 30 out. 2019.
- ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *World Population Prospects: The 2017 Revision. Volume I: Comprehensive Tables*. Nova York: ONU, 2017.
- _____. Department of Economic and Social Affairs, Population Division. *World Urbanization Prospects 2018: Highlights*. Nova York: ONU, 2019.
- ONU-HABITAT (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS ASSENTAMENTOS HUMANOS). *Estado de las Ciudades de América Latina y el Caribe 2012: rumbo a una nueva transición urbana*. Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac). Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2012.
- _____. *Nova Agenda Urbana – Habitat III*. Escritório Regional para a América Latina e o Caribe (Rolac). Rio de Janeiro: ONU-Habitat, 2016.

PLANEJAMENTO TERRITORIAL NAS CIDADES BRASILEIRAS



RESUMO DO CAPÍTULO

O crescimento populacional e o predomínio da vida urbana como fenômeno mundial acarretaram mudanças na forma de planejar o uso e a ocupação do solo, com ênfase no território e na consideração da convivência de diversos usos urbanos em articulação.

O planejamento urbano integrado é um conceito que nasce de análises territoriais, resultados de macrozoneamentos que delimitam as funções do território municipal e acontecem de acordo com as transformações na legislação, e dos pactos e metas estabelecidos em agendas internacionais.

Planejar passa a ser um processo pactuado por contribuições de toda a sociedade e assegurado por lei, o que garante o equilíbrio do desenvolvimento urbano com políticas públi-

cas que devem refletir a justa distribuição dos bônus da urbanização, da valorização ou do consequente desenvolvimento urbano.

No Brasil, o planejamento urbano integrado tem ligação direta com os movimentos de reforma urbana que tiveram início no Brasil na década de 1950, priorizando o direito à moradia.

O planejamento urbano integrado é o princípio norteador da demanda por terra urbanizada e por infraestrutura com capacidade para articular os planos setoriais que, por sua vez, sustentam a gestão urbana do município.

Na década de 1960, nasce o conceito de direito à cidade, o qual defende que a regulação da vida urbana seja construída com base em um modelo mais solidário e humanista,

definindo parâmetros para o cumprimento da função social do espaço urbano.

No Brasil, o direito à cidade é expresso por meio do conceito da função social da propriedade no art. 5º da Constituição de 1988, cujo texto inclui os aspectos ambientais e de gestão participativa, garantindo a participação popular nas instâncias de deliberação sobre as políticas públicas.

As décadas de 1980 e 1990, caracterizadas por baixos investimentos decorrentes de um ambiente econômico recessivo e da ausência de políticas públicas, resultaram numa forte exclusão social e espacial, criando a demanda e as condições políticas para o surgimento do Estatuto da Cidade, que apresenta normas gerais a serem seguidas por todos os municípios brasileiros no ordenamento de seus territórios.

O planejamento dos territórios passa a ser um princípio constitucional, essencial na gestão municipal, garantindo a coordenação de todos os interesses existentes nas cidades quanto à definição do uso e da ocupação do solo e do território.

O planejamento dos territórios requer que os municípios utilizem o plano diretor, por meio do qual se instrumentalizam consensos e acordos garantidores da função social da cidade, com destaque para a multissetorialidade no processo de planejamento e ênfase na dimensão ambiental.

Os planos diretores municipais, por meio de instrumentos urbanísticos, garantem uma resposta aos pactos globais em torno da redução das desigualdades socioespaciais e da pobreza.

Por meio do Estatuto da Cidade, aprovado em 2001, definem-se os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados pelo planejador municipal para obter resultados positivos na gestão democrática e participativa do território municipal.

Em 2003, com a criação do Ministério das Cidades, órgão federal totalmente dedicado às cidades, facilitou-se a articulação de programas, ações e políticas desenvolvidas para o universo urbano.

A matriz ambiental é forte componente na introdução dos princípios do direito à cidade nas políticas públicas, capazes de organizar o território também à luz da legislação ambiental – municipal, estadual e federal.

Elaboradas em razão do aumento crescente da industrialização mundial e do consumo, bem como do desequilíbrio ambiental causado pelo avanço da urbanização, as agendas internacionais repercutiram em propostas para a conservação da biodiversidade e para o enfretamento do desequilíbrio climático, da escassez de água, de tudo que afeta aqueles que vivem em cidades.

São exemplos de agenda internacional: a conferência Habitat I, que resultou na Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos; a Agenda 21, oriunda da Conferência Eco-92; a Declaração de Istambul, documento resultante da Habitat II; o Protocolo de Kyoto; os ODM e os ODS; a Agenda 2030; o Acordo de Paris; a Nova Agenda Urbana (NAU) ou Carta de Quito – todos eles documentos que, além da legislação, orientam o planejamento urbano integrado.

HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO INTEGRADO E A REFORMA URBANA



O conceito de planejamento urbano integrado adotado neste guia baseia-se numa contextualização histórica brasileira, nas conquistas dos movimentos do direito à cidade e na reforma urbana, que resultaram em importantes ganhos do ponto de vista da legislação urbanística vigente, iniciada com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nesse contexto, as agendas internacionais relacionadas ao tema também foram relevantes para os debates contemporâneos sobre a ampliação da questão ambiental para outras esferas, bem como na criação de metas coletivas para o desenvolvimento sustentável e a justiça social.

Cada município tem o compromisso legal de executar a política urbana, conforme os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, regulamentados pelo Estatuto da Cidade – Lei Federal nº 10.257/2001. O Estatuto da Cidade apresenta normas gerais a serem seguidas por todos os municípios brasileiros no ordenamento de seus territórios, incluindo a atribuição do poder de polícia sobre ele, bem como a elaboração e execução de políticas de desenvolvimento urbano. No processo de gestão municipal, o planejamento é essencial para garantir a coordenação de todos os interesses relativos à definição do uso e da ocupação do

solo existentes nas cidades.

O conceito de planejamento urbano integrado requer uma reflexão sobre a importância do planejamento como ferramenta na consecução dos objetivos da construção de um desenvolvimento urbano justo e sustentável de nossas cidades, com destaque para o planejamento de médio e de longo prazo, ancorado na extensa legislação construída ao longo dos últimos anos.

Enquanto princípio constitucional, o planejamento dos territórios requer que os municípios utilizem o plano diretor. É por meio dele que se instrumentalizam consensos e acordos garantidores da função social da cidade,

CONTA BÁSICA

O planejamento do território de forma integrada deve considerar uma execução orçamentária que garanta investimentos nas políticas públicas previstas em lei, bem como nos planos, programas e projetos a serem implantados nos diversos setores de atuação da gestão municipal.

que apenas se viabiliza se os planos forem efetivamente implementados (MARICATO, 2010, p. 22). Dessa maneira, as políticas públicas municipais de desenvolvimento urbano devem estar atreladas ao conhecimento de todo o arcabouço legal que envolve planejar e gerenciar o território, produto efetivo do pacto social pela vida nas cidades.

A legislação nacional vigente destaca também a importância da multissetorialidade no processo de planejamento, com especial atenção para a dimensão ambiental, a qual envolve preocupações com o meio físico, que sofre impactos diretos no ordenamento territorial.

Além disso, o planejamento do território de forma integrada deve considerar uma execução orçamentária que garanta investimentos nas políticas públicas previstas em lei, bem como nos planos, programas e projetos a serem implantados nos diversos setores abrangidos por essas políticas públicas. Como integrada, considera-se uma concepção que associe o rural e o urbano e que preveja a articulação de todas as instâncias institucionais e o compartilhamento de responsabilidades na aplicação da lei, bem como na formulação das políticas setoriais, inclusive as referentes às funções públicas de interesse comum, no caso

metropolitano, tendo como objetivo a sua gestão efetiva, de forma a garantir resultados que beneficiem a sociedade como um todo, principalmente os mais vulneráveis. Segundo BARROS et. al., 2010, p. 95, o Estatuto da Cidade:

“Estabelece que a política urbana deve ser objeto de um planejamento extensivo, envolvendo planos de ordenamento do território integrados entre si, nas escalas nacional, estaduais, regionais, metropolitanas, municipais e intermunicipais. Especificamente no âmbito municipal, detalha que o planejamento municipal deve envolver o planejamento urbano, ambiental, orçamentário, setorial e o planejamento do desenvolvimento econômico e social, especificando também que a gestão orçamentária deve ser feita de forma participativa, aberta a todos os cidadãos. Inclui os instrumentos tributários, envolvendo impostos, contribuições, incentivos e benefícios fiscais e financeiros, voltados para viabilizar a indução dos usos e atividades consideradas importantes para a política urbana”.

Acrescenta-se ainda, segundo os mesmos autores, que não há uma aplicação uniforme dos instrumentos nem um modo de fazer que atenda modelar e uniformemente todos os entes federativos.

“Cabe destacar que o Estatuto da Cidade não estabelece uma correlação direta entre transformações urbanas e instrumentos. Cada município escolhe, regulamenta e aplica os

instrumentos conforme a estratégia de desenvolvimento urbano desejada.” (BARROS et. al., 2010, p. 96).

Com o aumento da população urbana, foi necessário adequar o planejamento das cidades de modo a responder às necessidades das agendas de desenvolvimento sustentável, muitas delas decorrentes de grandes acordos internacionais (ACSELRAD, 2001). Isso resultou em mudanças nas abordagens do planejamento em nível local, uma vez que antigos padrões institucionais não davam conta desta tarefa.

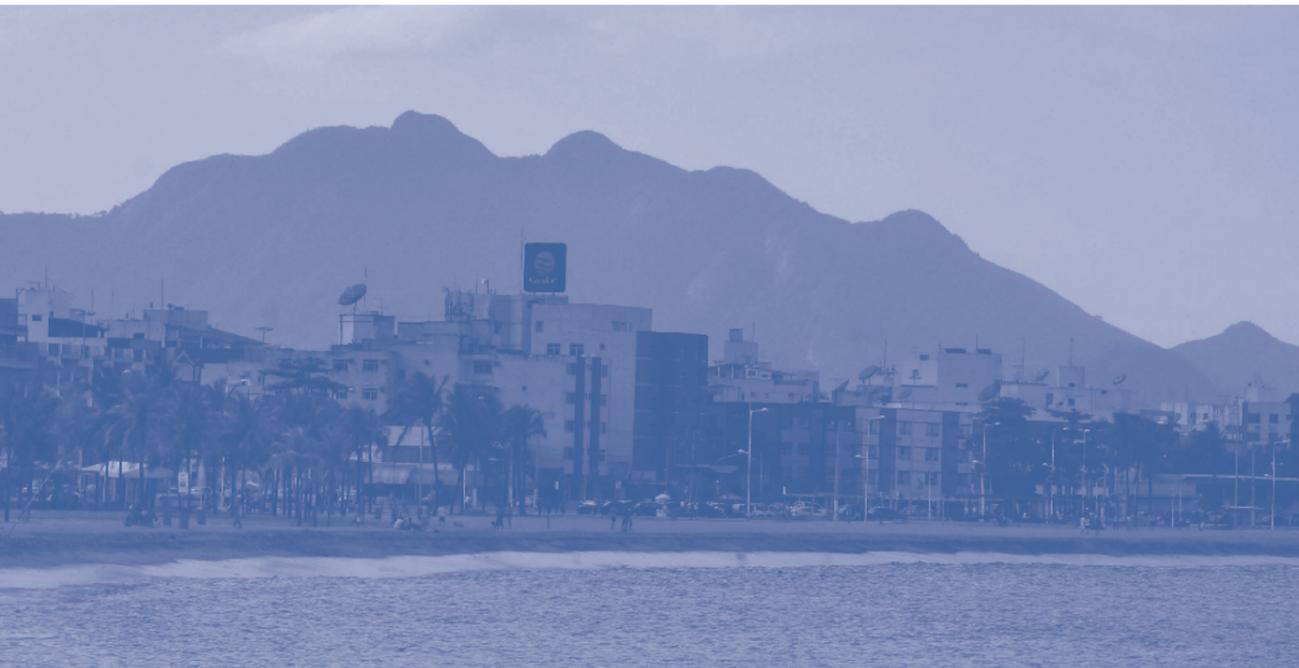
A mudança de um planejamento do uso e da ocupação do solo que definia manchas de uso e funções estancas para um planejamento territorial que considera a convivência de diversos usos urbanos em articulação exigiu vincular diversos condicionantes físicos e espaciais como produtos de ação no território. Nesta perspectiva, é possível a coordenação

dos arranjos espaciais tanto horizontal quanto verticalmente, viabilizando condições para o desenvolvimento de ações do poder público local, bem como da gestão metropolitana e regional, valendo-se do uso de ferramentas e sistemas colaborativos.

O planejamento urbano integrado passa a ser elaborado por meio de análises territoriais que resultam em macrozoneamentos ou zoneamentos que delimitam as funções do território municipal. As funções do território, por sua vez, devem tornar compatíveis as diferentes funções urbanas, relacionando-as com os usos que asseguram a coordenação de todos os interesses existentes nas cidades e, por consequência, mitigando (ou prevenindo) seus impactos.

A decisão de planejar é um processo pactuado, considerando as diversas contribuições da sociedade, e assegurado por lei, o que garante o equilíbrio do desenvolvimento urbano e asse-





gura que as diretrizes da Constituição Federal – cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade – aconteçam como parte das políticas públicas. Essa abordagem introduz a dimensão humana e a esfera social no processo de planejamento municipal integrado, compreendendo que a complexidade das cidades exige mais do que mero esforço de planificação, uma vez que esse planejamento deve estar integrado à produção de política pública.

Para serem consideradas sustentáveis, as políticas públicas relacionadas ao desenvolvimento urbano devem refletir a justa distribuição dos bônus e dos ônus da urbanização, da valorização do solo urbano ou do consequente desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001). Para os municípios comprometidos na atividade de planejar o território, é importante lembrar que os objetivos do desenvolvimento urbano serão alcançados por meio do entendimento

de que a estrutura municipal deverá estar em consonância com a implantação de processos de planejamento fortalecidos como cultura no município, no longo prazo. A sustentabilidade exige a consolidação de bases duradouras de planejamento e a consolidação de uma política de estado para o planejamento integrado, sendo indesejável a interrupção de rotinas e processos e necessário seu contínuo monitoramento, atualização e revisão.

O planejamento não se conclui nem se expressa nas realizações de um único governo ou mandato municipal. O gestor público passa a ser um agente executivo de ações que se traduzem no médio e no longo prazo, colaborando para a efetivação de um desenvolvimento urbano justo e sustentável. Para tanto, o planejamento deve ser visto como situacional, ou seja, deve ser monitorado, avaliado, revisto e aperfeiçoado à medida que sua implementação acontece.

DIREITO À MORADIA: O PONTO DE PARTIDA

Em linhas gerais, o planejamento urbano integrado tem ligação direta com os movimentos de reforma urbana que tiveram início no Brasil na década de 1950, tendo como ponto de partida o direito à moradia (SERRAN, 1976). Este é o princípio norteador da demanda por terra urbanizada e por infraestrutura, o qual, de certa forma, articula todos os planos setoriais que dão sustentação ao planejamento integrado como instrumento de gestão urbana e do território do município.

Na década de 1960, já havia indícios de que o processo de urbanização acelerada havia causado uma crise urbana e habitacional num país que passava por um forte processo migratório do campo para as cidades. Isso sem que houvesse desenvolvido nenhuma política estruturada para enfrentar a nova situação que não fosse, pura e simplesmente, de pro-

visão de infraestrutura para o desenvolvimento econômico e o crescimento da matriz industrial – em vez de dotar as cidades de moradia digna, equipamentos públicos e espaços adequados para receber a crescente população urbana (SAULE JÚNIOR & UZZO, 2010, p. 259).

Politicamente, os anos 1960 inauguraram uma nova era na discussão da política urbana brasileira, cujo ápice foi consolidado em documento gerado no Seminário Nacional de Habitação e Reforma Urbana¹, realizado em 1963 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB) em sua sede, na cidade de São Paulo, e no Hotel Quitandinha, em Petrópolis (RJ), com apoio do governo federal por meio do Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado (Iapse). A partir dessa década, ao reboque do conceito do direito à cidade² e da reforma urbana, mo-

vimentos sociais das mais diversas vertentes iniciaram uma profícua discussão sobre o tema (BONDUKI & KOURY, 2010).

Entretanto, a instauração da ditadura militar a partir de 1964 alterou os rumos do debate. As propostas vindas do governo federal não exerceram a prerrogativa de planejar o território com a abordagem dada pelo tom participativo do movimento da reforma urbana nem associaram a política urbana como instrumento de justiça social e equidade. Ao contrário, o governo assumiu e intensificou a necessidade de prover infraestrutura prioritariamente para o desenvolvimento econômico de um Brasil emergente como parte da política de desenvolvimento urbano, precisamente nas regiões determinadas como metropolitanas pela Constituição de 1967.

¹ O documento final do seminário foi publicado na revista *Arquitetura*, em seu número 15, de setembro de 1963. O texto foi dividido em considerações, afirmações e propostas que apresentavam uma série de orientações para a construção de uma Política Nacional de Habitação e Reforma Urbana. O conteúdo do documento foi sistematizado a partir dos relatórios dos grupos de discussão coordenados pelos arquitetos Joaquim Guedes (*A reforma urbana: medidas para o estabelecimento de uma política de planejamento urbano e de habitação*) e Jorge Wilhelm (*A execução dos programas de planejamento urbano e de habitação*).

² Em 1968, o sociólogo francês Henri Lefebvre publicou seu livro *Le droit à la ville*, introduzindo no debate mundial o conceito de direito à cidade.



Ainda no final dos anos 1960, o Brasil passou a ter mais de 50% de sua população morando em áreas urbanas. A migração do campo para as cidades foi consequência de processos de incentivo à urbanização criados a partir da matriz econômica desenvolvimentista, que estabeleceu políticas públicas e arranjos territoriais urbanos, consolidados por meio de processos que intensificaram as desigualdades decorrentes do fenômeno urbano brasileiro. (MARTINE et. al., 1988).

Como resultado desse processo, houve contradições: proliferaram os loteamentos, as favelas e as ocupações das periferias de maneira clandestina e irregular, apesar dos vultosos investimentos em infraestrutura e saneamento nas grandes metrópoles que prometiam alcançar a justiça espacial almejada na luta pelo direito à cidade (MARCUSE, 2009).

A aprovação da Lei Federal nº 6.766/1979, que rege o parcelamento do solo urbano no Brasil, não se traduziu em controle sobre o espraiamento das periferias, apesar de reger a constituição de novos parcelamentos, restringir a ocupação de áreas ambientalmente sensíveis, estabelecer a destinação de equi-

pamentos e garantir infraestrutura. O que prevaleceu foi a prática da venda clandestina e ilegal de lotes sem infraestrutura nas periferias das cidades, que, pelo custo mais barato e em prestações, atendeu aos mais vulneráveis. O passivo gerado pela regularização e controle da ocupação ilegal do solo urbano ficou a cargo dos municípios e seus parques investimentos, que diminuiram ainda mais a partir da recessão econômica dos anos 1980, dada a crise internacional do petróleo.

Este período, considerado como a década perdida – por conta dos baixos investimentos públicos decorrentes da recessão no ambiente econômico –, presenciaram a redemocratização do País e a promulgação da Constituição Federal de 1988, que incorporou o urbano, o meio ambiente, a cultura e a participação popular deliberativa como parte do seu texto final.

Contudo, somente após pouco mais de uma década tais movimentos tiveram algumas de suas proposições consolidadas: a promulgação do Estatuto da Cidade, lei gestada desde a década de 1980 e aprovada em 2001, e a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

O DIREITO À CIDADE

O conceito de direito à cidade nasceu na década de 1960 com contribuições do filósofo e sociólogo francês Henri Lefebvre (1901–1991). Ele iniciou o debate sobre a necessidade de debater o direito de inserção à vida urbana por meio dos encontros e trocas de experiências em todas as classes sociais. Do mesmo modo, Lefebvre defende a pactuação da vida urbana a partir de um modelo mais solidário e humanista. No Brasil, esse debate acompanha a luta pela reforma urbana ao longo das décadas e é consagrada nos princípios do Estatuto da Cidade, o qual define parâmetros para o cumprimento da função social do espaço urbano.

Hoje, a discussão sobre o direito à cidade perpassa a definição inicial de Lefebvre e abraça uma infinidade de contribuições e de atores sociais que constroem essa dimensão. Somam-se movimentos por moradia, por transporte, pelo acesso ao saneamento básico e pela superação das assimetrias de gênero e etnia no espaço urbano. Assim, a infinidade de conceitos e atores pode tornar difícil definir, e inclusive entender, o direito à cidade. No entanto, segundo HARVEY (2012), a unificação dos movimentos é uma etapa importante para a construção de um amplo modelo de cidade que insira os desprovidos e os constitua de seus direitos.

À LUZ DO ESTATUTO DA CIDADE

As décadas de 1980 e 1990, caracterizadas por baixos investimentos decorrentes de um ambiente econômico recessivo e da insuficiência de políticas públicas, resultaram

numa forte exclusão social e espacial. Isso foi evidenciado pela diminuição da renda, pelo cerceamento do direito de acesso às infraestruturas urbanas e pela ausência de planeja-

mento integrado, além de uma inadequada resposta por parte dos municípios a questões conjunturais, assoberbadas pelo déficit de políticas e recursos.

Ainda assim houve alguns avanços: a Constituição Federal de 1988 incorporou o direito à cidade e a reforma urbana, inserindo a política urbana como princípio efetivo da sociedade. Ao incorporar o conceito da função social da propriedade, o texto constitucional inclui também os aspectos ambientais e de gestão participativa, garantindo a inserção popular nas instâncias de deliberação sobre as políticas públicas.

O efeito imediato disso foi a adequação das constituições estaduais e municipais no que tange à forma de gestão das políticas públicas, em especial com a municipalização dos instrumentos de planejamento urbano.

Já em 2000, a inclusão da moradia como direito social na Constituição Federal, por meio da Emenda Constitucional nº 26/2000, trouxe nova dimensão ao tema. A nova legislação reforçou o caráter estruturante da política pública de habitação como necessária para minimizar as desigualdades sociais, expressas pela crescente demanda habitacional e traduzidas pelas ocupações ilegais nas periferias e áreas crescentes das favelas brasileiras (BRASIL, 2000).

No decorrer dos anos 2000, vários marcos

regulatórios de fortalecimento ao direito à cidade foram conquistados como resultado da articulação dos movimentos de reforma urbana e pela institucionalização de um pensamento sistêmico em torno do tema. A promulgação do Estatuto da Cidade e a criação do Ministério das Cidades, como conquistas da política urbana em 2003, representam o início da mudança de paradigma nesse sentido.

Conhecida como Estatuto da Cidade, a Lei Federal nº 10.257/2001 regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo uma série de instrumentos convergentes para a institucionalização de políticas de desenvolvimento urbano que se traduzam em cidades socialmente mais justas e igualitárias.

Por sua vez, a criação do Ministério das Cidades, órgão federal totalmente dedicado às cidades, facilitou a articulação de programas, ações e políticas desenvolvidas para o universo urbano. Habitação, regularização fundiária, redução de risco, assistência técnica, resíduos sólidos, saneamento ambiental e mobilidade receberam tratamento adequado em legislações que estabeleceram prazos de aprovação obrigatória de planos setoriais e atrelaram a elaboração desses planos para a promoção ao acesso de recursos federais (*leia mais no capítulo Legislação Nacional sobre Desenvolvimento Urbano*). Entretanto, a institucionalização da Política Nacional de Desenvolvi-

O Estatuto da Cidade incorpora o conceito da função social da propriedade e estabelece uma série de instrumentos para a institucionalização de políticas que consolidem cidades socialmente mais justas e igualitárias.

to Urbano não saiu do papel³, e os programas estabelecidos trataram do tema urbano de maneira setorial, ainda que, em vários momentos, com uma estratégia multisetorial, inclusive fundamentada em parcerias. Como diretrizes gerais (art. 2º), o Estatuto da Cidade estabeleceu:

- I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;
- II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

- IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da 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;
- V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais” (BRASIL, 2001).

Em linhas gerais, os incisos I a V do artigo 2º do Estatuto da Cidade trouxeram para o orde-

³ Referência à publicação *Política Nacional de Desenvolvimento Urbano*, lançada em novembro de 2004 pelo Ministério das Cidades, a qual nunca chegou a se concretizar em projeto de lei.



namento jurídico nacional a democratização do acesso à terra urbanizada. O inciso VI e suas alíneas dispõem sobre a ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar distorções que possam influenciar na retenção especulativa e na gestão inadequada do solo urbano. Se, por princípio constitucional, cabe aos municípios a responsabilidade pela política urbana, o Estatuto da Cidade traz instrumentos que possibilitam a consecução desses objetivos.

Essa lei concretizou uma vertente do pensamento de urbanistas brasileiros que conside-

AGENDA LOCAL E GLOBAL

Os instrumentos urbanísticos garantem uma resposta aos pactos globais em torno da redução das desigualdades socioespaciais e da pobreza. Também reforçam a importância do acesso à terra com infraestrutura e à moradia digna, conforme as principais agendas internacionais.

ram o planejamento e a implantação de instrumentos próprios a ele como essenciais para a tomada de decisão sobre o uso do espaço territorial de uma cidade. Se acompanhados de investimentos públicos, tanto o planejamento quanto os instrumentos urbanísticos podem corrigir, em curto, médio e longo prazo, as desigualdades identificadas.

A lei determinou, por exemplo, que os municípios com mais de 20 mil habitantes, inseridos em regiões metropolitanas, com território em área de especial interesse turístico ou com empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, elaborem o Plano Diretor

Municipal como instrumento de ordenamento físico e territorial das áreas urbanas e rurais.

O artigo 4º do Estatuto da Cidade, em seus incisos I a VI, define os instrumentos urbanísticos que podem ser utilizados pelo planejador municipal na obtenção de resultados positivos na gestão democrática e participativa do território municipal.

O direito à cidade é reforçado pelo amplo leque de instrumentos de planejamento propostos, que devem garantir o acesso à

terra urbanizada e maior oferta de políticas públicas ligadas ao desenvolvimento urbano, por meio da obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores municipais.

Os instrumentos urbanísticos, uma vez legitimados com a aprovação dos

planos diretores municipais pelas câmaras de vereadores, garantem uma resposta aos pactos globais em torno da redução das desigualdades socioespaciais e da pobreza, reforçando a importância do acesso à terra com infraestrutura e a moradia digna, conforme expresso nas principais agendas internacionais. Dentre os instrumentos previstos na legislação, destacamos:

- Planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- Planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- Planejamento municipal: plano diretor; dis-



ciplina do parcelamento, uso e ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; e planos de desenvolvimento econômico e social;

- Institutos tributários e financeiros: IPTU; contribuição de melhoria; e incentivos e benefícios fiscais e financeiros associados aos institutos referentes à concessão de uso especial para fins de moradia;
- Institutos políticos e jurídicos: desapropriação; servidão administrativa; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de

interesse social; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; regularização fundiária; referendo popular e plebiscito; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios (PEUC), atrelado ao IPTU; entre outros;

- Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV), dentre outros (BRASIL, 2001).

Ademais, os planos diretores municipais deverão ser complementados pelos planos setoriais (habitação, saneamento ambiental, resíduos sólidos, risco e mobilidade, entre outros), que articulam a tarefa de constituir a política urbana em nível municipal, traduzida em políticas e programas

com dotação orçamentária e algum investimento.

A proposta foi incorporar, de forma definitiva, a solução para os problemas territoriais do Brasil urbano desigual, por meio da institucionalização de planos como parte de um programa integrado entre a União, os Estados e os municípios, via sistemas nacionais, com planejamento e recursos públicos de várias fontes. Esse processo visa também orientar a alocação de investimentos públicos para financiar o adequado crescimento de seus territórios, tendo os planos diretores como principais instrumentos desse planejamento integrado.

