

GT 05 | O papel do direito urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas escalas local e metropolitana

SISTEMA NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO: UMA OPORTUNIDADE PARA FORTALECIMENTO DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL E URBANO NO BRASIL

Daniel Todtmann Montandon ¹

Felipe Farina Borges Fortes ²

José Vantuir de Sousa Lopes Junior ³

Lucio Ramos Moura ⁴

Michele Cristina leão de Lima ⁵

Pamella Tosti Rosante Martins ⁶

Tales Eduardo Ferretti Pacheco ⁷

1 INTRODUÇÃO

É notório que o Estatuto da Cidade - Lei Federal nº 10.257/01 - trouxe avanços significativos para a política urbana no Brasil. Também é notório que a criação do Ministério das Cidades, do Conselho Nacional das Cidades, de programas federais como o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC e o Minha Casa Minha Vida e a institucionalização de diversas políticas nacionais com interface territorial-urbana definiram um amplo arcabouço de conceitos, diretrizes, mecanismos e instrumentos com grande interferência na prática do planejamento territorial e urbano nos municípios. Ocorre que esse arcabouço de políticas nacionais gerou um “sistema complexo” na escala local, fazendo com que diversas políticas setoriais disputassem o território municipal umas com as outras, na busca por apoio financeiro, institucional e político, resultando numa urbanização fragmentada e incompleta.

Paralelamente, as forças políticas atuantes em diversas escalas e níveis de poder encontraram nesse “sistema complexo” municipal uma oportunidade de viabilizar negócios de interesse das elites locais, dos fundos imobiliários internacionais e de proprietários de

¹ Doutor, Universidade Nove de Julho – UNINOVE, Diretor, danielm@uninove.br.

² Mestrando, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, felipefbfortes@gmail.com.

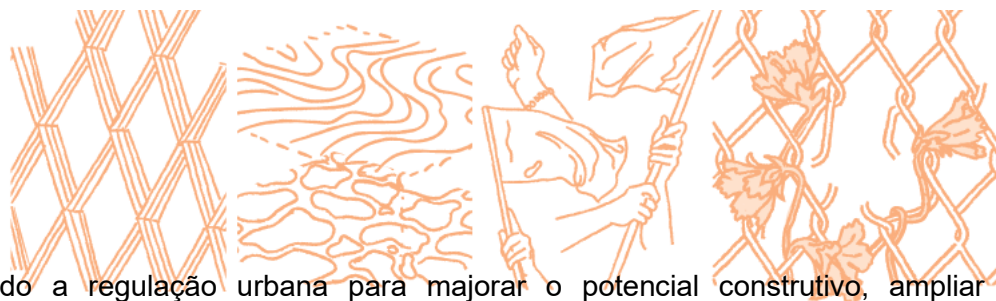
³ Mestrando, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, vantuir.junior@uni9.edu.br

⁴ Doutorando, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, lucioramos@outlook.com.

⁵ Mestranda, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, micheleleao@uni9.edu.br

⁶ Mestranda, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, pamellarosante@gmail.com

⁷ Mestrando, Universidade Nove de Julho - UNINOVE, discente, tales.ferretti@uni9.edu.br.



imóveis, utilizando a regulação urbana para majorar o potencial construtivo, ampliar perímetros urbanos e para flexibilizar regras e condicionantes urbanísticas e ambientais, deixando o direito à cidade em segundo plano.

Um dos exemplos emblemáticos dos avanços e retrocessos pós Estatuto da Cidade é o município de São Paulo. Em 2002 foi aprovado o inovador Plano Diretor Estratégico (PDE) que trouxe uma série de conceitos, mecanismos, instrumentos e estratégias voltados a assegurar o direito à cidade, como a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), da Outorga Onerosa do Direito de Construir e do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FUNDURB. Em 2014 o referido plano foi revisado, passando por aprimoramentos que contribuíram ainda mais para assegurar o direito à cidade, como a criação dos Eixos de Estruturação da Transformação Urbana e da Cota de Solidariedade e o aprimoramento dos mecanismos já previstos no plano de 2002. Mas em 2023, o PDE passou por uma revisão que flexibilizou de forma significativa os avanços até então obtidos voltados à viabilização do direito à cidade, sob a narrativa de se melhorar a política de habitação para quem mais precisa. Para tanto, foram criados diversos incentivos construtivos e facilidades ao desenvolvimento imobiliário, como suposta solução da demanda habitacional para famílias de baixa renda. O que se viu até o momento foi uma verdadeira burla urbanística, notadamente a destinação de unidades de Habitação de Interesse Social para famílias que não se encaixam no perfil de baixa renda, conforme investigação revelada pelo Ministério Público Estadual. Tal prática demonstra que a ação política na escala local, coordenada pelas Câmaras Municipais, passou a ter um grande poder de modificar estratégias de planejamento territorial, desvirtuando em diversos casos o interesse público em detrimento de interesses econômicos, elitistas e privatistas.

