

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

“Planejamento Urbano e Saneamento: contribuições para a elaboração de planos municipais”

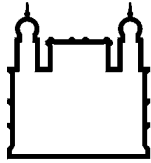
por

Mona Rotolo Mançano

Dissertação apresentada com vistas à obtenção do título de Mestre em Ciências na área de Saúde Pública.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Simone Cynamon Cohen

Rio de Janeiro, setembro de 2008.



Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

Esta dissertação, intitulada

“Planejamento Urbano e Saneamento: contribuições para a elaboração de planos municipais”

apresentada por

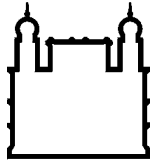
Mona Rotolo Mançano

foi avaliada pela Banca Examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof.^a Dr.^a Lilia dos Santos Seabra

Prof.^a Dr.^a Regina Cele de Andrade Bodstein

Prof.^a Dr.^a Simone Cynamon Cohen – Orientadora



Ministério da Saúde

FIOCRUZ
Fundação Oswaldo Cruz



ESCOLA NACIONAL DE SAÚDE PÚBLICA
SERGIO AROUCA
ENSP

A U T O R I Z A Ç Ã O

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, por processos fotocopiadores.

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2008.

Mona Rotolo Mançano

CG/Fa

Catálogo na fonte
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

M268 Mançano, Mona Rotolo
 Planejamento urbano e saneamento: contribuições para a
 elaboração de Planos Municipais. / Mona Rotolo Mançano. Rio de
 Janeiro: s.n., 2010.
 211 f., il., tab., graf., mapas

 Orientador: Cohen, Simone Cynamon
 Dissertação (Mestrado) – Escola Nacional de Saúde Pública Sergio
 Arouca, Rio de Janeiro, 2010

 1. Planejamento de Cidades. 2. Saneamento. 3. Políticas Públicas.
 4. Participação Comunitária. 5. Plano Diretor. I. Título.

CDD - 22.ed. – 307.1216

Dedico este trabalho à minha família.

Agradecimentos

À orientadora e amiga Professora Simone Cynamon Cohen, pela oportunidade de desenvolver esta dissertação.

A todos do Departamento de Saneamento e Saúde Ambiental da ENSP, em especial ao Professor Dr. Szcna Eliaz Cynamon (in memoriam), pelas aulas, trabalhos e atenção dispensada.

Aos colegas de mestrado: Alexandre, Ricardo e especialmente à amiga Celina, pela força e companheirismo.

Aos amigos que perdoaram minha ausência nos aniversários e encontros de final de semana.

À família que, mesmo sem compreender os motivos que me levam a continuar querendo aprender mais, me apóia sempre.

A Deus.

A cidade em progresso

Vinicius de Moraes

A cidade mudou. Partiu para o futuro
 Entre semoventes abstratos
 Transpondo na manhã o imarcescível muro
 Da manhã na asa dos DC-4s

Comeu colinas, comeu templos, comeu mar
 Fez-se empreiteira de pombais
 De onde se vêem partir e para onde se vêem voltar
 Pombas paraestatais.

Alargou os quadris na gravidez urbana
 Teve desejos de cúmulos
 Viu se povoarem seus latifúndios em Copacabana
 De casa, e logo além, de túmulos.

E sorriu, apesar da arquitetura teuta
 Do bélico Ministério
 Como quem diz: Eu só sou a hermeneuta
 Dos códices do mistério...

E com uma indignação quem sabe prematura
 Fez erigir do chão
 Os ritmos da superestrutura
 De Lúcio, Niemeyer e Leão.

E estendeu ao sol as longas panturrilhas
 De entontecente cor
 Vendo o vento eriçar a epiderme das ilhas
 Filhas do Governador.

Não cresceu? Cresceu muito! Em grandeza e miséria
Em graça e disenteria
Deu franquia especial à doença venérea
E à alta quinquilharia.

Tornou-se grande, sórdida, ó cidade
Do meu amor maior!
Deixa-me amar-te assim, na claridade
Vibrante de calor!

RESUMO

Embora a Lei do Estatuto das Cidades tenha tornado o Plano Diretor obrigatório a boa parte das cidades brasileiras, ainda são elaborados sem a participação da sociedade e pouco aplicáveis à realidade local. A fim de planejar e gerir seus serviços, o Saneamento, assim como outros setores, necessita de um Plano Municipal estruturado junto ao Plano Diretor. Ao aproximar os temas saneamento e planejamento urbano, este trabalho tende a contribuir para aumentar a aplicabilidade dos futuros Planos e conseqüentemente proporcionar a construção de espaços mais justos e saudáveis.

A metodologia desta dissertação consiste em pesquisa teórica de objetivo descritivo e exploratório, onde são apresentados os referenciais Históricos e Teóricos do Planejamento Urbano e do Saneamento Ambiental, buscando sempre mostrar onde as duas áreas se encontravam no decorrer da história. Com uma abordagem predominantemente qualitativa, este trabalho apresenta o processo de urbanização e faz uma breve avaliação da política urbana e habitacional brasileira a fim de apresentar o momento em que os Planos Diretores estavam sendo elaborados, além de mostrar a base ideológica por eles seguida. Este trabalho apresenta, ainda, conceitos de Saneamento, apresenta os elementos que perpassam os Planos Diretores e os Planos Municipais de Saneamento e os instrumentos legais de planejamento e gestão a fim de aplicá-los corretamente ao processo de elaboração destes Planos.

Palavras-Chave: Planejamento Urbano; Saneamento; Plano Diretor; Políticas Públicas; Participação e Articulação Social.

ABSTRACT

Although the City's Statutory Law has turned the Master Plan into an obligation to most of Brazilian cities, they are still developed without the public's participation and are seldom applicable to one's reality. In order to plan and manage their services, the Sanitation, among others sectors, needs a City Plan structured along with the Master Plan. This essay, hopes to connect the Sanitation' and Urban Planning' themes so to contribute to the applicability of future Plans and thus to provide the building of healthier, fairer spaces.

This essay's methodology consists in theoretical research of descriptive and exploratory objects, where are shown the Historical and Theoretical references of Urban Planning and Environmental Sanitation, always pin pointing where the two areas have met during history. With a qualitative based approach, this essay presents the urbanization process and a brief evaluation of the Brazilian urban and housing politics in order to show the moment that the Master Plan's were being prepared, and furthermore, to provide the ideological base followed by those. This essay also presents the Sanitation concepts, the elements that span both the Master and the City's Sanitation Plan's and the legal planning and management instruments in order to apply them correctly on the making of those Plans.

Key-Words: Urban Planning; Sanitation; Master Plan; Public Politics; Social Participation and Articulation.

Lista de Ilustrações

Cartogramas

Cartograma 1 – Municípios que possuem e que deveriam possuir Plano Diretor – Brasil – 2005. p.118

Figuras

Figura 1 – Cidade de UR, na Mesopotâmia e Cidade do Rio de Janeiro. p. 23

Figura 2 - Ciclo de Melhoria da Gestão. p.135

Gráficos

Gráfico 01 - Articulações Interinstitucionais entre Entes Federativos nos municípios brasileiros até 20 mil habitantes – 2005. p.115

Gráfico 02 - Articulações Interinstitucionais entre Entes Federativos nos municípios brasileiros acima de 20 mil habitantes – 2005. p.116

Gráfico 03 - Distribuição proporcional do número de municípios que possuem Plano Diretor, segundo ano de criação – Brasil – 2005. p.119

Gráfico 04 - Municípios, por alguns instrumentos de planejamento urbano, segundo tamanho da população - Brasil – 2005. p.120

Gráfico 05 - Proporção de municípios que possuem Plano Diretor e que estão em processo de revisão ou elaboração participativa - Brasil – 2005. p.126

Gráfico 06 - Municípios que estão elaborando ou revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo – Brasil – 2005. p.126

Gráfico 07 - Municípios, com Conselho Municipal de desenvolvimento Urbano, por frequência de reuniões e condições de paridade – Brasil – 2005. p.129

Lista de Tabelas**Tabelas contidas no corpo do trabalho**

Tabela 1 - Municípios, total e com Conselhos Municipais de Política Urbana ou similar, segundo classes de tamanho da população dos municípios – Brasil – 2005. p.130

Tabelas em Anexo

- 1 - Tabela 15 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 2 - Tabela 17 - Municípios, total e com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 3 - Tabela 19 - Municípios, total e que implementaram a Gestão Orçamentária participativa, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 4 - Tabela 21 - Municípios, total, que utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que possuem e estão revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 5 - Tabela 23 - Municípios, total, que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e estão elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 6 - Tabela 25 - Municípios, total e com Plano Diretor, por algumas das características que os obrigam a ter Plano Diretor, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 7 - Tabela 35 - Municípios, total e com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.

- 8 - Tabela 37 - Municípios, total e com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 9 - Tabela 39 - Municípios, total e com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 10 - Tabela 41 - Municípios, total e com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.
- 11 - Tabela 43 - Municípios, total e com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005.

Lista de Abreviaturas e Siglas

SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
BNH	Banco Nacional de Habitação
Chisam	Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio
MDU	Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente
MHU	Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente
MBES	Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social
CEF	Caixa Econômica Federal
SEAC	Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
CMN	Conselho Monetário Nacional
PPPs	Parcerias Público-Privadas
PUB-Rio	Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro
SAGMACS	Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais
PAC	Programa de Ação Concentrada
PAI	Plano de Ação Imediata
PDLI	Plano de Desenvolvimento Local Integrado
SENAM	Serviço Nacional dos Municípios
IBAM	O Instituto Brasileiro de Administração Municipal
PMDI	Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado
PNSA	Política Nacional de Saneamento Ambiental
PLANASA	Plano Nacional de Saneamento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
SAAEs	Serviços Autônomos de Água e Esgoto
SESP	Serviço Especial de Saúde Pública
Sudene	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
PMSS	Programa de Modernização do Setor de Saneamento
Sepurb	Secretaria de Políticas Urbanas
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
ASSEMAE	Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento
SNSA	Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental
PD	Plano Diretor
ETE	Estação de Tratamento de Esgotos
PMS	Plano Municipal de Saneamento
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNBB	Conferência Nacional dos Bispos do Brasil
PL	Projeto de Lei
ONGs	Organizações Não Governamentais
NBR	Normas Brasileiras
ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
CF	Constituição Federal
MC	Ministério das Cidades
ConCIDADES	Conselho das Cidades
PNSB	Plano Nacional de Saneamento Básico
SUS	Sistema Único de Saúde
NOB-SUS	Norma Operacional Básica do SUS
CIS	Comissões Interinstitucionais de Saúde
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
PVS	Plano de Valorização do Setor
ABES	Associação Brasileira de Engenharia Sanitária
AESBE	Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	13
Objetivo Geral	17
Objetivos Específicos	17
Metodologia.....	18
 CAPÍTULO 1 - REVISÃO.....	 19
 1.1 BIBLIOGRÁFICA: REFERENCIAIS HISTÓRICOS E TEÓRICOS	 19
1.1.1 Planejamento Urbano	20
1.1.1.1 Processos Históricos	20
1.1.1.1.1 O surgimento das primeiras cidades	20
1.1.1.1.2 A questão da Saúde no ambiente urbano.....	25
1.1.1.1.3 O processo de urbanização	30
1.1.1.1.4 O planejamento urbano no Brasil da década de 60 à 90: uma avaliação da política urbana e habitacional	32
1.1.1.2 Plano Diretor Municipal	37
1.1.1.2.1 Conceito.....	37
1.1.1.2.2 Os primeiros planos diretores das cidades brasileiras	39
1.1.1.2.3 Crítica ao modelo adotado pelos antigos Planos Diretores	42
1.1.1.2.4 Ideologias e bases dos antigos Planos Diretores	47
1.1.2 Saneamento Ambiental.....	68
1.1.2.1 Conceito/ Definição de Saneamento	69
1.1.2.2 Processos Históricos	71
1.1.2.2.1 O Saneamento no Mundo	71
1.1.2.2.2 O Saneamento no Brasil	74
1.1.2.3 Saneamento: uma Política Social	78
1.1.2.4 O Tema Saneamento no Plano Diretor Municipal.....	80
1.1.2.4.1 Condições gerais.....	80
1.1.2.4.2 Real contribuição.....	81
1.1.2.5 Plano Municipal de Saneamento	86
1.1.2.5.1 Objetivos e princípios dos PMS	87
1.1.2.5.2 O processo de elaboração	89
 1.2 LEGISLATIVA: INSTRUMENTOS LEGAIS DE GESTÃO URBANA	 91
1.2.1 A Reforma Urbana e suas conseqüências no âmbito Legislativo.....	92
1.2.2 Normalização e Legislação.....	94

1.2.2.1 Norma Plano Diretor	94
1.2.2.1.1 Definições adotadas pela Norma	94
1.2.2.1.2 A Configuração do Plano Diretor	95
1.2.2.1.3 Elementos Mínimos do Plano Diretor	96
1.2.2.1.4 Comentários.....	96
1.2.2.2 Legislação Urbana Brasileira.....	97
1.2.2.2.1 Constituição Federal	98
1.2.2.2.2 Estatuto da Cidade	100
1.2.2.2.3 Resoluções do Conselho das Cidades.....	102
1.2.2.3 A Saúde e a Lei que institui as Diretrizes Nacionais de Saneamento	104
1.2.2.4 O processo participativo segundo a legislação	106
1.3 TENDENCIAL: APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS	109
1.3.1 Articulações da Gestão Urbana	110
1.3.1.1 Articulações intersetoriais	110
1.3.1.2 Articulações interinstitucionais	111
1.3.2 Os instrumentos do Estatuto da Cidade e sua utilização pelos municípios brasileiros .	115
1.3.3 Participação e controle social	120
1.3.3.1 Na Gestão Democrática da Cidade	122
1.3.3.2 Nas Políticas de Saneamento	126
CAPÍTULO 2 - DISCUSSÕES/REFLEXÕES	130
2.1 A influência da teoria na prática de elaboração dos Planos	131
2.2 Plano Diretor e Plano Municipal de Saneamento: desafios e possibilidades	135
2.3 Participação social é realmente possível?	137
CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES	140
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	148
ANEXOS	154

INTRODUÇÃO

Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, publicada pelo IBGE em 2005, de um total de 5.564 municípios brasileiros, apenas 805 possuem Plano Diretor Municipal, o que corresponde a cerca de 14,5%. Porém, por outro lado, é otimista o fato de que, nos últimos anos, vem aumentando consideravelmente o número de Planos Diretores sendo elaborados ou revisados. O que significa que os municípios vêm se preocupando em se enquadrar na legislação urbanística vigente.

A principal Lei que norteia a elaboração dos Planos Diretores é a 10.257, de 10 de Julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que torna o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal; integrantes de áreas de especial interesse turístico; e inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental. O prazo dado foi de cinco anos a partir da promulgação da lei, o que significava que os municípios deveriam ter seus Planos Diretores aprovados até outubro de 2006.

Após o Estatuto da Cidade os gestores foram desafiados a elaborar Planos Diretores Municipais participativos e aplicáveis à realidade local. Porém, durante o processo de elaboração, viu-se que colocar em prática tais diretrizes só seria possível diante de um planejamento onde fosse estimulada a participação e o controle social. Segundo o Ministério das Cidades (Brasil/MCidades, 2006¹), é importante garantir a participação ampla, contemplando agentes públicos, sociedade civil organizada e a população em geral.

Um dos motivos que impulsionou a realização deste trabalho foi a experiência profissional vivida por mim, em escritórios privados, diante das exigências do Estatuto da Cidade. Como foi estabelecido um prazo, muitos municípios, a fim de cumpri-lo, buscaram apoio técnico somente em meados de 2005 ou até mesmo no ano de 2006, ignorando a complexidade do tema, pois não havia mais a possibilidade de cumprimento de todas as etapas necessárias à elaboração de um Plano Diretor.

Como não havia prazos pré-estabelecidos, os Planos Setoriais eram, na maioria das vezes, planejados posteriormente aos Planos Diretores. Além disso, com base em

determinação do Governo Federal, todos os Planos Diretores elaborados a partir de 2003 (ano da criação do Ministério das Cidades), deveriam ser, obrigatoriamente, executados sob a ótica da metodologia participativa. Na prática, o que se via era a falta de articulação entre as políticas setoriais, aliado a um Plano Diretor não participativo e, portanto, elaborado com muitas falhas. Tal fato despertou em mim uma inquietação e um desejo de estudar mais a fundo os assuntos referentes ao planejamento urbano.

Infelizmente, grande parcela da população brasileira ainda encontra-se excluída do sistema de produção atual, onde a organização econômica prioriza investimentos públicos direcionados em áreas estratégicas de desenvolvimento. Como consequência, cada vez mais são gerados espaços urbanos de ilegalidade e clandestinidade, ocupação desordenada e concentração de pobreza. Nesse contexto, o bem coletivo continuará sendo utopia enquanto intervenções urbanísticas refletirem apenas interesses restritos a minorias ou a mercados.

Além disso, o planejamento necessitaria ser articulado e integrado entre os tantos setores e instituições que compõem a política urbana. Segundo publicações do Ministério das Cidades, a integração entre diferentes áreas de atuação leva a compatibilização de ações e à redução dos custos dos serviços públicos.

O Saneamento, assim como outros setores, necessita planejar suas ações e gerir bem seus serviços. A fim de que isso ocorresse de forma integrada e sustentável, era necessário que seus Planos estivessem atrelados à elaboração do Plano Diretor Municipal. Segundo Borja e Moraes (2005a²), o Saneamento pode agir tanto como limitador do crescimento no ambiente urbano, quanto como fonte de salubridade nas condições de vida de uma população.

Assim surge o desafio desta dissertação, que está em apresentar conteúdo suficiente para que se visualize as possíveis interações entre os setores de planejamento urbano e saneamento ambiental, principalmente no que se refere à elaboração de seus Planos Municipais.

Nesta ótica, desenvolvem-se alguns questionamentos:

- Os serviços e a infra-estrutura existentes de saneamento atuam como limitadores do desenvolvimento urbano?
- O setor de saneamento pode fornecer subsídios e indicadores que orientem decisões de planejamento urbano com maior influência sobre a viabilidade, a qualidade, os custos e a efetividade de ações de saneamento?

Ao surgirem estas e outras questões, viu-se que a relação não é unilateral. A interface existente entre o Planejamento Urbano e o Saneamento Ambiental possui dimensões bem maiores quando as duas áreas se aproximam.

A implementação de projetos urbanos que não agregam os componentes ambientais nem tampouco as possíveis ações em saneamento, tende a fortalecer o quadro de problemas urbanos. A ocupação desordenada em áreas não apropriadas à construção de redes de água ou esgoto, por exemplo, leva a deslizamentos e enchentes. A qualidade da água ofertada à população pode ser prejudicada uma vez que se construa habitações em áreas de mananciais. A construção de um sistema de tratamento de esgoto ou um plano de gerenciamento de resíduos sólidos deve ser compatível com o adensamento urbano planejado para a área. Estas são algumas questões diretamente relacionadas ao Planejamento Urbano que requerem amplo conhecimento no campo do Saneamento.

Para que tais fatos sejam minimizados, é necessário que diretrizes de planejamento sejam estabelecidas. Isto é possível por meio da elaboração do Plano Diretor, que procura orientar o desenvolvimento urbano para áreas que ofereçam menores riscos naturais e que sejam, ambientalmente, menos sensíveis aos impactos da urbanização, restringindo a ocupação em áreas de risco ou áreas de valor ambiental e ecológico.

Entre as ações que envolvem a elaboração do Plano Diretor Municipal incluem-se, necessariamente, diagnosticar os serviços de saneamento; cadastrar a infra-estrutura existente para tal; e avaliar a efetividade das ações de saneamento no que diz respeito a reduzir riscos à saúde, proteger o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida para os diferentes estratos socioeconômicos da população (Brasil, 2004 ³).

Segundo o Guia para elaboração de Planos Diretores Participativos (Brasil/MCidades, 2004 ⁴), do Ministério das Cidades, o Plano Diretor vai também informar a preparação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, que deverá definir as soluções para a concretização de níveis melhores de salubridade ambiental, inclusive a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de saneamento ambiental.