Recentemente, o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015) corroborou

a consolidação do planejamento integrado como instrumento de construção da política pública de caráter metropolitano. Enfatizou o caráter das políticas locais de cunho setorial que se desenham no espaço e a lógica da análise territorial urbana como um importante instrumento de produção de políticas públicas, com o objetivo de reduzir e combater as desigualdades socioterritoriais.

Nesse contexto, compreende-se que o processo de planejamento integrado é resultado da pactuação das políticas de planejamento territorial existentes, tendo o plano diretor como instrumento principal, agregado aos planos setoriais e, quando for o caso, ao plano metropolitano. Isso garante a coesão do território e a redução das desigualdades urbanas.

O PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO DE SÃO PAULO

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (PDE-SP), aprovado em julho de 2014, tem por objetivo orientar o desenvolvimento e o crescimento da cidade até o final de 2029. Destaca-se que parte de seus instrumentos urbanísticos são autoaplicáveis, possibilitando que uma grande quantidade de projetos públicos e empreendimentos privados pudessem avançar.

Dentre eles, estão as mais de 60 mil habitações sociais licenciadas em Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis) e a arrecadação de mais de R\$ 500 milhões em Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) em cerca de um ano, o que representou a maior arrecadação desse tipo na série histórica desde 2014, início do Plano Diretor. Do mesmo modo, o Plano Diretor foi responsável por uma elevação do total de pedidos de Transferência do Direito de Construir (TDC) para bens culturais e áreas ambientais, assim como o IPTU Progressivo no tempo, que, de acordo com o estudo, já foi responsável por elevar a contribuição tributária incidente sobre 392 imóveis.

Apesar do progresso, alguns instrumentos ainda não foram regulamentados. A Prefeitura de São Paulo ainda não implementou o Consórcio Imobiliário, cuja finalidade é devolver ao mercado imobiliário os imóveis subutilizados por meio de um financiamento de longo prazo. Igualmente ainda não há casos concretos de arrecadação de bens abandonados para o cumprimento de função social nem qualquer ação para implementar um programa de assistência técnica de habitação de interesse social, o qual permitiria a devida orientação a proprietários na construção e reforma de edificações. Mesmo com todos os avanços, ainda há um longo caminho a ser percorrido. A revisão do PDE aproxima-se com casos de sucesso e parte de suas metas executadas, mas com desafios ainda a serem superados (IAB-SP, 2019).

O DESENVOLVIMENTO URBANO INTEGRADO E A MATRIZ AMBIENTAL

A matriz ambiental é forte componente na introdução dos princípios do direito à cidade nas políticas públicas. Alguns instrumentos do Estatuto da Cidade demonstram que a dimensão ambiental deve ser obrigatória, considerando-se os passivos urbanos associados à ausência de investimentos públicos nas cidades. Durante décadas, os investimentos públicos foram desassociados da matriz ambiental e o passivo decorrente estava ligado à incorporação de soluções para conflitos pelo uso inadequado do entorno de nascentes, margens de rios e encostas, onde predominavam as moradias de parte da população mais pobre do Brasil.

O planejamento integrado se propõe a organizar o território também à luz da legislação ambiental – municipal, estadual e federal –, sendo que a questão ambiental local deve ser

obrigatoriamente considerada na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas. Tal legislação estabelece medidas e padrões de proteção destinados a assegurar a qualidade ambiental, os recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo assim o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Um dos maiores desafios do planejamento urbano na atualidade é a integração da dimensão ambiental com eficiência, com foco na resiliência. O planejamento integrado possibilita olhar o território conectando o rural com o urbano, sem comprometer as atividades rurais e a preservação do meio ambiente. Mapear a vocação do uso do solo urbano e a gestão da terra rural, identificando suas fragilidades e potencialidades, significa pontuar como o solo



urbano está sendo utilizado e como pode ser otimizado, como as áreas rurais podem servir a vários usos sustentáveis e o que se pretende fazer para melhor aproveitamento e preservação ambiental, com vistas a potencializar os usos e equacionar os problemas.

Quanto às áreas rurais, devem ser identifica-

das as ocupações e suas respectivas tipologias, tais como: o parcelamento irregular para moradia e recreio; as atividades agropecuárias de subsistência, extrativismo ou industriais; as áreas de risco; as áreas de preservação; as áreas com recursos hídricos passíveis de captação; e o mapeamento de corpos hídricos contaminados ou saturados.

ZONEAMENTO AMBIENTAL E ZONEAMENTO ECOLÓGICO-ECONÔMICO NA ORGANIZAÇÃO DO TERRITÓRIO

O Zoneamento Ambiental, instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, é destacado no Estatuto da Cidade como integrante do planejamento municipal. Tal instrumento foi atualizado e revisitado por meio do Decreto Federal nº 4.297/2002, que regulamentou o art. 9º, inciso VII, da Lei Federal nº 6.938/1981, estabelecendo critérios para o chamado Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE).

O ZEE serve para estabelecer uma organização territorial que deve ser obrigatoriamente seguida na formulação de políticas e na elaboração e implantação de planos, bem como na execução de obras e atividades públicas e privadas. Seu principal objetivo é possibilitar o desenvolvimento econômico sustentável por meio de instrumentos que permitam a compatibilização do desenvolvimento econômico com a proteção ambiental e contribuir para o uso racional e gestão do território.

Sua elaboração deve partir de um diagnóstico da situação ambiental do município, a ser desenvolvido de forma integrada, contendo base cartográfica, plantas, mapas e imagens que incluam informações do território com todas as suas variáveis ambientais, bem como as potencialidades, limites e fragilidades dos ecossistemas. A definição da ZEE também deve ter critérios claros quanto às restrições e necessidades de alternativas para ocupação e outros usos do território (BRASIL, 2002).

Esse instrumento também é fundamental para a elaboração de planos de uso, manutenção, reparação de danos e mitigação de impactos, bem como para a implantação desses planos. Para um planejamento integrado, devem ser contempladas as áreas urbanas e rurais do território municipal, recomendando-se especial atenção ao perímetro rural, que geralmente tem diversas atividades e usos, muitas vezes não considerados.



O diagnóstico do território deve levar em conta a questão ecossistêmica e traduzir no planejamento os benefícios que a preservação ambiental trará para a população, considerando os efeitos cumulativos e sinérgicos dos impactos identificados.

Ainda é um desafio integrar as políticas de desenvolvimento urbano e a preservação ambiental, sobretudo pelo passivo que não se resolve em uma ou duas décadas, principalmente em cidades de médio e grande porte.

É importante destacar que, desde 1981, existe um marco legal que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente (Lei Federal nº 6.938/1981). Com essa lei foi criado o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e, posteriormente, o Cadastro de Defesa Ambiental e o Cadastro de Atividades Potencialmente Poluidoras ou Utilizado-

ras de Recursos Ambientais (Lei Federal nº 7.804/1989).

Essas leis visam à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental necessária à manutenção dos seres vivos, com uso regido da água e dos demais recursos naturais, visando assegurar o desenvolvimento socioeconômico, a segurança nacional e a proteção da diversidade e da dignidade da vida.

A legislação estabelece que o Estado deverá impor sanções e penalidades a quem não a obedecer, monitorar a qualidade ambiental do território e dispor sobre a contribuição dos usuários pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

O arcabouço legal atribuiu a responsabilidade pela proteção e melhoria da qualidade ambiental no Brasil ao Sisnama, estrutura formada pelos

órgãos e entidades responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. Também previu a instituição do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), órgão de caráter consultivo e deliberativo para cuidar das “diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais” e “deliberar (...) sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida” (BRASIL, 1981). O Conama foi instituído com a atribuição de criar normas de controle da poluição e de manutenção da qualidade do meio ambiente para uso racional dos recursos ambientais.

Contudo, essa legislação ainda está longe de atingir seus objetivos. Exemplo disso são os desastres ambientais de proporções continen-

tais ocorridos nas últimas décadas no Brasil, além da poluição, do uso inadequado dos recursos hídricos nas cidades e da falta de saneamento básico e de tratamento adequado dos resíduos orgânicos e sólidos.

Ao se desconsiderar o planejamento como eixo do processo de gestão do desenvolvimento urbano, houve a criação de territórios informais, ambientalmente desiguais e construídos pelo mercado popular da habitação. A urgente solução da moradia, ante a ausência de uma política pública e de crédito para acesso à terra formal e urbanizada, foi produzida sem assistência técnica e pelo “saber fazer” de comunidades inteiras, demandantes por moradia. Como a política de habitação teve o acesso à terra urbanizada como centro de seu entrave, restou aos pobres áreas impróprias e ambientalmente inseguras (MARICATO, 2000).

PROGRAMA GUARAPIRANGA

O Programa de Saneamento e Recuperação Ambiental da Bacia do Guarapiranga, também conhecido como Programa Guarapiranga, é um projeto idealizado pelo Governo do Estado de São Paulo, por meio da Sabesp e da Prefeitura de São Paulo. Criado nos anos 1990 com o objetivo de recuperar o manancial da Bacia do Guarapiranga, responsável por abastecer cerca de 3,2 milhões de habitantes da capital, busca reduzir os despejos de esgoto lançados por moradias do entorno. Para isso foram desenvolvidos cinco eixos de atuação, abrangendo: a criação de redes de água e esgoto nas favelas; a drenagem de córregos e a contenção de encostas; a pavimentação das vias públicas; o reassentamento de famílias situadas em áreas de risco; e a criação de áreas e espaços de lazer e atividades de educação ambiental.

O Programa Guarapiranga não apenas representou um projeto de preservação ambiental ou de recuperação do manancial, mas também foi responsável por melhorar as condições de vida dos moradores locais ao introduzir uma cultura de preservação ambiental na vida desses habitantes. Além disso, foi responsável por reassentar famílias situadas em áreas de proteção dos mananciais, o que reduziu os riscos ambientais (BALTRUSIS & ANCONA, 2006).

JUSTIÇA SOCIAL

O conceito de justiça social está vinculado a aspectos mais amplos do direito e da filosofia do direito, e muitas vezes é tratado de forma difusa, genérica ou imprecisa. No entanto, é fato que determinados grupos sociais vivenciam a injustiça diariamente nas cidades, de diferentes formas e em diferentes situações. Isso resulta em enormes desigualdades, seja de cor, gênero ou condição socioeconômica. A configuração dos espaços urbanos, dos bens, dos serviços e da infraestrutura urbana criada nos municípios reforça ainda mais esse problema, uma vez que não é acessível ao conjunto da população (MARTINS, 2015).

O alto custo da terra induz a população mais pobre a ocupar áreas distantes dos

grandes centros, as quais, muitas vezes, apresentam vulnerabilidades ambientais e escassos serviços e equipamentos públicos. Em razão da precariedade ou da ausência de serviços públicos, tais áreas são mais propensas a vivenciar formas de violência urbana, tornando ainda mais frágil a vida de quem mora ali (SOARES, 2000). Nesse contexto, os instrumentos urbanísticos para regulação do preço da terra, presentes nas diretrizes do Estatuto das Cidades, apresentam caminhos e possíveis soluções para enfrentar o problema.

Se as condições econômicas são determinantes em relação ao acesso a uma moradia digna, outras vulnerabilidades específicas de grupos sociais demonstram dificuldades ain-

da maiores. Especialmente as mulheres e a população negra enfrentam cotidianamente o machismo e o racismo, que, segundo diversos autores, são estruturantes no modelo de organização da sociedade brasileira.

Falar sobre desenvolvimento urbano sustentável pressupõe reconhecer essas desigualdades e o modo como se configuram no espaço urbano. Por isso, faz-se necessário o estabelecimento de diretrizes claras de uso e ocupação do solo, que garantam a redução das desigualdades sociais e, conseqüentemente, a justiça social.

A identificação de áreas públicas (federais, estaduais ou municipais) que possam ser utilizadas como elemento de regulação do território



promove, também, o uso racional do patrimônio público, apoiando as políticas sociais, de desenvolvimento local e ambientais quando utilizadas para garantir a função social da propriedade. Vazios urbanos, terrenos e/ou imó-

veis subutilizados, sejam públicos ou privados, podem servir para o desenvolvimento de uma política de ocupação do solo que vise regular a retenção especulativa e fortalecer o acesso dos mais pobres e vulneráveis a essas áreas.

PLANO DE METAS PARA A GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

Um instrumento que pode auxiliar na integração de políticas e ações, direcionar o orçamento público e auxiliar no planejamento das cidades é o [Plano de Metas](#) para a gestão pública municipal. Esse instrumento serve para definir o foco e estabelecer o que se pretende fazer em curto, médio e longo prazo para se alcançarem os resultados desejados.

Nesse sentido, o Plano de Metas é um instrumento de planejamento e gestão que auxilia as prefeituras a definir as prioridades e ações estratégicas do governo ao longo dos quatro anos de mandato. O programa consolida as propostas de campanha e apresenta os principais compromissos da administração municipal com a melhoria dos equipamentos e serviços públicos oferecidos à população.

O Plano de Metas também promove a participação, a transparência e a ampla corresponsabilização social em relação à execução de políticas públicas, considerando como critérios básicos a promoção do desenvolvimento sustentável, a inclusão social e o respeito aos direitos humanos, entre outros aspectos.

A elaboração do Plano de Metas pelo Poder Executivo municipal significa, antes de tudo, investir no aperfeiçoamento da administração pública, na sua modernização democrática e na busca pela eficiência e pela qualidade dos serviços prestados à população. Com isso, as prefeituras terão condições de superar boa parte dos obstáculos básicos – para não dizer óbvios – que impedem o salto de qualidade definitivo para elevar a gestão pública brasileira à mesma importância econômica e internacional que o País conquistou. Por meio do Plano de Metas, o aprimoramento dos instrumentos e ferramentas de gestão também traz benefícios e economias importantes para a administração pública, além de possibilitar um bom planejamento e execução orçamentária, proporcionando maior capacidade de previsibilidade, supressão de desperdícios e ganhos de produtividade. Isso permitirá ampliar a capacidade de realização da gestão e, em última instância, resultar em reconhecimento público. Saiba mais sobre o tema no [Guia para Elaboração do Plano de Metas](#).

QUAIS SÃO E O QUE DIZEM AS AGENDAS INTERNACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO URBANO E MEIO AMBIENTE

A primeira grande crise econômica após a Segunda Guerra, decorrente da queda do preço do petróleo na década de 1970, trouxe à tona o debate sobre como o mundo e, mais especificamente, as grandes metrópoles estavam sendo planejados e estruturados. Já naquele período, a América Latina tinha alcançado números de urbanização superiores a 50% nos principais países, e era necessário rever o modo como o mundo, em pleno período da Guerra Fria, estava se urbanizando.

Várias discussões acolhidas e coordenadas pela Organização das Nações Unidas (ONU), ao longo da década de 1970, associavam ao desenvolvimento econômico de matriz urbana uma série de impactos negativos, especialmente sobre o meio ambiente. Muitos deles se referiam aos investimentos decrescentes em infraestrutura e habitação para os mais pobres, sobretudo em países subdesenvolvidos. Além do aumento crescente da industrialização mundial e do consumo, o desequilíbrio ambiental causado pelo avanço da urbanização repercutia na falta de conservação da biodiversidade, no desequilíbrio climático e na escassez de água, o que consequentemente afetava os que viviam nas cidades.

Com o objetivo de encontrar alternativas para

reverter esse quadro, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), em Vancouver, no Canadá, em maio de 1976. O evento resultou na *Declaração de Vancouver sobre Assentamentos Humanos*, documento que apresenta um plano de ação com 64 recomendações de ações para promover políticas nacionais adequadas nos âmbitos local e regional, urbano e rural. Outro resultado importante da Habitat I foi o estabelecimento, em 1978, do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat).

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, essa discussão teve como ponto de partida o desenvolvimento urbano e o meio ambiente, sendo que seu ápice ocorreu em 1992, na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), também conhecida como Rio-92, realizada em junho, na cidade do Rio de Janeiro. Desse encontro resultaram diversos protocolos de intenções para as cidades e a criação da Agenda 21, cujo conceito de sustentabilidade (econômica, social e ambiental) foi a tônica. Defendido pelo *Relatório Brundtland*, documento elaborado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também denominado *Nosso Futuro*

O planejamento integrado é o instrumento pelo qual grande parte da Nova Agenda Urbana pode e deverá ser implementada, com estratégias para promover economias de escala, a resiliência urbana e a preservação ambiental.



Comum, esse conceito aparece como proposta para a salvaguarda do planeta.

As organizações não governamentais (ONGs) que participaram da Eco-92 desempenharam um importante papel fiscalizador no processo de implementação dos compromissos de proteção ambiental, justiça social e eficiência econômica, pressionando e apoiando os governos de todo o mundo na execução das determinações da Agenda 21. Os desdobramentos oriundos da preocupação urbana com o impacto do uso do solo estão expressos nos diversos compromissos com indicadores e regulações sustentáveis de base urbana (TORRES, 2006).

Ainda sob o efeito da Eco-92, ocorreram outros debates que resultaram na realização da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat II),

realizada em Istambul, na Turquia, em junho de 1996. Popularmente chamada de Cúpula da Cidade, essa conferência reuniu representantes de governos nacionais e locais, bem como do setor privado, ONGs, instituições de pesquisa e ensino e órgãos de imprensa. Foram discutidas e endossadas metas universais inspiradas na Carta das Nações Unidas para garantir moradia adequada a todos, em todas as cidades, bem como para tornar as cidades mais seguras, saudáveis e habitáveis. Os resultados da Habitat II foram inseridos na Declaração de Istambul e na Agenda Habitat e adotados como um novo plano de ação global para a realização de assentamentos humanos sustentáveis.

No ano seguinte, mais uma iniciativa consolidava os compromissos assumidos nos diversos eventos sobre desenvolvimento sustentável e meio ambiente. O Protocolo de Kyoto, assinado em 11 de dezembro de 1997,

estabelecia o compromisso entre os países-membros das Nações Unidas (principalmente os desenvolvidos) de reduzir a emissão de gases de efeito estufa em, pelo menos, 5,2% em relação aos níveis de 1990, para o intervalo compreendido entre 2008 e 2012 (primeiro período de compromisso), diminuindo, consequentemente, o aquecimento global.

Apesar do sucesso das duas conferências e do protocolo, essas ações foram objeto de críticas generalizadas à ONU, dada a falta de uma estrutura comum de desenvolvimento entre os países, aliada ao declínio da capacidade da organização de promover uma ajuda global. Isso abriu espaço para que instituições financeiras globais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI) dominassem as prioridades de desenvolvimento. Dado o paradigma dominante de alcançar o crescimento econômico cortando gastos sociais e reduzindo o papel do Estado, decorrente das políticas neoliberais propostas e implementadas nos anos 1990, não é de surpreender que houvesse uma piora nas condições de vida no mundo, em especial nos países latino-americanos e africanos (CHOPRA & MASON, 2015).

Em resposta a esse quadro, 189 países assinaram, em setembro de 2000, a Declaração do Milênio da Organização das Nações Unidas (ONU, 2000), num esforço conjunto pela erradicação da pobreza e demais problemas que afetavam o mundo, sintetizando os diversos acordos estabelecidos nas cúpulas

mundiais ocorridas nos anos 1990⁴. Esse compromisso mundial se concretizou nos oito Objetivos de Desenvolvimento Milênio (ODM), que deveriam ser alcançados até o final do ano de 2015.

Nos anos subsequentes à assinatura da Declaração do Milênio, entre debates para equacionar guerras e problemas políticos e sociais, uma crise econômica mundial afetou o fluxo de recursos previstos e necessários para alcançar os objetivos propostos, antecipando a discussão de uma agenda pós-2015.

Tal agenda foi esboçada em 2012, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), realizada em junho, no Rio de Janeiro. Esse encontro representou um marco importante para reforçar a necessidade de alinhar desenvolvimento com sustentabilidade, sob uma perspectiva plural e integrada.

As discussões ocorridas durante a Rio+20 abordaram os vários desafios e as preocupações futuras, e, no documento de conclusão do encontro – *O Futuro Que Queremos* –, reconheceu-se a importância de uma agenda comum pós-2015, visando substituir os ODM. Reforçou-se a necessidade de fomentar um processo mais participativo e a definição de objetivos mais sistêmicos e interdisciplinares. Os debates enfatizaram a importância de se abordar o desenvolvimento como direito, centrado na dignidade e na

⁴ Cúpula Mundial da Criança (Nova York, EUA, 1990); Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento – Eco-92 (Rio de Janeiro, Brasil, 1992); Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Viena, Áustria, 1993); Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento – CIPD (Cairo, Egito, 1994); Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social (Copenhague, Dinamarca, 1995); IV Conferência Mundial sobre a Mulher (Beijing, China, 1995); 2ª Conferência das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos – Habitat II (Istambul, Turquia, 1996).



igualdade, com foco principal na erradicação da pobreza extrema.

Em janeiro de 2013, foi estabelecido um grupo de trabalho que contava com a participação de pessoas nomeadas pelos Estados-membros das cinco regiões do mundo. De maneira inovadora, os assentos nesse grupo de trabalho foram divididos de forma a ampliar a representatividade e as visões dos diferentes países. Os primeiros insumos vieram do próprio Secretariado-Geral da ONU, em consulta com os governos nacionais. Posteriormente, esse grupo de trabalho contou com o apoio de um grupo técnico interagências, denominado de UN System Task Team on the Post-2015 UN Development Agenda (Grupo de Trabalho do Sistema ONU sobre a Agenda de Desenvolvimento da ONU Pós-2015), para apoiar o desenvolvimento de documentos a serem discutidos pelos Estados-membros. Esse grupo se reuniu oito vezes dada a grande quantidade de temas, que iam desde a erradicação da pobreza, segurança alimentar, saneamento

básico e água até a prevenção de conflitos e a construção de paz no pós-conflito.

Em setembro de 2014, esse grupo entregou um relatório⁵ com uma primeira proposta para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Esse relatório deu início a um processo de negociação entre os Estados-membros das Nações Unidas para chegar a um consenso universal sobre os objetivos que iriam substituir os ODM. O documento Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU, 2015), propondo 17 objetivos e 169 metas relacionadas, foi aprovado formalmente na sede da ONU, em Nova York, em setembro de 2015, tendo como prazo de cumprimento o ano de 2030 (BEYOND 2015, 2016).

Por recomendação do Secretariado-Geral das Nações Unidas, os ODS integram quatro características básicas dos ODM: são (i) claros e (ii) concisos, têm (iii) prazos definidos e são (iv) mensuráveis. Além disso, possuem caráter

universal e não prescritivo, incorporando uma visão interdisciplinar e holística para todos os países. Os objetivos são aplicáveis aos mais diversos países e contextualizados na nova geopolítica mundial com enfoque na desigualdade, desafio relevante tanto para países desenvolvidos como em desenvolvimento. Nesse novo contexto, observa-se que a assistência internacional oficial ao desenvolvimento teve redução significativa e já não mais representa a maior fonte de financiamento para a cooperação internacional. Isso se alia ao fato de que a maioria dos mais pobres vive agora em países de rendimento médio (COONROD, 2014).

Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) trazem a expectativa de finalizar o trabalho iniciado pelos ODM na erradicação total da fome, da pobreza e das doenças evitáveis. Para isso, é necessário, entre as estratégias de implantação dos ODS, prever melhor distribuição de renda entre os mais pobres e vulneráveis, minimizando as desigualdades para, desse modo, poder cumprir efetivamente as metas. Espera-se ainda que as estratégias possam orientar o pro-

cesso de redução das brechas estruturais que sedimentam as desigualdades e atenuar as profundas assimetrias presentes nos âmbitos comercial, tecnológico e financeiro (COONROD, 2014).

A Agenda 2030 busca fomentar uma ação coletiva na provisão de bens públicos globais e universais, como segurança alimentar, melhores condições ambientais e climáticas, ampliação de empregos formais e acesso a energias sustentáveis. Essa agenda deverá ser respeitada e considerada na formulação e na implementação de políticas públicas integradas, com a participação dos vários atores presentes nos territórios.

Os ODS priorizam a estatística na contextualização dos seus indicadores, visando fortalecer o monitoramento e a avaliação das metas a serem alcançadas. Ademais, incentivam a importância de melhorar e aumentar a disponibilidade de dados e fontes de informação em nível mundial para apoiar a transparência e a participação ativa da sociedade nesses processos estratégicos.

⁵ *Realizing the Future We Want for All* (Compreendendo o Futuro Que Queremos para Todos).

Em março de 2015, na Conferência Mundial realizada em Sendai, no Japão, foi estabelecido o *Marco de Sendai para Redução de Riscos de Desastres*. Esse documento internacional foi endossado em junho do mesmo ano pela Assembleia Geral da ONU e adotado pelos Estados-membros para o período 2015–2030, sucedendo o *Marco de Ação de Hyogo* (2005–2015), até então o acordo internacional mais abrangente sobre o tema.

Em razão da ausência de consenso nos debates, o Protocolo de Kyoto foi prorrogado em 2012, por meio da Emenda de Doha⁶, e efetivamente substituído apenas no final de 2015, quando se realizou a 21ª Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP21), entre novembro e dezembro, em Paris.

Naquela conferência, foi estabelecido o maior acordo climático do mundo até então, o Acordo de Paris, sendo este um tratado global que

envolve mais de 190 países que fazem parte da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC). Seu objetivo é a redução da emissão de gases de efeito estufa a partir de 2020, a fim de conter o aquecimento global abaixo de 2°C, preferencialmente em 1,5°C, em relação aos níveis pré-industriais.

O mais recente acordo internacional sobre o desenvolvimento urbano sustentável e o meio ambiente foi realizado na cidade de Quito, no Equador, em outubro de 2016, dando origem ao documento intitulado Nova Agenda Urbana (NAU). A Terceira Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável (Habitat III) reafirmou o compromisso global com a urbanização sustentável por meio de quatro mecanismos elaborados para efetivar a Nova Agenda Urbana:

1. Políticas urbanas nacionais que promovam “sistemas integrados de cidades e assenta-

⁶ Aprovada durante a 18ª Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática (COP18), realizada entre os dias 26 de novembro e 7 de dezembro de 2012, na cidade de Doha, no Catar.

- mentos humanos” em prol do “desenvolvimento urbano integrado sustentável”;
2. Governança urbana mais forte, “com instituições e mecanismos sólidos que empoderem e incluam atores urbanos”, juntamente com freios e contrapesos, para promover previsibilidade, inclusão social, crescimento econômico e proteção ambiental;
3. Revigoramento do “planejamento e do desenho urbano e territorial integrado e de longo prazo a fim de otimizar a dimensão espacial da forma urbana e consolidar os resultados positivos da urbanização”;
4. Estruturas de financiamento eficazes para “criar, sustentar e compartilhar o valor gerado pelo desenvolvimento urbano sustentável de maneira inclusiva” (ONU-HABITAT, 2016, p. 8–9).

A Nova Agenda Urbana, ou Carta de Quito, foi elaborada com o objetivo de definir padrões globais para o alcance do desenvolvimento urbano sustentável, repensando a forma como construímos, gerenciamos e vivemos nas cidades. Ela enfatiza diretrizes para a sociedade, por meio do controle dos protocolos de Esta-

do, sobre a importância de integrar e adotar padrões internacionais no desenvolvimento do planejamento urbano e metropolitano, de modo a “reavaliar a forma como as cidades e os assentamentos humanos são planejados, projetados, financiados, desenvolvidos, governados e administrados. A Nova Agenda Urbana ajudará a erradicar a pobreza e a fome em todas as suas formas e dimensões, a reduzir desigualdades, a promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, a alcançar a igualdade de gênero e o empoderamento de todas as mulheres e meninas para que a sua contribuição vital para o desenvolvimento sustentável seja plenamente aproveitada, a melhorar a saúde e o bem-estar humanos, a promover a resiliência e a proteger o meio ambiente” (ONU-HABITAT, 2016, p. 3).