Nesse quadro, compreende-se que seja necessária uma verdadeira reorganização do Estado brasileiro para viabilizar processos de planejamento efetivamente democráticos, tecnicamente qualificados e que viabilizem o direito à cidade de forma contundente. Para tanto, acredita-se que uma das ações estratégicas dessa reorganização do Estado esteja na criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano – SNDU, objeto do presente trabalho.

2 METODOLOGIA

O presente trabalho consiste essencialmente numa análise propositiva, em que foram identificadas medidas necessárias para o aprimoramento de processos de planejamento



territorial e urbano nos municípios a serem consideradas numa eventual proposta de Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano. As referências utilizadas para tais proposições são resultado da vivência profissional dos autores e também dos estudos desenvolvidos no contexto do projeto de pesquisa “A institucionalização do planejamento urbano nos municípios brasileiros”, do Programa de Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho - UNINOVE.

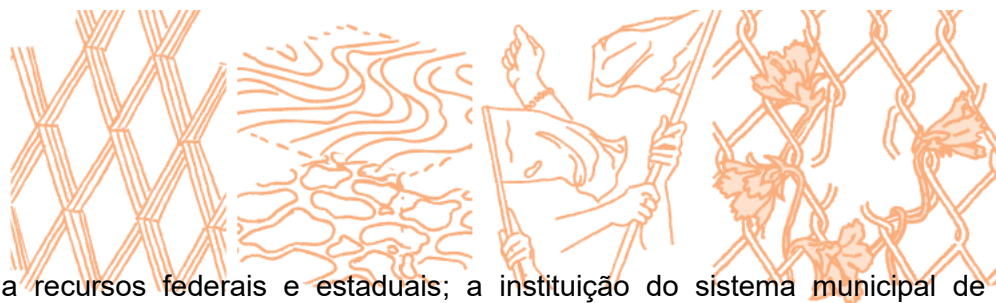
3 RESULTADOS

Para fortalecer os processos de planejamento, compreende-se que os municípios devem estruturar **sistemas municipais de planejamento territorial**, indo além da mera exigência de Planos Diretores e de órgãos colegiados (os Conselhos da Cidade). Esse sistema deve conter os seguintes elementos básicos:

- Plano Diretor, demais instrumentos de planejamento e ordenamento territorial e instrumentos de planejamento setorial, prevendo formas de sua articulação no território.
- Órgão municipal responsável pelo planejamento territorial municipal, preferencialmente com equipe técnica permanente, capacitada e com carreiras específicas para o planejamento urbano.
- Órgão colegiado municipal com participação paritária entre sociedade civil e Poder Público, seguindo as orientações do Conselho Nacional das Cidades - ConCidades.
- Sistema municipal de informações para o planejamento urbano, em conformidade com o sistema nacional e as diretrizes nacionais (por exemplo, Cadastro Territorial Multifinalitário - CTM).

É evidente que a mera existência desses elementos não irá assegurar por si só processos permanentes, democráticos e tecnicamente qualificados, mas estabelece melhores condições institucionais para o aprimoramento dos processos existentes e para a prática de processos ainda não implementados.

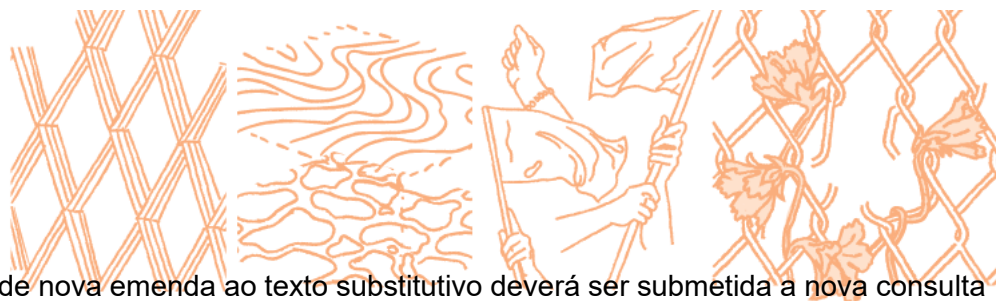
Outro aspecto importante a ser aprimorado é o conteúdo mínimo do Plano Diretor, indo além do que já é previsto pelo Estatuto da Cidade, de modo que haja uma melhor qualidade do teor e da forma dos planos. Por exemplo, compreende-se que os Planos Diretores devem prever, no mínimo: macrozoneamento; a disciplina de parcelamento, uso e ocupação do solo (parâmetros urbanísticos); a previsão de projetos e intervenções estratégicas a serem priorizadas nos orçamentos municipais subsequentes e também pelo