Portanto, a presente dissertação se estrutura de forma a aproximar dados e fatos do planejamento urbano e do saneamento que embasem técnicos e gestores das administrações municipais a elaborarem, com maior conhecimento teórico, planos e projetos que articulem os setores estudados.

O corpo desta dissertação é a sua Revisão de Literatura, composta por três grandes blocos:

O primeiro trata-se de uma Revisão Bibliográfica onde são apresentados referenciais históricos e teóricos tanto do Planejamento Urbano quanto do Saneamento. Sobre o Planejamento Urbano, a pesquisa vai do surgimento das primeiras cidades, passando pelo histórico do processo de urbanização, avaliação da política urbana e habitacional da década de 60 à 90 e finaliza aprofundando os conhecimentos teórico-conceituais a respeito de Planos Diretores Municipais.

O Saneamento é visto de forma mais geral, por meio da abordagem de fatos históricos no Brasil e no mundo. A seguir, o tema Saneamento é inserido no Plano Diretor Municipal, identificando suas condições e contribuições. Por fim, são apresentados os objetivos e o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento.

No segundo bloco é feita uma abordagem dos Instrumentos Legais de Gestão Urbana, onde são apresentadas Leis, Normas e Resoluções referentes aos temas em questão. Dentre elas, destacam-se a NBR 12267, Artigo 182 e 183 da CF, o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e a Lei 11.445/07.

O terceiro bloco é baseado em uma análise tendencial dos instrumentos de planejamento urbano. Por meio de dados quantitativos de pesquisa realizada pelo IBGE, em 2004/2005, foi possível verificar o conhecimento dos instrumentos legislativos pelos dos municípios brasileiros e sua possível aplicação.

Há, neste trabalho, um capítulo reservado às discussões, onde é abordada a influência da teoria na prática da elaboração dos Planos, além dos desafios e possibilidades dos Planos Diretores e Planos Municipais de Saneamento. Por fim, a questão da participação social é levantada como uma possibilidade real para as áreas abordadas nesta dissertação.

Na medida do possível, procurou-se utilizar linguagem e termos menos formais, mantendo a estruturação acadêmica de trabalhos científicos. Com isso, objetivou-se atingir não só profissionais, técnicos e estudantes, mas também o cidadão interessado em participar cada vez mais ativamente do processo de pensamento e discussão da cidade onde vivemos.

Objetivo Geral

Esta dissertação tem como objetivo geral estudar um conjunto de fatos históricos, ideologias, leis e instrumentos do Planejamento Urbano e do Saneamento Ambiental a fim de relacionar teorias e idéias que possam contribuir para a elaboração de Planos Diretores Municipais e de Planos Municipais de Saneamento.

Objetivos Específicos

→ Aproximar os temas saneamento e planejamento urbano, evidenciando suas interdependências, considerando que o administrador público tenha por objetivo gerir um município saudável e justo.

→ Resgatar fatos históricos do planejamento e saneamento e analisar algumas bases teóricas e ideológicas dos antigos Planos Diretores, construindo assim um conhecimento básico capaz de aumentar a aplicabilidade dos futuros Planos e conseqüentemente melhorar as políticas de planejamento e gestão urbana.

→ Disseminar os instrumentos legais de gestão urbana mediante apresentação de leis e dados quantitativos que representem a atual situação nacional e as tendências políticas dos setores envolvidos.

→ Contribuir, mediante exposição teórica dos instrumentos e aspectos do planejamento e gestão urbana, para que os Planos Diretores Municipais e os Planos Municipais de Saneamento não sejam elaborados de forma autoritária, tecnocrática, inconsistente e inaplicável às reais condições locais.

Metodologia

A idéia desta dissertação surgiu do interesse pelo tema Plano Diretor, suas vertentes e sua interligação com o setor do Saneamento.

Algumas questões foram levantadas logo no início deste trabalho: Os novos Planos Diretores estavam sendo elaborados com conhecimento (local e técnico) suficiente? As equipes de planejadores eram bem estruturadas? Estava havendo direcionamento e tempo hábil para todas as etapas de um planejamento urbano? Era permitida a participação da comunidade? Ao Saneamento era dada sua devida importância? Os Planos Municipais de Saneamento são aplicáveis? São compatíveis com os Planos Diretores Municipais? Quais os fatos ao longo da história que levaram à construção de paradigmas que necessitam ser quebrados?

Após tantos questionamentos, viu-se que o caminho mais correto para que algumas questões atuais fossem compreendidas e assim transformadas em possíveis contribuições, seria uma pesquisa na área do Saneamento e do Planejamento Urbano. Buscou-se, então, na pesquisa bibliográfica, um caminho onde o planejamento, sendo ele urbano ou setorial, se consolidasse por meio de Planos bem estruturados e adequados às reais condições locais.

Para tal, foi necessário desenvolver uma pesquisa teórica de objetivo descritivo e exploratório. O caráter descritivo esteve presente na apresentação dos referenciais Históricos e Teóricos do Planejamento Urbano e do Saneamento Ambiental e o caráter exploratório nos momentos onde se buscou mostrar onde as duas áreas se encontravam ao longo da história.

Quanto a forma de abordagem, este trabalho é predominantemente qualitativo, pois as informações aqui colocadas não são passíveis de serem mensuradas. A única parte do trabalho que pode ser chamada de pesquisa quantitativa foi obtida utilizando-se dados secundários do IBGE e tem por finalidade apresentar, de forma pouco aprofundada, o conhecimento que os municípios possuem sobre a existência dos instrumentos legais de gestão urbana.

A estruturação desta dissertação foi sendo construída diante da necessidade de aprofundamento dos temas. Falar de como se deu o processo de urbanização e avaliar parte da política urbana e habitacional existente no país, levaria a uma melhor compreensão do momento histórico no qual alguns Planos Diretores estavam sendo estruturados. Estava clara a importância de se mostrar como eram os primeiros Planos Diretores, surgindo então a

necessidade de se estudar os ideais de planejamento que levaram à elaboração destes antigos Planos Diretores.

Não era possível falar de Plano Municipal de Saneamento sem que fosse feita uma introdução ao tema. Além de conceitos de Saneamento, era importante apresentar o caráter social conferido ao setor e abordar alguns fatos Históricos pertinentes à visão interdisciplinar que se buscou ao longo de todo este trabalho. Viu-se a necessidade de se retornar ao tema Plano Diretor, mostrando, porém, como o Saneamento deveria estar inserido. Mostrar quais eram as recomendações atuais para com os Planos Municipais de Saneamento viria de encontro ao principal objetivo deste trabalho que é o de contribuir para a elaboração de Planos Municipais.

Outro ponto a ser atingido nesta dissertação era o de estudar os instrumentos de planejamento e gestão contidos na legislação vigente dos temas envolvidos, a fim de utilizá-los como norteadores do processo de elaboração de Planos. Assim, algumas leis, normas e decretos foram apresentados e comentados neste trabalho como parte do capítulo de revisão bibliográfica.

Também se viu necessário estudar alguns dados secundários sobre os Municípios brasileiros a fim de identificar a forma de utilização dos instrumentos de planejamento urbano, a frequência com que eram utilizados e a tendência ao crescimento que poderia vir a existir. Pensou-se, inclusive, que, como algumas das leis que regem os setores envolvidos são recentes e popularmente pouco difundidas, o crescimento da utilização dos instrumentos poderia ser uma tentativa de enquadramento dos Municípios à legislação federal.

Diante do conhecimento adquirido ao longo deste trabalho, principalmente ao se estudar fatos históricos, ideologias dos antigos Planos Diretores e os instrumentos legais de planejamento e gestão urbana, viu-se que era importante tratar isoladamente das possíveis articulações entre setores e instituições e da participação social em todo o processo de elaboração de Planos Municipais.

Estruturada desta forma, esta dissertação poderia se tornar viável a responder alguns questionamentos e a atingir seus objetivos.

CAPÍTULO 1 - REVISÃO

1.1 BIBLIOGRÁFICA: REFERENCIAIS HISTÓRICOS E TEÓRICOS

Em Maurília, o viajante é convidado a visitar a cidade ao mesmo tempo em que observa uns velhos cartões-postais ilustrados, não com a Maurília do passado, mas com uma outra cidade: mostra a praça idêntica, mas com uma galinha no lugar da estação de ônibus, o coreto no lugar do viaduto, duas moças com sombrinhas brancas no lugar da fábrica de explosivos.

“As cidades e a memória 5” p.30

(Calvino, 1990¹⁰¹).

Ao novato nem sempre é permitido ver a cidade como ela é realmente.

1.1.1 Planejamento Urbano

1.1.1.1 Processos Históricos

Muitas vezes a história pode ajudar a formar uma base teórica capaz ampliar a visão do técnico. Por meio de relatos de fatos históricos e apresentação dos condicionantes físicos, políticos e sociais, a compreensão dos motivos que impulsionaram as decisões corretas e incorretas do passado torna-se mais clara.

No planejamento urbano também ocorre desta forma. E é por isso que neste capítulo de revisão de literatura, muito se falará da história das cidades, sua política, gestão e como foram elaborados seus planos.

1.1.1.1.1 O surgimento das primeiras cidades

Na tentativa de compreensão do que seja uma cidade, Abreu (1997⁵) afirma que espaço e sociedade precisam ser analisados conjuntamente para que a complementaridade entre processo e forma fique evidente. É como se a essência das formas espaciais determinassem o papel por elas desempenhado nos diversos momentos por que passa a sociedade no tempo. Pensamento, inclusive, similar ao de Milton Santos (2005⁶) que diz que são as formações sociais que escrevem a história no espaço, enquanto seu modo de produção escrevem-na no tempo.

O filósofo francês, Henri Lefebvre (1901-1991), ao apresentar sua acepção sobre a produção social do espaço, resgata o princípio fundamental da teoria de Marx, que enfatizava o homem como sujeito da sua história. Assim, a disposição do espaço urbano traduziria as relações conflitantes entre o capital e o trabalho condicionando “não somente no sentido material, mas nas relações de poder projetadas territorialmente e nas práticas sócio-espaciais inscritas no espaço” (Lefebvre, 1974⁷).

Para Lefebvre (1974⁷), o conceito de espaço deve ponderar sobre as contradições presentes na teoria e prática. Assim, define três momentos na produção social do espaço: o espaço concebido; o espaço vivido; e o espaço percebido. O espaço concebido é notadamente o da representação abstrata traduzido no capitalismo pelo pensamento hierarquizado, imóvel,

distante do real. Nesta acepção o autor relata que o espaço contém e está contido nas relações sociais, logo o real é historicamente construído tendo como representação mental o urbano e a cidade como expressão material desta representação. Trata-se de uma definição de cidade (e de urbano) como sendo uma projeção da sociedade sobre um espaço, não apenas sobre o aspecto da vida social de cada lugar, mas também no plano da representação abstrata.

A partir desse raciocínio, Lefebvre (1974⁷) deduz que o espaço traduz um conjunto de diferenças, ou seja, é o lócus de coexistência da pluralidade e das simultaneidades de padrões, de maneiras de viver a vida urbana. Contudo, não descarta a idéia de que o espaço também é o lugar dos conflitos, onde a exploração subordina não apenas a classe operária como outras classes sociais.

Segundo Abreu (1997⁵), a escola de ecologia humana de Chicago, por exemplo, vê a cidade como um complexo ecológico estruturado a partir de processos “naturais” de adaptação social, especialização funcional e competição do espaço por meio de “uma forma culturalmente definida de solidariedade social” (Cintra, *apud* Abreu, 1997⁵).

Portanto, no exercício de compreensão da cidade, é necessário que se examine, a cada momento, a interação que se estabelece entre os processos econômicos, sociais e políticos que se desenvolvem na cidade, além da forma pela qual o espaço se estrutura.

Uma das primeiras cidades, possivelmente o primeiro assentamento humano a merecer o nome de cidade, foi Jericó (Souza, 2005⁸). Às margens do rio Jordão, na Palestina, é muito conhecida por ser relatada na Bíblia a destruição de suas muralhas e conquista pelos israelitas. O fato é situado há 8.000 a.C., portanto, o surgimento desta cidade pode ter sido muito anterior a esta data. Porém, a existência de cabanas ou palafitas e a utilização de fogo e artefatos de pedra lascada pelo homem é bem anterior a este primeiro assentamento urbano, como é visto em pinturas rupestres datadas de aproximadamente 40 mil anos atrás.

Çatal Hüyük, na região sul de onde hoje se situa a Turquia, surgiu muitos séculos depois de Jericó, mas foi o primeiro assentamento a registrar sinais de que a população praticava o convívio social por meio de música e dança (Souza, 2005⁸). Outros núcleos bastante citados entre as cidades mais antigas são *Harappa e Mohenjo-Daro*, atualmente região do Paquistão e *Ur*, na antiga Mesopotâmia, atual Iraque.

Pode-se dizer que estas cidades pioneiras são muito pequenas comparadas à idéia que um morador de uma grande cidade atual tem hoje. Abaixo segue uma figura esquemática da cidade de Ur comparada às proporções da cidade do Rio de Janeiro.

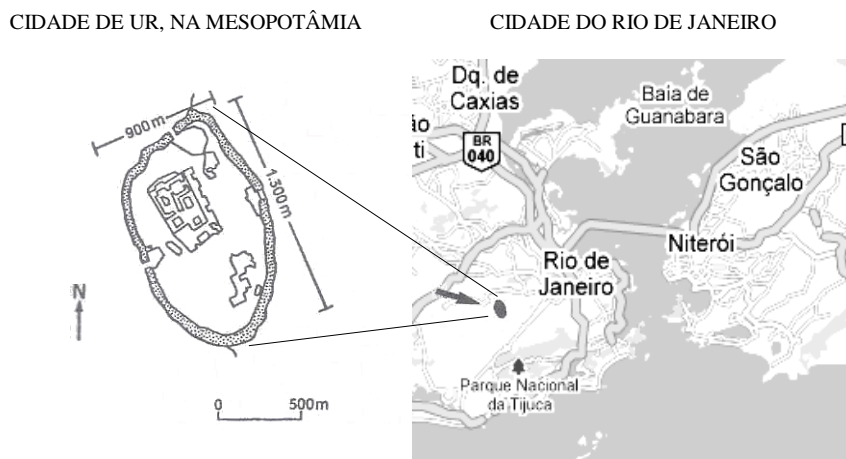


Figura 1
Idéia adaptada de Souza (2005¹).

A fim de que se compreenda o processo de formação das cidades, torna-se necessário conhecer como se iniciou a vida em sociedade. Segundo Ribeiro (1993⁸), em seu livro *Evolução Urbana*, foi no período Neolítico, também conhecido como Idade da Pedra Polida, que se iniciou a prática e, posteriormente o domínio da agricultura, tornando possível a alimentação de populações cada vez maiores, gerando, inclusive, um excedente alimentar. Antes desta “Revolução Agrícola”, o homem pré-histórico era geralmente nômade e sua subsistência era garantida apenas pela caça, pesca e coleta vegetal, obrigando todos os membros adultos a participarem desta forma de obtenção de alimento. A geração de um excedente alimentar com a agricultura, possibilitou que alguns indivíduos comessem a se dedicar a outras tantas atividades, fixando moradia e dando início à constituição de uma “sociedade”.

Segundo o arqueólogo australiano V. Gordon Childe, o período de proliferação das cidades subsequente à Revolução Agrícola do neolítico foi também uma “Revolução Urbana”. (Ghilde, *apud* Souza, 2005⁸) Porém o autor afirma que estas “revoluções” ocorreram no ano 3.000 a.C. e foram iniciadas no Oriente Médio. Souza (2005⁸) discorda da atribuição do fato a um único lugar, pois considera que o aperfeiçoamento da agricultura e o fenômeno urbano ocorreram em lugares distintos e em momentos diferentes.

Mudanças de ordem cultural e política também foram as grandes responsáveis pelo aparecimento e proliferação das cidades no mundo antigo. O surgimento das primeiras cidades se deu atrelada ao aparecimento de formas de poder centralizadores e hierárquicos. Monarcas e seu exército dominavam e oprimiam os produtores agropastoris e, juntamente com as inovações técnicas da época, induziam a uma produção com grandes excedentes alimentares. Dominando os produtores era possível manter a supremacia também sobre os sedentários. Pode-se dizer que estas cidades foram crescendo e se tornando mais complexas no momento em que começam a abrigar uma ampla população de não produtores, ou seja, governantes (monarcas e aristocratas), funcionários dos governantes, artesãos, sacerdotes e guerreiros. Por sua vez, os artesãos especializados, tais como carpinteiros, ceramistas, tecelões e construtores, contribuíram para o surgimento do comércio entre os povos” (Ribeiro, 1993⁹).

As cidades gregas da Antiguidade fugiam a esta regra da centralização de poder, ou seja, a democracia direta substituía a monarquia e a aristocracia. A evolução urbana da Grécia pode ser dividida em fases que vão desde o III milênio até o 100 a.C. As primeiras cidades gregas eram pequenos reinos subordinados à religião, onde o solo era sagrado e seu acesso vedado a estranhos. A cidade deste período ajustava-se à topografia do sítio; as vias estreitas e irregulares correm entre modestas habitações de um único pavimento (Ribeiro, 1993⁹).

Abastecimento de água, esgoto e drenagem já existiam nos palácios e habitações mais importantes. Sua imagem é dada pela cidade teocrática, encimada por uma cidadela¹ que contém o palácio do rei, em torno da qual se estende um pequeno núcleo formado de ruas que se dispõem em forma de labirinto (Ribeiro, 1993⁹). Estes pequenos reinos começaram a estabelecer relações de comércio entre si e, através de convivência pacífica com diferentes povos, criaram colônias e fundaram novas cidades. A partir do século VI a.C. as cidades que surgem têm suas ruas e quarteirões, praças de mercado e os santuários convenientemente localizados, traçados e construídos. O cuidado com a escolha do sítio é fundamental. A questão é estudada por Aristóteles, em seu livro “A Política”, ao recomendar que o território de uma cidade deve ser de difícil acesso para seus inimigos, porém com um traçado de vias cômodo a seus habitantes; deve ser favorecida tanto com terra quanto com a presença do mar; deve ter comunicações fáceis com todos os pontos de seu território para envio de socorro e

¹ cidadela – cidade que contém o palácio do rei, em torno da qual se estende um pequeno núcleo formado de ruelas que se dispõem em forma de labirinto. A exemplo, as primeiras cidades gregas, onde cada cidade constituía um pequeno reino subordinado à religião (Ribeiro, 1993⁸).

deve oferecer fácil transporte de produtos, com a proximidade de seus portos. Recomenda ainda atenção às questões relativas à salubridade, planejando a exposição ao sol e aos ventos e a utilização das águas potáveis.

“(...) as cidades voltadas para o Oriente e expostas aos ventos do Levante são as mais saudáveis; depois destas, as voltadas para o Sul, por terem o inverno mais ameno. (...) A presença de água potável é outra exigência que deve ser observada sem o mínimo de negligência, porque dizem respeito às necessidades corporais e à saúde.(...) onde as águas não são abundantes, devem ser separadas as águas de uso comum das potáveis.” (Aristóteles, *apud* Ribeiro, 1993 ⁹)

Além disso, a cidade deve guardar a relação com a forma de governo, pois os sítios fortificados não servem a toda espécie de governo. Uma cidadela convém melhor à oligarquia e à monarquia e um terreno plano mais se ajusta à democracia, enquanto a aristocracia prefere vários pontos fortificados. Portanto, o sítio deve ser simultaneamente adequado à defesa, comodidade dos moradores, salubridade, beleza, economia e à forma de governo (Ribeiro, 1993 ⁹).

Assim como na Grécia, Roma se desenvolveu em territórios limitados entre acidentes geográficos, pequenos vales, costas recortadas, penínsulas, ilhas e arquipélagos. Mas, ao passo que as colônias gregas se constituíam em pequenos Estados irmanados pela origem e espírito comum, em um sistema de dispersão civilizadora, Roma, na sua expansão, atinge territórios e conquista povos os mais variados e longínquos, fazendo-se centro de uma vastíssima organização político-administrativa pela força das armas e sistema de leis (Ribeiro, 1993 ⁹).