O planejamento urbano é o instrumento pelo qual grande parte da Nova Agenda Urbana pode e deverá ser implementada, de modo que apoie “a gestão e a utilização sustentáveis dos recursos naturais e do solo, compatibilidade e densidade adequadas, policentrismo e usos mistos, por meio de estratégias de ocupação



de vazios urbanos ou de expansões urbanas planejadas, conforme o caso, para desencadear economias de escala e de aglomeração, fortalecer o planejamento do sistema de abastecimento alimentar e aumentar a eficiência dos recursos, a resiliência urbana e a sustentabilidade ambiental” (ONU-HABITAT, 2016, p.18).

A NAU faz referências frequentes a diversos acordos da ONU, incluindo a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, aprovada em 1992, e a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável,

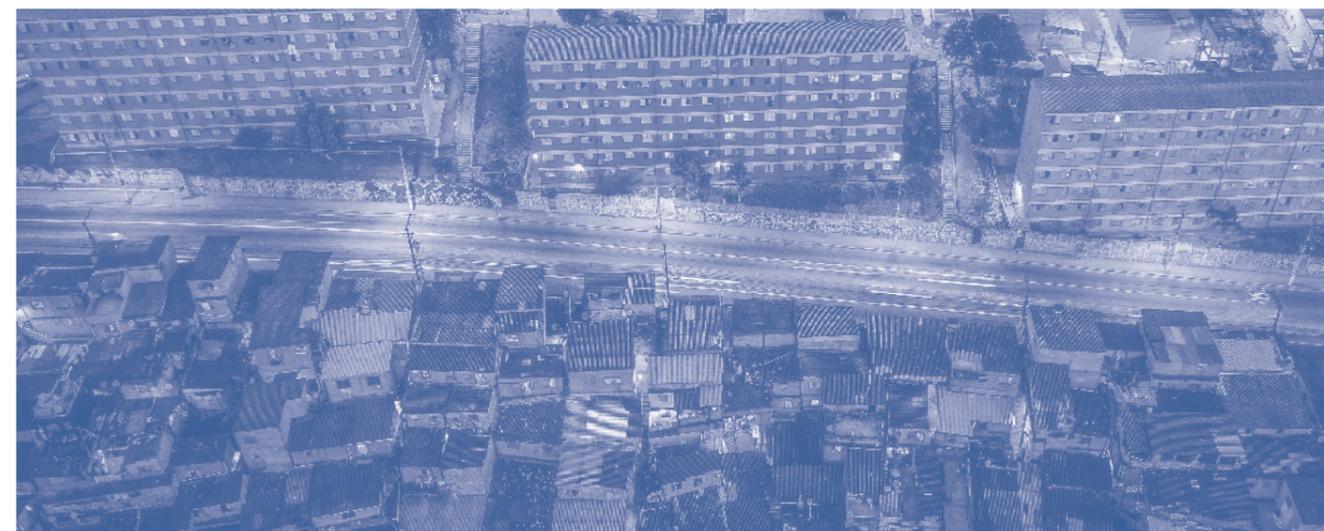
além das Diretrizes Internacionais para Planejamento Urbano e Territorial⁷, o Marco de Sendai e o Acordo de Paris, todos de 2015. Ela se fundamenta também na Declaração Universal dos Direitos Humanos, nos tratados internacionais de direitos humanos, na Declaração do Milênio e nos resultados da Cúpula Mundial de 2005. Baseia-se, ainda, em instrumentos como a Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, e tem clara intenção de ampliar a natureza do conceito de desenvolvimento urbano condizente com os pressupostos desses documentos corroborados.

⁷ Documento com orientações sobre o desenvolvimento de políticas adequadas e abrangentes que levem em consideração os vínculos entre o planejamento urbano e territorial e áreas como o desenvolvimento socioeconômico sustentável, o meio ambiente e a governança.

AGENDA 21, UM TRATADO DE COMPROMISSOS AMBIENTAIS

Criada como resultado da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Cnumad), mais conhecida como Rio 92 ou Eco-92, a Agenda 21 é um tratado de compromissos ambientais. Foi elaborada para servir de instrumento de planejamento e execução de modelos de sociedades sustentáveis para contemplar a busca pela proteção ambiental e pela justiça social, sem detrimento da eficiência econômica, buscando assim um novo modelo de desenvolvimento econômico e social para o século XXI.

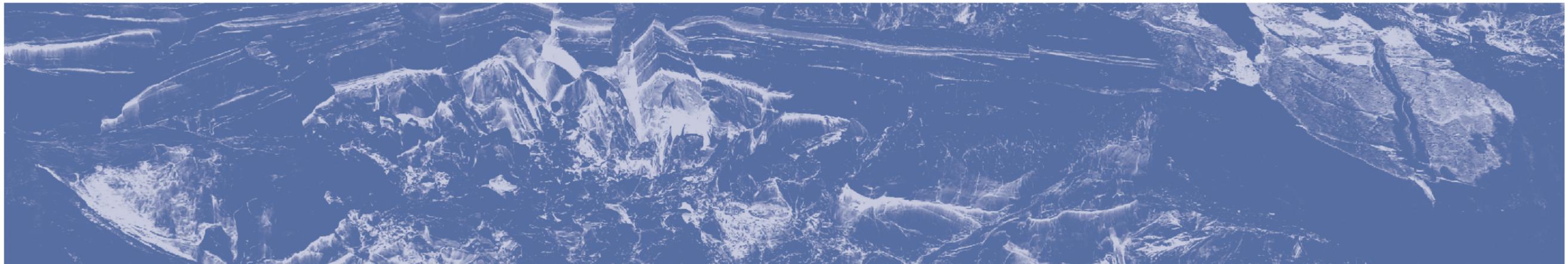
Todos os 179 países participantes da Eco-92 assinaram a Agenda 21. No Brasil, a partir do início da década passada, houve uma série de esforços da União e dos municípios a fim de incorporar as práticas nas políticas de governo e nos planos plurianuais. Entretanto, ainda há pouco avanço e muitos desafios para implementar os parâmetros do tratado na gestão pública brasileira (FONSECA, 2012; BRASIL/MMA, 2019).



ODS 11: OS ASSENTAMENTOS HUMANOS NA AGENDA 2030

O Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 (ODS 11) propõe “tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”. Para tal, a ONU propõe, em síntese, garantir até 2030 o acesso de todos à habitação segura e serviços básicos para a vida urbana, transporte público acessível, seguro, sustentável e a preço acessível para todos; reduzir o impacto ambiental das cidades; reduzir o número de mortes e de afetados por catástrofes naturais; proporcionar acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes; aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e a capacidade para o planejamento e a gestão participativa, integrada e sustentável.

No Brasil, o *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável*, elaborado pelo Grupo de Trabalho da Sociedade Civil para a Agenda 2030 (2019), aponta que as metas do ODS 11 estão longe de ser alcançadas. O estudo destaca, entre outros aspectos, que o saneamento básico não chega à maioria das cidades, a ponto de hoje ser considerado impossível universalizar o acesso ao saneamento até 2030. As políticas nacionais de mobilidade urbana e desenvolvimento urbano integrado, já positivadas pela legislação brasileira, têm sido adiadas constantemente nos últimos anos. Também é apontada a dificuldade de manutenção do patrimônio cultural e da preservação ambiental, que sofre com desmatamentos na Floresta Amazônica e catástrofes como as de Brumadinho e Mariana. Portanto, será imprescindível uma mudança de paradigma nas políticas públicas para o Brasil chegar às metas do ODS 11, ainda que fora do prazo estabelecido pelas Nações Unidas (GTSCA2030, 2019).



REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO CAPÍTULO

- ACSELRAD, H. *A Duração das Cidades: Sustentabilidade e Risco nas Políticas Urbanas*. Rio de Janeiro: DP&A, 2001.
- BALTRUSIS, N.; ANCONA, A. L. “Recuperação ambiental e saúde pública: Programa Guarapiranga”. *Saúde e Sociedade*, v. 15, p. 9-21, 2006.
- BARROS, A. M. F. B.; CARVALHO, C. S.; MONTANDON, D. T. “O Estatuto da Cidade comentado”. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010, p. 91-120.
- BEYOND 2015. “Timeline of the post-2015 process”. 2016. Disponível em: <https://www.unsd-glearn.org/wp-content/uploads/2019/07/Course-syllabus_.pdf>
- BONDUKI, N. G.; KOURY, A. P. “Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana”. *Arquitextos* nº 120.02, ano 10, maio 2010. Disponível em <<https://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arquitextos/10.120/3432>>. Acesso em: 7 mai. 2020.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- _____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 16.509, 2 set. 1981.
- _____. Lei Federal nº 7.804, de 18 de julho de 1989. Altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, a Lei nº 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, a Lei nº 6.803, de 2 de julho de 1980, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 12.026, 20 jul. 1989.
- _____. Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 15 fev. 2000.
- _____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 11 jul. 2001.
- _____. Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 6, 11 jul. 2002.
- _____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 2, 12 jan. 2015.
- _____. Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as Leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrópole), e nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 3, 20 jun. 2018.
- _____. MMA (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE). “Agenda 21 Global”. 2019. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/agenda-21-global/>>. Acesso em: 15 set. 2019.
- CHOPRA, M.; MASON, E. “Millennium Development Goals: background”. *Archives of Disease in Childhood*, v. 100, nº 1, S2-S4, 2015. Disponível em: <https://adc.bmj.com/content/100/Suppl_1/S2>. Acesso em: 7 mai. 2020.
- COONROD, J. “MDGs to SDGs: Top 10 Differences”. 2014. Disponível em: <<https://advocacy.thp.org/2014/08/08/mdgs-to-sdgs/>>. Acesso em: 7 mai. 2020.
- FONSECA, I. F. “Rio+20, Agenda 21 e pactos globais para a sustentabilidade: mais do mesmo?”. In: *Desafios do Desenvolvimento*, Curitiba, p. 59 – 59, 1 jun. 2012.
- TORRES, H. G. *População e meio ambiente urbano: breve discussão conceitual*. Trabalho apresentado ao XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, 1998. Disponível em: <<http://www.abep.org.br/publicacoes/index.php/anais/article/view/903/868>>. Acesso em: 13 mai. 2020.
- GTSCA2030 (GRUPO DE TRABALHO DA SOCIEDADE CIVIL PARA A AGENDA 2013). *III Relatório Luz da Sociedade Civil da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável – Brasil*. São Paulo: GTSCA2030, 2019.

- HARVEY, D. *Espaços de Esperança*. São Paulo: Loyola, 2004.
- _____. “O direito à cidade”. In: *Lutas Sociais*, São Paulo, n. 29, pp.73-89, 2012.
- IAB-SP (INSTITUTO DE ARQUITETOS DO BRASIL – DEPARTAMENTO DE SÃO PAULO). “5 Anos do Plano Diretor da Cidade de São Paulo”. São Paulo: IAB-SP, 2019. Disponível em: <http://www.iabsp.org.br/pde_5anos.pdf>. Acesso em: 6 set. 2019
- LEFEBVRE, H. *O Direito à Cidade*. São Paulo: Centauro, 2001.
- MARCUSE, P. “Spatial justice: derivative but causal of social injustice”. In: *Justice Spatiale*, n° 1, set. 2009, p 1-6. Disponível em: <<https://www.jssj.org/wp-content/uploads/2012/12/JSSJ1-4en2.pdf>>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- MARICATO, E. “Urbanismo na periferia do mundo globalizado: metrópoles brasileiras”. *São Paulo em Perspectiva*, v. 14, n° 4, out./dez. 2000, p. 21-33. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392000000400004&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12 mai. 2020.
- _____. “O estatuto da cidade periférica”. In: CARVALHO, C.S.; ROSSBACH, A. *O Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades – Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.
- MARTINE, G, CAMARANO, A. A.; NEUPERT, R.; BELTRÃO, K. “A urbanização no Brasil: retrospectiva, componentes e perspectiva”. In: *Encontro Nacional de Estudos Populacionais*, 6. Olinda, PE, out. 1988. Anais. São Paulo: ABEP, 1988. v. 2, p.16-65.
- MARTINS, M.L.R. “Meio Ambiente Urbano – uma Construção Interdisciplinar. *Anais do 20º Congresso Brasileiro de Direito Ambiental do Instituto O Direito por um Planeta Verde*, São Paulo: Fundação Mokiti Okada, 2015.
- ONU (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS). *Declaração do Milênio das Nações Unidas*. Lisboa: UNIC, 2000.
- _____. *Realizing the Future We Want for All*. Nova York: ONU, 2012.
- _____. *Transformando Nosso Mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: ONU, 2015.
- SAULE JÚNIOR, N.; UZZO, K. “A Trajetória da Reforma Urbana no Brasil”. In: SUGRANYES, A.; MATHIVEL, C. *Cidades para Todos: Propostas e Experiências pelo Direito À Cidade*. 1. ed. Santiago: Chile – Habitat International Coalition, v. 1, 2010. p. 257-271.
- SERRAN, J. R. *O IAB e a Política Habitacional (1954-1975)*. São Paulo: Schema Ed., 1976.
- SOARES, L. E. *Meu Casaco de General*. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

LEGISLAÇÃO NACIONAL SOBRE DESENVOLVIMENTO URBANO



RESUMO DO CAPÍTULO

A partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a ter maior autonomia na gestão territorial e o planejamento urbano foi reconhecido como um direito coletivo.

A legislação brasileira é referência mundial em planejamento urbano.

A Constituição Federal de 1988 instituiu um capítulo específico sobre a política urbana, estabelecendo que sua execução deve ser de responsabilidade do poder público municipal e o plano diretor o instrumento básico e obrigatório dessa política para cidades com mais de 20 mil habitantes.

O Estatuto da Cidade, de 2001, trouxe novidades para a política urbana, possibilitando a

modernização da gestão municipal com instrumentos inovadores que consolidam a função social da propriedade como princípio norteador e com a descentralização da gestão.

Para a elaboração do Plano Urbano Integrado (leia mais no capítulo *Metodologia de elaboração do Plano Urbano Integrado*, na página 54), são relevantes a leitura clara do território que possibilita agregar as agendas e o ato de combinar políticas setoriais e de desenvolvimento local e econômico.

As normas federais servem para nortear as ações de planejamento urbano, ao passo que as leis municipais, que devem ser simplificadas, objetivas e de fácil compreensão, servem para selecionar instrumentos necessários para as políticas urbanas.

LEGISLAÇÃO	BREVE DESCRIÇÃO	FRAGMENTO
Constituição Federal de 1988	Cria a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Estabelece a obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes.	Art. 182, §§ 1º; 2º; 3º; e 4º, incisos I, II e III; Art. 183, §§ 1º; 2º; e 3º.
Lei Federal nº 6.766/1979	Estabelece regras para o parcelamento do solo urbano, por meio de duas modalidades: • Loteamento (subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação com abertura de novas vias de circulação e de logradouros públicos ou prolongamento, modificação e ampliação das vias existentes); e • Desmembramento (subdivisão de gleba em lotes destinados a edificação com aproveitamento do sistema viário existente, desde que não implique a abertura de novas vias e logradouros públicos nem o prolongamento, modificação ou ampliação dos já existentes).	Art. 2º, § 4º; Art. 3º; Art. 4º, inciso I; Art. 8º; Art. 12, § 3º; Art. 13, incisos I, II e III; parágrafo único; Art. 15, parágrafo único.
Lei Federal nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, sobre o Sistema Nacional de Meio Ambiente e cria o Conselho Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.	Art. 2º, incisos I e V; Art. 9º, incisos II, IV, VI e XIII.
Lei Federal nº 9.985/2000	Regulamenta o capítulo sobre o Meio Ambiente da Constituição Federal, instituindo o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza.	Art. 27, §§ 1º, 2º e 3º; Art. 28, parágrafo único.

LEGISLAÇÃO	BREVE DESCRIÇÃO	FRAGMENTO
Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)	Regulamenta o capítulo sobre política urbana da Constituição Federal e estabelece entre seus princípios básicos o planejamento participativo e a função social da propriedade.	Art. 2º, incisos II e IV; Art. 3º, inciso V; Art. 4º, incisos I; II; III, alíneas a, b e c; e V, alíneas a e s; Art. 5º, § 1º, inciso I; Art. 25, §§ 1º e 2º; Art. 26; Art. 28, §§ 1º, 2º e 3º; Art. 29; Art. 30, incisos I, II e III; Art. 31; Art. 32; Art. 35, incisos I, II e III; §§ 1º e 2º; Art. 40; Art. 41; Art. 42; Art. 43; Art. 46, § 1º; Art. 50.
Decreto Federal nº 4.297/2002	Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências.	Art. 2º; Art. 3º; Art. 6-A, incisos I, II, III e IV; §§ 1º, 2º e 3º; Art. 13-A; Art. 13-B; Art. 14.
Lei Federal nº 11.124/2005	Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS.	Art. 11, incisos de I a VII; § 2º.
Lei Federal nº 11.445/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.	Art. 17.
Lei Federal nº 11.481/2007	Prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União.	Art. 7º, § 2º.

LEGISLAÇÃO	BREVE DESCRIÇÃO	FRAGMENTO
Lei Federal nº 11.952/2009	Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal.	
Lei Federal nº 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.	Art. 18; Art. 19
Lei Complementar nº 140/2011	Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Art. 8º, inciso III; Art. 18, inciso I; Art. 24, incisos de I a XI; e §§ 1º ao 5º.
Lei Federal nº 12.608/2012	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec) e autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres.	Art. 23; Art. 26; Art. 27.
Lei Federal nº 12.651/2012	Institui o Código Florestal e dispõe sobre a proteção da vegetação nativa.	Art. 3º, inciso XX; Art. 19.
Lei Federal nº 13.089/2015	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.	Art. 18, § 1º; Art. 93.
Lei Federal nº 13.465/2017	Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União.	Art. 18, § 1º; Art. 93.
Lei Federal nº 13.683/2018	Altera o Estatuto da Metrôpole e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana.	Art. 1º;
Decreto Federal nº 9.810/2019	Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional	Art. 2º; Art. 3º; Art. 4º; Art. 12.

Contudo, as leis municipais devem ser simplificadas, objetivas e de fácil compreensão. Os planejadores devem selecionar instrumentos que serão efetivamente utilizados no planejamento urbano, bem como regulamentar de maneira clara as normas que possibilitarão o melhor planejamento da cidade.

Enquanto as leis municipais estão atreladas ao planejamento das cidades, incluindo particularidades da gestão do território

específico, as leis federais servem para dar as balizas às leis locais.

Uma compilação dos artigos e incisos de cada uma das leis e decretos elencados acima encontra-se no Anexo deste guia. A legislação aqui apresentada traz os decretos e leis aprovados até novembro de 2019. Ao pesquisar o assunto, é importante sempre conferir se a lei ou decreto não sofreu nenhuma alteração ou se novos marcos legais foram aprovados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO CAPÍTULO

- BRASIL. Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 19.457, 20 dez. 1979.
- _____. Lei Federal nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 16.509, 2 set. 1981.
- _____. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: *Diário Oficial da União*, 5 out. 1988.
- _____. Lei Federal nº 9.985 de 18 de julho de 2000. Regulamenta o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, 19 jul. 2000.
- _____. Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 11 jul. 2001.
- _____. Decreto Federal nº 4.297, de 10 de julho de 2002. Regulamenta o art. 9º, inciso II, da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, estabelecendo critérios para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil (ZEE), e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 6, 11 jul. 2002.
- _____. Lei Federal nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 17 jun. 2005.
- _____. Lei Federal nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as leis nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 8 jan. 2007.

_____. Lei Federal nº 11.481, de 31 de maio de 2007. Dá nova redação a dispositivos das leis nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 11.124, de 16 de junho de 2005, nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, e dos decretos-leis nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, nº 271, de 28 de fevereiro de 1967, nº 1.876, de 15 de julho de 1981, e nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987; prevê medidas voltadas à regularização fundiária de interesse social em imóveis da União; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 8 jan. 2007.

_____. Lei Federal nº 11.952 de 25 de junho de 2009. Dispõe sobre a regularização fundiária das ocupações incidentes em terras situadas em áreas da União, no âmbito da Amazônia Legal; altera as leis nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 26 jun. 2009.

_____. Lei Federal nº 12.305 de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos; altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 2, 3 ago. 2010.

_____. Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011. Fixa normas, nos termos dos incisos III, VI e VII do caput e do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 9 dez. 2011.

_____. Lei Federal nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos decretos-leis nº 3.326, de 3 de junho de 1941, e nº 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e das leis nº 5.917, de 10 de setembro de 1973, e nº 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 4 jan. 2012.

_____. Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC); dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (Sinpdec) e sobre o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (Conpdec); autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as leis nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.239, de 4 de outubro de 1991, e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 11 abr. 2012.

_____. Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as leis nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, nº 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as leis nº 4.771, de 15 de setembro de 1965, e nº 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 28 maio 2012.

_____. Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrôpole, altera

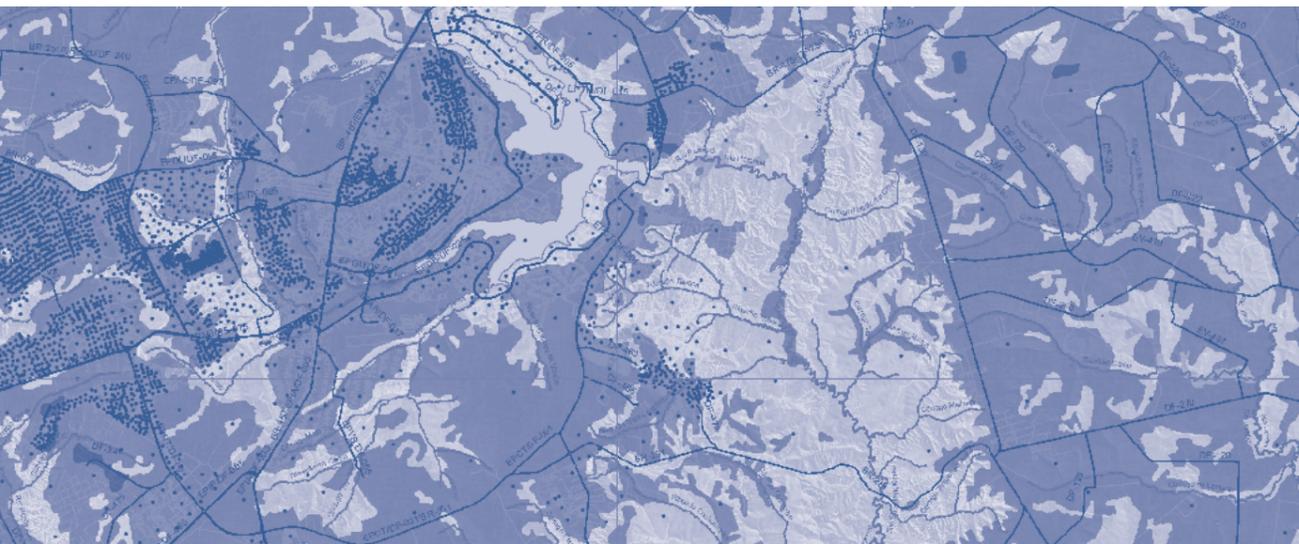
a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 2, 12 jan. 2015.

_____. Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal; institui mecanismos para aprimorar a eficiência dos procedimentos de alienação de imóveis da União; altera as leis nº 8.629, de 25 de fevereiro de 1993, nº 13.001, de 20 de junho de 2014, nº 11.952, de 25 de junho de 2009, nº 13.340, de 28 de setembro de 2016, nº 8.666, de 21 de junho de 1993, nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, nº 12.512, de 14 de outubro de 2011, nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil), nº 13.105, de 16 de março de 2015 (Código de Processo Civil), nº 11.977, de 7 de julho de 2009, nº 9.514, de 20 de novembro de 1997, nº 11.124, de 16 de junho de 2005, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nº 12.651, de 25 de maio de 2012, nº 13.240, de 30 de dezembro de 2015, nº 9.636, de 15 de maio de 1998, nº 8.036, de 11 de maio de 1990, nº 13.139, de 26 de junho de 2015, nº 11.483, de 31 de maio de 2007, e nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, a Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, e os decretos-leis nº 2.398, de 21 de dezembro de 1987, nº 1.876, de 15 de julho de 1981, nº 9.760, de 5 de setembro de 1946, e nº 3.365, de 21 de junho de 1941; revoga dispositivos da Lei Complementar nº 76, de 6 de julho de 1993, e da Lei nº 13.347, de 10 de outubro de 2016; e dá outras providências. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 1, 12 jul. 2017.

_____. Lei Federal nº 13.683, de 19 de junho de 2018. Altera as leis nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015 (Estatuto da Metrôpole), e nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012, que institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 3, 20 jun. 2018.

_____. Decreto Federal nº 9.810/2019. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília: *Diário Oficial da União*, p. 6, 30 maio 2019.

METODOLOGIA DE ELABORAÇÃO DO PLANO URBANO INTEGRADO



RESUMO DO CAPÍTULO

O Planejamento Urbano Integrado é concebido como resultado da concertação das políticas de planejamento territorial existentes, tendo o Plano Diretor Municipal como seu principal instrumento, agregado aos planos setoriais e, quando for o caso, ao Plano Metropolitan e demais leis incidentes.

A participação social é premissa do Planejamento Urbano Integrado, deve ser entendida como um método contínuo de gestão pública e pressupõe processo de discussão e de pactuação entre os diferentes atores que vivem a cidade e usufruem, de forma desigual, das estruturas e serviços por ela oferecidos.

A participação social é realizada por meio da

concessão de leitura e interpretação das diferentes visões sobre o território e seus problemas, bem como pelo engajamento de diferentes habitantes do município na elaboração de propostas efetivas para o desenvolvimento urbano.

São princípios metodológicos do Plano Urbano Integrado: construção de processo participativo; implementação de mecanismos ágeis de comunicação e difusão do conhecimento produzido; leitura do território para a construção de um diagnóstico; avaliação estratégica; produção de um prognóstico; gestão integrada e multissetorial; implementação de mecanismos de monitoramento; e gestão estratégica do plano.

Os temas básicos que devem estar presentes

no Plano Urbano Integrado são: infraestrutura urbana; habitação e uso do solo; mobilidade e acessibilidade; equipamentos sociais para todos; economia urbana; mudança climática e resiliência; e estrutura de serviços públicos municipais.

As etapas do Plano Urbano Integrado devem ser: preparação e levantamento de dados; diagnóstico; visão de futuro e cenários; construção de propostas e implementação; aprovação, monitoramento e avaliação; definição de diretrizes estratégicas; organização da gestão; e mobilização e engajamento dos atores.

Os Sistemas de Informação Geográfica (SIG) permitem a integração espaço-temporal dos dados municipais, sendo, portanto, uma das principais ferramentas para análise integrada do território.

PREMISSAS, O COMEÇO DE TUDO

Neste capítulo, são apresentadas as condições necessárias para a elaboração do Plano Urbano Integrado. O conteúdo aqui descrito poderá ser adaptado à realidade de cada município, sempre levando em consideração o exigido na legislação nos três níveis: federal, estadual e municipal. O processo de elaboração do plano deve contar, sempre que possível, com o uso de novas tecnologias e técnicas de gestão compatíveis com os objetivos do planejamento integrado.