financiamento via recursos federais e estaduais; a instituição do sistema municipal de planejamento territorial com os elementos descritos; a previsão dos instrumentos de planejamento territorial (por exemplo a Carta Geotécnica de Aptidão à Urbanização, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e as Zonas Especiais de Interesse Social – ZEIS) e dos instrumentos de planejamento setorial, prevendo articulação de suas ações no território; a inclusão de unidades de conservação do SISNAMA, quando houver; a previsão de serem estabelecidas interfaces com os planos de maior escala regional, como PDUI, planos de bacias, ZEE, etc.

Outro aspecto importante a ser considerado na estruturação de um sistema nacional, é a definição de diretrizes para o processo de elaboração e revisão de Planos Diretores, tanto na etapa de proposição pelo Executivo, quanto pelo Legislativo. Por exemplo, deve ser prevista a criação de núcleo gestor preferencialmente constituído por membros do órgão colegiado municipal, sendo que o processo participativo de revisão do plano deve ser deliberado por esse núcleo gestor, com documentação comprobatória. Também cabe a definição de critérios para realização de eventos participativos, como por exemplo, a realização de eventos participativos em quantidade mínima que possibilite sua realização de forma regionalizada e temática e em duas rodadas, na etapa de diagnóstico e na etapa de proposição. Também é importante exigir a elaboração de documento técnico pelo órgão municipal responsável pelo planejamento territorial municipal que fundamente a proposta feita pelo Executivo. Cabe ainda prever a realização de consulta pública da minuta de projeto de lei a ser enviada à Câmara Municipal por no mínimo 30 dias.

No caso da etapa no Legislativo, também cabe prever a realização de audiências públicas em quantidade mínima que possibilite sua realização de forma regionalizada e temática tendo por base a proposta enviada pelo Executivo. No caso de haver proposta de substitutivo ao projeto de lei enviado pelo Executivo, este deverá ser submetido à realização de audiências públicas em quantidade mínima conforme os temas objeto de mudança e também nos territórios afetados pela mudança. Também deverá ser elaborado parecer técnico pela Câmara Municipal fundamentando as alterações propostas, além da realização de consulta pública da proposta de substitutivo por no mínimo 30 dias. E caso haja elaboração de novo texto substitutivo, os procedimentos deverão ser aplicados novamente. No momento de votação em plenário, caso haja emendas ao texto substitutivo, estas deverão ser submetidas para consulta pública em período de 15 dias, antes de sua votação definitiva e



toda proposição de nova emenda ao texto substitutivo deverá ser submetida a nova consulta pública, por período de 15 dias.

Acredita-se que também deve ser definido prazo para os municípios atualizarem seus sistemas municipais de planejamento territorial, em conformidade com as disposições estabelecidas no novo sistema que for estruturado. E um aspecto fundamental a ser considerado é o condicionamento de repasses de recursos relacionados ao desenvolvimento urbano, do Governo Federal aos municípios, mediante atualização dos sistemas municipais de planejamento territorial e principalmente pelo envio dos instrumentos atualizados para o Ministério das Cidades. Também devem ser previstas sanções ao titular do órgão municipal de planejamento territorial e ao chefe do Executivo no caso de não atendimento às disposições estabelecidas na nova lei.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

As proposições ensaiadas neste trabalho buscam aprimorar estruturas administrativas, instrumentos, sistemas e práticas de modo a qualificar os processos de planejamento territorial e urbano nos municípios. Como consequência, espera-se criar melhores condições de se avançar na viabilização do direito à cidade. E acredita-se que tais reflexões possam contribuir nos debates da 6ª Conferência Nacional das Cidades, no contexto de proposição do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano.

5 REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade.** Brasília: 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm

CONCIDADES, Conselho Nacional das Cidades. **Texto-base – 6ª conferência nacional das Cidades.** Brasília: Conselho Nacional das Cidades. Disponível em: <https://www.redus.org.br/concid24/brasil/conferencia-nacional/biblioteca/46a0c35a-41fa-4e8b-8d0e-3f328e6d9fbf>

ROSSBACH, Anaclaudia e CARVALHO, Celso Santos: **O Estatuto da Cidade Comentado.** São Paulo: Ministério das Cidades e Aliança de Cidades, 2010.

SÃO PAULO (SP). **Lei nº 17.975, de 8 de julho de 2023. Revisão intermediária do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.** São Paulo: 2023. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-17975-de-8-de-julho-de-2023>