O fundamento da Cidade Romana é um ato religioso herdado da tradição grega. Fundar uma cidade implica em se erigir um santuário comum aos povos que a constituem. Para isso, era necessário um plano que envolvesse a cidade nascente, a política, a religião e a economia, pois o novo território deveria possuir recursos naturais a serem futuramente explorados. Assim, “[...]erguiam poderosas muralhas, substituíam choupanas por construção regulares, cortavam pedras, calçavam ruas, dragavam portos e construíam profundos alicerces para o teatro”. (Vergílio, *apud* Ribeiro, 1993 ⁹)

1.1.1.1.2 A questão da Saúde no ambiente urbano

Na área de conhecimento da saúde pública, o saber médico forneceu elementos ideológicos que justificaram algumas intervenções e reorganizações urbanas executadas pelos urbanistas. Os médicos, fundamentados em teorias que localizam a doença no meio ambiente, elaboram, entre o século XVIII e XIX, “um discurso que se propõe a medicalizar o espaço e a sociedade, influenciando as práticas e as políticas urbanas” (Costa, 2002¹⁰). O pensamento médico orientando práticas urbanas explica-se em parte pela natureza da profissão que recebe uma atenção muito grande do poder público. Segundo Costa, “As escolas de Medicina são verdadeiros celeiros de criação intelectual de elites dirigentes”.

A repercussão do discurso médico na ordem urbana é encontrada, principalmente entre os pré-urbanistas², e os urbanistas progressistas dos séculos XIX e XX. Em seus modelos de cidades ideais perpassa a utopia de uma cidade de higiene física e mental. A cidade seria salubre, bela, harmônica, equilibrada, racional, eficiente, arborizada, ordenada, planejada, funcional e zoneada, ou seja, onde fosse garantido o bem-estar social da população. A filósofa francesa Françoise Choay (1965¹¹) estuda alguns projetos de cidades utópicas: Owen e sua experiência em New Lamark (1816); Fourier propõe o Falanstério (1822); Cabot elabora o projeto de Ícara (1840); médico inglês Richardson propõe Hygeia (1876); J.B. Godin, constrói o familistério de Guise (1874); Jules Verne escreve sobre Franceville (1879); Tony Garnier pensa sobre a cidade industrial (1917); Georges Benoit-Levy (1904) trata da cidade jardim francesa (diferente da cidade jardim inglesa de Howard); e Le Corbusier discorre sobre a cidade radiosa (1932).

Costa (2002¹⁰) afirma que estas reflexões médicas sobre o espaço urbano contribuíram e justificaram projetos de reforma urbana, como a de Paris, comandada pelo Barão Haussmann no período de 1853 a 1869. O modelo de urbanização parisiense influenciou a reforma urbana de várias cidades européias (Viena, Berlim, Roma, Anvers) e americanas, inclusive o Rio de Janeiro.

É importante ressaltar que o discurso médico é marcado por uma concepção ecológica/geográfica da doença. No século V a.C., por exemplo, o grego Hipócrates relacionava a

² São os pensadores de um período chamado, segundo Françoise Choay, de *pré-urbanismo*. O *pré-urbanismo* ocorre durante o século XIX com dois modelos básicos de planejamento: o modelo culturalista e o modelo progressista.

origem das doenças com o meio ambiente e se utilizava das características do espaço físico para ajudar na investigação médica. O tratado *Ares, águas e lugares*³, é exemplo de como o determinismo geográfico era colocado como influenciador da enfermidade (Cairus, 2005¹²). Segundo suas recomendações, investigar a doença é estar atento à posição da cidade em relação aos ventos e à incidência solar, considerando também as características do solo, topográficas e climáticas da região e as propriedades das águas.

“... pois não podem ter a mesma propriedade a (cidade) que está voltada para o bóreas e a que se volta para o noto, nem a que se volta para o sol que se ergue e a que se volta para o sol se pondo. A cerca das águas, é preciso considerar da melhor maneira possível como elas são, e se as usam pantanosas e moles, ou duras, provenientes dos lugares altos e rochosos, ou ainda se as usam salgadas e curas. E a terra, se é descampada e sem água, ou numerosa e abundante em água, ou ainda se é uma depressão e é sufocante, ou se é elevada e fria.” (Cairus, 2005¹²)

O autor estuda cada conjunto de características do espaço relacionando-os a enfermidades e os relata neste tratado. A fim de se compreender a importância destes estudos para a saúde da coletividade, algumas características serão aqui descritas.

Em uma cidade voltada para habituais ventos quentes, por exemplo, onde águas são abundantes e um pouco salgadas e se encontram em lugares elevados, quentes no verão e frios no inverno, os homens possuem formas geralmente sem vigor e suas cavidades são perturbadas pela umidade de flegmas. É freqüente a ocorrência de disenterias, diarréias, febres contínuas, erupções noturnas e hemorróidas. Já as pleurisias, pneumonias, febres altas e tudo o que se considera enfermidade aguda não ocorre na maioria das vezes, pois não é possível que, onde as cavidades são úmidas, essas doenças tenham força (Cairus, 2005¹²). As mulheres também são doentias, muitas se tornam estéreis ou freqüentemente abortam. As crianças têm convulsões e dispnéias.

As cidades que forem situadas em posição contrária às descritas acima, ou seja, voltadas para os ventos frios que sopram entre o poente e a nascente do sol (Cairus, 2005¹²), e se para elas os ventos forem locais e resguardadas do sopro noto e dos ventos quentes, onde as águas são, em geral, duras⁴, frias e doces, as pessoas são necessariamente mais vigorosas.

³ Publicado em 1658 por Guilherme Piso, explorador holandês do séc XVII, *Ares, águas e lugares* é o capítulo que trata das doenças do Brasil do tratado *De Indiae ultrisque re naturalis et medica*.

⁴ Dureza da água é a propriedade relacionada com a concentração de íons de determinados minerais dissolvidos nesta substância. A dureza da água é predominantemente causada pela presença de sais de Cálcio e Magnésio, de

Possuem cavidades inferiores mais rudes e duras, enquanto as superiores são favoráveis a corizas. Os casos de enfermidades próprios da região são pleurisias e doenças consideradas agudas devido a dureza das cavidades. Ocorrem também muitos abscessos a todo instante; a tensão do corpo e a rigidez das cavidades é o que causa isso, pois a secura produz rupturas, como também a frieza da água. Muitas mulheres tornam-se estéreis ou incapazes de alimentar seus filhos devido a qualidade das águas, porém, quando parem, apesar da dificuldade, raramente abortam. As crianças deste local chegam à puberdade tardiamente.

As cidades voltadas para o nascente do sol são normalmente mais saudáveis do que as voltadas para os ventos quentes. Primeiro pelo fato de possuírem calor e frio mais moderados, depois pela qualidade das águas, que voltadas para ao nascer do sol são límpidas, e moles, além de névoas não se estagnarem nestas cidades. O aspecto dos homens é mais corado e vigoroso, possuem voz clara e seu entendimento é melhor que os que recebem os ventos vindos do norte. Os casos de enfermidades tornam-se menos numerosos e mais fracos. As mulheres são extremamente fecundas e parem com facilidade (Cairus, 2005¹²).

As cidades que estão voltadas para o poente, abrigadas dos ventos oriundos do oriente e ladeadas pelos ventos quentes e frios são, necessariamente, áreas insalubres. A causa é que a névoa geralmente permanece durante a manhã e, ao misturar-se com a água, faz desaparecer a limpidez (Cairus, 2005¹²). É normal que os homens destas cidades tenham voz rouca e sejam descorados e fracos. São várias as doenças, mas os tipos não são específicos deste lugar.

Vale ressaltar que os diagnóstico e prognósticos sobre a saúde das populações contidos neste tratado visava facilitar a investigação médica, porém, para a presente dissertação, o importante é sabermos que, já no século XVII, epidemiologistas tinham a visão do espaço físico da cidade como um condicionante importante de saúde da população.

No século XVIII, as teorias hipocráticas voltam a dominar, e novamente o meio reaparece como fator fundamental para explicar muitas das epidemias. É o chamado neo-hipocratismo (Costa, 2002¹⁰). É estabelecida uma relação entre o homem doente, a natureza e a sociedade. Esta medicina localiza a doença não no indivíduo, mas no ambiente, no meio físico que o envolve. É o que o filósofo francês Michel Foucault (1984¹³) chamou de *medicina das coisas, medicina das condições de vida e do meio de existência* em contraste

modo que os principais íons levados em consideração na medição são os de Cálcio (Ca²⁺) e (Mg²⁺)[1]. Eventualmente também o Zinco, Estrôncio, Ferro ou Alumínio podem ser levados em conta na aferição da dureza.

com a *medicina dos homens, dos corpos e organismos*. Desenvolvem-se várias teorias buscando localizar as causas das doenças no meio e buscando compreender o impacto do meio na saúde da população, o que gerou grandes polêmicas científicas e políticas.

Segundo o que nos conta Costa (2002¹⁰), o que vai produzir inúmeras propostas de intervenção e transformação do meio doentio é justamente algumas crenças, doutrinas e teorias que se remetem ao pensamento hipocrático. A principal delas foi a teoria *miasmática*, onde o meio físico e social, a natureza e a concentração de homens eram produtores de miasmas. A idéia era a de que a atmosfera podia ser infectada por emanções resultantes da alteração e da decomposição de substâncias orgânicas, vegetais, animais ou humanas.

Os médicos consideravam que tudo o que estivesse parado, estagnado, poderia ser um elemento perigoso à saúde pública, um produtor de miasmas. Diante da convicção de que a infecção e a contaminação se produziam pelo ar, muito mais do que pela água, a ventilação constituiu-se no principal eixo da estratégia higienista, pois acreditava-se que ela restaurava a elasticidade e a qualidade anti-séptica do ar (Corbin, 1986¹⁴). Normas, que concernem principalmente a respeito da largura das ruas e altura das casas, são estabelecidas a fim de favorecer a circulação do ar. A arquitetura é marcada pela abertura de grandes janelas e portas. Vastas praças, contendo fontes, foram construídas e as cidades rasgadas por largas ruas, avenidas e bulevares.

A teoria *miasmática* exigia a adoção de medidas de saneamento, uma higiene total, uma limpeza profunda do meio físico e social, pois onde reinasse a sujeira, a concentração, o amontoamento, criava-se um ambiente propício à formação de miasmas e de doenças (fatores decisivos na mortalidade e morbidade dos habitantes). Construíram-se redes de água e esgoto e passaram a fazer um controle das fontes, rios e chafarizes. Segundo Costa (2002¹⁰), a drenagem dos alagados pestilentos, das ruas, a limpeza dos calçamentos significavam interromper a estagnação pútrida genealógica, preservar o futuro da cidade. Alain Corbin (1986¹⁴) afirma que para os reformadores sociais “não se tratava apenas de evacuar os dejetos”. O projeto incluía a evacuação daqueles considerados vagabundos e com eles o mau cheiro e a infecção social.

O espaço urbano foi considerado como o meio mais perigoso para a população. Cemitérios, matadouros, hospitais, cadeias, fábricas e lixões foram transferidos para a periferia da cidade como medida de “medicalização” dos espaços doentios a fim de recuperar

a salubridade do ambiente (Costa, ²⁰⁰² ¹⁰). Medicalizar e higienizar a cidade era a proposta da Medicina higienista do século XIX e significava controlar, intervir nos ambientes suscetíveis de prejudicar a saúde.

Foucault (1984 ¹³) lembra que salubridade não é a mesma coisa que saúde. A salubridade é um “[...]estado das coisas, do meio, transformado e racionalmente preparado de modo que a saúde dos indivíduos possa ser assegurada”. Através da higiene pública se faz o controle do meio, modificando-o para torná-lo salubre. A higiene, portanto, é a “[...]técnica de controle e de modificação dos elementos materiais do meio que são suscetíveis de favorecer ou, ao contrário, prejudicar a saúde”.

Costa (2002 ¹⁰) diz que esta preocupação em medicalizar a cidade e seus habitantes é observada na *Enciclopédia de Higiene e Medicina Pública*, dirigida pelos Dr. Jules Rochard e publicada em 1897. O terceiro volume, voltado à Higiene Urbana, faz recomendações sobre a construção de cidades e detalha a abertura, conservação e pavimentação de ruas (dimensão, largura, inclinação, orientações, revestimento, limpeza e circulação). Ao tratar da cidade subterrânea, discute normas para a drenagem do subsolo, o uso das fontes e águas subterrâneas, orienta o traçado, forma, dimensão e manutenção dos esgotos e o tratamento e destino dos resíduos. Na construção das habitações (privadas e coletivas), preocupa-se com a localização, escolha e preparação do solo, seleção do material (fundações, paredes, piso e teto) e com a forma, disposição e dimensões dos compartimentos (quartos, salas, cozinha, banheiros, corredores etc). Além disto, também faz proposta para os estabelecimentos públicos, como teatros, hospitais, prisões, matadouros, feiras, mercados, banhos e banheiros públicos.

Portanto, o discurso médico higienista dominante no século XIX contribuiu para um novo pensamento sobre a cidade e a sociedade urbana. O meio natural e social foi considerado como fator fundamental para explicar a grande mortalidade urbana no momento em que se começou a relacionar o homem doente, natureza e sociedade.

1.1.1.1.3 O processo de urbanização

Numa análise histórica sobre as origens da urbanização, a Revolução Industrial aparece como a grande propulsora desse processo, em nível mundial. Tal movimento foi seguido de intensa migração dos campos, em busca dos benefícios proporcionados pelo desenvolvimento urbano, acarretando grande crescimento demográfico nas cidades. A partir de 1800, a população urbana mundial sofreu um crescimento vertiginoso, dando origem à “sociedade de massas”, em que as aglomerações humanas existentes até então, se transformaram em multidões (Bardet, 1990 ¹⁵).

É claro que esse movimento seguiu a ordem e o nível de industrialização dos países. De acordo com Santos (1993 ¹⁶), o processo de urbanização no Brasil levou três séculos para atingir o estágio atual. Seu desenvolvimento teve início no século XVIII, quando residir na cidade tornou-se mais importante que no campo. No século XIX, a urbanização foi se intensificando e, somente no século XX, o número de habitantes da área urbana superou o número da rural, acelerando o processo e adquirindo as características atuais.

Apesar de ter se iniciado no século XVIII, somente a partir de 1940 o processo de urbanização acentuou-se no Brasil. Segundo dados apresentados por Santos (1993 ¹⁶), em 1940 a população urbana já perfazia um total de 26,35% da população total. Em 1960, essa porcentagem atingiu 45,52%. Nas décadas de 70 e 80, mais da metade da população total passou a residir em áreas urbanas, alcançando o percentual de 68,86% em 1980. Na década de 90, esse índice cresceu para 75,59%, chegando a 81,24% em 2000.

Na Europa, o crescimento demográfico das cidades ocorre no século XIX conforme relato detalhado de Choay (1965 ¹¹), referindo-se a Paris:

“Pode-se definir esquematicamente essa ordem nova por um certo número de características. Primeiro a racionalização das vias de comunicação, com a abertura de grandes artérias e a criação de estações. Depois, a especialização bastante ativada dos setores urbanos (quarteirões de negócios do novo centro, agrupados nas capitais em torno da bolsa, nova Igreja; bairros residenciais na periferia destinados aos privilegiados). Por outro lado, são criados novos órgãos que, por seu gigantismo, mudam o aspecto da cidade: grandes lojas, grandes hotéis, grandes cafés, prédios para alugar. Finalmente, a suburbanização assume uma importância crescente: a indústria

implanta-se nos arrabaldes, as classes média e operária deslocam-se para os subúrbios e a cidade deixa de ser uma entidade espacial bem delimitada.”

Junto ao advento desta forma de organização da sociedade, vivendo concentrada em certos pontos do espaço territorial, surgiram ciências que tinham como objetivo estudar e disciplinar os problemas gerados por esse fenômeno. Dentre as novas áreas de estudo surgiu o Urbanismo⁵, que quer dizer, etimologicamente, ciência do planejamento das cidades (Bardet, 1990¹⁵).

Após a Segunda Guerra Mundial, em decorrência do avanço tecnológico, foi viabilizada a integração do território brasileiro por meio de programas de investimento em infra-estruturas, como conexão das estradas de ferro, que surgiram no início da metade do século XIX, ampliação e construção de novas rodovias e surgimento de novos meios de comunicação. Na década de 60, a difusão da modernização causou grande desenvolvimento na configuração territorial, ocasião que apareceram sistemas de engenharia capazes de adaptar o país às novas atividades surgidas em decorrência da industrialização (Santos, 1993¹⁶).

Santos (1993¹⁶) considera que a informação, em todas as suas formas, é o motor fundamental do processo social e as remodelações do território são feitas em função desses novos conhecimentos. O território passa a ser equipado segundo as necessidades do conhecimento técnico-científico para facilitar sua circulação.

Singer, citado por Campos Filho (1992¹⁷), afirma que as mudanças causadas pela política desenvolvimentista imposta pela industrialização aconteceram de forma diferenciada, de acordo com o nível de desenvolvimento dos países. Nos países desenvolvidos, a urbanização ocorria à medida que determinadas inovações tecnológicas iam amadurecendo, ao passo que nos países não-desenvolvidos, ocorreu de uma só vez, submetendo a estrutura física e econômica a choques muito profundos.

Smesser (*apud* Santos, 1982¹⁸) mostra, com a chegada da industrialização, a necessidade de um governo forte, para ajustar os elementos culturais, econômicos e sociais, que tenderam a ficar cada vez mais heterogêneos, e controlar as repercussões das constantes modificações na distribuição de forças que acompanharam toda a reorganização social. Nos

⁵ Segundo G. Bardet (*L'urbanisme*, P.U.F., Paris, 1956), a palavra urbanismo parece ter aparecido pela primeira vez em 1910 no *Bulletin de la Société géographique de Neufchatel*, escrito por P. Clerget. O urbanismo só é ensinado na Escola de Belas Artes de Paris a partir de 1953, por A. Gutton, e só no “plano da teoria da arquitetura”.

países de industrialização tardia, como o Brasil, a política de desenvolvimento buscava atender às necessidades dos países já desenvolvidos e não as da industrialização local. Por isso, não foram inter-relacionadas às diversas estruturas que deveriam impulsionar o desenvolvimento do país.

Por essa razão, vêem-se, atualmente, as cidades dos países não desenvolvidos ou em desenvolvimento em situação alarmante no que diz respeito às suas condições físicas e sociais. Conforme Campos Filho (1992¹⁷), na maioria das cidades da América Latina, a oferta de oportunidades nos centros urbanos não se fez no mesmo ritmo que a chegada dos migrantes. Conseqüentemente, surgiram problemas com relação à oferta de empregos, transporte, lazer, habitação, redes de água e esgoto, educação e saúde. O aumento da população e a conseqüente ampliação das cidades deveriam ser sempre acompanhados de infra-estrutura urbana capaz de proporcionar aos habitantes uma mínima condição de vida. A ordenação dessa infra-estrutura se faz necessária, de modo que as influências que ela possa ter sobre o meio ambiente não se tornem prejudiciais nem ao meio natural preexistente, nem aos habitantes.

Contudo, o processo de ocupação ocorre de forma espontânea, sem considerar as características naturais do meio ou as possibilidades de crescimento das cidades. Como conseqüências desse processo são comuns, na maioria das cidades, a falta de condições sanitárias mínimas, a ocupação de áreas inadequadas, a destruição de recursos de valor ecológico e a poluição do meio ambiente por falta de ações em saneamento, dentre outros danos ambientais.

Tudo isso reflete na qualidade de vida urbana, repercutindo diretamente sobre os seus habitantes e contribuindo para a degradação dos recursos naturais.

1.1.1.1.4 O planejamento urbano no Brasil da década de 60 à 90: uma avaliação da política urbana e habitacional

Em 1964 o Brasil entrava para o clube dos países latino-americanos que tinham como regime político uma ditadura militar. Durante todo o período militar, o planejamento urbano foi conservador, porque representou a manutenção da ordem econômica e social vigente com todas as suas iniquidades, e autoritário, porque as decisões foram tomadas por um pequeno

grupo de pessoas e imposto à população sem consulta ou consentimento prévio. Tinha por objetivo ordenar a cidade para facilitar a movimentação do capital, principalmente o imobiliário e o industrial. Neste período, uma série de intervenções e transformações ocorre na cidade como consequência de um modelo político-econômico adotado pelo planejamento estatal, que incentivava a especulação imobiliária. Segundo Souza, (2004 ¹⁹) é o momento em que se intensifica e se consolida a segregação residencial.