A construção da metodologia proposta está referenciada nas seguintes premissas:

- Construção de um amplo processo participativo;
- Implementação de mecanismos ágeis de comunicação e difusão do conhecimento produzido;
- Leitura do território com vistas à construção de um diagnóstico;
- Definição das diretrizes do plano com base

- numa avaliação estratégica (recursos e capacidades);
- Produção de um prognóstico amparado nos princípios e diretrizes estabelecidos;
- Gestão integrada e multissetorial;
- Implementação de mecanismos de monitoramento e gestão estratégica do plano.

A partir dessas considerações, compreende-se o processo de planejamento urbano integrado como resultado da concertação das políticas de planejamento territorial existentes, tendo o Plano Diretor Municipal como seu principal instrumento, agregado aos planos setoriais e, quando for o caso, ao Plano Metropolitan e demais legislações diretamente incidentes que definam padrões de uso e ocupação do solo na área em análise.

A seguir, são apresentados o princípio metodológico orientador, o conteúdo mínimo proposto e as etapas para elaboração do Plano Urbano Integrado.

A CIDADE EM PERSPECTIVA

integração na gestão pública municipal

Integrar as diferentes áreas de atuação da gestão pública municipal, analisando as relações de interdependência entre elas, é fundamental para a elaboração de um Plano Urbano Integrado. Confira alguns setores essenciais nesse processo e os principais exemplos relacionados.

Infraestrutura Urbana

A implantação de serviços públicos a partir da análise das relações que eles têm entre si qualifica o território. Exemplos: transportes, trabalho e renda, saneamento básico e gestão integrada de resíduos sólidos.

Mobilidade e Acessibilidade

Acesso à cidade como direito fundamental: o planejamento da mobilidade urbana e da acessibilidade local fortalece a democratização do território e abre espaço para oferecer moradia e equipamentos públicos próximos a locais de trabalho. Exemplo: Plano Municipal de Trânsito e Transporte.

Habitação e Uso do Solo

Os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade trazem ganhos para a gestão de funções essenciais nessas duas áreas. Permitem ainda ampliar a oferta de moradia, a melhoria da qualidade de vida e a redução da pobreza. Exemplos: Plano Local de Habitação de Interesse Social e Zoneamento Urbano.

Equipamentos Sociais e Comunitários

A infraestrutura também pode dar suporte à elaboração de políticas locais. Ainda, pode ampliar a qualidade e a capacidade do atendimento em áreas como cultura, lazer e esportes. Exemplo: Centro de Referência da Assistência Psicológica e Social e centros culturais.

Economia Urbana

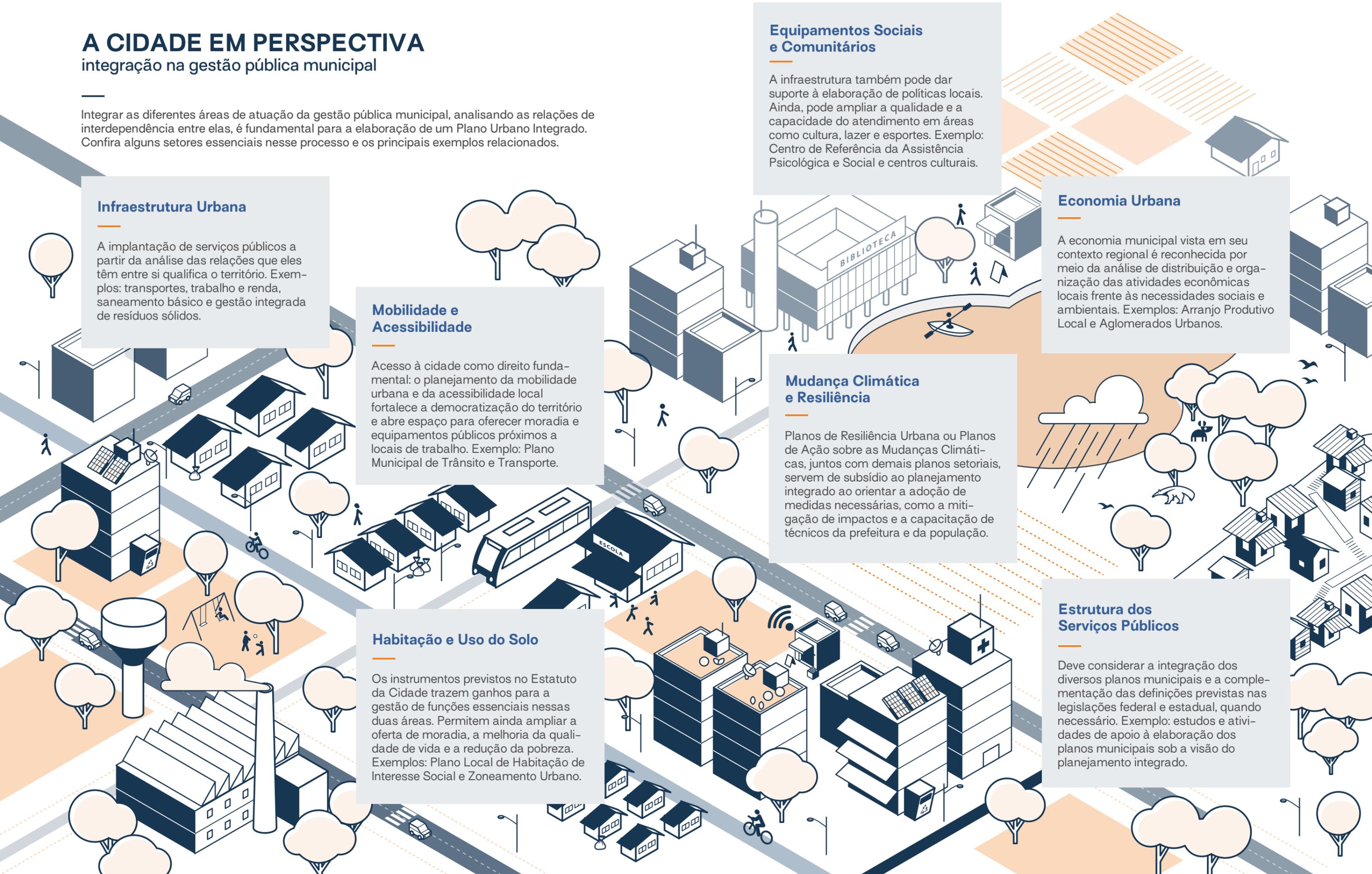
A economia municipal vista em seu contexto regional é reconhecida por meio da análise de distribuição e organização das atividades econômicas locais frente às necessidades sociais e ambientais. Exemplos: Arranjo Produtivo Local e Aglomerados Urbanos.

Mudança Climática e Resiliência

Planos de Resiliência Urbana ou Planos de Ação sobre as Mudanças Climáticas, juntos com demais planos setoriais, servem de subsídio ao planejamento integrado ao orientar a adoção de medidas necessárias, como a mitigação de impactos e a capacitação de técnicos da prefeitura e da população.

Estrutura dos Serviços Públicos

Deve considerar a integração dos diversos planos municipais e a complementação das definições previstas nas legislações federal e estadual, quando necessário. Exemplo: estudos e atividades de apoio à elaboração dos planos municipais sob a visão do planejamento integrado.



PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A participação social no processo de planejamento é condição fundamental para o êxito do planejamento integrado. A construção e a consolidação de uma agenda para o desenvolvimento urbano sustentável prescindem de um amplo processo de discussão e de pactuação entre os diferentes atores que vivem o cotidiano da cidade e que usufruem, de forma bastante desigual, das estruturas e serviços por ela oferecidos, tendo, portanto, leituras e demandas distintas sobre o território.

As relações estabelecidas no território são marcadas por questões de natureza econômica e cultural. No Brasil, o cotidiano das cidades é marcado por um processo de desigualdade social, pelo machismo e pelo racismo, o que faz homens, mulheres e negros vivenciarem o cotidiano das cidades de forma desigual. Nos modelos tradicionais de planejamento, de debates e de busca de soluções, intensificam-se os processos de

exclusão social e se precarizam as dinâmicas de ocupação do espaço.

Para além dos compromissos com os princípios democráticos e com o atendimento aos princípios legais, os processos participativos conferem maior legitimidade ao planejamento territorial porque possibilitam uma leitura mais assertiva do território e promovem o engajamento da sociedade com os compromissos e as estratégias adotadas.

Ao dar voz aos diferentes segmentos sociais, é possível identificar demandas específicas de acessibilidade e de equipamentos necessários e serviços públicos, considerando as peculiaridades de cada grupo, que dificilmente podem ser captadas apenas pelo viés técnico.

Para a implementação de um processo participativo, é importante que a gestão pública se organize para ler e interpretar as diferentes

visões sobre o território e seus problemas, bem como para potencializar o comprometimento do município com a elaboração de propostas efetivas para o desenvolvimento urbano. Isso não pode ser feito sem um processo de mobilização interna e de articulação dos diferentes setores e órgãos públicos.

A efetiva participação da população deve ser construída com base na transparência e

na capacitação da sociedade civil com conteúdos que qualifiquem a sua compreensão dos temas a serem debatidos, assegurando melhor capacidade de formulação. A experiência local nos conselhos representativos e a participação em audiências públicas e na construção de políticas setoriais também devem ser consideradas nesse processo.

É fundamental observar

também que a participação social está prevista na legislação e cumpre determinados ritos legais, cujas obrigações referendam o engajamento como uma das características do direito à cidade. No entanto, para além das obrigações legais, a participação social deve ser vista como inerente ao processo de planejamento, presente em todas as etapas e prevendo ações que detalhadas ao longo deste guia.

CONTEÚDO BÁSICO DO PLANO

Os temas relacionados à preservação ambiental e à inclusão social deverão ser tratados de forma transversal, ou seja, a discussão e a proposição de soluções apontadas no Plano Urbano Integrado deverão responder às seguintes questões prioritariamente:

- Esta proposta é adequada ambientalmente?
- Esta proposta promove inclusão social?

A seguir, apresenta-se uma lista com temas básicos a serem abordados na elaboração de um Plano Urbano Integrado:

• **INFRAESTRUTURA URBANA.** Otimização dos diversos modos de transporte público, soluções de saneamento, abastecimento

de água, coleta de esgoto, comunicação, iluminação, manutenção de espaços públicos, parques e áreas verdes, vias públicas, soluções para destinação de resíduos sólidos e orgânicos, ou seja, toda a estrutura de serviços ou obras públicas que fazem parte de um ambiente urbano e que consolidam e qualificam o território. Nesse caso, deverão ser considerados, dentre outros que serão citados mais adiante, o Plano Municipal de Saneamento Básico/Ambiental e o Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos, ambos previstos na legislação nacional;

• **HABITAÇÃO E USO DO SOLO.** Habitação é função estruturante do território e os instrumentos de uso e ocupação do solo presen-

Foto: Fabio Arantes/ Secom/ PMSp





tes no Estatuto da Cidade podem potencializar sua oferta e melhorar a qualidade de vida da população, produzindo efeitos diretos na redução da pobreza. O Estatuto da Cidade prevê diversos instrumentos convergentes com os princípios da justa distribuição da renda produzida pela valorização da terra urbana decorrente de parcelamento do solo e da garantia da socialização da propriedade urbana. Não se pode esquecer que existe legislação para a elaboração do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), fortemente conectado ao Plano Diretor por conta, especialmente, da definição de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis). Esta importante ferramenta,

também prevista no Estatuto da Cidade, estabelece a garantia de terra para a produção de habitação de interesse social ou para a regularização fundiária de assentamentos precários;

• **MOBILIDADE E ACESSIBILIDADE.** A mobilidade urbana, associada à oferta de habitação e serviços, possibilita um planejamento eficiente e democrático do território. A articulação de áreas de habitação de alta densidade com transporte de qualidade e acessibilidade urbana – que acaba reduzindo as distâncias e o tempo para percorrê-las – resulta numa função circular que agrega novas formas de organizar o espaço urbano, com moradias próximas a locais de trabalho e oferta de

serviços, equipamentos públicos e infraestrutura. Essa preocupação bastante atual no conceito de comodidade e compatibilidade de usos e ocupação do solo eleva os níveis de sustentabilidade no território, sendo compreendida como eficiente atividade de planejamento e monitoramento do uso do espaço urbano para que se atinja a resiliência em termos socioambientais. Assim como no caso da habitação, existe uma legislação sobre a elaboração do Plano Local de Mobilidade Urbana, que deverá ser incorporado e até mesmo revisto, especialmente no caso de definição de setores de adensamento ou novas áreas de ocupação urbana;

• **EQUIPAMENTOS SOCIAIS**

E COMUNITÁRIOS PARA TODOS. A socialização da oferta de serviços públicos, traduzida em equipamentos sociais e comunitários para a população, é determinante para a estruturação das políticas de educação, saúde, cultura, esporte, lazer, assistência social, segurança e meio ambiente, que também conferem mais qualidade ao território, pois dão suporte aos investimentos públicos de atendimento direto às demandas do cidadão. Observe-se ainda que, associando-se habitação, mobilidade, infraestrutura e equipamentos sociais e comunitários com a articulação entre gestão e regulação urbana, mais a aplicação adequada de recursos públicos, chega-se mais próximo do formato

de desenvolvimento urbano sustentável e integrado.

• **ECONOMIA URBANA.** A análise do papel econômico do município na região em que está inserido e no território nacional, bem como de sua contribuição para a economia local e regional, é fundamental para a elaboração de um plano de desenvolvimento sustentável para o município. O desenvolvimento econômico sustentável privilegia o social e o ambiental, cruzando essas duas variáveis com o aspecto econômico, que deve trazer em suas diretrizes a mitigação dos impactos e as contrapartidas adequadas à sustentação da matriz socioambiental, além de estar condizente com os desafios atuais, conforme a realidade

de cada município. A economia urbana permite, por meio do uso de ferramentas econômicas, analisar a distribuição e a organização das atividades econômicas dentro do território, as relações que se estabelecem a partir dela e seu impacto no cotidiano da cidade, sendo um importante fator de indução de desenvolvimento econômico e sustentável.

• **MUDANÇA CLIMÁTICA E RESILIÊNCIA.** São diversas as ações no território que decorrem desses dois temas, os quais são fortemente interligados: a capacidade de se adaptar às variáveis climáticas e a resiliência dos ecossistemas humanos aos desafios da resposta negativa da natureza aos efeitos

inexoráveis da urbanização. Os efeitos das mudanças climáticas no território, especialmente nos municípios costeiros, induzem os planejamentos de médio e de longo prazo a repensar o desenho da ocupação das cidades e a buscar ações de resiliência de curtíssimo prazo. Assim, é urgente trabalhar um desenho urbano adaptável a essas cidades que colabore para traçar um futuro sustentável para elas. São vários os municípios que hoje têm um Plano de Resiliência Urbana ou um Plano de Ação sobre as Mudanças Climáticas, ainda que não estejam previstos em lei. Havendo tais planos, eles deverão ser considerados na elaboração do Plano Urbano Integrado.

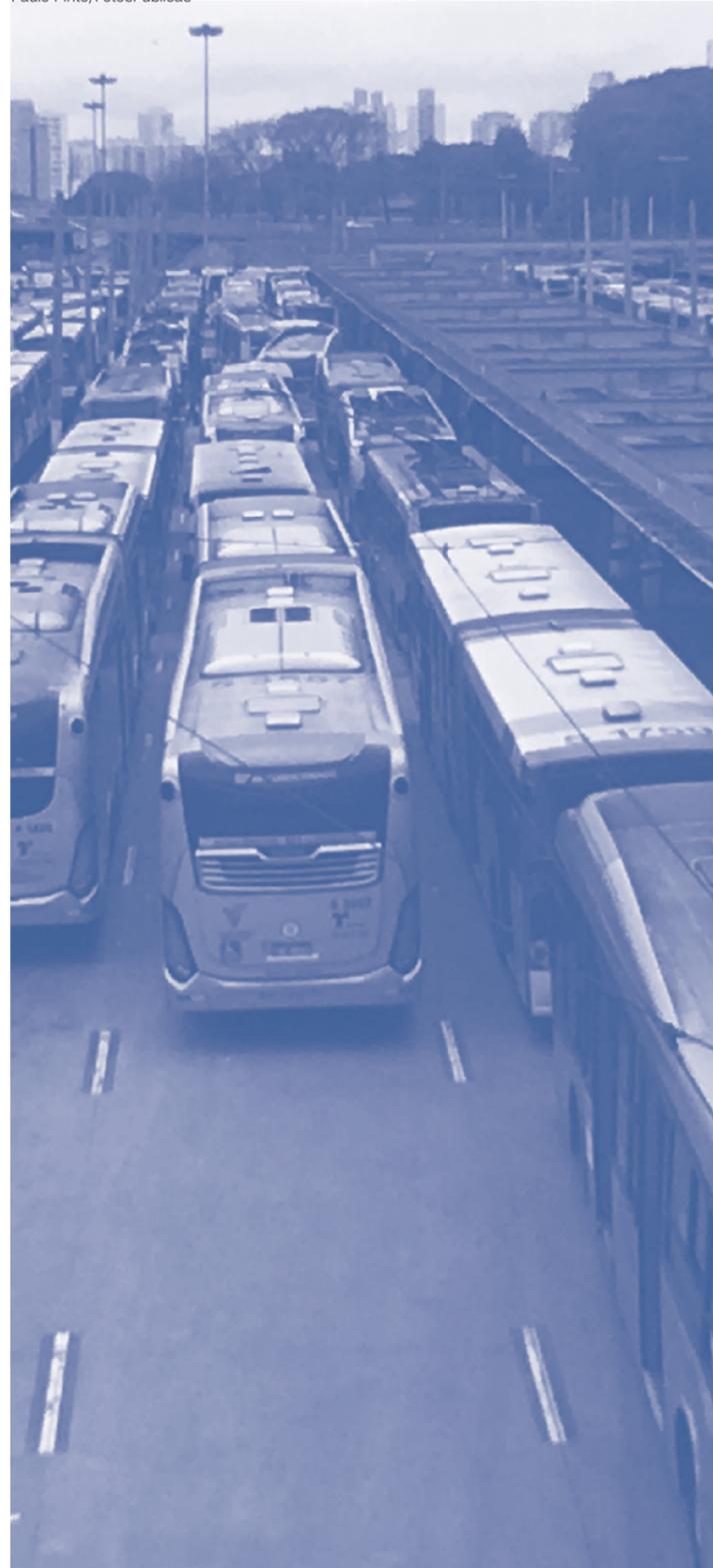
• **ESTRUTURA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS**

MUNICIPAIS. Tendo em vista que legislará sobre assuntos de interesse local, o município deverá suplementar as legislações federal e estadual no que for de sua competência, instituindo e arrecadando os tributos de sua alçada, por exemplo. Cabe ao município criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual, organizando e prestando, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluindo:

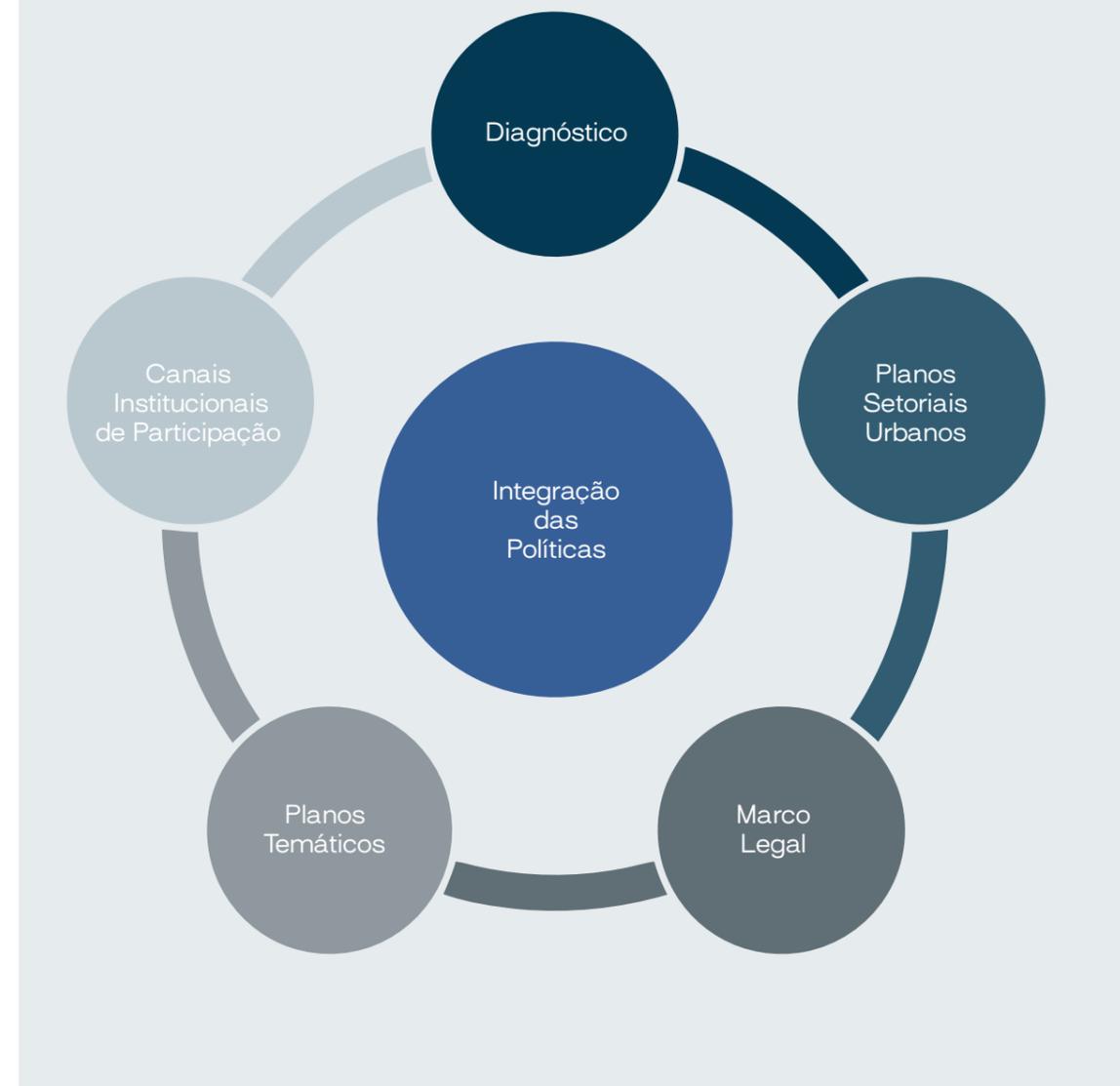
- Transporte coletivo, mobilidade e acessibilidade;
- Saneamento básico: manejo de resíduos sólidos, drenagem, coleta e tratamento de esgoto;
- Gestão da saúde, conforme preconizado pelo Sistema Único de Saúde (SUS);
- Educação infantil; e
- Assistência social.

Ressalte-se que todos esses serviços têm planos próprios, que deverão estar articulados conforme sugerido na página 63

Paulo Pinto/FotosPublicas



INTEGRAÇÃO DAS POLÍTICAS



ETAPAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO URBANO INTEGRADO

Recomenda-se que a gestão municipal cumpra as seguintes etapas metodológicas

na elaboração do Plano Urbano Integrado, conforme o fluxograma a seguir.

ETAPAS PARA A ELABORAÇÃO DO PLANO URBANO INTEGRADO



PREPARAÇÃO E ORGANIZAÇÃO INTERNA

Para a elaboração de um Plano Urbano Integrado são necessários alguns procedimentos internos, conforme listado abaixo. Faz-se necessário avaliar as formas de implantação do processo de elaboração e discussão do planejamento integrado, de modo a garantir:

- **Levantamento de dados, documentos, legislações, mapas, planos setoriais vigentes e processos de planejamento anteriores**, com classificação dos documentos, cadastramento e fichamento do conjunto de leis, de forma a fazer a compatibilização dos seus objetivos e diretrizes com o processo do planejamento;
- **Definição do público-alvo** (interno e externo), com especial caracterização do público interno em razão da estrutura do serviço público e da articulação com as atribuições de cada órgão e sua competência técnica, visando a obtenção de toda informação atualizada existente;
- **Identificação dos atores sociais**, considerando sua área de atuação (temática ou regional), capacidade de mobilização e envolvimento com os temas em discussão, com mapeamento das lideranças, formadores de opinião, organizações sociais e entidades civis. Procurar as secretarias de governo, ação social, habitação, das cidades e os conselhos municipais existentes, tais como saúde, educação, cultura e cidades, entre outros, para ter acesso à listagem com os nomes de cidadãos que exercem função de relevância perante o município e são identificados como formadores de opinião e lideranças. No caso de associações de moradores e de entidades sem fins lucrativos, sugere-se realizar o mesmo procedimento, facilitando o processo e enriquecendo o mapeamento;
- **Definição da estratégia de mobilização**. É importante definir o tipo de abordagem para a construção da participação popular, apontada pelo mapeamento do perfil de atores sociais e lideranças locais no município,

além de adotar ações de mobilização em todo o território, garantindo acesso de toda a população ao processo participativo.

- **Definição da construção do processo participativo**. Por meio da observação do perfil social e da seleção de uma estratégia de participação popular, é importante definir o tipo de metodologia que possa melhor se adequar ao processo de discussão participativa no município. Nesta etapa, serão realizados todos os esforços de preparação da gestão municipal para a condução do processo de forma clara e transparente. Para isso, sugere-se a formação de um Grupo Gestor do Plano Urbano Integrado, responsável por todas as etapas do processo, incluindo a mobilização interna. Esse grupo deverá ser representado por membros dos diferentes setores da prefeitura que se relacionam com o plano.
- **Formação do Grupo Gestor do Plano Urbano Integrado**, que, na etapa preparatória de construção do processo participativo, tem

como função executar as seguintes ações:

- **Definição da metodologia e da agenda** do processo, incluindo as regras para tomada de decisão. Recomenda-se seguir as regras dos canais institucionais de participação já existentes (fóruns, conselhos etc.), resguardando as atribuições de cada um deles;
- **Preparação da logística** necessária para a realização das atividades participativas: agendamento de espaços físicos, organização de equipamentos e materiais necessários e produção de materiais didáticos;
- **Elaboração de um plano de comunicação** que envolva a mobilização e divulgação dos resultados (*detalhado na página 69*);
- **Integração e análise prévia** de mapeamentos, dados e informações disponíveis sobre o território, bem como planos diretores e setoriais anteriormente elaborados;
- **Produção de base e de gerenciamento de dados** espaciais compilados e processados, com análises estatísticas e produtos tabulares, gráficos e cartográficos.
- **Mobilizar uma equipe técnica própria** ou



especialmente contratada para a formação do grupo gestor, composta por, no mínimo, os seguintes profissionais:

- **Arquiteto urbanista**, especializado em urbanismo, com experiência em elaboração de plano diretor municipal, planos setoriais e leis complementares;
- **Engenheiro civil** com experiência em análise urbana ou elaboração de plano diretor municipal, com especialização em planos setoriais, sobretudo de meio ambiente, infraestrutura urbana, saneamento e resíduos sólidos;
- **Engenheiro ambiental ou biólogo** com participação comprovada em equipe técnica para elaboração ou revisão de plano diretor municipal e planos setoriais, em especial de meio ambiente;
- **Geólogo** com experiência em análise geológica de área urbana, em especial com experiência em elaboração de plano municipal de redução de riscos;
- **Geógrafo** para realizar estudos e diagnósticos para a gestão e ordenamento territorial local e regional;
- Profissional da área de **cartografia e geoprocessamento** para gestão territorial;
- **Advogado** com experiência em direito urbanístico, direito administrativo e técnica legislativa de redação de plano diretor

municipal e leis complementares;

- **Especialista em comunicação e mobilização social**;
 - **Especialista em coleta e análise de dados socioeconômicos**;
 - **Especialista na área tributária** para análise e composição de matriz multissetorial e análise multicritérios de investimentos.
- **Realizar atividades de capacitação** para técnicos, lideranças e comunidade, a fim de aprimorar a capacidade de intervenção dos diferentes atores, garantindo a qualidade do plano a ser elaborado, com os seguintes temas:
- Agenda 21, Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) e os avanços obtidos no monitoramento desses indicadores, a implantação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Nova Agenda Urbana (NAU). Sabe-se que os ODM foram finalizados em 2015, mas é importante medir sua repercussão no município;
 - Temas relativos ao planejamento urbano, sua legislação, seus instrumentos e a análise da sua adequação aos marcos locais;
 - Metodologias de diagnóstico e planejamento participativo;
 - Outras demandas que surgirem durante a fase de preparação.