Durante o regime militar, foram criadas várias instituições voltadas para o planejamento e o tratamento de problemas urbanos. Logo em agosto de 1964 houve a criação do serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) e do Banco Nacional da Habitação (BNH). O primeiro dava suporte técnico para a elaboração de planos diretores, obviamente convencionais e tecnocráticos, e o BNH representava uma tentativa de facilitar, à população pobre (com rendimentos inferiores a 3 salários mínimos) das cidades, o acesso à casa própria. O SERFHAU foi extinto no início dos anos 70 e o BNH passou a privilegiar negócios mais lucrativos que a oferta de moradias populares subsidiadas, como o financiamento da compra de imóveis para a classe média (Souza, 2004 ¹⁹).

Na verdade, a necessidade de correção real dos débitos junto ao alto custo da moradia em relação aos níveis de rendimento, gerou uma inadimplência sistemática, e o BNH começa então a privilegiar o financiamento para as camadas com renda mais elevada, seja pela seleção operada pelos agentes financeiros, seja pela revenda dos imóveis.

Azevedo (1988 ²⁰) avalia os resultados quantitativos da ação do BNH como não sendo inteiramente desfavoráveis. Após duas décadas de política habitacional foram produzidas cerca de 4,5 milhões de unidades, com 48,8% do total destinadas aos setores médios, e 33,5% formalmente destinadas aos setores populares. Deve-se considerar ainda que, embora a ação do BNH fosse falha em muitos pontos, com a sua extinção a moradia popular ficou órfã, passando por vários ministérios e secretarias, sem que se conseguisse definir, com clareza um padrão de política pública a ser implementado. Além disso, o BNH foi considerado como importante elemento da política econômica, pois explorou os efeitos multiplicadores gerado pela construção civil sobre outros setores econômicos.

Sérgio Azevedo (1979 ²¹), já numa perspectiva temporal ampliada, analisa as características dos programas desenvolvidos pelo BNH, identificando três fases: a primeira (1964-1969) de implantação; a segunda (1970-1974) de esvaziamento e crise; e a terceira

(1975-1978) de restauração. Essa periodização evidencia mudanças claras no eixo da política desenvolvida pelo órgão, correspondendo o período intermediário ao momento em que o financiamento para as camadas médias é priorizado em relação ao mercado de baixa renda. O autor coloca de que forma o novo desenho, adotado na terceira fase, poderia privilegiar os programas alternativos, baseados na autoconstrução, considerada mais viável para a consecução de objetivos realistas em termos de eficácia.

Não se pode deixar de lado o fato de que à par das necessidades financeiras e da necessidade de aumentar a eficácia da ação do BNH, a adoção de práticas alternativas atendia também a outros objetivos. A experiência de remoção de favelas, por exemplo, estava longe de buscar a adequação das condições habitacionais e a conseqüente melhoria da qualidade de vida. Já era sabido da substituição dos moradores dos novos conjuntos por populações de renda mais elevada e um retorno da população às favelas (Valladares, 1978²²). Logo, esta política veio para afastar os pobres das classes médias e altas, valorizando assim áreas consideradas nobres, além de eliminar ocupações irregulares que não geravam renda ao Estado através de pagamento de taxas e impostos. Segundo Bolaffi (1977²³), a favelização e o crescimento das periferias é conseqüência do fracasso e da ineficácia do BNH em atender à demanda habitacional da população de baixa renda.

A remoção sistemática de favelas, particularmente intensa entre o final dos anos 60 e o começo da década seguinte, foi, segundo Souza (2004¹⁹), o grande símbolo da política urbana do período ditatorial. A política de remoções de favelas no Rio de Janeiro foi tremendamente intensificada, justamente, no período mais violento e autoritário da ditadura, tendo sido bastante impulsionada por um órgão ligado ao Ministério do Interior, a Chisam (Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área Metropolitana do Grande Rio), que atuou de 1968 a 1973.

As favelas são vistas pelas elites brasileiras como algo que polui a paisagem. São lugares onde não haveria lei, não haveria uma “verdadeira cultura, não haveria civilidade. Local onde reina a promiscuidade, a ilegalidade e a falta de higiene, ou seja, puro caos. Os favelados eram, por muitos, considerados subversivos em potencial. Logo, tanto a preocupação com a “segurança nacional” quanto os interesses de empresários e moradores privilegiados foram contemplados por essa política que favorecia, e muito, o capital imobiliário (Valladares, 1978²²).

O fato é que, de 1962 até 1974, oitenta favelas foram removidas, num total de 26.193 moradias destruídas e 139.218 pessoas expulsas (Valladares, 1978²²). A política de remoção sistemática das favelas, além de seu relativo fracasso, tinha um custo elevado, e não só econômico. As favelas eram significativos números de votos e em 1985, com o fim do regime militar, administrador público algum estava disposto a pagar o preço dessa estratégia (Souza, 2004¹⁹).

Na segunda metade dos anos 80, a crise do Sistema Financeiro de Habitação e a extinção do BNH criou um vácuo com relação às políticas habitacionais, num processo de “desarticulação progressiva da instância federal”, com fragmentação institucional, perda de capacidade decisória e redução significativa dos recursos disponibilizados para investimento na área. Assim é que, entre 1986 (data da extinção do BNH) e 1995 (quando tem início uma reestruturação mais consistente do setor), a política habitacional foi regida por vários órgãos que se sucederam ao longo período, sem que se conseguisse resultados efetivos (Arretche, 1996²⁴).

Na verdade, segundo nos conta Cardoso (2003²⁵), na assim chamada Nova República, as áreas de habitação e desenvolvimento urbano percorreram uma longa via-crucis institucional. Até 1985, o BNH era da área de competência do Ministério do Interior. Em março de 1985, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente – MDU, cuja área de competência passou a abranger as políticas habitacional, de saneamento básico, de desenvolvimento urbano e do meio ambiente. Em novembro de 1986, com a extinção do BNH e a transferência de suas atribuições para a Caixa Econômica Federal – CEF, a área de habitação permanece vinculada ao MDU, mas é gerida pela CEF que, por sua vez, não está concernida a este Ministério, mas ao Ministério da Fazenda. Em março de 1987, o MDU é transformado em Ministério da Habitação, Urbanismo e Meio Ambiente – MHU, que acumula, além das competências do antigo MDU, a gestão das políticas de transportes urbanos e a incorporação da Caixa Econômica Federal. Em setembro de 1988, ocorrem novas alterações: cria-se o Ministério da Habitação e do Bem-Estar Social – MBES, em cuja pasta permanece a gestão da política habitacional. Em março de 1989, é extinto o MBES e cria-se a Secretaria Especial de Habitação e Ação Comunitária – SEAC, sob competência do Ministério do Interior. As atividades financeiras do Sistema Financeiro da Habitação – SFH e a Caixa Econômica Federal – CEF passam para o Ministério da Fazenda.

Azevedo (1993 ²⁶) aponta para o progressivo esvaziamento da atuação da CEF, como resultado, principalmente, das medidas restritivas ao crédito adotadas pelo Conselho Monetário Nacional (Resolução 1464 do CMN). Quanto à SEAC, seus resultados são bem mais animadores, do ponto de vista quantitativo, tendo financiado, no período 1987-1988, cerca de 550.000 unidades. A ação deste órgão apresenta ainda outra inovação, qual seja a de adotar um modelo gerencial distinto do anterior, sendo as verbas para financiamento a fundo perdido, e privilegiando as famílias até três salários mínimos, até então excluídas das políticas habitacionais. Segundo Cardoso (2003 ²⁵), A SEAC, implementou linhas de financiamento a partir de recursos orçamentários a fundo perdido, para atendimento a esta população com renda até três salários mínimos, utilizando sistemas alternativos de produção (mutirão, lotes urbanizados, etc.).

O planejamento urbano regulatório, ou seja, aquele fortemente baseado em normas, leis e ações criadas pelo Estado para regular e normatizar os usos dos espaços da cidade, enfraquecem entre os anos 80 e 90 (Souza, 2004 ¹⁹). A volta da democracia no país, paralelamente à necessidade de atrair investimentos que cobrissem os elevados custos da política anterior, traz algumas novas (e falsas) esperanças e novas práticas de planejamento.

A partir dos anos 90, um novo tipo de planejamento começa a ser implantado em diversas cidades brasileiras. Seguindo a linha de pensamento de Souza (2004 ¹⁹), é um planejamento que poderia ser chamado de “mercadófilo”, vindo da composição entre a palavra mercado e o radical filia (do grego philía: amizade, afeição). O planejamento “mercadófilo” é ainda mais simpático e acrítico perante os interesses capitalistas que o planejamento regulatório clássico e se importa mais com o aumento da competitividade econômica da cidade que com o ordenamento do espaço urbano propriamente dito. Nesta nova forma de planejamento, o que importa é a capacidade da cidade de atrair investimentos, seja através de incentivos fiscais, seja oferecendo uma generosa infra-estrutura para mega-empresarias. Era, segundo Souza (2004 ¹⁹), a propagação de uma idéia de que todo esforço era válido, mesmo que feito às custas do contribuinte e em detrimento dos esforços direcionados para investimentos de maior interesse social, pois gera empregos e “aquece” a economia local. Nota-se uma clara preocupação em defender os interesses privados, e não o interesse público, coletivo.

Atualmente isso vem ocorrendo entre as chamadas PPPs (parcerias público-privadas) onde, na maioria das vezes, o Estado assume todos os riscos e custos, e o setor privado fica

com a gestão e os benefícios. E a justificativa fica sendo a criação de empregos e a movimentação de capital. Outra grande preocupação deste tipo de planejamento é com os projetos de embelezamento e de revitalização de espaços que tenham potencial comercial ou turístico. Eventos culturais ou esportivos também são patrocinados pelo Estado como meio de valorizar e dar visibilidade econômica e turística para a cidade (Souza, 2004¹⁹).

É comum ouvir gestores falando em “plano estratégico”, porém, diferente de um plano diretor, um “plano estratégico” não é uma lei e não contém regras nem instrumentos que busquem uma organização espacial mais justa visando o desenvolvimento sustentável. É um conjunto de intenções com metas e esboços de programas, principalmente para grandes obras e grandes projetos urbanísticos (Souza, 2004¹⁹). O Rio de Janeiro foi, no Brasil, pioneiro na elaboração de um plano deste tipo em meados dos anos 90 e, infelizmente, seguido por outras cidades com apoio, muitas vezes, de consultores internacionais. O planejamento “mercadófilo” preferiu estes “planos estratégicos”, e deixou de lado a elaboração de planos diretores.

1.1.1.2 Plano Diretor Municipal

1.1.1.2.1 Conceito

O Plano Diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (§1º, Art. 182 da Constituição de 1988). Pelo que consta no Guia elaborado pelo Ministério das Cidades “PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO” (Brasil, 2004³), o Plano Diretor, portanto, indica os objetivos a alcançar, explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos. Além disso, também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. O Plano Diretor deve definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; deve prever os critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; além de prever também as ações estratégicas a serem implementadas.

Segundo Villaça, (1999²⁷) Plano Diretor, segundo suas características mais tradicionais, pode ser definido como:

“[...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresenta um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal”.

Com base em diferentes designações, aprimoradas ao longo do tempo, são apresentados conceitos de Plano Diretor:

PLANO - “Conjunto de métodos e medidas para a execução de um empreendimento; projeto” (Ferreira, 1995²⁸). “Também já chamado de Projeto, Relatório, Política, Proposta, etc [...]” (Oliveira, 2004²⁹).

DIRETOR – “Que dirige; dirigente”. (Ferreira, 1995²⁸). “Também já nomeado por Piloto, Remodelação, Extensão, Embelezamento, Urbanização, de Desenvolvimento Integrado, de Ação Imediata, Físico-territorial, de Desenvolvimento Sustentável, Estratégico, etc [...]” (Oliveira, 2004²⁹).

Santos (1987³⁰) define resumidamente Plano Diretor como “uma representação de desejos e um instrumento de poder, em mãos variadas ao longo do tempo”. Vale lembrar que, esta representação, após a aprovação em Câmara Municipal, passa a ser um documento, ou melhor, “[...] um instrumento básico para a política de desenvolvimento urbano” (ABNT, 1992³¹). Oliveira (2004²⁹) o define como forte instrumento na administração pública quando afirma:

“Pragmaticamente, o Plano Diretor visa ser uma espécie de manual do gerente geral, ou melhor, é ou deveria ser um suporte direcionado para o auxílio da administração pública municipal na tomada de decisões sobre investimentos de manutenção, implantação, expansão e modernização da cidade. Tais investimentos poderão estar dentro do orçamento ou baseados em estudo econômico-financeiro”.

Portanto, a atividade de construir e elaborar o Plano Diretor de cada cidade deveria servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais (orçamentos anuais e plurianuais) com o plano de governo e as diretrizes do Plano

Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos.

O ato de se elaborar planos diretores de municípios, como veremos a seguir, nem sempre teve por objetivo reestruturar todo o território municipal. Suas metas e diretrizes seguiram o pensamento do planejador junto à situação econômica e política imposta em cada período histórico.

1.1.1.2.2 Os primeiros planos diretores das cidades brasileiras

No século XVII a maior preocupação municipal com o espaço urbano era voltada para a conservação, limpeza e alinhamento das ruas, das praças (sua conservação, seu calçamento, sua limpeza, seu alinhamento, sua largura) e dos prédios públicos (Souza, 2004¹⁹). Segundo Costa (1994³²), até serviços como, por exemplo, abastecimento de água era feito diretamente pelos interessados em adquiri-lo, cabendo ao município, neste caso, apenas a limpeza e conservação de suas fontes, ou seja, dos poços, nascentes e mananciais.

No fim do século XVII e início do século XVIII, o crescimento dos centros urbanos fez com que o abastecimento de água, sua captação e condução, assumisse destaque crescente nas obras públicas das cidades brasileiras. Ao mesmo tempo, a Coroa desenvolvia uma política de controle sobre as transformações espaciais nos centros urbanos. Esta tendência da Coroa é acompanhada pela administração das Câmaras, que passaram a legislar de forma crescente sobre questões urbanísticas (Santos, 2001³³). No Brasil, somente a partir da segunda metade do século XIX, mas principalmente nas primeiras décadas do século XX, são iniciados estudos e elaborados planos que enfatizam o saneamento, as vias, a beleza e a expansão da cidade, época em que são realizadas grandes obras de saneamento e de infraestrutura urbana.

No início do século XX, os planos diretores para cidades brasileiras configuravam-se como simples planos viários. A Reforma Passos, ocorrida no Rio de Janeiro neste período, pode ser tida como um exemplo clássico de intervenção urbanística conservadora (Souza, 2004¹⁹). Inspirada na reforma de Paris (conduzida por Haussman em meados do século XIX), a Reforma Passos aconteceu entre 1902 e 1906 enquanto Francisco Pereira Passos era o

prefeito. Consistiu em diversas obras de alargamento de ruas, abertura de novas vias e embelezamento (construção de praças e jardins) na área central da cidade e seu entorno (Abreu, 1997⁵). Souza (2004¹⁹) coloca que havia três objetivos básicos nesta reforma. O primeiro, de ordem econômica, visava adaptar a área central às novas exigências do capitalismo quanto à circulação de mercadorias e pessoas. Era uma cidade que queria se distanciar de seu recente passado monárquico e escravocrata, mas que ainda apresentava uma área central com características de cidade colonial. O segundo, ideológico e simbólico, era fazer com que o capital do Brasil republicano pudesse ombrear com suas rivais platinas, Buenos Aires e Montevideú (mais parecidas com uma cidade européia), perante as quais se sentia inferiorizada. O último objetivo era político e pretendia sanear as proximidades de áreas institucionais importantes, como o palácio do Catete (então residência dos presidentes da República), da presença, tida como perigosa, de tantos cortiços e casas de cômodos que se espalhavam pelo centro do Rio e por seus arredores.

Até hoje, a maioria dos municípios brasileiros ainda não iniciou o processo de elaboração dos Planos Diretores. O Rio de Janeiro, como exemplo atípico, por sua condição de ex-capital da República, conheceu, de 1930 até hoje, quatro planos: o Agache, de 1930 – elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache; o Doxiadis, de 1965 – preparado pelo escritório chefiado pelo urbanista grego Konstantin Doxiadis; o PUB-Rio (Plano Urbanístico Básico da Cidade do Rio de Janeiro), de 1977; e o plano diretor de 1992 (Abreu, 1997⁵). O tratamento dado ao problema da pobreza urbana e ao desafio de se conquistar uma maior justiça social no espaço urbano foi, como regra, incompleto ou francamente reacionário, espelhando a conjuntura política de cada época (Souza, 2004¹⁹). A principal exceção é o plano de 1992, razoavelmente progressista, apesar de tecnicamente fraco. Já o Agache, o primeiro deles, equiparava as favelas a uma doença, e o tratamento proposto por Agache variava entre as melhorias no próprio local, em alguns casos, e a remoção, em outros tantos casos. Rezende (1982³⁴) chegou a comentar que as favelas do Rio de Janeiro eram como uma “[...] lepra que suja a vizinhança das praias e dos bairros mais graciosamente dotados pela natureza.”

Algumas novas cidades brasileiras foram concebidas através de planejamento. A primeira cidade planejada no Brasil foi Belo Horizonte. Inaugurada em 1897, seu planejamento foi elaborado por uma comissão chefiada pelo engenheiro Aarão Reis. Segundo Leme (*apud* Souza, 2004¹⁹), o projeto conferia grande importância às áreas verdes e à

arborização em geral, a cidade deveria abrigar inicialmente 30 mil habitantes, podendo comportar até 200 mil. Porém, a capital mineira abriga, hoje, mais de 2 milhões de habitantes, boa parte dos quais mora em favelas e loteamentos irregulares, e a parte planejada corresponde a somente uma pequena fração da cidade (Souza, 2004¹⁹).

Goiânia foi também uma cidade planejada, elaborada por Atílio Corrêa Lima e Armando Godoy entre 1933 e 1936. Palmas, capital do estado do Tocantins, pode ser citada como outro exemplo. Brasília, porém, é o melhor exemplo, não conhecido apenas no Brasil como no mundo (Souza, 2004¹⁹). Foi inaugurada em 1960 como um belo exemplar do Urbanismo Modernista, que, como veremos mais a seguir, de forma racional, defendia o zoneamento por usos básicos do solo, alcançando a ordem urbana.

Brasília foi projetada por Lúcio Costa, no auge do governo de Juscelino Kubitchek, para ser uma cidade não só moderna, mas também socialmente mais justa. Porém a segregação ocorreu quando os operários que construíram Brasília se instalaram nas cidades-satélites do entorno da massa planejada, surgindo e se expandindo um cinturão de pobreza, eliminando a idéia de modernidade e igualdade pregada em projeto (Souza, 2004¹⁹).

As cidades brasileiras cresceram desordenadamente e muitas delas não possuíam sequer um Plano que fornecesse diretriz a este crescimento. Atualmente é inviável pensar somente no planejamento de novas cidades, pois mesmo não planejadas, mesmo sem infraestrutura elas se implantaram, e necessitam de planejamento para crescerem em condições de salubridade e equidade. É importante que os gestores municipais se conscientizem da necessidade de se elaborar Planos Diretores ainda que seus municípios não pertençam aos requisitos de obrigatoriedade do Estatuto da Cidade.

Pelo que foi visto, os primeiros Planos Diretores não podem ser considerados exemplos de sucesso técnico ou político, principalmente por não serem adequados à realidade social brasileira. Para compreender melhor os motivos que os levaram a esta condição, estudar-se-á a seguir a base ideológica que norteou os modelos de Planos Urbanos nacionais.

1.1.1.2.3 Crítica ao modelo adotado pelos antigos Planos Diretores

As críticas aqui estudadas se referem principalmente a um determinado período histórico, no qual a produção de planos diretores foi das mais intensas. Neste período, que se estende por uns dez anos pós 60, os planos apresentaram um instrumento do poder autoritário, elaborados por uma tecnocracia que se considerava apolítica, apenas comprometida com a racionalidade técnico-científica.

No final dos anos 50 e início dos anos 60, o exercício do planejamento havia iniciado um movimento de interação entre a discussão democrática dos problemas brasileiros e a formulação de alternativas às suas diversas soluções (Lamparelli, 1982³⁵). Em 1964, este processo foi abafado violentamente, reprimindo todas as tentativas de democratização, e iniciando um longo período de autoritarismos. Somente no final da década de 70, com o reinício das atividades políticas nas universidades, a anistia política e a reorganização partidária, o processo democrático iniciou a sua reconstrução. Opondo-se tanto ao autoritarismo militar quanto político, as críticas aos planos diretores assentaram-se sobre uma perspectiva de democratização da gestão urbana e de ampliação dos direitos à cidade, como foi discutido no II Fórum Nacional Sobre Reforma Urbana, em 1989. Este Fórum adotou premissas: que a função social da propriedade deve ser entendida como uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado do espaço urbano; que o direito à cidadania deve ser entendido, tanto em sua dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução dos seus destinos, quanto ao direito de acessar às condições de vida urbana digna e ao usufruto de um espaço culturalmente rico e diversificado (Grazia, 1990³⁶).

As críticas aqui presentes são de um período anterior a Constituição de 88, onde, como se sabe, instituiu diretrizes relativas à política urbana. O texto constitucional menciona uma figura até o momento inexistente: a “função social da cidade”. Para melhor compreensão do significado da expressão, Elida Séguin (2002³⁷) diz, de maneira geral, que a função social da cidade compreende:

[...] o direito da população a uma moradia digna, transporte coletivo em número suficiente e com periodicidade compatível com a demanda, saneamento básico, água potável, serviço de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento de alimentos e bens, iluminação pública, saúde pública, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e

preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural, com especial enfoque para o entorno.

Os Planos Diretores deveriam ser o mais completo instrumento de gestão urbana, ou seja, onde o conceito de função social da cidade pudesse ser colocado em prática. Porém, alguns planos foram considerados fracassados e rejeitados tanto pela população quanto pelos gestores por conduzirem idéias e posicionamentos um tanto quanto utópicos, tecnocratas e autoritários.

Em 1970, em plena vigência dos preceitos e conceitos do SERFHAU, Loeb (1970³⁸), por exemplo, examinando diversas cidades brasileiras, comenta a falta de diretrizes para ocupação do espaço. Destaca que, além da falta de preparo básico, técnico e político dos administradores urbanos, contribuíram para esta falta de diretrizes os próprios planos urbanos que, quando existiam, raramente eram postos em prática. Isto se deve, segundo o autor, ou aos objetivos e os meios para alcançá-los, pois os mesmos estavam “[...] fora da escala das possibilidades dos municípios [...]” ou ao plano, “[...] totalmente alheio aos anseios da comunidade [...]”, que parecia muito mais um amontoado de recomendações e de desenhos, de viabilidade quase impossível, do que “[...] um conjunto de medidas relacionadas com a participação política efetiva por parte da população”.

Ribeiro (1990³⁹) coloca como desafio para os novos planos a “[...] superação dos bloqueios que têm origem”. Pois afirma faltar, no país, a tradição de debates democráticos das regras de convívio, além do acúmulo de conhecimento, pela população, das características mais gerais do espaço em que vive. Para Ribeiro, dificilmente será rompida a tradição brasileira de planos diretores, uma vez que tenham sido “[...] sistematizados durante um período autoritário, quando imperavam os ideais de modernização dos espaços urbanos”. O autor coloca a dificuldade por ele imaginada em caso de pequenos e grandes municípios. No primeiro caso, a pouca autonomia política e técnica da esfera local o deixaria vulnerável a aceitar “[...] pressões externas que orientassem a adesão a diretrizes gerais pouco sensíveis às histórias locais e ao papel econômico e político desempenhado por cada localidade”. Já no caso de grandes municípios, a complexidade existente no seu planejamento limitaria o pensamento inovador e a aceitação da participação social nos processos de formulação e de acompanhamento da execução dos Planos Diretores.

Villaça (1995 ⁴⁰), assim como Ribeiro, também trata dos desafios a serem enfrentados na elaboração dos futuros Planos Diretores. Na medida em que o município adquire maior autonomia na gestão urbana, menos corre o risco de ter o plano como “[...] uma lista de propostas que não obrigam nenhum órgão a cumpri-la”, pois, ainda segundo o autor, o Plano Diretor deve abordar somente “[...]os problemas que sejam da competência do município[...]”.

Rolnik e Somekh (1990 ⁴¹) criticam a incapacidade que os antigos Planos Diretores possuíam de articular as ações de agentes públicos e privados ou mesmo definir o uso e ocupação do solo levando em conta a equidade e qualidade de vida de toda a população envolvida. Reforçam a crítica de Loeb ao afirmarem que “além de desconsiderar a (baixa) capacidade de investimento do poder municipal, os Planos Diretores deram origem a instrumentos que reproduziram a lógica perversa de concentração de renda das cidades capitalistas (...)”.

Coelho (1990 ⁴²) faz uma crítica ao conteúdo técnico destes planos ao dizer que “produziram diagnósticos levantando dados sem uma maior seleção e análise. Ao final, no máximo, conseguiam produzir um espelho do município e diretrizes gerais que se chocavam com a dinâmica da vida social e econômica das cidades”.

Este conjunto de problemas de origem técnica, política e social foi mantido ao longo de anos e condicionou a elaboração de muitos Planos Diretores Municipais. Além disso, em virtude da postura tecnocrática comumente adotada, é possível que muitos destes planos tenham sido elaborados por técnicos que possuíam uma visão particular própria, e, talvez, não articulada ao contexto real da cidade.

Alguns anos após a extinção do SERFHAU foi realizada, pela Universidade de São Paulo (1976 ⁴³), uma avaliação de planos diretores que haviam sido elaborados sob sua orientação, para o qual concorreu uma amostra de mais de 100 municípios. Esta avaliação revelou que os planos diretores apresentavam poucos elementos para assegurar a sua operacionalidade e que geralmente não condiziam com a realidade local. Quando continham programas a serem implantados, estes se mostravam inviáveis, quer pela insuficiência de recursos disponíveis, quer por não corresponder às reais necessidades do município, pois se colocavam metas estabelecidas de forma idealística. Os planos diretores avaliados apresentaram, tanto nas pesquisas, quanto nas propostas, uma setorialização extremamente forte. Esta setorialização, decorrente dos esquemas metodológicos recomendados pelo

SERFHAU, conflitava flagrantemente com a pretensão de integração setorial que estes planos apresentavam, denominados inclusive de “plano de desenvolvimento local integrado”. O conteúdo daqueles planos diretores era de abrangência claramente urbana, com notável ênfase aos aspectos físico-territoriais (Universidade de São Paulo, 1976 ⁴³).

Esta avaliação apontou, também, a natureza técnica e burocrática dos planos diretores, fechados a qualquer discussão ampliada, tanto por decorrência dos conceitos e métodos que utilizavam, quanto pela terminologia e linguagem com as quais se expressavam. Porém, as características apontadas nesta avaliação não foram um privilégio dos planos diretores de São Paulo. Examinando a questão de forma mais ampla, Cintra (1978 ⁴⁴) destacou a inconsistência teórica e administrativa dos planos orientados pelo SERFHAU. Afirma, ainda, que os mesmos “[...] seriam adornos de estantes, não apenas por não constituírem marcos de referência para programas setoriais, mesmo quando financiados pelo BNH, mas também pela própria concepção, que tendia, ao confiar a formação de planos a empresas privadas, a separar as alternativas técnicas das escolhas políticas e da execução”. Além disso, Cintra (1978 ⁴⁴) diz que estes planos subestimaram, às vezes até de forma irresponsável, a capacidade de investimentos dos municípios.

Na década de 70, junto ao processo de redemocratização do país, as principais críticas foram sobre os pressupostos e as concepções que alicerçavam os planos e ações de técnicos e administradores de diversos níveis de governo, ou seja, criticaram-se as bases teóricas e ideológicas utilizadas na elaboração dos Planos Diretores.

A fundamentação “positivista” dos planos diretores é criticada por conter afirmações como: o conhecimento científico promove o bem-estar e o progresso, o conhecimento científico é neutro, só os especialistas sabem, e só o conhecimento científico é verdadeiro e real. Os planos elaborados após 1964 fundamentavam-se na racionalidade técnica e na suposta neutralidade da atuação governamental, valorizando o “saber competente”, minimizando as relações políticas locais e excluindo a participação de segmentos populares. As suas técnicas de elaboração eram amplamente homogêneas, desconsiderando particularidades e individualidades locais (Santos e Baratta, 1990 ⁴⁵).

A influência da corrente denominada “progressista” ou “racionalista” sobre o urbanismo brasileiro foi muito forte (Choay, 1965 ¹¹). A linha progressista do urbanismo “[...] propõe autoritariamente um espaço urbano acabado que visa a permitir um rendimento

máximo no desempenho das funções urbanas. Planejavam-se espaços com racionalidade, hierarquização das construções habitacionais, cinturões verdes de proteção ambiental e zoneamento prévio.” Santos faz uma crítica direta ao planejamento progressista:

“Eis o equívoco das propostas racionalistas analíticas: elas falharam ao passar para o espaço real a importância que lhe atribuíam em nível de projeto. A clareza, a ordem, a lógica, a liberdade, só existiam nas intenções que, com toda prepotência, negavam as sínteses urbanas preexistentes e pretendiam substituí-las por ordens perfeitas. Como tais ordens careciam de complexidade, nelas não cabia a vida de verdade.” (Santos, 1988 ⁴⁶)

O determinismo físico dos Planos Diretores merece inúmeras críticas. Rezende (1982 ³⁴), por exemplo, destacou que o Plano Diretor buscava a cidade ideal, livre de problemas, através de alterações programadas no uso dos espaços e equipamentos. Sua utopia é evidenciada na proposta de desenho físico como capaz de ordenar padrões de relações sociais e até de subverter a estrutura de classes ou, ainda, como modelo de sociedade sem classes. Segundo Rezende, o objetivo era tornar a cidade “[...] um conjunto de construções e usos dos solos que pudessem ser arranjados e rearranjados através do planejamento, sem levar em conta os determinantes políticos, sociais e econômicos [...]”. A autora destacou também que os planos diretores, ignorando o social e o econômico, ignoravam a maioria dos conflitos urbanos; ignorando-os, não estão comprometidos com sua realidade e solução.

Ribeiro (1992 ⁴⁷) também critica o determinismo físico adotado na elaboração dos planos diretores quando diz que sua base “[...] é a concepção do que a cidade considerada deverá ser dentro de um período de 15 a 20 anos. É a imagem do que a cidade deverá ser em termos de tamanho, estrutura, equipamentos, etc.” A fixação desta imagem apóia-se naturalmente em previsões racionais mais ou menos empíricas, orientadas em maior ou menor grau pelas idéias do planejador: maior ou menor densidade, maior ou menor riqueza de espaços livres, etc. A partir desta imagem espacial da cidade futura, da meta a atingir, o plano é o conjunto de normas legais capazes de levar as iniciativas privadas, por um lado, e as obras públicas, por outro, a marcharem na direção adequada, a fim de que com o tempo a cidade vá se aproximando da concepção espacial adotada. Em suma, o autor diz que o determinismo físico é “[...] uma lei destinada a fazer com que os investimentos fossem materializando com o tempo o modelo físico de cidade previamente fixado pelo planejador em nome da sociedade.”

Outro autor que estudou e criticou o modelo adotado pelos antigos Planos Diretores foi Nygaard (2005⁴⁸). Seguindo sua lógica, é possível dizer que o conjunto de críticas existentes rotula os Planos Diretores como *pretensiosos*, em decorrência da grande diversidade de problemas que apontava e que pretendia resolver; *despolitizados*, em virtude de que fosse mantida uma postura tecnocrática e científica, contrária aos valores e relações sociais locais; *determinísticos*, em decorrência de promessas de superar os problemas locais via reordenação do espaço físico; *autoritários*, pela tentativa de imporem idéias e concepções que não possuíam referências na comunidade local; *desligados da realidade*, por conter propostas irrealizáveis pelo poder local; e *inefícazes*, pois, quando utilizados, não conseguiam melhorar as condições de vida da população local.

Portanto, não só as promessas fracassaram, como não conseguiram impedir que piorassem as condições de vida nas cidades, além de que as premissas e as técnicas dentro das quais estes planos diretores eram concebidos e elaborados, foram, no mínimo insuficientes e inadequadas. Nygaard (2005⁴⁸) ainda afirma que, ao se buscar as razões pelas quais as críticas foram formuladas, lê-se entrelinhas o repúdio ao autoritarismo, ao conservadorismo e à pretensa neutralidade.

Assim, as críticas podem ser entendidas como expressões de um sistema de ideais e de valores que fundamenta uma concepção político-social, na qual se articulam a participação política, o direito à cidadania e a democracia (Nygaard, 2005⁴⁸). Estes novos ideais dificilmente serão atingidos se o Estado continuar atuando por meio de instrumentos de natureza autoritária e pretensamente despolitizada, que pretendem alcançar qualificação e competência através de uma crescente eficiência técnica. A concepção de planos diretores como instrumentos de construção da cidadania, de efetiva e ampla participação social, de implementação dos direitos humanos e de profunda qualificação e salubridade do ambiente urbano, vai exigir a superação de idéias e concepções de natureza idealística e tecnicista, de certa forma, impostas ao longo do século XX.

1.1.1.2.4 Ideologias e bases dos antigos Planos Diretores

Os Planos Diretores trazem consigo ideologias que nem sempre estão explícitas a todos. Revelar suas doutrinas significa possibilitar uma melhor compreensão dos modelos de

planos adotados. Por um longo tempo na história do planejamento urbano, a visão proporcionada por essas doutrinas “teceu uma verdadeira teia de princípios, conceitos e regras que aprisionou completamente a mente do planejador” (Nygaard, 2005⁴⁸), impedindo que se desenvolvesse uma nova visão sobre a forma de entender a cidade.

Analisar estas doutrinas nos ajuda a compreender o porquê da maioria dos Planos Diretores não espelhem a realidade local, tornando-se conseqüentemente falhos e até mesmo sem propósito. Um município que não possui diretrizes urbanas condizentes com sua realidade acaba por se desenvolver de forma desordenada e ambientalmente desequilibrada. Planos Diretores falhos não dão a base necessária para que outros instrumentos de planejamento e gestão urbana sejam elaborados e postos em prática, assim como ocorre com o Plano de Saneamento que necessariamente toma por base informações contidas no Plano Diretor Municipal.

Desde o século XIX, e ao longo do século XX, algumas doutrinas foram interagindo, influenciando-se e se condicionando mutuamente a ponto de constituírem e de imporem uma visão única no que se refere ao pensar e ao fazer no planejamento urbano. Pode-se dizer que estas doutrinas formam a base ideológica dos planos diretores. São elas: o positivismo, em especial o positivismo lógico, o urbanismo modernista, as formulações de Le Bret e as determinações do SERFHAU (Nygaard, 2005⁴⁸).

Nygaard (2005⁴⁸) diz que o discurso ideológico, articulado a um conjunto de teses doutrinárias, passou a ser um discurso opinativo, racional e inteligível por todos. Analisando o significado individual dos termos utilizados, vê-se que ideologia é, segundo Ferreira (1995²⁸), a ciência de formação das idéias, onde se desenvolve um pensamento teórico sobre seus próprios princípios abstratos. Já o conceito de doutrina de Birou (1973, *apud* Nygaard, 2005⁴⁸), a coloca como um conjunto de teses complementares e correlativas entre si, apresentadas organicamente como a expressão da verdade. Foi, portanto, através destas teses e destes discursos que idéias se tornaram opiniões e se transformaram em crenças.

A ideologia positivista-cientificista influenciou o urbanismo por um longo período ao longo da história. No início do século XX, ela esteve na base da visão “progressista” de reestruturação das cidades, visão esta marcada historicamente pela publicação de *Uma cidade industrial* de Tony Garnier (Choay, 1965¹¹). A visão “progressista” do urbanismo, o urbanismo modernista, consolidada mais tarde nos pontos de doutrina dos CIAM (Congresso

Internacional de Arquitetura Moderna) e claramente subordinada a esta ideologia, procurava substituir uma situação urbana existente e não compreendida, denominada de “caos urbano”, por uma ordem totalmente lógico-ideal, esquemática e determinística.

A partir de 1941, com a fundação do Centro de Estudos de Economia e Humanismo na França, incorporou-se às anteriores, através dos trabalhos do padre Le Bret realizados no Brasil durante os anos 50 e início dos 60, uma visão que, mesmo apresentando notável subordinação à ideologia positivista-cientificista, indicava novos caminhos para o planejamento das cidades ao enfatizar as questões sociais nos estudos urbanos. Em meados dos anos 60, é instalado o Serviço Nacional de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, subordinado ao Banco Nacional de Habitação – BNH. Sua doutrina, definida pelos interesses do autoritarismo político-militar da época, reforçou e valorizou acima de tudo o “conhecimento científico” no planejamento urbano e na administração pública, e contribuiu de forma vigorosa e persistente para enraizar a ideologia positivista-cientificista nos estudos urbanos e nos planos diretores (Universidade de São Paulo, 1976 ⁴³).

É possível que cada doutrina reflita posições doutrinárias próprias, decorrentes tanto do momento histórico no qual cada uma foi configurada, quanto da visão de mundo do grupo histórico que a configurou.

Como um dos objetivos deste trabalho é, indiretamente, a compreensão dos motivos de se planejar o ambiente urbano de forma equivocada e falha a ponto de não desempenhar o seu papel de principal instrumento da política urbana, será necessário estudar, com maior minúcia, a fundamentação teórica do paradigma criado em torno da elaboração destes Planos Diretores.

O positivismo e a ideologia científicista

As críticas que foram formuladas sobre os planos diretores, por muitas vezes, possuem características gerais da fase positivista. Para compreendermos melhor esta doutrina, breves comentários virão a seguir sobre o pensamento positivista.

Auguste Comte (*apud* Giddens, 1980 ⁴⁹), no exercício da Filosofia do século XVIII, quando apresentou seus estudos sobre evolução da humanidade, mostrou que a fase metafísica (pensamento comandado por forças abstratas e entidades) foi superada pela positivista

(compreensão do mundo via leis baseadas na observação). Tendo a observação como essencial, Comte afirma que o espírito positivo deve circunscrever-se à observação, como única base possível de conhecimentos realmente acessíveis e adaptados às nossas reais necessidades. Quando Comte afirmou que as pesquisas positivas deveriam reduzir-se à apreciação do que é, rejeitando assim a descoberta de sua origem e seu destino, estava subordinando a imaginação à observação, ou seja, subordinando todos os conceitos científicos aos fatos.

O positivismo lógico integra um sistema que adquiriu contornos mais nítidos a partir do século XVIII, porém promoveu e formatou o cientificismo do século XX. Segundo Japiassu (1981⁵⁰), o positivismo “tradicional”, estudado por Comte, foi rediscutido e ampliado ao longo do século XIX, e foi sobre o mesmo que se embasou o avanço da hegemonia do conhecimento científico ao longo do século XX, obtido através do método experimental, racional e objetivo, rejeitando como irracional e subjetivo tudo o que não conseguiu comprovar, impondo ao mundo o primado da Razão sobre os demais aspectos da experiência humana.

Na ideologia cientificista só o conhecimento científico é verdadeiro e real, tendo validade universal independente das condições sociais e das formas culturais, mostrando-se relativamente intolerante com todo outro saber que não seja o da ciência (Japiassu, 1981⁵⁰). O que ocorreu foi que na medida em que este pensamento cientificista tenha conduzido os estudos sobre a sociedade humana nos seus diversos aspectos ao longo do século XX, as críticas feitas ao cientificismo possivelmente poderão ser transferidas aos estudos sobre as relações da sociedade com o seu espaço de vida uma vez que foi colocado como “único recurso intelectual e eficaz para o domínio e solução da problemática humana” (Giddens, 1980⁴⁹). Segundo Nygaard (2005⁴⁸), é um conhecimento que requer ser expresso em termos quantitativos e ser passível de experimentação em laboratório. Busca atingir a concepção mecanicista ou analítica da natureza, onde toda realidade, inclusive a experiência e as relações humanas, os acontecimentos e as forças sociais e políticas devem ser expressas em uma linguagem formalizada, seja por cientistas, tecnólogos, tecnocratas ou *experts*. Promulga a supremacia da Razão e do Intelecto sobre todos os demais aspectos da experiência e das capacidades humanas, valorizando o conhecimento especializado. Segundo Carl Popper (*apud* Giddens, 1980⁴⁹), um dos primeiros críticos do positivismo lógico, o “conhecimento científico, mesmo sendo imperfeito, é o mais seguro e fidedigno que os homens possam ter”.