MOBILIZAÇÃO E COMUNICAÇÃO

O engajamento da sociedade no plano está sujeito aos processos de mobilização, cuja eficácia depende do conhecimento e do reconhecimento da diversidade sociocultural presente nos territórios. Dessa forma, é necessário elaborar e implementar um plano de comunicação que se inicia com a execução de tarefas tais como:

- identificação e mapeamento das organizações sociais existentes no município;
- identificação dos canais de participação social (conselhos, fóruns) já existentes;
- identificação dos meios e canais de comunicação existentes no território;
- identificação de lideranças e agentes comunitários reconhecidos pela comunidade com capacidade de mobilizar outros atores.

Com base nessas informações, deverá ser implantado um Plano de Comunicação e Mobilização adequado, contendo no mínimo os seguintes itens:

- a) **Materiais de divulgação.** Materiais impressos e/ou digitais com informações básicas sobre o processo, cronograma e agenda de atividades. Além de materiais gerais, cada atividade deverá ser amplamente divulgada com no mínimo dez dias de antecedência;
- b) **Canais de difusão de informações.** Utiliza-

ção de canais conectados com a realidade local e segmentados por públicos determinados, com o objetivo de divulgar dados e informações que qualifiquem o processo de participação da comunidade. As mesmas informações deverão ser disponibilizadas ao público para seu compartilhamento, com abordagem e linguagem adequadas, assegurando o comprometimento dos diferentes grupos de interesse. Como exemplo, é possível citar dados e mapas disponíveis em sites com possibilidade de atualizações colaborativas, além de cartilhas impressas distribuídas por formadores de opinião em contextos de aprendizagem e formação;

Recomenda-se a formação de um grupo de acompanhamento da elaboração do Plano de Comunicação e Mobilização, com representantes do poder público e da sociedade civil, de caráter consultivo, que apoie o processo de mobilização e faça a mediação de eventuais conflitos que venham a surgir. Nesse processo, é importante garantir que os diferentes grupos sociais organizados em torno dos temas centrais ao desenvolvimento urbano possam expressar sua percepção sobre o território e as estratégias de enfrentamento dos desafios colocados, bem como garantir espaços de escuta do corpo técnico das diferentes instituições envolvidas, e não apenas a comunidade.

Foto: Arison Jardim/SecomAcre



LEITURA DO TERRITÓRIO: DIAGNÓSTICO

A leitura do território consiste no conteúdo a ser produzido na etapa de elaboração do diagnóstico do território. Trata-se de uma compatibilização de diferentes formas de interpretação das dinâmicas e das relações que se estabelecem entre os diversos sujeitos que

ali habitam, trabalham e se relacionam. Essas dinâmicas se conectam em espaços concretos e são percebidas de formas distintas, de acordo com o lugar que o sujeito ocupa no território, seus interesses, acesso aos serviços e infraestrutura disponíveis e relações sociais.

DIAGRAMA DO DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO



A produção e a disseminação de informações e de dados coletados a partir de critérios técnicos possibilitam interpretações mais precisas da realidade, reveladas durante a escuta participativa, que ocorre a partir da leitura comunitária. É necessário dizer que não se trata de valorizar um saber em detrimento de outro. Quanto maior a capacidade de sistematização e análise dos dados, mais preciso será o diagnóstico.

O diagnóstico técnico será referendado pelo

levantamento de dados secundários sobre o perfil socioeconômico da população e pela atualização das informações referentes à configuração urbana do município – considerando-se suas características geomorfológicas e a configuração de uso e ocupação do território, bem como as infraestruturas existentes: a urbana (infraestruturas viárias, de transporte, de saneamento, equipamentos públicos, tipologias construtivas, situação fundiária) e a socioeconômica (distribuição espacial da

população, da densidade, das atividades produtivas e do emprego).

O processo de coleta de dados se fará a partir da organização dos dados produzidos, obedecendo as seguintes etapas:

a) Organização da base de dados

- Organização dos dados e estudos já realizados;
- Levantamento de Plano Diretor Municipal anterior e dos planos setoriais vigentes;
- Levantamentos e pesquisas de campo;
- Atualização dos mapas existentes;
- Elaboração de um diagnóstico territorial preliminar;
- Organização das planilhas e do banco de dados;
- Indicação e organização de novas informações a serem coletadas, incluindo registros de dados em que figurem os aspectos centrais para o planejamento urbano;
- Levantamento dos marcos regulatórios pertinentes ao Plano Urbano Integrado e das políticas públicas derivadas, especialmente:
 - Lei orgânica municipal;
 - Código de obras;
 - Códigos de posturas;
 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
 - Leis que aprovam conselhos;
 - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Plano Plurianual (PPA) para definição de prioridade na aplicação dos recursos;
 - Códigos ambientais.

Recomenda-se também atenção às legisla-

ções estaduais vigentes e às leis complementares dos planos setoriais, quando houver.

b) Organização do material cartográfico

- Coleta dos mapas temáticos e históricos produzidos ao longo do tempo que deem condições para a construção da análise do histórico da evolução urbana do município;
- Escolha de base adequada para a aplicação dos dados coletados;
- Organização do material coletado com a apresentação espacial dos dados;
- Definição de mapas temáticos com interpretação dos cruzamentos dos dados coletados;
- Elaboração de material gráfico para ser apresentado e compartilhado com a população.

c) Complementação dos materiais levantados

Após uma primeira leitura dos dados já coletados, deverá ser realizada a atualização dos materiais existentes, quando necessário, considerando o surgimento de novas informações ou implementação de novas tecnologias de análise de dados.

d) Elaboração de diagnóstico preliminar

Como resultado das primeiras sistematizações e análises dos dados coletados, será elaborado um diagnóstico preliminar do município, o qual permitirá uma aproximação da realidade e da identificação dos desafios a serem enfrentados.

Tendo a integração das diferentes áreas como



premissa básica do processo, recomenda-se que sejam feitas atividades de apresentação e discussão dos resultados envolvendo os diferentes setores da administração pública, a fim de buscar uma leitura mais precisa da realidade local. Essa medida também pode contribuir de forma significativa para a adesão e o engajamento desses setores no processo como um todo.

Esse procedimento resultará num relatório preliminar cujas principais conclusões deverão ser aferidas durante as atividades para a elaboração do diagnóstico participativo, feito com base na leitura comunitária, no arcabouço legal e na sistematização dos dados já elaborados.

e) Divulgação dos conteúdos sistematizados pelo diagnóstico técnico

- Organização do conteúdo do material a ser apresentado para os diferentes públicos, com recortes territoriais e temáticos adequados a cada um deles;
- Publicação dos resultados de dados e informações relevantes em diferen-

tes mídias, incluindo o site institucional da prefeitura, páginas dos conselhos e boletins informativos de caráter comunitário, reforçando a veiculação de todas as iniciativas;

- Construção de plataformas digitais colaborativas;
- Produção de encartes técnicos e material impresso sobre os conteúdos relacionados, a serem distribuídos nos conselhos, nas associações e nas repartições públicas, que expressem, de forma clara e sintética, a coletânea de material produzido.

f) Preparação da execução do diagnóstico participativo

- Definição da agenda com escolha de datas e horários adequados à ampla participação social e das metodologias a serem adotadas durante a consulta pública sobre o diagnóstico;
- Elaboração de instrumentais de coleta e registro de informações;
- Realização de oficinas para a elaboração de diagnósticos participativos, utilizando

as diversas metodologias adequadas aos objetivos e ao perfil dos participantes, cuja contribuição seja produto dessa discussão.

Esse processo, conforme já apontado, deverá prever a mobilização do corpo técnico das diversas áreas da prefeitura e ações de capacitação dos agentes públicos e da sociedade civil.

g) Sistematização e análise dos dados coletados

- Organização e sistematização dos dados levantados;
- Análise e compatibilização dos dados coletados pelos técnicos no processo participativo;

– Elaboração do diagnóstico participativo.

h) Leitura comunitária

O primeiro passo para a leitura comunitária é a apresentação dos resultados do diagnóstico técnico em oficinas organizadas para esta finalidade, utilizando ferramentas metodológicas que permitam a compreensão dos dados que estão sendo apresentados e possibilitem a sua complementação por parte da comunidade local.

As oficinas poderão ocorrer a partir de recortes setoriais ou temáticos, definidos após a análise do perfil do município e das organizações sociais existentes, permitindo assim a sistematização dos dados coletados e a elaboração do diagnóstico participativo.



INTEGRAÇÃO COM OS PLANOS SETORIAIS

Ainda durante a fase de produção interna do diagnóstico participativo, é fundamental considerar os planos setoriais ou, caso eles ainda não tenham sido elaborados, apontar para a necessária inter-relação e integração de esforços e estratégias.

Os planos setoriais contribuem para a construção de um diagnóstico de planejamento abrangente, pois detalham melhor o objeto da análise de sua execução. Desde a fase inicial, é importante compreender em cada um desses planos os seguintes aspectos:

- Sua metodologia, ajustando as premissas da pesquisa e coleta de dados aos objetivos do Plano Urbano Integrado. Caso haja discrepâncias na metodologia adotada, é necessário ajustá-la e buscar complementar a coleta;
- O diagnóstico já realizado pode contribuir com o trabalho em andamento, atentando para eventual necessidade de complementação ou correções;
- Estratégias de implementação fornecem dicas de soluções já apontadas e que podem ser redimensionadas, complementadas e aprimoradas num esforço conjunto.

Dentre os planos setoriais a serem considerados, destacamos:

- **Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS).** É obrigatório para a adesão dos municípios ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Instituído pela Lei Federal nº 11.124/2005, esse plano



Foto: Fernando Frazão/ Agência Brasil

pode ser considerado um dos mais importantes a serem realizados no município, uma vez que a habitação é um componente estruturante do território.

Para sua elaboração, é necessário o levantamento de dados sobre as tipologias habitacionais, o universo de domicílios, as características da amostra e sua inadequação à situação habitacional local, aferindo-se o déficit habitacional.

Nas estratégias de ação, deverão estar elencados os programas exigidos para a execução da política habitacional e os recursos orçamentários necessários aos investimentos para contenção do déficit e ampliação da oferta, incluindo-se o atendimento da demanda futura. A ênfase de sua análise deverá priorizar a população mais vulnerável, favorecendo a redução das desigualdades presentes no município.

- **Plano Municipal de Redução de Risco (PMRR).** Mapeia as diferentes áreas de risco no município, com a ajuda de técnicos especializados em arquitetura e urbanismo, geotécnica e geologia, serviço social, engenharia e meio ambiente. O mapeamento do território é feito à luz da identificação da relação direta entre a ocupação urbana e as características naturais do solo, bem como da orografia, tendo em vista identificar áreas de risco de enchentes (no caso de fundos de vale) e deslizamentos (no caso de encostas). Também deve ser feito um mapeamento que identifique setores de risco, classificados

como baixo, médio ou alto. A estratégia de ação deve contemplar as obras e os recursos necessários à sua execução e apontar para parcerias entre o município e os governos nacional e estadual.

Este plano tem grande interface com o PLHIS, contribuindo para a definição das ações estratégicas a serem implementadas na execução da política habitacional, assim como na política ambiental e no trabalho preventivo da Defesa Civil. O artigo 2º, item XVII, do Estatuto da Cidade, incluído pela Lei Federal nº 12.836/2013, dá “estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais” e, com isso, regulamenta a política de Defesa Civil.

• **Plano Municipal de Saneamento Ambiental (PMSA).** Por saneamento, entendem-se as ações voltadas para drenagem, coleta e destinação de resíduos, captação e abastecimento de água e coleta e tratamento de esgotos sanitários. O PMSA se divide metodologicamente em três partes: identifica e mapeia os problemas existentes em sua base territorial; elabora cenários, considerando a tendência de crescimento do município; e define diretrizes estratégicas de atuação, incluindo os recursos necessários

e as possíveis fontes de financiamento e captação de recursos.

Este plano apresenta importante diagnóstico e mapeamento para apoiar a definição de futuras áreas de expansão urbana do município, baseando-se na disponibilidade e na capacidade de ampliação do sistema de saneamento existente e projetado. Deve ter amparo na Lei Federal nº 11.445/2007.

• **Plano Municipal de Resíduos Sólidos (PMRS).** A Lei Federal nº 12.305/2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), reforça o papel dos municípios no enfrentamento dos problemas ambientais e sociais decorrentes do manejo inadequado dos resíduos sólidos e torna obrigatória a elaboração do PMRS – que deverá contemplar um diagnóstico da situação atual do município, embasado nas suas tendências de crescimento e acompanhado de uma avaliação de cenários – e a elaboração de estratégias de solução para a coleta e destinação final dos resíduos.

A estratégia prevista poderá contemplar modelos de gestão compartilhada (consórcios), como vem ocorrendo em várias regiões brasileiras. Assim como o plano de saneamento, o PMRS é uma importante ferramenta para apoiar a definição de futuras áreas de expansão urbana no município.



• **Plano Municipal de Áreas Verdes (PMAV).** Afinado com as diretrizes do Ministério do Meio Ambiente e do Conama (Conselho Nacional do Meio Ambiente), este plano deve contemplar um diagnóstico das áreas verdes do município e seus respectivos biomas, bem como indicar ações estratégicas para conservação, preservação e ampliação dessas áreas. Sua articulação com os demais planos é essencial, pois ele é uma ferramenta fundamental para a definição de áreas de preservação ambiental ou de baixa densidade urbana, por fatores ambientais – uma atribuição da Lei de Uso e Ocupação do Solo do município em nível de macrozoneamento. O PMAV atende inclusive ao Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC – Lei nº 9.985/2000), regulamentado pelos decretos federais nº 4.340/2002 e nº 5.746/2006.

• **Plano Municipal de Mobilidade Urbana (PMMU).** Atende a um dos principais desafios urbanos: equacionar modos de transporte, mobilidade urbana e acessibilidade da população. Assim como os demais planos, o

PMMU deve prever (com base em diagnósticos e prognósticos) os investimentos públicos necessários para a manutenção, adequação e produção da infraestrutura pública de circulação, assegurando a articulação dos meios de transporte em suas mais variadas modalidades e a qualidade ambiental do município, conforme a Lei Federal nº 12.587/2012.

– O plano de mobilidade pode ser uma ferramenta estratégica para diagnosticar a qualidade do sistema, a infraestrutura que atende a população e os investimentos públicos necessários para a implantação de uma política social e ambientalmente adequada, sobretudo no que se refere à contribuição local para a contenção das emissões de gás carbônico. A ênfase dos atuais planos de mobilidade leva em consideração os modos não motorizados de transporte.

Durante a elaboração do Plano Urbano Integrado, o PMMU pode ser um instrumento para identificação das características do sistema viário e dos passeios, sobretudo

Os planos setoriais contribuem para a construção de um planejamento abrangente, pois detalham o objeto em análise. Por isso é importante compreender suas metodologias, os diagnósticos realizados e as estratégias de implementação



para o atendimento de bairros periféricos. Pode também exercer articulação com os municípios vizinhos e a área metropolitana, quando houver, sendo recomendável, nesses casos, considerações sobre o Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/2015, modificada pela Lei Federal nº 13.683/2018).

Caso o município esteja inserido numa região metropolitana, recomenda-se o cruzamento com as estratégias do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), articuladas com as diretrizes do Estatuto da Metrópole e do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) de sua região, regulamentado pelo Decreto Federal nº 4.297/2002.

O PDUI foi intuído a partir da promulgação do Estatuto da Metrópole e sua elaboração deve orientar o desenvolvimento urbano e regional, estabelecendo as bases para uma atuação

conjunta entre Estados e municípios. Nesse sentido, o macrozoneamento, estabelecido nesse plano, deverá orientar a organização das áreas de interesse comum e estabelecer as diretrizes estratégicas para o desenvolvimento delas, bem como as regulamentações necessárias para a sua implementação.

O ZEE, por sua vez, é um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente e tem como objetivo principal implementar ações de planejamento ambiental territorial, viabilizando o desenvolvimento socioeconômico e garantindo a proteção e conservação ambiental, conforme as características de cada território. As ações estratégicas estabelecidas nesse zoneamento devem servir de base para a elaboração de ações de mitigação ou correção de impactos ambientais para os diferentes territórios.

Além dos já citados, há outros planos relacionados às políticas sociais que devem ser ar-

ticulados: os planos municipais de Educação, de Saúde, de Assistência Social, de Cultura, de Segurança Pública e de Desenvolvimento Econômico. Tais planos dão para as equipes responsáveis pela política urbana a compreensão dos desafios e estratégias dessas áreas e seu vínculo com as relações que se estabelecem no território.

Os instrumentos utilizados na coleta e análise de dados primários, como o Cadastro Único (CadÚnico) e o Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DataSUS), têm fornecido um precioso material de análise multissetorial. Para a definição das diretrizes da política urbana, é importante que a equipe do Plano Urbano Integrado conheça os planos setoriais. A política de habitação, por exemplo, pode ancorar sua estrutura e seu atendimento nas premissas elencadas pelo Plano Municipal de Assistência Social e ter como base de monitoramento o CadÚnico.

Tal ação racionaliza a implantação das políticas e aperfeiçoa o uso dos recursos municipais, contribuindo para o ajuste orçamentário e ampliando as possibilidades de investimentos municipais diretos em determinada política setorial. Debater as políticas de desenvolvimento urbano com profissionais de diversas áreas (saúde, educação, assistência social etc.) auxilia, cada qual a seu jeito, na produção de informações, na mobilização da comunidade e na busca pelas melhores soluções e prevenção dos problemas relacionados às questões urbanas.

Várias dessas questões produzem passivos que têm uma relação direta na saúde e na educação, podendo gerar investimentos cruzados na política pública bastante eficientes dentro da perspectiva multissetorial. Exemplo claro disso são as doenças ocupacionais geradas pela má qualidade do ambiente construído. A articulação de conhecimentos técnicos e recursos permite a implementação de ações mais efetivas.

PLANEJAMENTO URBANO E EMPODERAMENTO FEMININO

A palavra “empoderamento” tem sido utilizada de forma bastante abrangente para determinar uma série de práticas e reflexões sociais que buscam a redução das desigualdades sociais. O termo, porém, tem sido objeto de uma extensa discussão sobre o que se entende por “dar poder” e como isso pode, de fato, significar a emancipação feminina.

Segundo Joice Berth (2019), os processos de empoderamento envolvem diferentes dimensões que passam por aspectos individuais de autorreconhecimento e aceitação e pela conquista de direitos coletivos. Ainda, segundo a autora, “empoderar” significa construir “caminhos” que possam romper com os mecanismos históricos de opressão às mulheres, construindo novas bases sociopolíticas.

Para além das práticas paternalistas, o planejamento e a implementação de políticas públicas devem dar condições para as mulheres acessarem serviços e equipamentos públicos que atendam às suas reais necessidades e, sobretudo, apoiem o seu processo de emancipação social e econômica. Isso demanda um conjunto de ações do poder público direcionado a alterar os mecanismos que reforçam as desigualdades sociais e os mecanismos de opressão e de violência contra a mulher.

No âmbito do planejamento urbano, cabe perguntar: a cidade que está sendo planejada (construída) reproduz os mecanismos de opressão e de violência contra a mulher? Ou, no sentido oposto, quais são os meios para assegurar a sua emancipação e a igualdade de gênero? No processo de planejamento urbano integrado é preciso, portanto, garantir o processo de escuta e participação das mulheres, o que, em termos práticos, significa:

- assegurar mecanismos de participação e de escuta das mulheres e, portanto, levar em consideração a dupla (ou tripla) jornada de trabalho feminino, garantindo, por exemplo, “cuidadores de crianças” nas reuniões e oficinas de diagnóstico e de planejamento participativo. Do mesmo modo, deve-se garantir assento das mulheres nos canais institucionais de participação (conselhos, fóruns etc.);
- elaborar um diagnóstico que permita territorializar as demandas e as vulnerabilidades específicas das mulheres;
- assegurar no planejamento, equipamentos e serviços que facilitem o cotidiano das mulheres (creches, delegacias da mulher, iluminação pública, etc.).

No Brasil existem experiências de elaboração de planos diretores com recorte de gênero anteriores ao Estatuto da Cidade (2001): em Santo André (SP) e em São Paulo (SP), no final dos anos 1980; e, mais recentemente, na cidade do Recife (PE), que vem elaborando seu plano diretor a partir de cinco estratégias territoriais, sendo uma delas o Recife Cidade Mulher⁸.

Destacamos também a recente campanha desenvolvida pelo Instituto Pólis para as comemorações do 8 de Março (Dia Internacional da Mulher), que provocava reflexões sobre as questões de gênero com frases divulgadas em mídias sociais e cartazes espalhados pela cidade: “Você já refletiu sobre como seriam as cidades com políticas públicas desenhadas considerando a dupla ou tripla jornada das mulheres?”.

⁸ A elaboração do Plano Diretor do Recife teve início em 2019 e, até o momento do fechamento deste guia, estava em discussão.

ANÁLISE ESTRATÉGICA: ELABORAÇÃO DO PLANO

Os insumos coletados durante a construção do diagnóstico participativo permitem a elaboração de uma análise estratégica da realidade municipal, e as bases para a definição dos desafios e metas a serem estabelecidos no Plano Urbano Integrado e na sua concepção incluem: (i) as questões

apontadas no diagnóstico participativo; (ii) as pressões de crescimento do município (populacional e econômico); (iii) as vocações econômicas; (iv) as demandas de proteção ambiental e inclusão social; e (v) a capacidade de arrecadação e execução do próprio município.

Nesta fase poderão ser identificados cenários para o futuro do município, considerando as tendências atuais e as metas (visão de futuro) a serem propostas no plano. Para esta etapa, recomendam-se os seguintes passos metodológicos, ressaltando que a

sequência pode se dar de maneiras distintas, conforme as características e capacidades do município, desde que assegurados os produtos elencados na figura na próxima página.

ANÁLISE ESTRATÉGICA



a) Análise técnica

Após a realização do diagnóstico participativo, os técnicos da administração local terão insumos para identificar os principais pontos a serem equacionados no âmbito do Plano Integrado.

Nesta fase, recomendam-se as seguintes ações:

- **Realização de oficinas internas** com equipe técnica para análise integrada dos resultados da etapa anterior (diagnóstico participativo);
- **Construção de cenários** destinados à finalização da compilação das propostas. Tudo o que foi discutido será analisado com o objetivo de construir simulações dos processos de uso e ocupação do solo, pensando a articu-

lação e uma perspectiva de visão de futuro (o que se quer ser, aonde se quer chegar).

Essa construção leva em conta as diferentes informações do presente – conjuntura política e econômica, capacidade de investimento e de financiamento, capacidade administrativa e de gestão, entre outras. Aqui também precisam ser consideradas as tendências de comportamento que impactam a projeção futura (o horizonte temporal desejado).

Se os cenários são construídos atentando-se para múltiplos futuros possíveis, que podem ser diferentes dependendo dos interesses propostos, eles escapam de acontecimentos inesperados, difíceis de ser antecipados ou entendidos, os quais, mesmo tendo baixa probabilidade de ocorrência, são passíveis

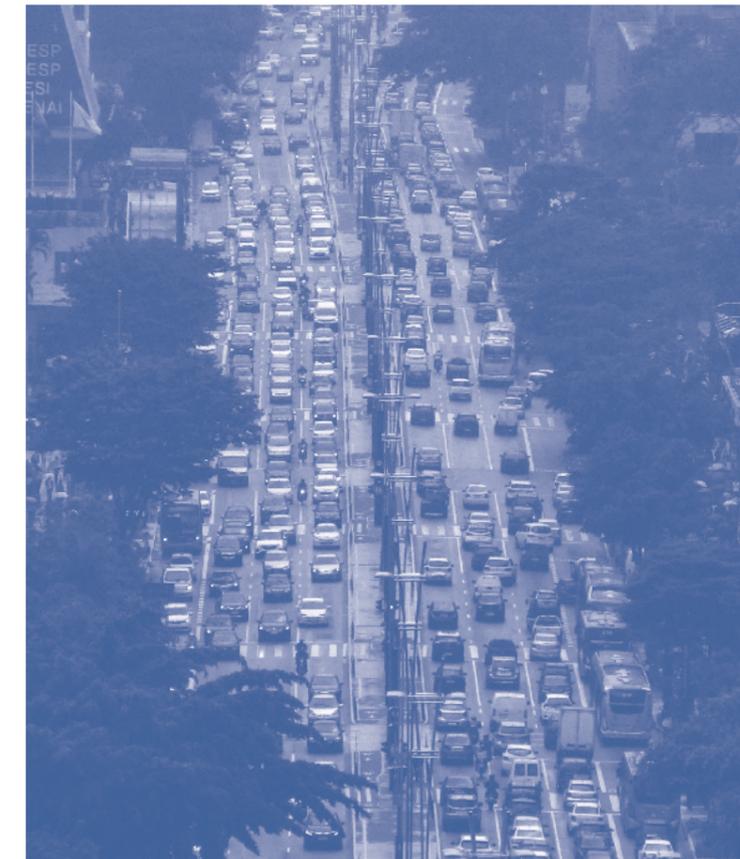
de ser previamente identificados (queda de arrecadação, desastres naturais etc.)

- Definição de metas e estratégias para o alcance da visão de futuro;
- Elaboração de propostas.

b) Análise participativa

A visão de futuro, assim como as propostas, deverão ser aprimoradas e validadas pela sociedade. Nesta fase de discussão participativa, recomenda-se:

- Publicação das propostas nas diferentes mídias sociais, incluindo o site da prefeitura;
- Preparação de materiais explicativos da visão de futuro e das propostas;
- Preparação de oficinas, garantindo espaços de apresentação e escuta de propostas;
- Validação das diretrizes para o Plano Urbano Integrado;
- Levantamento de sugestões e expectativas.



DESENVOLVIMENTO ORIENTADO AO TRANSPORTE (DOT)

O Desenvolvimento Orientado ao Transporte (DOT) é um conceito de planejamento voltado para tornar o espaço urbano e a locomoção mais eficientes. A proposta visa aproximar das moradias os grandes modais de transporte e importantes atividades comerciais e econômicas, além de otimizar o uso do solo por meio de ocupações mais densas e diversificadas, de modo a permitir o livre trânsito de pedestres e ciclistas em vias paralelas ou mesmo nas principais.

Tal estratégia permite a elevação do número de passageiros no transporte público, o incremento do valor do solo, devido à diversificação de usos, a criação de oportunidades de desenvolvimento de parcerias público-privadas (PPPs), a revitalização de centros urbanos e o aumento da oferta de moradia, dentre outros ganhos para os setores público e privado. No entanto, ainda há pouca aplicação ou estudos consistentes para a implementação de DOT no Brasil, mesmo que ele venha sendo altamente divulgado e possa servir como importante ferramenta na elaboração tanto do PMMU como do próprio Plano Diretor Municipal.