Na ótica científicista, pode-se dizer que os problemas de nossas cidades só seriam de fato problemas, na medida em que puderem ser equacionados cientificamente. Caso contrário tal problema não seria colocado tampouco como algo que merecesse atenção. Com isso, os amores, os ódios, as expectativas, as frustrações, os interesses, os conflitos, não seriam significativos nem mereceriam atenção por serem de difícil equacionamento técnico-científico. Hoje em dia temos consciência de que tais fatos são realmente relevantes quando se pretende planejar ou gerir uma cidade.

O modelo urbano

Na busca da base doutrinária urbanística, o estudo do urbanismo modernista ficará, neste trabalho, concentrado sobre sua vertente *progressista* (ou *racionalista*), na medida em que suas propostas assentam-se firmemente em deduções lógicas e análises racionais, embaladas “por uma fé suprema na razão humana” (Choay, 1965¹¹). Esta posição é plenamente justificada pelo fato de que vários estudos mostram a dominante influência desta corrente na formação do pensamento urbanístico brasileiro (Cardoso, 1988⁵¹).

As posições e conceitos do urbanismo modernista fundamentaram os trabalhos de planejamento urbano e a elaboração de planos diretores. O urbanismo modernista, inserido no contexto das transformações sociais, econômicas e políticas do século XVIII, tomou corpo a partir do período pós-guerra 1914-1918, em função de algumas idéias difundidas por um pequeno número de arquitetos dispersos pelo mundo. Segundo Kopp (1990⁵²), essas idéias pertenciam a um ideal “progressista”, onde era defendido que:

- a) na produção arquitetônica e artística, a indústria, em detrimento do artesanato, teria um papel predominante;
- b) as necessidades de massa requereriam pesquisas de soluções de massa;
- c) o ambiente construído seria um instrumento de transformação social;
- d) as transformações sociais seriam eminentes;

e) o mundo mudaria radicalmente e surgiria, das ruínas, uma sociedade mais justa, mais fraterna e mais igualitária.

Esta visão racionalista embasando a concepção de espaços urbanos dificultou, principalmente em épocas mais recentes, e juntamente com as demais doutrinas, a idéia de que Planos Diretores de cidades pudessem promover e espelhar uma discussão mais democrática e plural sobre a (re)formulação dos ambientes urbanos.

Segundo Cardoso (1988 ⁵¹), Charles-Édouard Jeanneret (1887-1965), mais conhecido como Le Corbusier, foi quem personalizou a corrente racionalista, difundindo suas idéias de forma ampla, incisiva, sistemática e de forma doutrinária, atraindo para si um volume de estudos e de discussões superior a de qualquer outro arquiteto modernista.

As transformações Européias que contextualizaram o surgimento do urbanismo modernista, constituíram uma verdadeira “revolução econômica” (Dobb, *apud* Nygaard, 2005 ⁴⁸). Esta “revolução” passou a exigir a concentração dos trabalhadores em um só lugar de trabalho, a fábrica, pois impôs ao processo de produção um caráter coletivo. Estendeu a divisão de trabalho em termos funcionais e geográficos e exigiu que as atividades do trabalhador se adequassem aos ritmos e movimentos do processo mecânico. Com a demanda de mão de obra em ritmo crescente, foi promovido um extraordinário crescimento demográfico nas cidades, para o qual estas cidades se encontravam totalmente despreparadas. Zevi (1957 ⁵³) relata que os novos imigrantes ocuparam as velhas cidades e seus edifícios, além de construírem em todo espaço livre, inclusive parques baldios, até “romperem os antigos limites das cidades”.

Neste processo de transformação espacial, grande parte da infra-estrutura urbana e territorial era realizada pela iniciativa privada enquanto o Estado era apenas o fiscalizador. Segundo nos conta Benevolo (1987 ⁵⁴), no entanto, os inconvenientes de ordem higiênica atingiram limites extremos com as epidemias de cólera que proliferaram após 1830 e o crescimento da tuberculose e da mortalidade obrigaram o Estado a desenvolver programas reformistas com base em um processo crescente de legislação sanitária e de higiene social, notadamente na Inglaterra em 1844 e na França em 1850.

Antecipando esta atuação reformista do Estado, desenvolveram-se ao longo do século XIX as primeiras idéias da corrente racionalista, denominadas por Choay (1965 ¹¹) de “pré-

urbanismo” progressista. Estas idéias propuseram, à margem das cidades existentes, novas estruturas espaciais para a sociedade. Robert Owen (*apud* Choay 1965¹¹), industrial, preocupado com as condições de trabalho existentes e com o aumento do desemprego face ao crescimento da força mecânica, propôs, entre 1817 e 1820, aldeamentos sucessivos destinados a 1.200 pessoas, capaz de proporcionar às crianças, ensino adequado e preparação para a vida, ao adulto, trabalho apropriado e a todos, melhores condições de vida.

Inspirado por Owen, Fourier e Considérant⁶, o escritor Etienne Cabet (1788-1856) publicou em 1840 o romance utópico *Voyage em Icarie*, no qual descreveu uma grande metrópole construída em plano perfeitamente geométrico e definida nos seus detalhes, preocupada com a salubridade e circulação do ar, com ruas em xadrez, separação absoluta entre pedestres e veículos, a cidade dividida em comunas, onde todas as casas são iguais, inclusive com móveis iguais (Choay, 1965¹¹).

Podem ainda ser citados Pierre-Joseph Proudhon e o médico Benjamin W. Richardson (Choay, 1965¹¹). O primeiro publicou em 1865 a obra *Du Principe de l’Art et de as destination sociale*, defendendo a promoção de uma existência moderna via luta contra nostalgia do passado, a necessidade de racionalizar o meio de comportamento e o papel da indústria na nova cidade, três idéias do urbanismo progressista. O segundo, estudioso da higiene e da saúde nas cidades, publicou em 1876 sua utopia *Hygeia, a City of Health*, relacionando os seus estudos com a organização espacial de uma cidade para 100 mil pessoas.

Para a filósofa francesa Françoise Choay (1965¹¹), as propostas idealizadas para uma nova ordem espacial, articuladas a uma nova concepção de ordem social, foram antepostas ao que chamavam de “caos” e “desordem” das cidades existentes. Não entendendo os vínculos entre as transformações socioeconômicas e a “nova” ordem espacial emergente, sinalizados através do já apontado conjunto complexo de problemas de natureza sanitária, higiênica, de saúde pública, de promiscuidade, de arranjo espacial, que envolvia as habitações, as ruas, as fábricas, etc., aquelas propostas não passaram de formulações de modelos e ideais. Nesta fase do “pré-urbanismo”, que se estende até o fim do século XIX, as intervenções em estruturas urbanas já existentes eram apenas pontuais, constituindo-se, via de regra, em remanejamento de espaço com base em intervenções sobre o sistema viário – Haussmann em Paris (1853 a

⁶ Três personalidades do pré-urbanismo progressista. Robert Owen (1771-1858, industrial, proprietário da fábrica de New Lanark, na Inglaterra); Charles Fourier (1772-1837, caixeiro-viajante, inventivo escritor francês); Victor Considérant (1808-1893, politécnico e engenheiro militar, escritor seguidor de Fourier a partir de 1831).

1869) e Regent Street de John Nash (1820 a 1830) – sem que os problemas presentes nas cidades fossem enfrentados de uma forma mais abrangente.

Novas possibilidades de domínio do espaço foram abertas com os avanços tecnológicos, as mudanças nas estruturas econômicas frente ao desenvolvimento da produção industrial e o progresso científico que ocorreu na segunda metade do século XIX. A clara insuficiência das estruturas e dos espaços urbanos para receberem tanto um trânsito mais intenso quanto novas instalações urbanas - gás, eletricidade, telefone, transportes públicos sobre trilhos - não produziram apenas novas idéias para as mesmas, apresentadas em especial por escritores, industriais e médicos, mas tiveram uma ampla e profunda repercussão cultural, inspirando, entre 1870 e 1920, inúmeros movimentos na pintura, na escultura, na música e na literatura (Nygaard, 2005⁴⁸).

As transformações culturais, os avanços tecnológicos e o progresso científico pelo qual passou a Europa a partir do século XVIII, articularam-se conjuntamente em favor de uma crítica radical às cidades existentes, em especial a partir de 1848. A crítica de Le Corbusier se refere tanto à sua *forma* (rua corredor – com duas calçadas, sufocada entre altas casas, as periferias desordenadas e improvisadas, ausência de espaços verdes, espaços centrais congestionados), quanto ao seu conteúdo (falta de espaços para novos meios de transporte, antigos modos e hábitos de vida, estilos e tradições arquitetônicas).

Le Corbusier (1992⁵⁵) passou a entender o estudo da cidade e a solução de seus problemas, em particular o atendimento às demandas habitacionais, como tendo na indústria, na produção industrial moderna e na eficiência da fábrica, os seus principais elementos. Em meados da década de 20, Le Corbusier afirmava que para construir, era indispensável substituir o terreno irregular por terreno regular, gerando traçados regulares, que permitissem a construção em série, padronizada. Os canteiros de obra seriam fábricas, com máquinas e mão de obra especializada. Afirmava também que seria impossível resolver o problema da habitação fora da série e defendia a necessidade de estudar a célula que atende as constantes sentimentais e fisiológicas humanas, ou seja, chegar à casa-instrumento, casa-padrão com móveis-padrão.

Arquitetos racionalistas de importância como Gropius, Klein, Hilberseimer e Griffini (*apud* Nygaard, 2005⁴⁸), em fins dos anos 20, estudaram as tipologias residenciais e a célula habitacional e estabeleceram condições mínimas de existência humana com base em

indicadores técnicos e biológicos de clima, de cubagem de ar, de áreas verdes, de densidades ótimas, de serviços sociais, etc.

Corbusier entendia o diagnóstico da cidade como um trabalho científico através do qual seria possível apreender sua linha de evolução e o sentido da sua curva de desenvolvimento, permitindo com isso estabelecer previsões. Porém estas previsões estavam condicionadas à existência de um comando único para a cidade e à possibilidade de ordenação das células habitacionais. Le Corbusier (1992⁵⁵) afirmava que “[...] a casa, a rua, a cidade são pontos de aplicação do trabalho humano; devem estar em ordem [...] em desordem, elas se opõem a nós, nos entravam [...]”.

Para Le Corbusier, este espírito de ordem é que iria permitir ao homem criar e produzir um ambiente para sua segurança, ou seja, uma zona de proteção que estivesse de acordo com o que ele é e com o que pensa, contrastando com esta natureza caótica. Dizia que quanto mais o homem se libertasse da natureza, mais tenderia à pura geometria. Esta ordem, expressão de vontade do homem imposta à natureza, seria alcançada pela arquitetura, pois é ela, segundo a Carta de Atenas⁷, que preside os destinos da cidade, ordena a estrutura da residência, as agrupa em unidades habitacionais, reserva a rede de circulação e é responsável pelo bem-estar e beleza da cidade. Em seus § 81e 84 a Carta de Atenas estabelece que:

“O zoneamento, levando em consideração as funções-chave - habitar, trabalhar, recrear-se - ordenará o território urbano. A circulação, esta quarta função, só deve ter um objetivo; estabelecer uma comunicação proveitosa entre as outras três. [...] A cidade, definida desde então como uma unidade funcional, deverá crescer harmoniosamente em cada uma de suas partes, dispondo de espaços e ligações onde poderão se inscrever equilibradamente as etapas de seu desenvolvimento. [...] Subordinada às necessidades da região, destinada a enquadrar as quatro funções-chave, a cidade não será mais o resultado desordenado de iniciativas acidentais. Seu desenvolvimento, ao invés de produzir uma catástrofe, será um coroamento” Le Corbusier (1993⁵⁶).

Le Corbusier acreditava que os instrumentos do planejamento moderno iriam sanear a cidade tradicional, a qual considerava um estorvo e a comentava apenas para destacar as virtudes da cidade modernista. Com o intuito de solucionar os problemas que julgava existir

⁷ A Carta de Atenas foi, provavelmente, o documento mais importante do urbanismo modernista e pretendeu ser uma resposta à situação de caos em que se encontravam as cidades. Contém as conclusões do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1934. Foi elaborada em 1941, tendo Le Corbusier como principal redator.

na cidade tradicional, Corbusier classifica as funções urbanas em *habitar, trabalhar, cultivar o corpo e o espírito e circular*. Através da Carta de Atenas, Corbusier explicou que, para que as quatro funções-chaves pudessem se manifestar em sua plenitude e para que houvesse um crescimento harmônico determinado pelo urbanismo progressista, eram necessárias condições mais favoráveis à implantação dos ideais modernistas. Os arquitetos racionalistas tinham plena consciência de que suas propostas eram incompatíveis com o controle⁸ privado do solo urbano e desejavam seu controle pelo poder público.

Para Le Corbusier as necessidades humanas eram pouco numerosas e bastante idênticas entre os homens. É a partir da concepção do homem-tipo e da família-tipo, levando em consideração a necessidade da construção em massa, que surgiram as novas possibilidades técnicas, a normalização e a padronização que idealizou a residência-tipo, a residência-instrumento.

Porém, é por meio da homogeneização que são desconsideradas as diferenças sociais sob o ponto de vista econômico, igualando os homens quanto as suas necessidades “devidamente classificadas” (Le Corbusier, *apud* Choay, 1965¹¹), separando-os apenas quanto a sua função. Os espaços residenciais passam a ser equivalentes, diferenciados apenas pelos volumes arquitetônicos. A cidade modernista passa a ser uma composição de zonas, cada uma contendo, de forma exclusiva, unidades de habitação e seus prolongamentos, unidades de trabalho, unidades de escritórios, centro de negócios e unidades de lazer interligadas por unidades de circulação. Cada unidade era estudada com pretensão de “dimensão ideal”, assegurando a todos o sol, espaço e vegetação, conforme reclamado pela Carta de Atenas (Le Corbusier, 1985⁵⁷).

Este reducionismo espacial, homogeneizando cada parcela de espaço funcional da cidade, impediu que a cidade expressasse na diversidade a sua extraordinária complexidade. Porque na concepção de Le Corbusier foi principalmente pela diversidade do detalhe que se originou o caos e a desordem nas cidades, pois é justamente esta diversidade que reflete com eloqüência a complexidade social e a materialização dos inúmeros conflitos de interesse no espaço urbano.

Mesmo apresentado de forma compacta e concentrada principalmente nas posições de Le Corbusier, fica claro o amplo e significativo conjunto de afirmações, de preposições de

⁸ Este controle era discutido desde o 1º CIAM, em 1928 com a Declaração de La Sarraz.

conceitos e de concepções difundidas pela vertente racionalista do urbanismo modernista. Incorporada, defendida e difundida, tanto pela academia quanto pelos profissionais, “esta doutrina se constituiu durante décadas, praticamente como a única base para a crítica, intervenção e criação de cidades” (Nygaard, 2005⁴⁸).

Formulações de Lebreton

Durante dezessete anos, Lebreton⁹ (1897-1966) orientou trabalhos de pesquisa urbana e regional e a elaboração de planos diretores, balizados por uma forte visão humanitária e social dos problemas e pela ampla adoção de procedimentos científicos, exercendo forte influência sobre a postura dos técnicos para enfrentar os problemas urbanos e regionais. Por isso pode-se dizer que a doutrina de Lebreton constitui um dos alicerces da base ideológica dos planos diretores.

Em 1941 foi fundado na França o Centro de Estudos denominado Economia e Humanismo, o qual, segundo Lebreton, nasceu do sentimento de que era possível dirigir uma evolução técnica e econômica que favorecesse os homens, desde que se estudasse a realidade complexa que se deveria dominar, que se elaborasse uma doutrina e que se criassem forças coletivas que quisessem aplicá-la (Lebreton, 1962⁵⁸).

Este Centro de Estudos analisava a realidade francesa relativa a pessoas, suas famílias, habitações e modo de vida. Destes trabalhos e destas experiências resultou do *Méthode d'Enquête*, publicado pelo Centro em 1944. Com a continuidade dos trabalhos de pesquisa, novas técnicas e métodos foram se desenvolvendo e se aprimorando até a publicação destes avanços, em 1952, com o livro *Guide Pratique De l'Enquête Sociale*, cuja versão espanhola foi lançada em 1961 com o nome de *Manual de Encuesta Social*. Esta publicação constituiu a base de inúmeros estudos e pesquisas urbanas levadas a efeito em diversos países latino-americanos, inclusive no Brasil.

Os conceitos de Lebreton também estão presentes na Carta de Ordenação do Território. Tal documento foi fruto de um seminário realizado na França, em La Tourette, com a participação de 62 estudiosos do movimento Economia e Humanismo (Lebreton, 1961⁵⁹). A

⁹ Lebreton: Dominicano que se empenhou no estudo da Economia em vista de humanizá-la e torná-la uma boa técnica de produção, a serviço de toda população. Ele conciliava perfeitamente bem ser um religioso de uma observância constante e, ao mesmo tempo, ser especialista empenhado no seu trabalho. O Padre veio a primeira vez ao Brasil em 1947, para ministrar um curso sobre “Economia e Humanismo”.

Carta destaca que o problema do mundo é um problema de civilização, que a valorização dos recursos pode conduzir à desumanização da humanidade, que o desenvolvimento pode mascarar novas formas de exploração dos homens e que a organização do território pode tender a valorizar somente os privilégios dos povos prósperos. A ordenação do território é entendida na Carta como a criação contínua, no tempo e no espaço, das condições ótimas de valorização da terra e do desenvolvimento dos habitantes, através da organização racional dos espaços e da implantação de equipamentos apropriados. A Carta aponta também a identificação da vocação econômica do território, a obtenção de um crescimento em ritmo ótimo e uma adequada distribuição da população no território, como problemas a resolver. Indica ainda que, para uma progressiva ordenação do território, a necessidade de dividi-lo em partes, atendendo cada uma com os equipamentos adequados. E registra a importância da pesquisa minuciosa e a eliminação de todas as causas possíveis de desequilíbrios futuros. Em suma, possuía como princípio a justiça social, humanização do capitalismo, valorização da pesquisa, organização racional do espaço e a caracterização da força dos equipamentos.

Os trabalhos orientados por Lebret possuíam muitos dos princípios e conceitos presentes na Carta de Ordenação do Território, pois tinham por objetivo denunciar e superar as condições de miséria, de abandono e de exploração em que viviam as populações marginalizadas.

Padre Lebret (1962 ⁵⁸) acreditava que a sobrevivência do Ocidente dependia em grande parte do que viesse a ensinar aos outros e da ajuda técnica que prestasse à humanidade para que esta superasse as suas dificuldades e pudesse viver numa perspectiva de ascensão solidária. Lebret (1961 ⁵⁹) afirmava ainda que, para influenciar positivamente um ambiente ou sociedade, é necessário conhecê-la a fundo e este conhecimento só pode ser alcançado mediante uma investigação minuciosa e objetiva, ou seja, uma investigação científica. Lebret não depositava confiança diante de impressões subjetivas ou análise de fatos sociais feitas por amadores, pois dizia que “o espírito da investigação científica deve ser aplicado ao conhecimento da complexa e mutável realidade humana”.

Em seu livro *Manual de Encuesta*, Lebret (1961 ⁵⁹) propõe uma teoria da pesquisa e um método prático para desenvolver uma determinada pesquisa; considera o método como um instrumento de investigação científica que entrega dados confiáveis para serem elaborados pelas ciências sociais. Lebret considerava impossível separar os métodos gráficos do estudo estatístico, pela visão de síntese que estes números transmitiam. Destacava ainda que

determinadas características intelectuais e morais do pesquisador, como a preocupação consigo mesmo, a sua tendência de estabelecer juízos de forma superficial e sua falta de tenacidade, poderiam falsear a pesquisa. O pesquisador deveria submeter-se ao objeto e não se impor a ele, devendo, inclusive, converter-se em aluno daqueles que adquiriram seus conhecimentos à força da experiência. Considerava que a partir daquilo que foi visto e medido, pode-se concluir aquilo que é pela dedução da sua realidade mais essencial, mostrado pela pesquisa.

Analisar as necessidades em termos reais, ou seja, de forma precisa e matemática “considerando possibilidades e potencialidades” era prioridade para Lebreton (1961⁵⁹). Tanto a finalidade da análise territorial quanto o objetivo da pesquisa científica é a determinação das necessidades humanas e das possibilidades de satisfazê-las de modo que a intervenção resulte em nível de vida ascendente para o conjunto da população. Ele separava as necessidades em *subjetivas* (com as quais alguém se contenta ou acredita ter direito a ter) e *objetivas* (que se referem a normas, que são possíveis fixar), e estabelece hierarquias da necessidade (essencial, de conforto, de superação). Organizou uma teoria das necessidades, estabelecendo níveis básicos (de nutrição, por exemplo) e sociais (de ambiente cultural, por exemplo), diretas e indiretas (os equipamentos). Para ele, “necessidade” é a distância de uma situação a uma norma; entre o que é e o que deveria ser. E esta norma deveria ser definida pelo pesquisador. Lebreton recomendava que a análise fosse feita por zona homogênea, ou seja, a definição dos espaços se daria por problemas de desenvolvimento parecidos ou por situações análogas de subpopulações.

Na pesquisa para determinar as necessidades humanas, padre Lebreton (1961⁵⁹) considerava mais de quarenta elementos, vinculados aos mais diversos aspectos da vida comunitária, como biológicos, sanitários, residenciais, escolares, culturais, comportamento sexual, da vida municipal, cívica, ética e espiritual. Ele afirmava, por outro lado, que o problema não consistia em acumular informações, mas em julgar bem a realidade, para que a ação, à luz deste julgamento, alcançasse os seus objetivos. Desta forma, propôs que cada elemento fosse julgado pela equipe, em função de uma escala definida por ela, com base em determinadas considerações e recomendações. Através deste julgamento, o valor relativo de cada necessidade correspondia certamente à opinião dos especialistas da equipe de pesquisa; não garantindo, no entanto, que correspondesse também ao que sentia a população.

Em diversas passagens, padre Lebret enfatiza que a pesquisa deve conduzir à ação, que é ela que revela as necessidades a serem superadas pela intervenção, bem como as possibilidades de realizá-la. Em função disso afirmava que “[...] uma política objetiva e científica deve substituir a política incoerente ou de aproximação[...].” Lebret (1961⁵⁹). Enfatiza, no entanto que a chave do autêntico conhecimento, mesmo com uma pesquisa bem realizada e bem interpretada, só viria através da ação.

Em 1947, quando realizou um levantamento preliminar da habitação em São Paulo, Lebret iniciava suas atividades de estudos, de pesquisas e de doutrinação no Brasil. Dois anos depois realizou uma pesquisa sobre as condições das crianças abandonadas na Cidade e no Estado de São Paulo e uma sondagem de opinião entre os estudantes da Universidade de São Paulo. A fase mais importante de Lebret se deu ao longo da década de 50, após um curso que ministrou sobre desenvolvimento e problemas da época para uma elite de profissionais e políticos, onde foi fundado o Movimento de Economia e Humanismo em São Paulo, estreitamente vinculado, em termos de idéias e métodos, ao Grupo Economia e Humanismo francês.

A atuação de Lebret no Brasil confunde-se em grande parte com a própria trajetória da Sociedade de Análises Gráficas e Mecanográficas Aplicadas aos Complexos Sociais – SAGMACS, escritório técnico articulado ao Movimento de Economia e Humanismo. Coube a ela, sob a orientação do padre Lebret, realizar pesquisas socioeconômicas com vistas à elaboração de planos diretores das cidades de São Paulo, Belo Horizonte, Sorocaba e Barretos, assim como efetuar estudos para o planejamento regional no vale do Araguaia, da região sudeste de São Paulo e do Estado do Paraná. O fato de fundamentar planos diretores em pesquisas socioeconômicas era uma experiência quase inédita no Brasil.

Além disso, segundo Levy (1985⁶⁰), a SAGMACS constituiu-se no núcleo “[...] em que se formou o corpo técnico que posteriormente veio a compor a burocracia do Planejamento Urbano [...]”. As idéias, posições e conceitos da SAGMACS, desenvolvidos ao longo de quinze anos de atividades, mostram grande fidelidade às concepções de Lebret e revelam de forma clara os seus principais elementos doutrinários. Com o Golpe Militar de 1964, a atuação de padre Lebret e o trabalho da SAGMACS foram interrompidos completamente.

A fim de difundir a concepção de que é através da ação sobre equipamentos sociais que se obtinha melhor qualidade de vida coletiva, os pesquisadores da SAGMACS (1970 ⁶¹) conferiram aos diferentes elementos que descrevem cada um dos diferentes níveis de vida (biológico, doméstico, cultural, etc.) um determinado peso e uma determinada nota (0, 1, 2, 3 e 4). Os diferentes pesos representavam a maior ou menor importância de cada elemento. Segundo os pesquisadores, para qualificar cada um dos níveis de vida; as notas, por sua vez, representavam as condições existentes do conjunto dos elementos, identificadas na pesquisa e representavam um padrão, como um indicador, para a pior ou melhor situação.

Os técnicos imaginavam que, com este sofisticado processo de cálculo, estariam evitando julgamentos passionais, subjetivos. Porém, na verdade, o que se estava fazendo era qualificar os níveis de vida da população através do saber científico, da autoridade do pesquisador, sem considerar a manifestação da própria população.

A SAGMACS acreditava que expressões matemáticas formuladas através de variáveis dentro de relações funcionais, gerariam complexos sistemas gráficos que representariam a complexidade real, em nível suficiente para deduzir, a partir dos mesmos, os problemas sociais, econômicos e espaciais, as necessidades existentes e a formalização das propostas de intervenção na aglomeração urbana.

Outro fato importante é que os políticos (do poder executivo) não participavam das análises e discussões sobre problemas e propostas relativas à aglomeração urbana. Para a SAGMACS (1970 ⁶¹), a efetivação da decisão política no espaço urbano, promovendo a “ação humanizadora”, ocorria mediante uma análise lógica, racional e científica deste espaço, a qual deveria se constituir naturalmente na principal base da decisão do político. Esta era uma posição de Lebreton que se refletiu posteriormente nos trabalhos da SAGMACS e na qual ficava subentendida a idéia de que a lógica da decisão política seria da mesma natureza e se moveria na mesma direção que a lógica técnico-científica. Portanto não admitiam que a decisão política pudesse se desenvolver em um campo de interesses e de prioridades diferentes, nem que pudessem ter uma lógica própria, não articulada à lógica do cientista.

As influências das idéias do padre Lebreton no planejamento urbano ficaram atestadas através de diversas manifestações da SAGMACS. Em suma pode-se dizer que Lebreton defendia a idéia de ser indispensável a análise científica do espaço urbano, quer durante a pesquisa, quer por ocasião da elaboração das propostas, para determinar corretamente as

necessidades humanas. Ficou claro, também, que o padre Lebret direcionou todo o processo pesquisa-ação a fim de elevar as condições humanas.

O SERFHAU

Em 1964, através da Lei nº 4.380, foi criado o Banco Nacional de Habitação – BNH, e com ele o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU, que nasceu como instrumento de investigação do Governo Federal no setor habitacional, ao lado do BNH, das Caixas Econômicas Federais, do IPASE (Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Estado), etc (Universidade de São Paulo, 1976⁴³). O SERFHAU parece ter sido uma resposta institucional às pressões dos engenheiros e arquitetos que reivindicavam uma maior consideração aos aspectos técnicos do problema habitacional, já que as manifestações oficiais afirmavam ser de natureza financeira o problema da insuficiência de habitação popular.

As reivindicações dos profissionais e entidades do planejamento urbano também passaram a recair sobre o SERFHAU, pois existia a necessidade de uma política nacional de planejamento e desenvolvimento urbano e a idéia de um Ministério de Urbanismo não era aceita pelo Estado. Desta forma, mesmo posicionado em nível hierárquico inferior, o SERFHAU passou a coordenar as ações de diferentes Ministérios e Órgãos Regionais no campo do planejamento local. Por essa razão, dois anos após a sua criação ocorreram mudanças nas suas atribuições legais, através do Decreto Federal nº 5.991/66. Neste Decreto, o SERFHAU passou a ser definido como a “[...]entidade elaboradora e coordenadora da política nacional no campo de planejamento local integrado, estabelecido dentro das diretrizes da política de desenvolvimento regional, em articulação com o Ministério do Planejamento e Ministério de Coordenação dos Organismos Regionais” (Vizioli, 1998⁶²).

A expressão “planejamento local integrado” vem desta época, sendo entendida tanto como integração entre diferentes níveis, quanto entre os aspectos físicos, social, econômico e institucional no nível municipal, e para o qual o SERFHAU voltou-se integralmente. O Art. 21 do mesmo decreto criava, no BNH, o Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento Local Integrado, assegurando os indispensáveis recursos financeiros para o planejamento local.

Possivelmente, as dificuldades operacionais do SERFHAU e a ausência de critérios de financiamento para os planos locais, motivaram o Ministério do Interior a instituir, em junho de 1969, o PAC (Programa de Ação Concentrada). Através deste programa, o Ministério do Interior buscou estabelecer critérios para selecionar e classificar municípios a serem atendidos de forma prioritária e colocou como objetivos imediatos a implementação do processo de planejamento municipal e o financiamento de projetos relativos a saneamento básico, habitação e organização administrativa (Universidade de São Paulo, 1976⁴³).

Segundo Tolosa (1978⁶³), o PAC estabeleceu diferentes tipos de planos para diferentes dimensões de municípios. O plano mais simples, mais elementar, foi intitulado de Relatório Preliminar e se destinava a orientar decisões de interesse local em municípios de pequeno porte; a seguir era indicado o PAI (Plano de Ação Imediata), com ênfase nos aspectos físico-territoriais e institucionais, e que se destinava a municípios de médio porte; finalmente aparecia o PDLI (Plano de Desenvolvimento Local Integrado), semelhante ao PAI, porém mais abrangente por incluir também os aspectos sociais e econômicos e era destinado a municípios de maior porte.

Apesar do amplo apoio dado pelo Governo Federal, o antigo PAC foi um fracasso. Como causas principais são apontadas a precariedade dos orçamentos municipais e a ideologia liberal de municipalismo promovida através do PAC, deslocada historicamente, pois “[...] o país passava um momento de grande centralização através da qual os municípios perdem muito de seu poder em gerenciar alguns recursos públicos, como tradicionalmente o faziam [...]” (Schmidt e Farret, 1986⁶⁴). Schmidt e Farret ainda relatam que, nesta fase, a preocupação do BNH com o então denominado “desenvolvimento urbano” centrou-se no financiamento de planos de saneamento para todo o país, de programas de renovação urbana e de programas de superação das deficiências do “ambiente construído”, notadamente de saneamento, de transporte e equipamentos físicos de fins comunitários.

Em 1970 foi realizada uma reorganização do Ministério do Interior (Decreto Federal 66.882/70), e mais uma vez foram redefinidas as atribuições do SERFHAU. Foram retiradas as suas funções de coordenação, restando-lhe, além do assessoramento municipal, promover a elaboração e implantação de planos de desenvolvimento local integrado, mas agora subordinado às diretrizes do planejamento regional e nacional. Além disso, foi transferido para o seu âmbito, o Serviço Nacional dos Municípios – SENAM, um órgão basicamente de assistência técnica aos municípios. Até a sua extinção, em 1974, o SERFHAU realizou um

número significativo de atividades, de tarefas e de promoção de eventos. Em linhas gerais, viu-se que em fins de 1972, cerca de 10% dos municípios brasileiros contavam com trabalhos de planejamento urbano financiados pelo SERFHAU, e possuíam enfoques, planos de análise e métodos diferenciados. O SERFHAU criou cursos para técnicos de alto nível, promoveu pesquisas, montou banco de dados de interesse municipal, editou publicações, criou e aperfeiçoou metodologias, elaborou roteiros e manuais para preparação de planos, projetos, etc (Universidade de São Paulo, 1976 ⁴³).

O conjunto de trabalhos realizados pelo SERFHAU não deixa dúvidas quanto à ampla e incisiva influência que exerceu sobre a evolução e implantação de processo de planejamento urbano e regional no Brasil. E não apenas pelo volume de realizações, mas também pelo fato de que os planos por ele financiados e todo o conjunto de procedimentos, regras e normas relativas a estes planos, representaram uma significativa e efetiva “[...] assistência técnica aos profissionais do setor privado das empresas de consultoria” (Universidade de São Paulo, 1976 ⁴³). Constituíram uma espécie de escola em que se formaram “não apenas toda uma geração de planejadores brasileiros, mas muitos Prefeitos, funcionários municipais, estaduais e federais” (Universidade de São Paulo, 1976 ⁴³). Isto talvez tenha sido mais importante para o desenvolvimento do planejamento local do que os próprios planos.

O SERFHAU formou e informou, via cursos, publicações, seminários, etc., técnicos, prefeitos, funcionários municipais e estaduais para que atuassem de forma eficaz na elaboração dos planos e na implementação do processo de planejamento. A ampla e reconhecida influência no campo de planejamento urbano fez com que parte das críticas formuladas aos planos diretores se tornassem críticas às posições defendidas e difundidas pelo SERFHAU, em grande parte articuladas à postura ideológica do “centralismo autoritário” (Serra, 1991 ⁶⁵) cuja visão de mundo promovia a máxima racionalidade e cuja eficácia requeria a expulsão da política e da discussão. Segundo Santos e Baratta (1990 ⁴⁵), desta forma seria impossível manter a unidade de ação e reproduzir, no nível municipal, a “[...] ideologia tecnocrática consolidada pelos governos militares”.

Para o SERFHAU, a concepção de planos locais como “agentes de mudanças” seria alcançada na medida em que os planos apresentassem determinadas características, tais como: a) que a sua elaboração tivesse por base uma integração multidisciplinar; b) que tivesse uma visão compreensiva; c) que fosse elaborado dentro de uma perspectiva de racionalidade técnica e d) que tivesse como preocupação central a preocupação de amplos e setorializados

diagnósticos, fundamentados em informações quantitativas, com perspectiva temporal de médio e longo prazo (Santos e Baratta, 1990 ⁴⁵).

O tratamento técnico-científico dado aos planos e ao planejamento não foi um enfoque exclusivo do SERFHAU, apesar deste o ter assumido, aprimorado e difundido. O Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, através de suas publicações, programas e propostas “[...] procurou sempre desempenhar um papel pioneiro no estudo científico do planejamento e do desenvolvimento urbano e local [...]” (Seminário, 1973 ⁶⁶).

A integração, promovida pelo SERFHAU como procedimento técnico em Planos urbanos, seja entre diferentes níveis, seja entre diferentes setores, evoluiu ao longo dos cursos e programas de capacitação de recursos humanos. Nestes cursos, o fenômeno urbano era enfocado como multidisciplinar e multisetorial, com uma preocupação constante pela especialização e pelo aprofundamento dos distintos campos de conhecimento envolvidos nas atividades de planejamento urbano e local. Entendia-se nestes cursos que “[...] ideal seria que técnicos de profissões diferentes e com diferentes enfoques e que atuam em níveis diferentes de planejamento urbano trabalhassem juntos” (Seminário, 1973 ⁶⁶).

Nygaard (2005 ⁴⁸) faz críticas às ações do SERFHAU quando diz que esta “integração” constituía mais um desejo, uma idéia, do que uma possibilidade real. As dificuldades para que ocorresse a integração horizontal (entre setores) hoje são claras e decorreram tanto do amplo predomínio da disciplina físico-territorial nas atividades de planejamento urbano, quanto das prioridades de financiamento do PAC e da própria metodologia promulgada pelo SERFHAU, que privilegiava claramente a pesquisa e o enfoque setorial, e não inter-setorial, quer nos diagnósticos, quer nas diretrizes. Em 1972, dos profissionais que elaboraram trabalhos para o SERFHAU, 51% eram da área físico-territorial, 19% da área econômica, 13% da área institucional, 11% da área social e 6% de outras áreas (Seminário, 1973 ⁶⁶).

Em 1969 o SENAM – Serviço Nacional dos Municípios, que seria incorporado ao SERFHAU em 1970 frente à afinidade de funções, elaborou um documento normativo denominado Plano Municipal de Desenvolvimento Integrado – PMDI que, em essência, era o que o SERFHAU denominou de PDLI. De acordo com a interpretação de Nygaard (2005 ⁴⁸) a respeito deste documento, era da competência do PMDI definir uma política de desenvolvimento local com base em diagnósticos de necessidades e possibilidades, para

estabelecer programas de ação considerando prazos, competências e recursos necessários para promover um processo permanente de planejamento municipal. O plano também deveria corresponder aos problemas efetivamente sentidos pela população, e o mais próximo que eles chegavam deste ponto era através de uma recomendação constante no Estudo Preliminar, que dizia que os problemas aparentemente mais graves fossem também baseados em depoimentos de autoridades, de técnicos e de “líderes populares” locais.

Portanto o SERFHAU “difundiu e fortaleceu oficialmente o procedimento e o conhecimento técnico-científico, quer nas pesquisas, quer nas análises ou ainda nas propostas” (Nygaard, 2005 ⁴⁸), qualificando e consagrando este procedimento como o mais correto e mais adequado para assegurar a integração na elaboração de planos de desenvolvimento urbano. Porém, este fortalecimento do saber competente refletia a sua convicção de que a educação técnica especializada representava a principal e mais importante condição para a realização de planos locais de qualidade e para a implantação do correspondente processo de planejamento. A qualificação técnica dos especialistas era tida como condição indispensável para que os planos elaborados correspondessem efetivamente à realidade local. Além disso, o SERFHAU acreditava que era o Governo Federal que detinha o saber especializado para o trato das questões públicas, independente do conhecimento dos técnicos municipais.

Comentários e convergências entre ideologias

Foi visto o quanto estas doutrinas influenciaram os Planos Diretores elaborados no período. Mas, como exatamente elas influenciam ainda hoje no pensamento do planejador? Quais idéias tiveram tamanha força a ponto de permanecerem?

Apesar de refletirem uma visão de mundo exclusiva do grupo que a configurou ou decorrente de um momento histórico, algumas posições doutrinárias foram bastante seguidas e se destacaram. Como por exemplo, a concepção de que o conjunto das necessidades humanas é bastante reduzido, o que conduziu à proposição de espaços urbanos simples e de pouca diversidade; a suposição de que a organização racional dos espaços e a implantação de equipamentos apropriados no território iriam conferir, por si, segurança e bem estar aos habitantes; a idéia de que elaborar um plano diretor é tarefa exclusiva de técnicos e de especialistas.

O urbanismo modernista, ao desprezar a natureza do social e propor espaços urbanos que deveriam dar conta de uma vida idealizada para as novas cidades, ao igualar entre si todos os homens e lhe atribuindo necessidades pouco numerosas, neutralizou a idéia de conflito e criou “a cidade contemporânea”, de pouca complexidade, facilmente submetida ao estudo científico. Este urbanismo conferiu exclusivamente ao conhecimento científico a competência de explicar e de prever a realidade e de promover o bem estar e o progresso social, pois o considerava isento, neutro e objetivo. Homogeneizou o espaço das residências e propagou como único, o espaço ideal do bairro residencial para o “novo” homem (homem-tipo).

Esta “simplicidade social” idealizada pelo urbanismo modernista se reflete até hoje quando, na elaboração do Plano de desenvolvimento urbano, os dirigentes municipais contratam uma empresa especializada e “encomendam” um Plano Diretor que, sem acompanhamento adequado e instrução dos gestores e técnicos do Município; e sem participação efetiva da população, acabam por não considerar o fato de que a realidade social local é única e deve ser profundamente compreendida e explorada.

Lebret, além de estabelecer uma relação direta entre a organização do espaço e o desenvolvimento e bem estar da população, incorporou o determinismo espacial do urbanismo modernista quando defendeu a organização racional do território e a implantação de equipamentos apropriados como a solução para uma cidade se tornar mais humana. Criou também um sistema de padrões e de índices que deveriam dar conta das condições ótimas do espaço para a vida do homem, ou seja, a matematização do trabalho científico, onde os seus resultados seriam propostas isentas e objetivas. Filiou-se, assim, à tese defendida no urbanismo modernista, a de que o diagnóstico da cidade deve ser um trabalho científico, e que a sua análise e suas propostas competem unicamente a especialistas, portadores do indispensável conhecimento instrumental.