CONSOLIDAÇÃO DO PLANO

A etapa final de elaboração do plano deve considerar uma análise detalhada de tudo o que foi discutido, utilizando as tecnologias disponíveis para encontrar as melhores alternativas de solução diante dos desafios a serem enfrentados. Para facilitar a organização das ações, poderão ser criados grupos de trabalho responsáveis pela consolidação de propostas, desde que assegurada a integração das discussões.

As principais ações previstas nesta etapa são:

- **Sistematização e análise da viabilidade das propostas** elaboradas durante o processo participativo. Para isso, poderão ser realizados exercícios de simulação e comparação das diferentes propostas, considerando o seu impacto no território;
- **Definição dos instrumentos urbanísticos e tributários** a serem utilizados (*ver boxe na pág. 87*);
- **Espacialização das propostas** de zonea-

mento urbano, factível no tempo e no espaço, com definição de uma estrutura urbana baseada no desenho urbano e na produção de um espaço de atendimento às potenciais demandas dos moradores;

- **Compatibilização das propostas** com o marco regulatório;
- **Acompanhamento e monitoramento dos trâmites** para aprovação do projeto de lei;
- **Definição da estratégia de implementação do plano**, com prazos e mensuração da eficácia no curto, no médio e no longo prazo. A produção da análise dos cenários pode valer-se dos indicadores dos ODS, estando pactuada com as propostas efetuadas pela sociedade organizada;
- **Definição de indicadores**;
- **Divulgação do plano** por meio da compilação dos dados, das propostas, da estratégia de implantação, da gestão e do monitoramento, até a sua revisão, incluindo a data prevista.



ZONEAMENTO

A espacialização das propostas por meio do zoneamento determina no território a instalação de usos e formas de ocupação, tal como a proporção em termos de densidade ou a relação direta e proporcional entre a superfície do terreno e o espaço edificado. Pesam na tomada de decisão do planejador dados sobre a capacidade de suporte do território urbano, e essa condicionante determina uma maior ou menor densidade, bem como os tipos de ocupação possíveis e, eventualmente, a combinação com investimentos em infraestrutura ou outras ações de prevenção e redução de impacto.

Num passado recente dos planos diretores, o zoneamento monofuncional foi uma tendência que estabelecia a opção por localizações bem determinadas, separadas ou monofuncionais, isto é, cujo uso era único e com a necessidade de se articularem pelos modais de mobilidade (ferroviário, rodoviário etc.). Na atualidade, a mistura de usos, articulada com o aumento das densidades, define novas formas de ocupar o território urbano e modifica a ideia de um lugar para cada atividade (habitação, comércio, indústria etc.). Prevalece então o conceito de convivência e da comodidade de um uso específico com os demais, os quais complementam as funções urbanas do território, onde a condicionante ambiental de uma atividade em relação a outra estabelece a tolerância aos impactos gerados pela coexistência.

Essa abordagem, que é multicritérios por excelência, tem produzido análises de incômodos ou apontado complementos necessários às diversas atividades urbanas, não coibindo a diversidade de usos no jeito de projetar cidades. Morar, recrear-se, trabalhar e exercer o direito ao lazer, mesmo que articulados pelos vetores de mobilidade, não podem ser tratados de forma estanque, como queriam as planificações modernas. Prevalece mais a heterogeneidade do conceito de zoneamento e menos a noção de definição unidirecional de determinada vocação urbana. Claro que, nessa tendência, isolam-se atividades causadoras de impacto e, por si sós, nocivas à mistura. Surgem combinações construídas sob a estruturação de uma matriz elaborada por meio das múltiplas possibilidades abertas pela mudança do paradigma unifuncional e incorporadas ao conceito de mistura. Associados a isso, e fortemente ancorados na análise ambiental, os macrozoneamentos ganham força, ampliando a integração do plano diretor com os planos setoriais ou específicos.



PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PDDI-RMBH) foi instituído em 2017 com o objetivo de construir um processo de planejamento integrado envolvendo os 34 municípios da região metropolitana, o Estado de Minas Gerais e a articulação desses atores com os órgãos públicos e privados atuantes no território, a fim de tornar a gestão metropolitana mais dinâmica, igualitária e sustentável. Com efeito, o PDDI-RMBH é parte integrante da implementação do Sistema de Gestão Metropolitana no Estado de Minas Gerais, iniciado em 2004.

A proposta de reestruturação territorial da RMBH tem o intuito de criar condições para a descentralização e reorganização da região. Assim, busca evitar a acentuação do crescimento insustentável e do adensamento da mancha urbana para além dos limites já alcançados atualmente, criando novos polos metropolitanos para tornar a região menos desigual na questão socioespacial. O PDDI-RMBH apresenta quatro eixos temáticos, os quais definem as áreas prioritárias de atividades de curto, médio e longo prazos. Os eixos são: acessibilidade; segurança; urbanidade; e sustentabilidade.

O macrozoneamento metropolitano da RMBH é parte da dimensão estruturante de territorialidade do PDDI e um dos cerne do plano. Sua finalidade é definir territórios prioritários de investimentos e otimização da ocupação, uso e parcelamento do solo, observando os interesses dos diferentes atores públicos e privados nele inseridos. Assim, o PDDI define: macrozonas de preservação ambiental, com áreas de ocupação restrita e/ou condicionada ao cumprimento de parâmetros de conservação do ecossistema; macrozonas de atividades complementares, nas quais se observam as diferentes necessidades de uso do espaço urbano, buscando amenizar o adensamento dessas regiões; e macrozonas de diversificação, em que se busca a ocupação mais adensada e prioritária nas atividades urbanas.

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Os instrumentos urbanísticos e tributários existentes no Estatuto da Cidade – também conhecidos como instrumentos da política urbana –, aplicáveis ao Plano Diretor Municipal, podem produzir uma alteração do cenário orçamentário do município, pois oferecem ao gestor a possibilidade de levantar as demandas e a capacidade de investimentos, dentre outros benefícios. Com a instituição de instrumentos onerosos de uso e ocupação do solo, há boas possibilidades de se aumentar o quadro de oferta de recursos para financiamento das cidades ou, até mesmo, a oferta de terras para fins de uso habitacional social ou instalação de equipamentos públicos.

Um importante princípio do Estatuto da Cidade que deve ser considerado na utilização dos instrumentos da política urbana é a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização, pois estabelece que o poder público deve agir em prol do interesse coletivo. Esse princípio visa garantir a universalização dos serviços e melhorias realizados pelo poder público, possibilitando a desconcentração de investimentos em algumas áreas da cidade já dotadas de infraestrutura e serviços em prol de áreas ocupadas pela população mais pobre, que normalmente carecem de investimentos mais robustos do poder público.

Esse princípio se coaduna também com a justa distribuição dos impostos e taxas arrecadados, pois possibilita a recuperação de parte da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infraestrutura, com cobrança justa e equilibrada de outorgas e taxas de melhoria, distribuindo os investimentos públicos em áreas menos favorecidas e carentes do território.

Para corroborar a ideia central aqui tratada, o poder público deve fazer uso dos instrumentos urbanísticos combinados com instrumentos tributários e administrativos, para que os gastos públicos sirvam ao desenvolvimento da cidade, de modo a privilegiar as áreas geralmente desconsideradas no processo de urbanização e ocupação do território, e distribuir de maneira mais isonômica os investimentos públicos em prol do bem comum.

Destacamos os principais e mais utilizados instrumentos da política urbana:

Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios (PEUC). Objetiva combater a aglomeração de terrenos ociosos ou subutilizados no espaço urbano, que dessa maneira permanecem corroborando a especulação imobiliária. O Estatuto da Cidade determina a criação de lei municipal específica para estipular o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado nas áreas definidas

INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA *(continuação da página 87)*

pelo Plano Diretor Municipal. Dessa maneira, ele estabelece os critérios para classificar um imóvel subutilizado para, a partir disso, implementar os instrumentos.

Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo. Surge com a finalidade de punir imóveis ou terrenos que não estejam cumprindo sua função social com o aumento gradual do tributo pelo descumprimento das notificações para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. De acordo com o Estatuto da Cidade, o tributo incide mediante elevação da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos, tendo como limite máximo 15% do valor venal do imóvel.

Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Aplica-se quando não há efetividade na cobrança do IPTU progressivo após o prazo de cinco anos. A desapropriação é feita com o pagamento aos proprietários por meio de títulos da dívida pública, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas corrigidas e acrescidas de juros proporcionais ao período. Os imóveis ou terrenos deverão ser destinados a cumprir a sua função social e os objetivos determinados pelo Plano Diretor.

Usucapião especial de imóvel urbano. Define a transferência de posse para aquele que, não possuindo imóvel, comprovar o uso para moradia de área ou edificação urbana por cinco anos ininterruptos e sem oposição. Quando não for possível identificar os terrenos ocupados pelo possuidor, aplica-se o usucapião coletivo. Esse novo instrumento possibilita a regularização fundiária de favelas, loteamentos e outras ocupações.

Direito de superfície. Permite que um proprietário de terreno urbano conceda a outro particular o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, para que esse outro particular cumpra os critérios de utilização ou edificação definidos pelo Plano Diretor. O instrumento é regido por contrato próprio firmado entre as partes e tem por objetivo estimular a utilização de áreas subutilizadas, oferecendo mais uma possibilidade vantajosa aos proprietários.

Direito de preempção. Garante ao Executivo municipal a preferência de compra de imóvel urbano em região definida como prioritária em lei municipal decorrente do Plano Diretor. O valor de mercado do imóvel deve ser respeitado e o direito de preempção só pode ser exercido antes de o imóvel ser comercializado entre particulares. O instrumento permite ao município a aquisição de terrenos para políticas de moradia, preservação ambiental ou proteção de áreas de interesse his-

tórico, cultural ou paisagístico, sem a necessidade de medidas drásticas, como a desapropriação.

Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC). Possibilita ao município estabelecer no Plano Diretor uma relação entre a área do terreno e a área edificável, instituindo uma área-limite de edificação. Após esse limite, só é permitida a edificação sob contrapartida financeira com valor proporcional ao custo do terreno. Os critérios para a outorga onerosa devem ser definidos por lei municipal específica, a qual deve estabelecer a fórmula de cálculo para a cobrança, os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga e a contrapartida do município. Portanto, o instrumento permite o controle das densidades urbanas nas diferentes regiões do município.

Transferência do Direito de Construir (TDC). Permite ao município autorizar o proprietário de um imóvel ou lote a alienar ou exercer em outro local o direito de construir previsto nas normas urbanísticas e ainda não utilizado em seu terreno. Nos termos do Estatuto da Cidade, o TDC aplica-se nos casos de: implantação de equipamentos urbanos e comunitários; preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; e para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Operações urbanas consorciadas. Consistem numa série de intervenções e medidas coordenadas pelo município, que outorga o direito de uso de uma área a um particular ou a um grupo para preservar, recuperar ou transformar áreas urbanas com o objetivo de melhorar a estrutura do local e executar melhorias sociais ou preservação ambiental. O instrumento se aplica mediante o interesse dos atores privados e o real interesse público nos resultados das operações.

Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV). Instrumento obrigatório para conceder licenças ou autorizações de construção ou de funcionamento de estabelecimentos para empreendimentos ou atividades definidos pelo Plano Diretor ou por lei municipal dele decorrente. Assim, fica necessário, nesses casos, avaliar impactos como a mudança do tráfego e da população do entorno, a existência de equipamentos públicos, os impactos sobre a paisagem ou sobre o patrimônio histórico, ventilação e iluminação, bem como outros critérios definidos pelo município.

Todos esses instrumentos deverão ser analisados e ponderados diante do produto resultante do diagnóstico técnico e da leitura participativa. Na etapa de diagnóstico, caso tais instrumentos sejam usados pelo município, deverá ser apresentado um balanço de sua utilização.

ELABORAÇÃO DO PROJETO DE LEI

A construção do projeto de lei para a implantação do Plano Urbano Integrado não se dará quando se esgotarem os prazos de contribuição ao processo de produção das propostas, mas quando já houver a revisão das propostas apresentadas nas sugestões internas.

A formulação desse projeto de lei traz em seu bojo princípios, diretrizes e sanções. Visa à produção de informações pautadas no estabelecimento de indicadores de monitoramento e processos de gestão, na transparência dos processos e na divulgação de dados abertos e confiáveis, com ampla base de leitura – organizados a partir da construção da discussão intersetorial como pilar do desenvolvimento urbano e em consonância com a ética e os princípios democráticos.

A elaboração do projeto de lei deve ainda assegurar a articulação com as legislações

municipais e se pautar pelo entendimento dos papéis de cada um.

Ao enviar o projeto de lei ao Legislativo, o Executivo exerce pouco domínio sobre o texto a ser avaliado. Entretanto, ao entregar a discussão do Plano Urbano Integrado para a adesão atemporal da sociedade civil, a tendência é que o processo de participação assegure maior interlocução com o Legislativo. O controle social se exerce sobre a produção de emendas estranhas ao processo de construção do plano. Cabe às vereadoras e vereadores, portanto, articular novos debates nas comissões internas que podem ser propostos e aprofundados. Tais debates também promovem um período de escuta, que pode trazer à tona conflitos em torno das propostas apresentadas. Respeitando-se a autonomia do Legislativo, é importante que o governo se prepare para apresentar, da melhor forma possível, as diretrizes estabelecidas e a proposta elaborada.

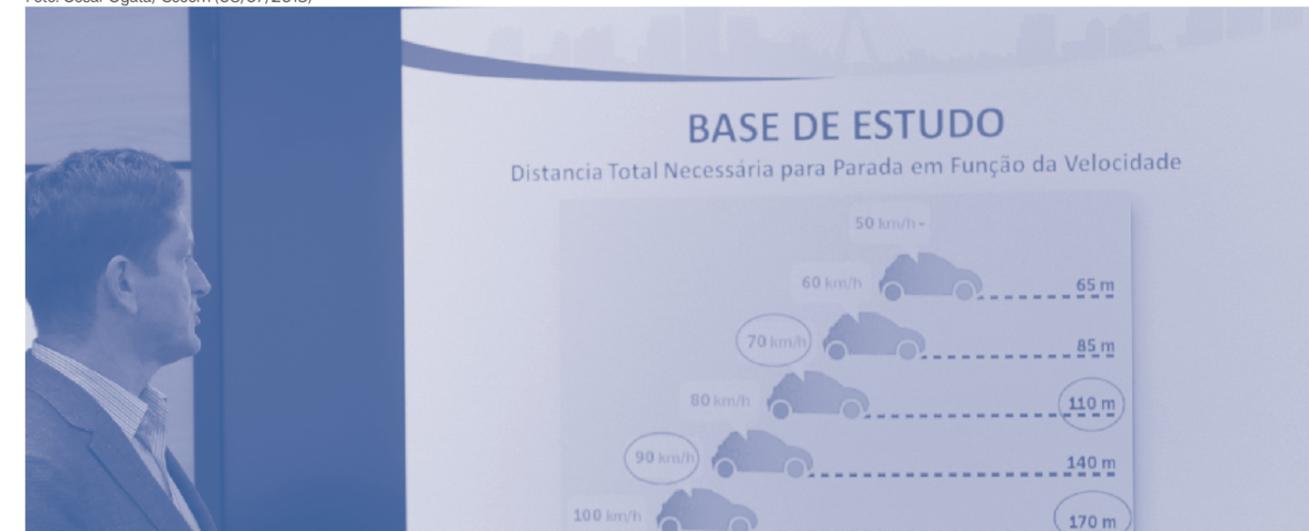
Fernando Frazão /Agencia Brasil

GESTÃO ESTRATÉGICA

Tradicionalmente, a administração municipal não possui as ferramentas e as metodologias necessárias para a integração dos planos e execução das ações. No entanto, esses processos de integração são fundamentais para assegurar uma maior eficácia na implementação e monitoramento das estraté-

gias definidas nos diversos planos setoriais. Neste tópico, serão apresentados os instrumentos e mecanismos de gestão necessários para o bom desenvolvimento do Plano Urbano Integrado – muitos deles de caráter multissetorial –, cabendo as adaptações necessárias à realidade de cada município.

Foto: Cesar Ogata/ Secom (08/07/2015)



PROCESSOS DE GESTÃO E MONITORAMENTO INTEGRADOS

A tarefa de gerenciar o conteúdo do Plano Urbano Integrado não deve ser exclusiva do setor responsável pela sua elaboração. Conforme já exposto, a abordagem das questões urbanas envolve diversos agentes e setores públicos, pois o desenvolvimento urbano tem materialidade que se expressa na aplicação de recursos para a provisão de infraestrutura e ações concretas que promovam o direito à cidade. Como exemplo, faz-se necessário pensar que

o Plano Diretor Municipal pode ser o instrumento promotor de igualdade socioterritorial quando determina uma soma maior de investimentos em planos, programas e projetos de regularização fundiária do solo e na produção habitacional, acompanhada de uma rede de atendimento das demais políticas públicas. Articuladas, elas dão melhor qualidade de vida para o cidadão: saúde, educação, assistência social, preservação do meio ambiente e segu-





rança, por exemplo. Os princípios da gestão democrática e participativa redistribuem os bônus do processo de participação para toda a cidade, priorizando um maior investimento na redução das desigualdades.

A gestão integrada multissetorial colabora para o fortalecimento da produção de complementos entre as políticas públicas de uma agenda de governo e deve ser encarada como positiva para complementação dos esforços para a produção, implantação e gestão do Plano Urbano Integrado.

Esse processo reconhece o papel dos órgãos de assessoria e dos mecanismos de participação popular (conselhos e fóruns) na definição de prioridades e na promoção de uma atuação conjunta entre o governo e a sociedade no enfrentamento dos desafios.

Para a articulação interna da estrutura municipal, é preciso criar espaços de debate e tomadas de decisões intersecretariais ligados ao Gabinete do Prefeito, buscando um equilíbrio entre os recursos financeiros, a capacidade de execução e as ações definidas no plano. O modelo de articulação proposto substitui a competição por recursos, pela otimização do seu uso e pela busca de

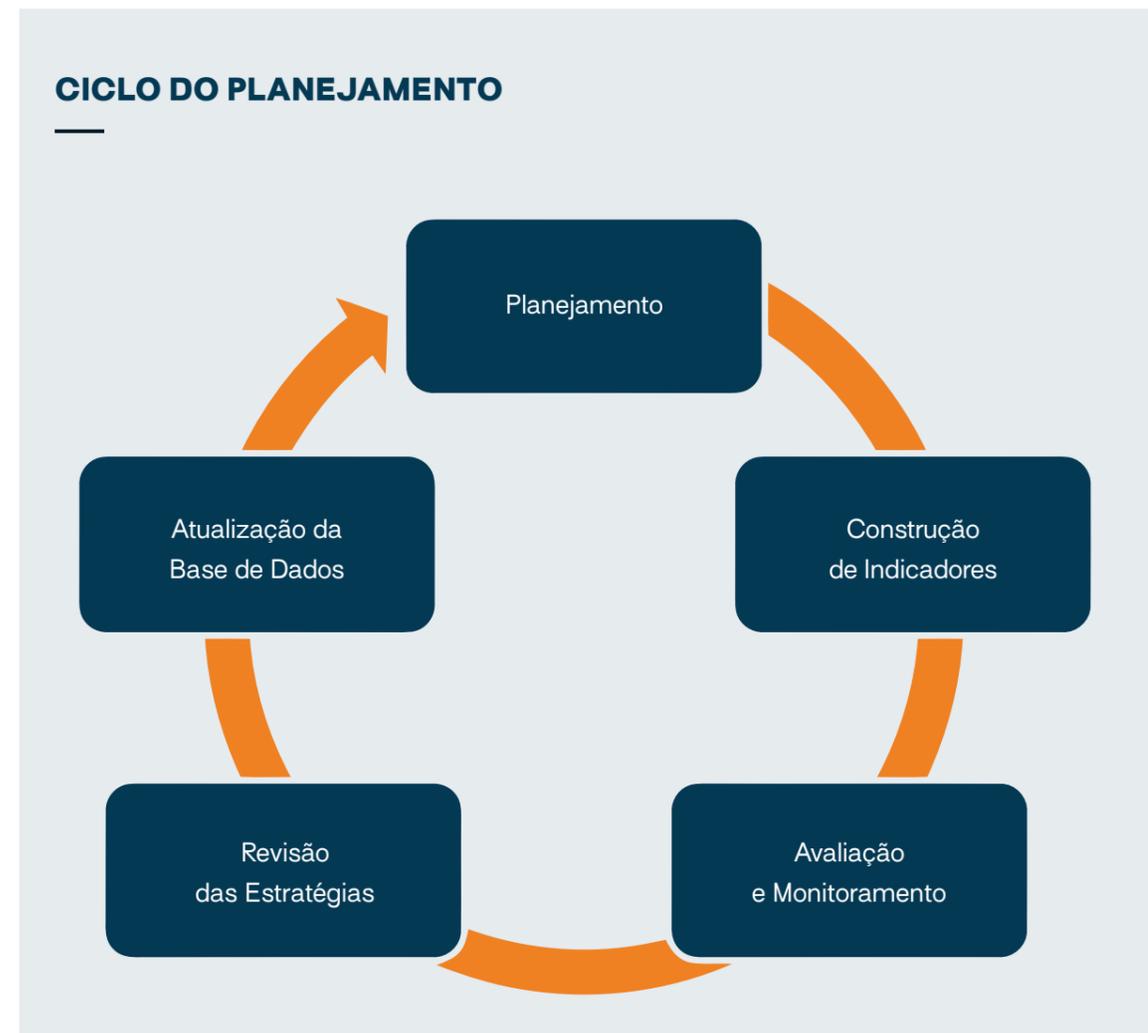
ações compartilhadas visando ao alcance de objetivos comuns.

O caráter transformador de processos de gestão integrada sustenta-se na precisão dos diagnósticos (diferentes enfoques sobre o mesmo problema) e nos esforços conjuntos na busca de soluções, respeitando os limites de atuação de cada setor, mas valendo-se das sinergias criadas. Dessa forma, a gestão integrada permite gastar e gerenciar melhor os recursos.

A elaboração do orçamento municipal deve sempre estar acompanhada das metas estratégicas dos planos setoriais, as quais podem ser cruzadas com o auxílio de tecnologias que as transformem numa matriz de planejamento.

O gerenciamento integrado do plano deve traduzir-se em estruturas de suporte que possibilitem a gestão de informações, assegurando avaliações que permitam a atualização das estratégias em curso e respostas ágeis para situações de crise.

A gestão do plano deverá prever a implementação de mecanismos de monitoramento, avaliação e revisão das estratégias de forma integrada e contínua, garantindo ao plano maior efetividade e eficácia.



Os possíveis mecanismos a serem implantados no processo de gestão do plano são:

- **Sala do plano.** Responsável pelos mecanismos de integração, monitoramento e avaliação das ações e execução orçamentária, incluindo a definição de diretrizes de priorização e contingenciamento financeiro, quando necessário;
- **Observatórios municipais.** Responsáveis pela elaboração de indicadores, coleta e análise de dados;

- **Setor de captação de recursos.** Responsável pela indicação de fontes financiadoras, apoio na elaboração de projetos e prestação de contas.

O Programa Cidades Sustentáveis desenvolveu uma plataforma (www.cidadessustentaveis.org.br) com o objetivo de apoiar os municípios no processo de elaboração de sistemas de monitoramento de indicadores (leia mais na página 98).

USO DE TECNOLOGIAS EM PLANEJAMENTO INTEGRADO: MAPEAMENTO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO

Atualmente, uma das soluções utilizadas nas *smart cities*⁹ para agilizar as análises e as tomadas de decisão são os Sistemas de Informação Geográfica (SIG). O uso dessa ferramenta de análise espacial de dados permite tanto uma visão geral da cidade, ao representar conjuntamente seus diversos elementos territoriais, como também um aprofundamento e detalhamento espacial dos temas tratados. Desse modo, a aplicação dos SIG torna mais acessível o processo de análise integrada para a gestão e planejamento territorial.

A tecnologia SIG constitui-se no desenvolvimento computadorizado de coleta, tratamento, armazenamento e recuperação de informações de natureza físico-territorial, ambiental e estratégica, utilizando bases cartográficas que podem ser produzidas pelos órgãos competentes ou adquiridas pelo próprio município. Seu uso atende às demandas das diferentes

áreas, assegurando maior segurança e agilidade no monitoramento e planejamento municipal.

O uso de tecnologias traz melhoria e eficiência à administração pública, podendo aumentar a arrecadação, racionalizar gastos e gerir com inteligência. Os SIG destacam-se como auxiliares por conta da sua amplitude de atuação, alcançando, de forma integrada, os mais diversos setores da atividade pública municipal. A aplicação dos SIG na administração pública municipal é muito ampla, mas podemos relacionar alguns exemplos que evidenciam sua importância como ferramenta auxiliar à gestão pública:

• Gerenciamento de espaço físico-territorial (planejamento urbano)

- Criação e manipulação da base cartográfica digital da área urbana;
- Planejamento do uso e ocupação do solo;
- Manutenção dos cadas-

tros imobiliários para fins de regularização e tributação;

- Definição de áreas para instalação de equipamentos públicos – escolas, hospitais, rodoviárias, mercados, moradias etc.;
- Monitoramento de novas ocupações no território;
- Análise e estudo sobre a densidade populacional, aspectos socioeconômicos e outros;
- Suporte à elaboração de planos setoriais;
- Análise e planejamento da utilização de recursos hídricos, naturais, etc.

• Sistema tributário

- Unificação e georreferenciamento do cadastro de contribuintes;
- Efetivo controle da arrecadação de taxas (IPTU, ISS etc.);
- Estabelecimento e controle de roteiros para fiscalização otimizados.

• Defesa civil

- Cadastramento e mapeamento das áreas su-



jeitas a inundação e a riscos geotécnicos;

- Cadastramento e mapeamento das indústrias de material químico (explosivo, radioativo etc.);
- Cadastramento e mapeamento das indústrias para controle de poluentes;
- Cadastramento e mapeamento de postos de bombeiros, quartéis de polícia militar, delegacias, hospitais, escolas etc.

• Projetos e obras

- Cadastramento e mapeamento das obras e projetos;
- Acompanhamento dos serviços por tipo de obra (emergência, ampliação, manutenção etc.);
- Análise e estudo da viabilidade de projetos.

• Recursos naturais/meio ambiente

- Análise de impacto ambiental;
- Elaboração de zoneamentos ambientais;
- Monitoração de poluição ambiental;
- Preservação de parques, florestas etc.

• Segurança pública

- Criação e otimização de rotas de viaturas policiais;
- Mapeamento das áreas de risco (comerciais, financeiras, favelas);
- Monitoramento das viaturas, identificando onde se encontram e quais os policiais em serviço.

• Saneamento

- Criação e manipulação das redes de adução e distribuição de água;
- Criação e manipulação das redes de coleta de esgoto;
- Monitoramento e cadastramento de ligações domiciliares para medição de consumo;

⁹ A expressão *smart cities* ("cidades inteligentes", em inglês) refere-se ao uso de inovações tecnológicas na gestão urbana e/ou ações sociais.



- Planejamento e projeto de novas redes;
 - Análise e simulação de vazamento nas redes.
- **Redes rodoviária e ferroviária**
- Planejamento da manutenção e do monitoramento da infraestrutura e da pavimentação;
 - Monitoramento do tráfego;
 - Monitoramento das sinalizações;
 - Planejamento de operações;
 - Planejamento de rotas de transporte otimizadas;
 - Análise, simulação, planejamento e projeto de novas vias;
 - Planejamento de interligação dos meios de transporte de diferentes naturezas como viário, ferroviário e metroviário.

Portanto, em razão de sua grande abrangência e eficiência, os SIG são uma importante ferramenta gerencial e estratégica para otimizar a administração pública municipal. A

implementação desses sistemas resulta em diversos ganhos tanto na gestão orçamentária quanto na gestão territorial, entre outras, imediatamente após o início de sua operação. Sua implantação pode se dar de diversas formas, atendendo desde contextos mais simples, com poucos dados, poucos usuários e análises simplificadas, até aqueles mais complexos e sofisticados, com diversos usuários e dados e análises mais aprofundadas.

As informações precisam vir de dados primários do município e de fontes oficiais de qualidade, no caso de dados secundários. Para o sucesso na implementação de um SIG, é necessário um planejamento eficiente. Uma modelagem de dados bem executada atende às necessidades do município e garante que os dados sejam facilmente compatibilizados de um sistema para outro, enquanto a atualização sistemática dos dados assegura a confiabilidade das informações.

As principais etapas para a implementação de um SIG são:

- Diagnósticos/levantamento de necessidades;
- Avaliação dos dados espaciais e dos recursos orçamentários disponíveis;
- Caracterização dos produtos a gerar;
- Modelagem de dados;
- Definição de *hardware* e *software*;
- Desenvolvimento de aplicações do SIG;
- Montagem de cenários de implementação;
- Adoção do cenário básico, programação e orçamentos;
- Modelo de gestão da base de dados;
- Montagem da base cartográfica;
- Estruturação da informação espacial para o software do SIG adotado;
- Levantamentos cadastrais urbanos (de logradouros e imobiliários);
- Georreferenciamento e estruturação de dados cadastrais urbanos;
- Cadastros geoambientais e infraestruturais;
- Montagem de banco de dados e georreferenciamento/estruturação;
- Montagem física do sistema;
- Carregamento do sistema;
- Capacitação e operação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS DO CAPÍTULO

BERTH, J. *Empoderamento*. São Paulo; Pólen, 2019.

GONZAGA, T O. *A Cidade e a Arquitetura Também Mulher: conceituando a metodologia de planejamento urbano e dos projetos arquitetônicos do ponto de vista de gênero* – Tese de doutorado, FAUUSP, julho de 2004.

PROGRAMA CIDADES SUSTENTÁVEIS



O Programa Cidades Sustentáveis (PCS) atua na sensibilização, mobilização e capacitação de governos locais para a implementação de políticas públicas estruturantes, que contribuam para o enfrentamento da desigualdade social e para a construção de cidades mais justas e sustentáveis. Trata-se de uma agenda de sustentabilidade urbana que incorpora as dimensões social, ambiental, econômica, política e cultural no planejamento municipal.

O PCS foi lançado em 2012 para auxiliar a gestão pública e o planejamento das ci-

dades brasileiras por meio de um conjunto de metodologias, ferramentas e conteúdos associados às atividades típicas da administração municipal.

Esse trabalho se apoia em metodologias para estimular o planejamento urbano integrado e a participação social na gestão pública local, no uso de indicadores para a realização de diagnósticos, no monitoramento das ações do governo e no incentivo ao estabelecimento de metas para a gestão, principalmente por meio da construção do Plano de Metas.

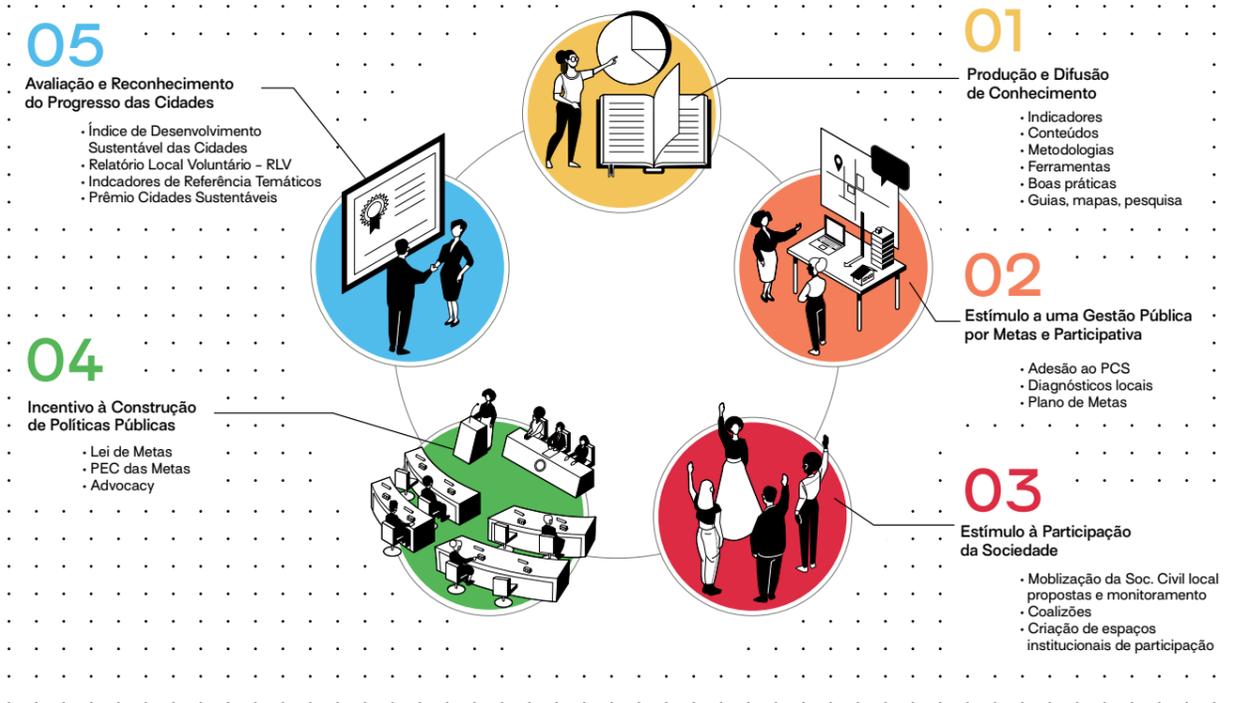


ALINHAMENTO AOS ODS

Em 2015, com o lançamento da Agenda 2030 pela Organização das Nações Unidas (ONU), o Programa Cidades Sustentáveis iniciou um trabalho de análise de todos os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), a fim de estabelecer a correspondência dos 17 ODS e suas 169 metas com os 12 eixos temáticos e 260 indicadores do programa. Assim, o PCS assumiu um papel importante na implementação e municipalização dos ODS no Brasil, reafirmando-se como uma ferramenta para ação dos gestores públicos no cumprimento da Agenda 2030.

Assim como os eixos e indicadores, as boas práticas publicadas pelo programa também foram classificadas e relacionadas aos ODS, de acordo com o tema que abordam. Desse modo, os gestores públicos têm à disposição um conjunto de conteúdos organizados de tal forma que possam identificar as ações e políticas de acordo com suas necessidades e prioridades, além de observar aquelas que estão alinhadas aos compromissos e metas da Agenda 2030.

O CICLO DO PCS



CAPACITAÇÃO DE GESTORES MUNICIPAIS

O PCS oferece ainda um programa de formação e capacitação para gestores públicos municipais, documentos de orientação técnica, guias, manuais e conteúdos informativos para o público geral.

Nos últimos anos, esse conjunto de conteúdos e ferramentas foi aprimorado com o apoio do Projeto CITInova, uma iniciativa multilateral realizada pelo Ministério da Ciência, Tecnolo-

gia e Inovações (MCTI), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), implementação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e executada em parceria com a Agência Recife para Inovação e Estratégia (Aries)/Porto Digital, o Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), o Programa Cidades Sustentáveis (PCS) e a Secretaria do Meio Ambiente do Distrito Federal (Sema-GDF).



OS 12 EIXOS DO PCS



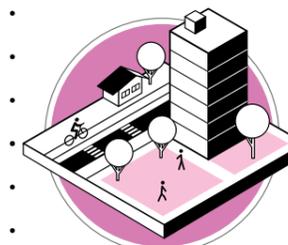
Governança



Bens naturais comuns



Equidade, justiça social e cultura de paz



Planejamento e desenho urbano



Cultura para a sustentabilidade



Educação para a sustentabilidade e qualidade de vida



Consumo responsável e opções de estilo de vida



Melhor mobilidade, menos tráfego



Ação local para a saúde



Gestão local para a sustentabilidade



Economia local dinâmica, criativa e sustentável



Do local para o global

PLATAFORMA CIDADES SUSTENTÁVEIS

Os conteúdos e ferramentas do PCS são disponibilizados na Plataforma Cidades Sustentáveis (www.cidadessustentaveis.org.br), um ambiente aberto e de acesso livre, no qual os gestores públicos encontram ferramentas e conteúdos para o exercício de suas atividades.

Constituída por módulos temáticos, a plataforma disponibiliza recursos e funcionalidades específicos, articulados em um ambiente de capacitação, estímulo, mobilização, informação e organização de atividades envolvendo a sociedade civil, o poder público, instituições técnico-científicas e a iniciativa privada.

Essa abordagem reúne diversos meios

de monitoramento das características territoriais, sociais, ambientais, culturais, econômicas e institucionais. Além dos recursos para gestores públicos municipais, a plataforma também funciona como um observatório cidadão, pelo qual qualquer usuário pode acompanhar os dados e indicadores das cidades signatárias do PCS, bem como monitorar a evolução da gestão ao longo do tempo.

Desse modo, a plataforma se constitui como uma importante ferramenta de controle social e de prestação de contas, uma vez que os dados disponibilizados pelas prefeituras são abertos a qualquer cidadão.



PLANEJAMENTO INTEGRADO NA PLATAFORMA DO PCS

O módulo de planejamento integrado da Plataforma Cidades Sustentáveis disponibiliza informações e ferramentas para o entendimento e a implantação de um sistema de planejamento integrado em nível municipal. Além de metodologia e conteúdos técnicos e conceituais sobre o tema (guias, manuais, pesquisas, aplicações e trabalhos acadêmicos), oferece ferramenta de geoprocessamento (SIG) que permitam a integração de dados e informações para o desenvolvimento do planejamento integrado.

Funcionalidades e conteúdos relacionados ao módulo de planejamento urbano integrado:

- Instruções sobre diagnósticos temáticos e setoriais;
- Material de orientação para uso instrumental das técnicas e dos softwares apontados;
- Novas tecnologias para planejamento integrado e gestão de recursos;
- Base de dados geográficos;
- Análise espacial de dados;
- Diagnóstico online;
- Gráficos estatísticos;
- Visualização cartográfica;
- Dados abertos (exportação);
- Filtros de busca.



ANEXO: LEGISLAÇÃO PARA CONSULTA

Constituição Federal de 1988

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. [Regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001] [Vide Lei nº 13.311, de 11 de julho de 2016]

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I – parcelamento ou edificação compulsórios;

- II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III – desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [Regulamentado pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001]

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Lei Federal nº 6.766/1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano)

Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei

e as das legislações estaduais e municipais pertinentes.

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe. [Incluído pela Lei nº 9.785/1999]

Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo plano diretor ou aprovadas por lei municipal. [Redação dada pela Lei nº 9.785/1999]

Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos:

- I – as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo plano diretor ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem.

Art. 8º Os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes e aqueles cujo plano diretor contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei. [Redação dada pela Lei nº 9.785/1999]

Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das

diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte.

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada. [Incluído pela Lei nº 12.608/2012]

Art. 13. Aos Estados caberá disciplinar a aprovação pelos Municípios de loteamentos e desmembramentos nas seguintes condições: [Redação dada pela Lei nº 9.785/1999]

- I – quando localizados em áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, assim definidas por legislação estadual ou federal;
- II – quando o loteamento ou desmembramento localizar-se em área limítrofe do município, ou que pertença a mais de um município, nas regiões metropolitanas ou em aglomerações urbanas, definidas em lei estadual ou federal;
- III – quando o loteamento abranger área superior a 1.000.000 m².

Parágrafo único – No caso de loteamento ou desmembramento localizado em área de município integrante de região metropolitana, o exame e a anuência prévia à aprovação do projeto caberão à autoridade metropolitana.

Art. 15. Os Estados estabelecerão, por decreto, as normas a que deverão submeter-se os projetos de loteamento e desmembramento nas áreas previstas no art. 13, observadas as

disposições desta Lei.

Parágrafo único – Na regulamentação das normas previstas neste artigo, o Estado procurará atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal.

Lei Federal nº 6.938/1981 (Sistema Nacional de Meio Ambiente)

Art. 2º. A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I – ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- V – controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras.

Art. 9º. São instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente:

- II – o zoneamento ambiental; [Regulamentado pelo Decreto nº 4.297, de 10 de julho de 2002]
- IV – o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras;
- VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo

poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas extrativistas; [Redação dada pela Lei nº 7.804/1989]

- XIII – instrumentos econômicos, como concessão florestal, servidão ambiental, seguro ambiental e outros. [Incluído pela Lei nº 11.284/2006]

Lei Federal nº 7.804/1989 (Política Nacional do Meio Ambiente)

Art. 1º. A Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, passa a vigorar com as seguintes alterações:

- VI – o art. 9º. passa a vigorar com a seguinte redação:
- VI – a criação de espaços territoriais especialmente protegidos pelo poder público federal, estadual e municipal, tais como áreas de proteção ambiental, de relevante interesse ecológico e reservas.

Lei Federal nº 9.985/2000 (Lei do SNUC)

Art. 27. As unidades de conservação devem dispor de um Plano de Manejo. [Regulamentado pelo Decreto nº 4.340, de 22 de agosto de 2002]

§ 1º O Plano de Manejo deve abranger a área da unidade de conservação, sua zona de amortecimento e os corredores ecológicos, incluindo medidas com o fim de promover sua integração à vida econômica e social das

comunidades vizinhas.

§ 2º Na elaboração, atualização e implementação do Plano de Manejo das Reservas Extrativistas, das Reservas de Desenvolvimento Sustentável, das Áreas de Proteção Ambiental e, quando couber, das Florestas Nacionais e das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, será assegurada a ampla participação da população residente.

§ 3º O Plano de Manejo de uma unidade de conservação deve ser elaborado no prazo de cinco anos a partir da data de sua criação.

Art. 28. São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Parágrafo único. Até que seja elaborado o Plano de Manejo, todas as atividades e obras desenvolvidas nas unidades de conservação de proteção integral devem se limitar àquelas destinadas a garantir a integridade dos recursos que a unidade objetiva proteger, assegurando-se às populações tradicionais porventura residentes na área as condições e os meios necessários para a satisfação de suas necessidades materiais, sociais e culturais.

Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade)

Art. 2º. A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

- II – gestão democrática por meio da

participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da 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.

Art. 3º. Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

Art. 4º. Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- III – planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
- V – institutos jurídicos e políticos:

- a) desapropriação;
- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito.

Art. 5º. Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

- I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente.

Art. 25. O direito de preempção confere ao poder público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o poder público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do

art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

- I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;
- III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao poder público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- VI – incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o caput deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios

públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. *[Incluído pela Lei nº 13.146, de 6 de julho de 2015]*

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Art. 42-A. Além do conteúdo previsto no art. 42, o plano diretor dos Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos deverá conter: *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

- I – parâmetros de parcelamento, uso

e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

II – mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

III – planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

IV – medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

V – diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares, se houver, observadas a Lei nº 11.977, de 7 de julho de 2009, e demais normas federais e estaduais pertinentes, e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, onde o uso habitacional for permitido. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

VI – identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando

for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. *[Incluído pela Lei nº 12.983, de 2 de junho de 2014]*

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 2º O conteúdo do plano diretor deverá ser compatível com as disposições insertas nos planos de recursos hídricos, formulados consoante a Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 3º Os Municípios adequarão o plano diretor às disposições deste artigo, por ocasião de sua revisão, observados os prazos legais. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 4º Os Municípios enquadrados no inciso VI do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado terão o prazo de 5 (cinco) anos para o seu encaminhamento para aprovação pela Câmara Municipal. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo: *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

- I – demarcação do novo perímetro urbano; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*
- II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos

trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput

deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições. *[Incluído pela Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012]*

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

- IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 46. O poder público municipal poderá facultar ao proprietário da área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, ou objeto de regularização fundiária urbana para fins de regularização fundiária, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel. *[Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017]*

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização, de regularização fundiária ou de reforma, conservação ou construção de edificação por meio da

qual o proprietário transfere ao poder público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas, ficando as demais unidades incorporadas ao patrimônio público. *[Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017]*

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do caput do art. 41 desta Lei e que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei deverão aprová-lo até 30 de junho de 2008. *[Redação dada pela Lei nº 11.673, de 8 de maio de 2008]*

Decreto Federal nº 4.297/2002 (Zoneamento Ecológico-Econômico – ZEE)

Art. 2º. O ZEE, instrumento de organização do território a ser obrigatoriamente seguido na implantação de planos, obras e atividades públicas e privadas, estabelece medidas e padrões de proteção ambiental destinados a assegurar a qualidade ambiental, dos recursos hídricos e do solo e a conservação da biodiversidade, garantindo o desenvolvimento sustentável e a melhoria das condições de vida da população.

Art. 3º. O ZEE tem por objetivo geral organizar, de forma vinculada, as decisões dos agentes públicos e privados quanto a planos, programas, projetos e atividades que, direta ou indiretamente, utilizem recursos naturais, assegurando a plena manutenção do capital e dos serviços ambientais dos ecossistemas.

Parágrafo único. O ZEE, na distribuição espacial das atividades econômicas, levará em con-

ta a importância ecológica, as limitações e as fragilidades dos ecossistemas, estabelecendo vedações, restrições e alternativas de exploração do território e determinando, quando for o caso, inclusive a realocação de atividades incompatíveis com suas diretrizes gerais.

Art. 6º-A. O ZEE para fins de reconhecimento pelo poder público federal deverá gerar produtos e informações nas seguintes escalas: *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*.

- I – ZEE nacional na escala de apresentação 1:5.000.000 e de referência 1:1.000.000; *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*
- II – ZEE macrorregionais na escala de referência de 1:1.000.000 ou maiores; *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*
- III – ZEE dos Estados ou de Regiões nas escalas de referência de 1:1.000.000 à de 1:250.000, nas Macrorregiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste, e de 1:250.000 a 1:100.000 nas Macrorregiões Sudeste, Sul e na Zona Costeira; e *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*
- IV – ZEE local nas escalas de referência de 1:100.000 e maiores. *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*

§ 1º O ZEE desempenhará funções diversas, segundo as seguintes escalas: *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de*

2007]

- I – nas escalas de 1:1.000.000, para indicativos estratégicos de uso do território, definição de áreas para detalhamento do ZEE, utilização como referência para definição de prioridades em planejamento territorial e gestão de ecossistemas; *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*
- II – nas escalas de 1:250.000 e maiores, para indicativos de gestão e ordenamento territorial estadual ou regional, tais como definição dos percentuais para fins de recomposição ou aumento de reserva legal, nos termos do § 5º do art. 16 da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965; e *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*
- III – nas escalas locais de 1:100.000 e maiores, para indicativos operacionais de gestão e ordenamento territorial, tais como planos diretores municipais, planos de gestão ambiental e territorial locais, usos de Áreas de Preservação Permanente, nos termos do art. 4º da Lei nº 4.771, de 15 de setembro de 1965. *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*

§ 2º Os órgãos públicos federais, distritais, estaduais e municipais poderão inserir o ZEE nos seus sistemas de planejamento, bem como os produtos disponibilizados pela

Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional, instituída pelo Decreto de 28 de dezembro de 2001, e pelas Comissões Estaduais de ZEE. *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*

§ 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se região ou regional a área que compreende partes de um ou mais Estados. *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*

Art. 13-A. Na elaboração do diagnóstico a que se refere o inciso I do art. 12, deverão ser obedecidos os requisitos deste Decreto, bem como as Diretrizes Metodológicas para o Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil, aprovadas pela Comissão Coordenadora do ZEE do Território Nacional. *[Incluído pelo Decreto nº 6.288, de 6 de dezembro de 2007]*

Art. 13-B. Na elaboração do ZEE mencionado no inciso I do § 1º do art. 6º-A, os critérios para divisão territorial e seus conteúdos serão definidos com o objetivo de assegurar as finalidades, integração e compatibilização dos diferentes níveis administrativos e escalas do zoneamento e do planejamento territorial, observados os objetivos e princípios gerais deste Decreto. *[Incluído pelo Decreto nº 7.378, de 1º de dezembro de 2010]*

Parágrafo único. Compete à Comissão Coordenadora do Zoneamento Ecológico-Econômico do Território Nacional (CCZEE) aprovar diretrizes metodológicas com o objetivo de padronizar a divisão territorial do ZEE referido no caput.

Art. 14. As Diretrizes Gerais e Espe-

cíficas deverão conter, no mínimo:

- I – atividades adequadas a cada zona, de acordo com sua fragilidade ecológica, capacidade de suporte ambiental e potencialidades;
- II – necessidades de proteção ambiental e conservação das águas, do solo, do subsolo, da fauna e flora e demais recursos naturais renováveis e não renováveis;
- III – definição de áreas para unidades de conservação, de proteção integral e de uso sustentável;
- IV – critérios para orientar as atividades madeireira e não madeireira, agrícola, pecuária, pesqueira e de piscicultura, de urbanização, de industrialização, de mineração e de outras opções de uso dos recursos ambientais;
- V – medidas destinadas a promover, de forma ordenada e integrada, o desenvolvimento ecológico e economicamente sustentável do setor rural, com o objetivo de melhorar a convivência entre a população e os recursos ambientais, inclusive com a previsão de diretrizes para implantação de infraestrutura de fomento às atividades econômicas;
- VI – medidas de controle e de ajustamento de planos de zoneamento de atividades econômicas e sociais resultantes da iniciativa dos municípios, visando a compatibilizar, no interesse da proteção ambiental, usos conflitantes em espaços municipais contíguos

e a integrar iniciativas regionais amplas e não restritas às cidades; e

VII – planos, programas e projetos dos governos federal, estadual e municipal, bem como suas respectivas fontes de recursos com vistas a viabilizar as atividades apontadas como adequadas a cada zona.

Lei Federal nº 11.124/2005 (Sistema Nacional de Habitação)

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

- I – aquisição, construção, conclusão, melhoria, reforma, locação social e arrendamento de unidades habitacionais em áreas urbanas e rurais;
- II – produção de lotes urbanizados para fins habitacionais;
- III – urbanização, produção de equipamentos comunitários, regularização fundiária e urbanística de áreas caracterizadas de interesse social;
- IV – implantação de saneamento básico, infraestrutura e equipamentos urbanos, complementares aos programas habitacionais de interesse social;
- V – aquisição de materiais para construção, ampliação e reforma de moradias;
- VI – recuperação ou produção de imóveis em áreas encortçadas ou

deterioradas, centrais ou periféricas, para fins habitacionais de interesse social;

VII – outros programas e intervenções na forma aprovada pelo Conselho Gestor do FNHIS.

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

Lei Federal nº 11.445/2007 (Lei do Saneamento Básico)

Art. 9º O titular dos serviços formulará a respectiva política pública de saneamento básico, devendo, para tanto:

- I – elaborar os planos de saneamento básico, nos termos desta Lei.

Art. 17. O serviço regionalizado de saneamento básico poderá obedecer a plano de saneamento básico elaborado para o conjunto de Municípios atendidos.

Lei Federal nº 11.481/2007 (Imóveis da União)

Art. 7º A inscrição de ocupação, a cargo da Secretaria do Patrimônio da União, é ato administrativo precário, resolúvel a qualquer tempo, que pressupõe o efetivo aproveitamento do terreno pelo ocupante, nos termos do regulamento, outorgada pela administração depois de analisada a conveniência e oportu-

nidade, e gera obrigação de pagamento anual da taxa de ocupação.

§ 2º A comprovação do efetivo aproveitamento será dispensada nos casos de assentamentos informais definidos pelo Município como área ou zona especial de interesse social, nos termos do seu plano diretor ou outro instrumento legal que garanta a função social da área, exceto na faixa de fronteira ou quando se tratar de imóveis que estejam sob a administração do Ministério da Defesa e dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Lei Federal nº 11.952/2009 (Regularização Fundiária)

Art. 21. São passíveis de regularização fundiária as ocupações incidentes em terras públicas da União, previstas no art. 3º desta Lei, situadas em áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica.

§ 1º A regularização prevista no caput deste artigo será efetivada mediante doação aos Municípios interessados, para a qual fica o Poder Executivo autorizado, sob a condição de que sejam realizados pelas administrações locais os atos necessários à regularização das áreas ocupadas, nos termos desta Lei.

§ 2º Nas hipóteses previstas no § 1º do art. 4º desta Lei, será aplicada concessão de direito real de uso das terras.

§ 3º Fica vedado aos Municípios e ao Distrito Federal alienar os imóveis recebidos na forma do § 1º deste artigo por valor superior àquele cobrado pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU) ou, na ausência de previsão nes-

se sentido, na forma de ato da SPU. *[Incluído pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017]*

Art. 22. Constitui requisito para que o Município seja beneficiário da doação ou da concessão de direito real de uso previstas no art. 21 desta Lei ordenamento territorial urbano que abranja a área a ser regularizada, observados os elementos exigidos no inciso VII do art. 2º desta Lei.

§ 1º Os elementos do ordenamento territorial das áreas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica constarão no plano diretor, em lei municipal específica para a área ou áreas objeto de regularização, ou em outra lei municipal.

§ 2º Em áreas com ocupações para fins urbanos já consolidadas ou com equipamentos públicos urbanos ou comunitários a serem implantados, nos termos estabelecidos em regulamento, a transferência da União para o Município poderá ser feita independentemente da existência da lei municipal referida no § 1º deste artigo. *[Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017]*

§ 3º Para transferência de áreas de expansão urbana, os municípios deverão apresentar justificativa que demonstre a necessidade da área solicitada, considerando a capacidade de atendimento dos serviços públicos em função do crescimento populacional previsto, o déficit habitacional, a aptidão física para a urbanização e outros aspectos definidos em regulamento.

§ 4º As áreas com destinação rural localizadas em perímetro urbano que venham a

ser transferidas pela União para o Município deverão ser objeto de regularização fundiária, conforme as regras previstas em legislação federal específica de regularização fundiária urbana. [Redação dada pela Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017]

Art. 23. O pedido de doação ou de concessão de direito real de uso de terras para regularização fundiária de área urbana ou de expansão urbana será dirigido:

- I – ao Ministério do Desenvolvimento Agrário, em terras arrecadadas ou administradas pelo Incra; ou
- II – ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, em outras áreas sob domínio da União.

§ 1º Os procedimentos de doação ou de concessão de direito real de uso deverão ser instruídos pelo Município com as seguintes peças, além de outros documentos que poderão ser exigidos em regulamento:

- IV – cópia do plano diretor ou da lei municipal que contemple os elementos do ordenamento territorial urbano, observado o previsto no § 2º do art. 22 desta Lei.

Lei Federal nº 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos)

Art. 18. A elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, nos termos previstos por esta Lei, é condição para o Distrito Federal e os Municípios terem acesso a recursos da União, ou por ela controlados, destinados a empreendimentos e serviços relacionados à

limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade.

§ 1º Serão priorizados no acesso aos recursos da União referidos no caput os Municípios que:

- I – optarem por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, incluída a elaboração e implementação de plano intermunicipal, ou que se inserirem de forma voluntária nos planos microrregionais de resíduos sólidos referidos no § 1º do art. 16;
- II – implantarem a coleta seletiva com a participação de cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda.

§ 2º Serão estabelecidas em regulamento normas complementares sobre o acesso aos recursos da União na forma deste artigo.

Art. 19. O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos tem o seguinte conteúdo mínimo:

- I – diagnóstico da situação dos resíduos sólidos gerados no respectivo território, contendo a origem, o volume, a caracterização dos resíduos e as formas de destinação e disposição final adotadas;
- II – identificação de áreas favoráveis para disposição final ambientalmente adequada de rejeitos, observado o plano diretor de que trata

o § 1º do art. 182 da Constituição Federal e o zoneamento ambiental, se houver;

- III – identificação das possibilidades de implantação de soluções consorciadas ou compartilhadas com outros Municípios, considerando, nos critérios de economia de escala, a proximidade dos locais estabelecidos e as formas de prevenção dos riscos ambientais;
- IV – identificação dos resíduos sólidos e dos geradores sujeitos a plano de gerenciamento específico nos termos do art. 20 ou a sistema de logística reversa na forma do art. 33, observadas as disposições desta Lei e de seu regulamento, bem como as normas estabelecidas pelos órgãos do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e do Sistema Nacional de Vigilância Sanitária (SNVS);
- V – procedimentos operacionais e especificações mínimas a serem adotados nos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, incluída a disposição final ambientalmente adequada dos rejeitos e observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- VI – indicadores de desempenho operacional e ambiental dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos;
- VII – regras para o transporte e outras etapas do gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20, observadas as normas estabelecidas pelos órgãos do

Sisnama e do SNVS e demais disposições pertinentes da legislação federal e estadual;

- VIII – definição das responsabilidades quanto à sua implementação e operacionalização, incluídas as etapas do plano de gerenciamento de resíduos sólidos a que se refere o art. 20 a cargo do poder público;
- IX – programas e ações de capacitação técnica voltados para sua implementação e operacionalização;
- X – programas e ações de educação ambiental que promovam a não geração, a redução, a reutilização e a reciclagem de resíduos sólidos;
- XI – programas e ações para a participação dos grupos interessados, em especial das cooperativas ou outras formas de associação de catadores de materiais reutilizáveis e recicláveis formadas por pessoas físicas de baixa renda, se houver;
- XII – mecanismos para a criação de fontes de negócios, emprego e renda, mediante a valorização dos resíduos sólidos;
- XIII – sistema de cálculo dos custos da prestação dos serviços públicos de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos, bem como a forma de cobrança desses serviços, observada a Lei nº 11.445, de 2007;
- XIV – metas de redução, reutilização, coleta seletiva e reciclagem, entre outras, com vistas a reduzir a quantidade de rejeitos enca-

minhados para disposição final ambientalmente adequada;

- XV – descrição das formas e dos limites da participação do poder público local na coleta seletiva e na logística reversa, respeitado o disposto no art. 33, e de outras ações relativas à responsabilidade compartilhada pelo ciclo de vida dos produtos;
- XVI – meios a serem utilizados para o controle e a fiscalização, no âmbito local, da implementação e operacionalização dos planos de gerenciamento de resíduos sólidos de que trata o art. 20 e dos sistemas de logística reversa previstos no art. 33;
- XVII – ações preventivas e corretivas a serem praticadas, incluindo programa de monitoramento;
- XVIII – identificação dos passivos ambientais relacionados aos resíduos sólidos, incluindo áreas contaminadas, e respectivas medidas saneadoras;
- XIX – periodicidade de sua revisão, observado prioritariamente o período de vigência do plano plurianual municipal.

§ 1º O plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos pode estar inserido no plano de saneamento básico previsto no art. 19 da Lei nº 11.445, de 2007, respeitado o conteúdo mínimo previsto nos incisos do caput e observado o disposto no § 2º, todos deste artigo.

§ 2º Para Municípios com menos de 20.000

(vinte mil) habitantes, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos terá conteúdo simplificado, na forma do regulamento.

§ 3º O disposto no § 2º não se aplica a Municípios:

- I – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- II – inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- III – cujo território abranja, total ou parcialmente, Unidades de Conservação.

§ 4º A existência de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não exime o Município ou o Distrito Federal do licenciamento ambiental de aterros sanitários e de outras infraestruturas e instalações operacionais integrantes do serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos pelo órgão competente do Sisnama.

§ 5º Na definição de responsabilidades na forma do inciso VIII do caput deste artigo, é vedado atribuir ao serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos a realização de etapas do gerenciamento dos resíduos a que se refere o art. 20 em desacordo com a respectiva licença ambiental ou com normas estabelecidas pelos órgãos do Sisnama e, se couber, do SNVS.

§ 6º Além do disposto nos incisos I a XIX do caput deste artigo, o plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos contemplará ações específicas a serem desenvolvidas no âmbito dos órgãos da administração pública,

com vistas à utilização racional dos recursos ambientais, ao combate a todas as formas de desperdício e à minimização da geração de resíduos sólidos.

§ 7º O conteúdo do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos será disponibilizado para o Sistema Nacional de Informações sobre a Gestão dos Resíduos Sólidos (Sinir), na forma do regulamento.

§ 8º A inexistência do plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos não pode ser utilizada para impedir a instalação ou a operação de empreendimentos ou atividades devidamente licenciados pelos órgãos competentes.

§ 9º Nos termos do regulamento, o Município que optar por soluções consorciadas intermunicipais para a gestão dos resíduos sólidos, assegurado que o plano intermunicipal preencha os requisitos estabelecidos nos incisos I a XIX do caput deste artigo, pode ser dispensado da elaboração de plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos.

Lei Complementar nº 140/2011 (Proteção do Meio Ambiente)

Art. 7º. São ações administrativas da União:

- IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito nacional e regional.

Art. 8º. São ações administrativas dos Estados:

- IX – elaborar o zoneamento ambiental de âmbito estadual, em conformidade com os zoneamentos de âmbito nacional e regional.

Art. 9º. São ações administrativas dos Municípios:

- IX – elaborar o Plano Diretor, observando os zoneamentos ambientais.

Lei Federal nº 12.587/2012 (Lei da Mobilidade Urbana)

Art. 8º. A política tarifária do serviço de transporte público coletivo é orientada pelas seguintes diretrizes:

- III – ser instrumento da política de ocupação equilibrada da cidade de acordo com o plano diretor municipal, regional e metropolitano.

Art. 18. São atribuições dos Municípios:

- I – planejar, executar e avaliar a política de mobilidade urbana, bem como promover a regulamentação dos serviços de transporte urbano.

Art. 24. O Plano de Mobilidade Urbana é o instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana e deverá contemplar os princípios, os objetivos e as diretrizes desta Lei, bem como:

- I – os serviços de transporte público coletivo;
- II – a circulação viária;
- III – as infraestruturas do sistema de mobilidade urbana, incluindo as ciclovias e ciclofaixas; [Redação dada pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]
- IV – a acessibilidade para pessoas com deficiência e restrição de mobilidade;
- V – a integração dos modos de transporte público e destes com os privados e os não motorizados;

- VI – a operação e o disciplinamento do transporte de carga na infraestrutura viária;
- VII – os polos geradores de viagens;
- VIII – as áreas de estacionamentos públicos e privados, gratuitos ou onerosos;
- IX – as áreas e horários de acesso e circulação restrita ou controlada;
- X – os mecanismos e instrumentos de financiamento do transporte público coletivo e da infraestrutura de mobilidade urbana; e
- XI – a sistemática de avaliação, revisão e atualização periódica do Plano de Mobilidade Urbana em prazo não superior a 10 (dez) anos.

§ 1º Ficam obrigados a elaborar e a aprovar Plano de Mobilidade Urbana os Municípios: (redação dada pela Lei nº 14.000, de 2020)

- I – com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes; (incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)
- II – integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes; (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)
- III – integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo

Poder Executivo. (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)

§ 1º-A. O Plano de Mobilidade Urbana deve ser integrado e compatível com os respectivos planos diretores e, quando couber, com os planos de desenvolvimento urbano integrado e com os planos metropolitanos de transporte e mobilidade urbana. (Incluído pela Lei nº 14.000, de 2020)

§ 2º Nos Municípios sem sistema de transporte público coletivo ou individual, o Plano de Mobilidade Urbana deverá ter o foco no transporte não motorizado e no planejamento da infraestrutura urbana destinada aos deslocamentos a pé e por bicicleta, de acordo com a legislação vigente.

§ 4º O Plano de Mobilidade Urbana deve ser elaborado e aprovado nos seguintes prazos: [Redação dada pela Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020]

- I – até 12 de abril de 2022, para Municípios com mais de 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes; [Incluído pela Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020]
- II – até 12 de abril de 2023, para Municípios com até 250.000 (duzentos e cinquenta mil) habitantes. [Incluído pela Lei nº 14.000, de 19 de maio de 2020]

§ 5º O Plano de Mobilidade Urbana deverá contemplar medidas destinadas a atender aos núcleos urbanos informais consolidados, nos termos da Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. [Incluído pela

Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]

Lei Federal nº 12.608/2012 (Política e Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil)

Art. 23. É vedada a concessão de licença ou alvará de construção em áreas de risco indicadas como não edificáveis no plano diretor ou legislação dele derivada.

Art. 26. A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, passa a vigorar acrescida dos seguintes arts. 42-A e 42-B:

Art. 27. O art. 12 da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação, renumerando-se o atual parágrafo único para § 1º:

“Art.12.

§ 1º O projeto aprovado deverá ser executado no prazo constante do cronograma de execução, sob pena de caducidade da aprovação.

§ 2º Nos Municípios inseridos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos, a aprovação do projeto de que trata o caput ficará vinculada ao atendimento dos requisitos constantes da carta geotécnica de aptidão à urbanização.

§ 3º É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no plano diretor ou em legislação dele derivada”.

Lei Federal nº 12.651/2012 (Código Florestal)

Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

XX – área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predominância de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais.

Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.

Lei Federal nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrôpole)

Art. 2º. Para os efeitos desta Lei, consideram-se:

I – aglomeração urbana: unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional

e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas;

- II – função pública de interesse comum: política pública ou ação nela inserida cuja realização por parte de um Município, isoladamente, seja inviável ou cause impacto em Municípios limítrofes;
- III – gestão plena: condição de região metropolitana ou de aglomeração urbana que possui:
 - a) formalização e delimitação mediante lei complementar estadual;
 - b) estrutura de governança interferativa própria, nos termos do art. 8º desta Lei; e
 - c) plano de desenvolvimento urbano integrado aprovado mediante lei estadual;
- IV – governança interfederativa: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum;
- V – metrópole: espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, conforme os critérios adotados pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE);
- VI – plano de desenvolvimento urbano integrado: instrumento que

estabelece, com base em processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana; *[Redação dada pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*

- VII – região metropolitana: unidade regional instituída pelos Estados, mediante lei complementar, constituída por agrupamento de Municípios limítrofes para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum; *[Redação dada pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*
- VIII – área metropolitana: representação da expansão contínua da malha urbana da metrópole, conurbada pela integração dos sistemas viários, abrangendo, especialmente, áreas habitacionais, de serviços e industriais com a presença de deslocamentos pendulares no território; *[Incluído pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*
- IX – governança interfederativa das funções públicas de interesse comum: compartilhamento de responsabilidades e ações entre entes da Federação em termos de organização, planejamento e execução de funções públicas de interesse comum, mediante a execução de um sistema integra-

do e articulado de planejamento, de projetos, de estruturação financeira, de implantação, de operação e de gestão. *[Incluído pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*

Parágrafo único. Cabe ao colegiado da microrregião decidir sobre a adoção do Plano de Desenvolvimento Urbano ou quaisquer matérias de impacto. *[Incluído pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*

Art. 10. As regiões metropolitanas e as aglomerações urbanas deverão contar com plano de desenvolvimento urbano integrado, aprovado mediante lei estadual.

§ 1º Respeitadas as disposições do plano previsto no caput deste artigo, poderão ser formulados planos setoriais interfederativos para políticas públicas direcionadas à região metropolitana ou à aglomeração urbana.

§ 2º A elaboração do plano previsto no caput deste artigo não exime o Município integrante da região metropolitana ou aglomeração urbana da formulação do respectivo plano diretor, nos termos do § 1º do art. 182 da Constituição Federal e da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

§ 3º Nas regiões metropolitanas e nas aglomerações urbanas instituídas mediante lei complementar estadual, o Município deverá compatibilizar seu plano diretor com o plano de desenvolvimento urbano integrado da unidade territorial urbana.

§ 4º O plano previsto no caput deste artigo

será elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos Municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil organizada e será aprovado pela instância colegiada a que se refere o art. 8º desta Lei, antes de seu encaminhamento à apreciação da Assembleia Legislativa. *[Redação dada pela Lei nº 13.683, de 19 de junho de 2018]*

Lei Federal nº 13.311/2016

Art. 1º Esta Lei institui normas gerais para a ocupação e utilização de área pública urbana por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas.

Art. 2º O direito de utilização privada de área pública por equipamentos urbanos do tipo quiosque, trailer, feira e banca de venda de jornais e de revistas poderá ser outorgado a qualquer interessado que satisfaça os requisitos exigidos pelo poder público local.

Lei Federal nº 13.465/2017 (Regularização Fundiária Urbana e Rural)

Art. 18. O Município e o Distrito Federal poderão instituir como instrumento de planejamento urbano Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), no âmbito da política municipal de ordenamento de seu território.

§ 1º Para efeitos desta Lei, considera-se Zeis a parcela de área urbana instituída pelo plano diretor ou definida por outra lei municipal, destinada preponderantemente à população de baixa renda e sujeita a regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo.

Decreto Federal nº 9.810/2019 (Política Na-

cional de Desenvolvimento Regional)

Art. 1º. Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população.

Parágrafo único. A PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento.

Art. 2º. São princípios da PNDR:

- I – transparência e participação social;
- II – solidariedade regional e cooperação federativa;
- III – planejamento integrado e transversalidade da política pública;
- IV – atuação multiescalar no território nacional;
- V – desenvolvimento sustentável;
- VI – reconhecimento e valorização da diversidade ambiental, social, cultural e econômica das regiões;
- VII – competitividade e equidade no desenvolvimento produtivo; e
- VIII – sustentabilidade dos processos produtivos.

LISTA DE SIGLAS

ARIES – Agência Recife para Inovação e Estratégia	PL – Projeto de lei
CGEE – Centro de Gestão e Estudos Estratégicos	PLHIS – Plano Local de Habitação de Interesse Social
CNM – Confederação Nacional dos Municípios	PMAV – Plano Municipal de Áreas Verdes
CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente	PMMU – Plano Municipal de Mobilidade Urbana
EIA – Estudo Prévio de Impacto Ambiental	PMRR – Plano Municipal de Redução de Riscos
EIV – Estudo Prévio de impacto de Vizinhança	PMRS – Plano Municipal de Resíduos Sólidos
FPM – Fundo de Participação dos Municípios	PMSA – Plano Municipal de Saneamento Ambiental
GEF – Global Environment Fund (Fundo Global para o Meio Ambiente)	PNMA – Política Nacional do Meio Ambiente
IAB – Instituto de Arquitetos do Brasil	PNRS – Política Nacional de Resíduos Sólidos
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística	PNSB – Pesquisa Nacional de Saneamento Básico
IPASE – Instituto de Pensões e Aposentadoria dos Servidores do Estado	PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano	PPA – Plano Plurianual
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	SEMA/GDF – Secretaria do Meio Ambiente do Governo do Distrito Federal
MCTIC – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente
NAU – Nova Agenda Urbana	SNHIS – Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
NBR – Norma Brasileira	SNIS – Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento
ODM – Objetivos de Desenvolvimento do Milênio	SNS – Secretaria Nacional de Saneamento
ODS – Objetivos de Desenvolvimento Sustentável	SPU – Secretaria do Patrimônio da União
ONU – Organização das Nações Unidas	SUS – Sistema Único de Saúde
PCS – Programa Cidades Sustentáveis	ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico
PDUI – Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado	

LISTA DE ABREVIATURAS

art. – Artigo
m² – Metro quadrado

M&A – Monitoramento e avaliação

GLOSSÁRIO

Adensamento populacional. Processo caracterizado pelo aumento da concentração espacial de pessoas numa determinada área, podendo ser causado tanto pelo deslocamento de indivíduos como pelo aumento da natalidade na população.

Agenda de desenvolvimento sustentável. Conjunto de metas globais que tem por objetivo o compromisso de não comprometer os recursos naturais necessários para as gerações futuras.

Aglomerção urbana. De acordo com o art. 2º da Lei Federal nº 13.089/2015, é a unidade territorial urbana constituída pelo agrupamento de dois ou mais municípios limítrofes, caracterizada por complementaridade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Assentamentos humanos. Áreas ocupadas por população ou coletividades humanas distribuídas pelo planeta.

Cidade média. É aquela com tamanho populacional entre 100 mil e 500 mil habitantes. Esse critério pode ser combinado com outros, dependendo dos objetivos e das políticas a serem implementadas.

Coabitación. Moradia que abriga duas ou mais famílias num único domicílio.

Crescimento demográfico. Aumento popu-

lacional em um determinado espaço ao longo do tempo.

Deficit habitacional. Caracteriza-se pela demanda por novas habitações em determinado grupo social. Está fundamentado na quantidade de moradias disponíveis para o número de famílias existentes e, portanto, relacionado às noções de coabitación, reposição e incremento de estoque habitacional. Pode ser expresso por meio de valor total de habitações necessárias para determinada população num certo tempo ou por meio de taxas. Para a Fundação João Pinheiro (Nota Técnica: Deficit Habitacional no Brasil 2013), o deficit é calculado considerando quatro componentes: domicílios precários, coabitación familiar, ônus excessivo com aluguel urbano e adensamento excessivo de domicílios alugados.

Desenvolvimento sustentável. Conjunto de ações caracterizadas pelo uso de sinergias entre avanços técnico-científicos, socioculturais e institucionais que harmonizem os processos e impactos do desenvolvimento, tornando-o sustentável.

Equipamentos públicos. São “instalações e espaços físicos, públicos ou privados, onde é prestado de forma presencial algum tipo de serviço do poder público à pessoa física ou jurídica”¹⁰.

Estrutura municipal. É composta pelos órgãos do poder público e suas subdivisões

¹⁰ Conforme: <http://dados.gov.br/group/about/equipamentos-publicos>.

administrativas, destinando-se a atender a população residente no território municipal, de acordo com as normativas do município e tendo como base a Lei Orgânica Municipal. **Infraestrutura.** Pode ser caracterizada tanto na escala local como regional e nacional. Contempla os elementos urbanos definidos como “infraestrutura básica para parcelamento do solo”, mas também uma ampla diversidade de outros elementos necessários para o desenvolvimento de atividades econômicas (sistema de comunicação, centrais produtoras de energia, portos e aeroportos etc.) e aqueles relacionados à qualidade de vida da população (condições ambientais, equipamentos de lazer, áreas de uso público etc.).

Infraestrutura básica para parcelamento do solo. Segundo a lei federal de parcelamento do solo urbano (Lei nº 6.766/1979), trata-se dos equipamentos de atendimento básico de uma determinada área urbana da cidade, tais como vias de circulação, abastecimento de água, iluminação pública, coleta e tratamento de esgoto e drenagem pluvial.

Instrumentos de política urbana. Conjunto de dispositivos presentes no ordenamento legal que, se previstos e implementados pelo poder público em suas leis e normas, servem para: intervir na organização e produção do espaço urbano; induzir o desenvolvimento local; e regulamentar, limitar e direcionar as regras de uso e ocupação do solo urbano.

Legislação urbana. Conjunto de leis e normas que regulam o uso e a ocupação da terra e do solo urbano. Contudo, mais do que reger a produção do espaço urbano, a legislação urbana serve para: estabelecer o zoneamento

do território urbano; definir os usos permitidos ou não; estabelecer o desenvolvimento da cidade em geral; induzir o desenvolvimento de localidades; reger o solo para a captura da mais valia urbana por meio da implementação dos instrumentos urbanísticos, jurídicos e tributários; parametrizar as relações sociais, culturais e políticas que disputam e compartilham o território; e servir para a democratização do acesso à terra, prevendo um modelo de cidade desejável que possibilite isonomia e qualidade de vida para toda a população.

Macrozoneamento. Conjunto de parâmetros de ordenamento territorial para o planejamento da organização do uso e da ocupação do solo com ênfase em processos de escala mais abrangentes do que aqueles definidos no zoneamento e considerando as funções de interesse comum.

Marco legal. Conjunto de leis que regem determinado assunto.

Metrópole. É a cidade que exerce influência econômica, administrativa e social sobre as demais cidades menores dentro de uma região metropolitana.

Multiescalar. Diz respeito às várias escalas ou níveis de abrangência de uma ação ou impactos dela sobre o território objeto de planejamento.

Multissetorialidade. Integração de ações baseadas num conjunto de políticas públicas visando uma melhor eficácia no atendimento à população e na gestão do território.

Uso e ocupação do solo. Modo de assenta-

mento humano no território que determina seu uso e forma de ocupação. Também são usados os termos “uso do solo” e “uso da terra” como sinônimos para referir-se ao tipo de atividade desenvolvida. Quanto à ocupação, o termo se refere ao modo como se implanta uma atividade em determinado local.

Ordenamento territorial. Função atribuída aos municípios pela Constituição Federal no que se refere ao planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo do município, por meio da elaboração de leis e planos municipais e respeitando definições da Constituição Estadual.

Parcelamento do solo urbano. Loteamento ou desmembramento do solo urbano a fim de estabelecer lotes para edificação, implantação de logradouros, espaços públicos e infraestrutura, conforme previsto na Lei Federal nº 6.766/1979, observadas as diretrizes de uso e ocupação do solo urbano estabelecidas pelo plano diretor, de acordo com a Lei Federal nº 10.257/2001.

Participação cidadã. Conjunto de instrumentos de incorporação e aproximação dos cidadãos ao processo político e às ferramentas de democracia direta e participativa.

Plano. Produto do processo de planejamento de uma política pública ou programa, resultando em marcos legais, na definição de estratégias e na identificação de fontes de investimento necessárias para concretizá-lo dentro do orçamento previsto.

Plano de desenvolvimento urbano integrado. Instrumento que estabelece, com base em

processo permanente de planejamento, viabilização econômico-financeira e gestão, as diretrizes para o desenvolvimento territorial estratégico e os projetos estruturantes da região metropolitana e aglomeração urbana (inciso VI do art. 2º da Lei Federal nº 13.089/2015).

Planos setoriais. Planos baseados em políticas públicas previamente definidas ou estabelecidas por lei que buscam tratar de temas e áreas temáticas específicas, compondo, portanto, o sistema de planejamento municipal.

Policentrismo. Fenômeno contemporâneo relativo ao surgimento de diversos centros urbanos numa mesma região, caracterizando-se pela descentralização das atividades econômicas e por maior mobilidade urbana. Diz respeito à existência de vários centros dinâmicos de planejamento ou articulação inter-regional ou intraurbana.

Políticas públicas. Conjunto de programas, ações e atividades elencadas pelo Estado com o objetivo de assegurar direitos de cidadania.

Política urbana. Atividade governamental executada pelo poder público municipal conforme diretrizes estabelecidas em lei, tendo como objetivo o desenvolvimento das funções sociais da cidade para garantir o bem-estar de seus habitantes.

Programa. Conjunto de medidas de base setorial que efetivam uma política pública a partir da execução de planos e projetos designados para sua concretização.

Projeto. Ação intelectual humana que resulta numa proposta de solução para determina-

do problema encontrado, tendo por base os condicionantes físicos, financeiros, legais, ambientais e sociais para a sua elaboração.

Reforma urbana. Conjunto de medidas e práticas com o objetivo de integrar diferentes políticas públicas para tornar serviços e equipamentos sociais mais acessíveis e democráticos aos cidadãos.

Regularização fundiária. Conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam a regularização de assentamentos e a titulação de seus ocupantes, de modo a garantir o direito social à moradia, o pleno desenvolvimento das funções sociais da propriedade urbana e o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Socioespacial. Diz respeito às classes ou grupos sociais e ao espaço que eles ocupam na sociedade.

Socioterritorial. Relativo ao trabalho científico feito para compreender as relações do território delimitado com a realidade social nele presente.

Uso misto. Emprego do espaço urbano e do solo que envolve simultaneamente o uso residencial e o não-residencial.

Zoneamento. Instrumento da política urbana, geralmente estabelecido por lei, que regula a organização do espaço municipal por meio da sua delimitação em áreas ou zonas, de acordo com características específicas locais que geralmente são de cunho ambiental/ecológico, e/ou dadas pela ocupação do território, e/ou dadas pelo viés de desenvolvimento econômico, político, cultural e social, entre outros fatores. Busca reger e estabelecer condicionantes para o uso da propriedade imobiliária quando delimita áreas em zonas e as categoriza conforme as utilizações nelas permitidas e admitidas.

CRÉDITOS

COORDENAÇÃO TÉCNICA E EDITORIAL

Sérgio Frazão Helene

GESTÃO EXECUTIVA

Zuleica Goulart

REVISÃO GERAL

Beto Gomes

REVISÃO DE TEXTO

Benjamin Sérgio Gonçalves

DESIGN

José Roosevelt Junior | Mediacts

ILUSTRAÇÃO

Gil Tokio (Pingado)

REDAÇÃO E ELABORAÇÃO

CBJ PLANEJAMENTO & MODERAÇÃO

Coordenação Executiva Marisa Rodrigues

Coordenação Técnica Cid Blanco Jr

Especialista em Planejamento Urbano Cláudia Pires

Especialista em Educação Solange Ferrarezi

Especialista em Sistemas de Informação Georeferenciadas Lyvia Chaves

Especialista em Direito Urbanístico Cristiane Benedetto

Estagiário João Carlos Gomes

Revisão Elen Cristina Souza Doppenschmitt

COORDENAÇÃO, ORGANIZAÇÃO E REALIZAÇÃO



Aline Redorat
Assistente de coordenação

Airton Goes
Assessor de conteúdo

Ana Cândida
Assessora de Boas Práticas

Beto Gomes
Coordenador de conteúdo

Camila Abeid
Recepcionista

Carolina Guimarães
Coordenadora da Rede Nossa São Paulo

Carolina La Terza
Assessora de Projetos

Clara Meyer Cabral
Coordenadora de Indicadores

Igor Pantoja
Assessor de Mobilização

Jorge Abrahão
Coordenador Geral

Laura Dourado
Assessora de Mídias Sociais

Luanda Nera
Coordenadora de Comunicação e Assessoria de Imprensa

Natalia Mendes
Assessora de Comunicação

Paloma Lima
Estagiária de Projetos

Sérgio Frazão Helene
Assessor de Planejamento

Thiago Valentim
Coordenador Administrativo Financeiro e Recursos Humanos

Valquíria Mendes
Serviços Gerais

Zuleica Goulart
Coordenadora do Programa Cidades Sustentáveis



Guia de Boas Práticas em Políticas Públicas é uma publicação produzida pela equipe do Programa Cidades Sustentáveis, com apoio do Projeto CITinova – Planejamento Integrado e Tecnologias para Cidades Sustentáveis. Trata-se de um projeto multilateral realizado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI), com apoio do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF, na sigla em inglês), implementação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), e executado em parceria com Agência Recife para Inovação e Estratégia (ARIES) e Porto Digital, Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), Programa Cidades Sustentáveis (PCS) e Secretaria do Meio Ambiente (SEMA/GDF).

Acesse o site do [Citinova](http://www.citinova.mctic.gov.br) (www.citinova.mctic.gov.br) e saiba mais sobre o projeto.



Coordenação e Realização



Apoio



MINISTÉRIO DA
CIÊNCIA, TECNOLOGIA
E INOVAÇÕES



www.cidadessustentaveis.org.br | contato@cidadessustentaveis.org.br

 [programacidadessustentaveis](#)  [cidsustentaveis](#)  [programacidadessustentaveis](#)  [instituto-cidades-sustentaveis](#)  [cidadessustentaveis](#)