O SERFHAU, ao difundir que a qualidade de um Plano Diretor decorria diretamente da qualidade dos técnicos envolvidos na sua elaboração e de que as decisões e ações políticas deveriam ser orientadas pelo conhecimento técnico-científico, além de recomendar a criação de equipes de assessoria técnica para equacionar alternativas de ação para os gestores, assumiu, tal qual Lebret, a separação entre o “homem da ciência” e o “homem da ação”, acentuou a importância e a função central da pesquisa científica e revigorou a competência do pesquisador e do especialista para definir necessidades e prioridades da população.

Fica claro, então, que as doutrinas examinadas, além de insistirem em algumas idéias convergentes já destacadas, apresentam outras interdependências que se assentam notadamente sobre um suposto poder e sobre uma pretendida neutralidade do conhecimento científico, sobre a autoridade atribuída ao especialista e sobre a necessidade de quantificar e de matematizar, para seu efetivo entendimento, os processos sociais da cidade.

Também é possível concluir que nos estudos sobre as doutrinas, o principal aspecto da ideologia positivista científicista, para o qual convergem as diferentes particularidades das doutrinas examinadas, é justamente o que vimos do científicismo. Esta atitude de submissão à idéia de otimismo e de confiança ilimitada nos poderes atribuídos à ciência, construiu os principais conhecimentos e instrumentos de que dispôs o planejamento urbano ao longo do século XX. Estes mesmos conhecimentos e instrumentos constituem hoje, paradoxalmente, o grande entrave para superar este planejamento tradicional, reconhecido atualmente como inadequado e insatisfatório.

A mudança mais significativa que se tem visto hoje na elaboração dos Planos Diretores é a participação (ainda não tão ativa quanto deveria) da sociedade em todo seu processo. Através do contato direto que os técnicos e gestores estabelecem com a população, descentraliza-se o processo decisório na gestão urbana, desafiando os municípios a enfrentar mudanças qualitativas nos métodos de gestão pública.

Tal mudança se deu por meio do Estatuto da Cidade que trouxe os mecanismos de participação da sociedade, criando obrigações e até encaminhando a possibilidade de penalidades aos prefeitos que não produzirem seus planos diretores dentro de um processo de gestão democrática.

1.1.2 Saneamento Ambiental

A fim de que se compreenda com maior clareza as questões que serão colocadas ao longo deste trabalho, se faz necessária a apresentação de alguns aspectos fundamentais como: conceito/definição de saneamento, notas históricas do saneamento no mundo e no Brasil e possíveis interações com o Planejamento Urbano apresentada por meio dos Planos Diretores e Planos Municipais de Saneamento.

1.1.2.1 Conceito/ Definição de Saneamento

A definição clássica de saneamento, segundo Menezes (1984⁶⁷), deve ser “[...] o conjunto de medidas que visam a modificar as condições do meio ambiente, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde”. Porém, ao considerar o conceito de meio ambiente muito amplo, Moraes (*apud* Borja e Moraes, 2005⁶⁸) passa a introduzir o conceito de salubridade ambiental, permitindo, com isso, uma definição mais precisa. Assim, para esse autor, saneamento é o conjunto de ações e medidas que visam à melhoria da salubridade ambiental, com a finalidade de prevenir doenças e promover a saúde.

O conceito de saneamento remete ao de Atenção Primária Ambiental (APA) ao reconhecer o direito do ser humano de viver em um ambiente saudável e adequado. A APA é reconhecida pela OPAS (Organização Pan-Americana da Saúde) como uma estratégia de ação ambiental, onde o indivíduo é informado sobre os riscos do ambiente em relação à saúde, bem-estar e sobrevivência.

A noção de saneamento está ligada à de higiene e, uma vez que a palavra higiene signifique cuidar de si mesmo (Ferreira, 1995²⁸), então, a noção de saneamento relaciona-se à noção de saúde. Menezes (1984⁶⁷) faz uma distinção entre “saneamento básico”, que seria uma restrição do conceito para designar as ações direcionadas ao controle dos patógenos e seus vetores, e “saneamento ambiental” que teria um sentido mais amplo, para alcançar a administração do equilíbrio ecológico, relacionando-se, também, com os aspectos culturais, econômicos e administrativos e medidas de uso e ocupação do solo. Porém Moraes (*apud* Borja e Moraes, 2005⁶⁸), em 1993, detalha melhor sua definição de “saneamento básico” e o coloca como:

“O conjunto de ações, entendidas fundamentalmente como de Saúde Pública, compreendendo o abastecimento de água em quantidade suficiente para assegurar a higiene adequada e o conforto, com qualidade compatível com os padrões de potabilidade; coleta, tratamento e disposição adequada dos esgotos e dos resíduos sólidos; drenagem urbana de águas pluviais e controle ambiental de roedores, insetos, helmintos e outros vetores e reservatórios de doenças.”

Em 2003, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, do Ministério das Cidades, ao propor a Política Nacional de Saneamento Ambiental (PNSA), define saneamento ambiental de forma semelhante ao conceito de saneamento básico de Moraes, porém, incluindo a preocupação com emissões atmosféricas, excesso de ruídos e o uso e ocupação do solo.

“[...] conjunto de ações técnicas e socioeconômicas, entendidas fundamentalmente como de Saúde Pública, tendo por objetivo alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental, compreendendo o abastecimento de água em quantidade e dentro dos padrões de potabilidade vigentes, o manejo de esgotos sanitários, resíduos sólidos e emissões atmosféricas, a drenagem de águas pluviais, o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças, a promoção sanitária e o controle ambiental do uso e ocupação do solo e prevenção e controle do excesso de ruídos, tendo como finalidade promover e melhorar as condições de vida urbana e rural.”
(Ministério das Cidades, 2003 ⁶⁹)

Costa (1998 ⁷⁰) nos conta que, historicamente, o termo “saneamento básico” veio da década de 50, decorrente da dificuldade de se articular toda a abrangência do significado de “saneamento”, principalmente devido à escassez de recursos necessários a atender a demanda. Em 1990, Costa e Silva (*apud* Costa, 1994 ³²) explica que o termo “saneamento básico” surgiu “porque os recursos governamentais para enfrentar os problemas de saneamento naquela oportunidade eram muito restritos, e se tinha que estabelecer o que era “básico” para interferir no ambiente e obter os melhores resultados. Ficou estabelecido que o “básico” era água potável e disposição ordenada dos excrementos”.

Delimitando as ações de saneamento básico ao abastecimento de água e ao esgotamento sanitário era uma forma de priorizar ações que trouxessem maiores benefícios para a saúde pública. Este conceito foi utilizado pela Sudene e sedimentado com o Planasa (Plano Nacional de Saneamento) na década de 70. Na década de 80 foi reivindicada, por diversos profissionais do setor, a ampliação do conceito de saneamento básico, pois se considerou que a dimensão ambiental e de saúde pública não estavam sendo contempladas. Segundo Costa (1998 ⁷⁰), foi com a entrada da agenda ambiental no cenário político, ainda na década de 80, que o próprio setor incorporou o termo “saneamento ambiental”. As atividades que foram definidas como de saneamento ambiental compreendiam: abastecimento de água, esgotamento sanitário, resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores.

Ver-se-á no capítulo sobre legislação que a lei nº 11.445, publicada em Janeiro de 2007 (estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico), retorna a utilizar o termo “saneamento básico”, porém não resgata seu conceito histórico. Para esta lei, os serviços que compõem o termo saneamento básico são: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007 ⁷¹).

Portanto, o conceito de “saneamento básico” atual é quase equivalente ao conceito de “saneamento ambiental” da década de 80, com exceção do controle de vetores, que agora ficará a cargo exclusivamente do Ministério da Saúde.

Embora tenha havido avanços do ponto de vista conceitual, ao longo do tempo, ocorreu o enfraquecimento da noção de saneamento ambiental como uma medida fundamental de saúde pública e, em contrapartida, é fortalecida a noção do saneamento ambiental como uma componente da infra-estrutura das cidades. Esse tipo de intervenção segue uma lógica de implantação institucional, financeira e administrativa distinta de uma ação relacionada a uma política social. É bom lembrar que, segundo documentos governamentais (Brasil/Opas, 2005 ⁷²), o BIRD e o BID tratam a área de saneamento para os países em desenvolvimento no âmbito da infra-estrutura.

Infelizmente, o afastamento das ações de saneamento ambiental do campo da saúde pública repercute na desvinculação do saneamento ambiental como uma Política Social na qual o dever do Estado perante a sua provisão e promoção seria mais amplo (Borja, 2004 ⁷³).

1.1.2.2 Processos Históricos

1.1.2.2.1 O Saneamento no Mundo

Ações de saneamento existem desde os primórdios da humanidade, seguindo a evolução e a decadência das civilizações, e aparecem em registros de avanços e recuos de seu conhecimento ao longo da História (Costa, 1994 ³²).

Na Antiguidade, as civilizações greco-romanas foram as primeiras a estabelecer critérios sanitários importantes na busca pela saúde. Os romanos desenvolveram grandes

obras de Engenharia Sanitária, sendo pioneiros na organização político-institucional das ações de saneamento. Chegaram a atingir um alto nível de conhecimento, porém muito se perdeu com o surgimento do feudalismo como sistema socioeconômico. (Brasil/MCidades, 2006 ¹)

Na Idade Média, houve um grande retrocesso no conhecimento construído, ocorrendo o “[...] esmagamento da minoria que detinha os atributos do conhecimento[...]” (Menezes, 1984 ⁶⁷), o que gerou insalubridade ambiental e epidemias. Com o término do tempo medieval nasce o chamado Mercantilismo (1500–1750), que representou a aurora de um novo momento na História da Humanidade, o período moderno, quando se registraram os primórdios da ciência. O comércio e a indústria cresceram e, com eles, emerge a burguesia como uma nova classe social. As cidades também cresceram e passaram a ser monitoradas por estatísticas. É nesse ambiente que se consolidaram os governos centrais e o Estado Nacional que, algumas vezes, assumiam as ações de saúde pública, mas, no geral, cabia à comunidade local cuidar dos problemas de saúde (Rosen, 1994 ⁷⁴).

Ao estudar as origens da medicina social e da medicina urbana no mundo ocidental, Foucault (1984 ¹³) destaca que, no século XVII, tanto na França como na Inglaterra, a única preocupação sanitária do Estado era com as estatísticas de saúde, não havendo, portanto, intervenções efetivas para elevar o nível de saúde da população, ao contrário do que ocorria na Alemanha. O autor registra que na França a Medicina Social só aparece no século XVIII, quando passa a ocorrer o que ele chamou de “pânico urbano”, causado pelo estado de degradação das cidades. É daí que surge a noção de higiene pública e o sonho da boa organização sanitária das cidades.

A Revolução Industrial, no século XIX, gerou uma série de transformações na cidade. Os subúrbios são ocupados pela classe média e operária e os arredores pelas indústrias. A condição de vida do proletariado passa a ser uma preocupação devido à insalubridade do meio. Neste momento em que a nova ordem e a nova cidade passam a ser objeto de observação e reflexão é que surge o pré-urbanismo como disciplina (Choay, 1965 ¹¹). Porém, o indivíduo se considerava, erradamente, em pleno direito de modificar os recursos naturais e deles usufruir para viabilizar o desenvolvimento da sociedade humana. Segundo Engels (1975 ⁷⁵), que procura retratar a problemática das cidades por meio da condição de vida da classe trabalhadora, a Inglaterra no século XIX retrata a situação de saneamento da época, com seus interesses voltados para processo de acumulação capitalista, que se dava por meio de um

intenso processo de industrialização e exploração da força de trabalho. Naquele momento, a Inglaterra efetuava a sua segunda Revolução Industrial.

Embora a palavra saneamento não tenha sido utilizada por Foucault e Engels, as abordagens dos autores permitem perceber que as preocupações sanitárias se ampliam com a chegada da cidade industrial e que existia uma forte relação entre produção da cidade, condições de saneamento e nível de saúde da população. Permitem ainda concluir a existência de uma visão de que era necessário sanear a cidade para promover a saúde e garantir a reprodução social e produção de capital.

Ao longo dos séculos, o saneamento foi tratado segundo diferentes abordagens. No final da Idade Média, já existia uma relação, mesmo que intuitiva, entre saneamento do meio e processo de doença, concepção que se manteve no século XVII, com a Teoria dos Miasmas. No século XVIII, a causa das enfermidades era entendida pelas condições de vida e trabalho das populações e, com o advento da microbiologia, a concepção “ambiental” foi substituída pela “biológica”, subestimando-se a importância do ambiente físico e social (Lima, 2001 ⁷⁶).

Desde os primórdios, as ações de saneamento sempre estiveram articuladas às de saúde pública. Com a chegada da cidade industrial, as preocupações sanitárias ampliaram-se, criando uma forte relação entre a produção da cidade, as condições de saneamento e o nível de saúde da população (Rosen, 1994 ⁷⁴). A relação entre saneamento e saúde está implícita na definição clássica de saúde pública, a seguir apresentada:

Saúde Pública é a ciência e a arte de prevenir doença, prolongar a vida e promover saúde e eficiência física e mental, através esforços organizados da comunidade para o saneamento do meio, o controle das doenças infecto-contagiosas, a educação do indivíduo em princípios de higiene pessoal, a organização dos serviços médicos e de enfermagem para o diagnóstico precoce e tratamento preventivo das doenças e o desenvolvimento da maquinaria social de modo a assegurar a cada indivíduo da comunidade um padrão de vida adequado à manutenção da saúde (Winslow, *apud* Menezes, 1984 ⁶⁷).

Por um longo período o saneamento deixou de fazer parte do elenco de preocupações dos governos e da sua população dos países do primeiro mundo, uma vez que estes países atingiram a salubridade desejada nas suas cidades. Porém o aparecimento de novas enfermidades oriundas de problemas ambientais fez emergir o movimento relacionado à defesa do meio ambiente (Brasil/Opas, 2005 ⁷²).

A problemática ambiental começou a se ampliar na década de 70 e passou a ser foco de atenção e debate de instituições governamentais e da sociedade civil, não só por causa do impacto no ambiente natural, como também na saúde humana. Assim, fez com que o campo do saneamento passe a incorporar, além das questões de ordem sanitária, as de ordem ambiental (Brasil/Opas, 2005⁷²). Nos países subdesenvolvidos ou em desenvolvimento, ainda persistem níveis baixos de saneamento, constituindo-se em uma importante medida de saúde pública.

1.1.2.2.2 O Saneamento no Brasil

Ao longo da sua história, o setor de Saneamento Ambiental no Brasil foi sendo estruturado apenas por meio dos serviços de água e esgoto, pois faltaram Políticas Federais para gerenciamento de resíduos sólidos e drenagem urbana, uma vez que estas estavam normalmente situadas no âmbito municipal, sem maior complexidade do ponto de vista dos modelos de gestão. Segundo Costa (1994³²), “o setor Saneamento no Brasil se desenvolveu ao longo de diversas fases definidas, sobretudo, pelos modelos de gestão adotados. Estas fases tiveram, necessariamente, uma nítida seqüência cronológica, havendo períodos de superposição das fases, mas com claros arranjos institucionais que as identificavam”.

No Período Colonial, com relação às ações de saneamento, a principal característica foi a quase ausência do Estado. As soluções eram, prioritariamente, individuais e a principal preocupação do Estado era garantir a exploração da colônia. O abastecimento de água era incipiente, quase todo individual, diretamente nos mananciais e por meio de algumas fontes e chafarizes que atendessem a uma população restrita (Costa, 1994³²).

Segundo o que conta Costa (1994³²), iniciou-se, no século XIX, uma fase caracterizada pela concessão, pelo Estado, da exploração de serviços de água e esgoto à iniciativa privada. A experiência não obteve resultados satisfatórios, principalmente quanto à expansão das redes. Propiciou a construção de sistemas em diversas cidades, mas a população atendida restringiu-se aos núcleos centrais.

O Estado assumiu, novamente, os serviços de saneamento após o rompimento das concessões à iniciativa privada. Este período estendeu-se até a década de 40,

aproximadamente. A má qualidade dos serviços prestados pelas empresas privadas vinha gerando grandes manifestações populares, levando à rescisão do contrato daquelas empresas, principalmente, até o início da segunda década do século (Brasil/MCidades, 2006¹). O Estado, com seu aparato técnico-gerencial já mais consolidado, passou a administrar diretamente os serviços, sendo, para tanto, constituídas repartições ou inspetorias. A atuação de Saturnino de Brito, considerado o Pai da Engenharia Sanitária Nacional, também ocorreu neste período, contribuindo para a construção de diversos sistemas de água e esgotos no Brasil, bem como de um saber nacional nesta área (Costa, 1994³²).

Houve a fase em que se buscou a autonomia dos serviços, em relação à administração direta, com a constituição das autarquias e de mecanismos de financiamento para o abastecimento de água. Tudo isto ocorreu por volta da década de 50. A partir de críticas à burocracia, à dependência de recursos orçamentários e ao caixa-único, foram instituídos os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAEs), pelo Serviço Especial de Saúde Pública (SESP) e alguns departamentos estaduais de saneamento, na forma de autarquias (Brasil/MCidades, 2006¹). Alguns mecanismos de financiamento também foram criados, por meio de fundos estaduais e empréstimos a bancos estaduais e federais.

Através de um modelo de gestão empresarial, continuou-se a busca por maior autonomia dos serviços de saneamento. Este processo, típico da década de 60, onde a gestão empresarial se implementou sob a forma de companhias mistas, principalmente estaduais. As exigências para empréstimos efetuados, sobretudo, pelo BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e pela SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste), além da criação do Sistema Financeiro do Saneamento, via BNH (Banco Nacional de Habitação), foram determinantes nesta direção. Através de parâmetros racionais, buscou-se a eficiência e a alocação de recursos retornáveis, viabilizando a expansão da oferta de serviços. A autarquização dos serviços também progrediu no período, reduzindo a participação da administração direta como forma de organização quase exclusivamente aos municípios de pequeno porte (Costa, 1994³²).

Pode-se dizer que a próxima fase começou com o Plano Nacional de Saneamento (PLANASA)¹⁰, em 1971, e se estendeu até 1990. Sem dúvida, um divisor de águas no setor, o

¹⁰ As metas do PLANASA, estabelecidas em 1971, previam o atendimento de 80% da população urbana e pelo menos 80% das cidades brasileiras com abastecimento de água e levar esgotamento sanitário às capitais dos Estados e cidades de maior porte, até o ano de 1980.

PLANASA incorporou os valores que vinham se consolidando desde a década de 50, como a autonomia dos serviços, a auto-sustentação tarifária, o financiamento com recursos retornáveis e a gestão através das companhias estaduais de saneamento (Costa, 2003⁷⁷).

A noção de saúde como um direito surgiu nos anos 80 em meio ao debate sobre a Reforma Sanitária e em um ambiente marcado por intensos movimentos sociais e políticos. Naquele momento, a saúde já era vista como um direito do cidadão. O conceito de saúde foi ampliado, passando a ser visto como a arte de integrar as ações preventivas de massa com as ações curativas individuais, não estando, portanto, confinado à atenção médica (Abrasco, *apud* Borja e Moraes, 2005a²). Dessa forma, resgatava-se o caráter da saúde como um bem público, ou seja, como um direito social de todo cidadão. Esses pressupostos significaram um avanço histórico.

Heller (1996⁷⁸), ao discutir o quadro legal e institucional do Saneamento no Brasil na década de 90, considerou que existia, por parte do governo, a intenção de privatizar o setor. O autor apontou a universalização e a equidade como bandeiras fundamentais, além da ampliação do conceito de Saneamento, da extensão dos benefícios a todas as parcelas da população, da introdução da visão de Saúde Pública na prática do Saneamento, da criação de fóruns de decisão, dentre outros.

Neste mesmo período, o Governo Federal pareceu fugir de qualquer iniciativa que visasse estabelecer uma Política Nacional de Regulação e Controle dos Serviços de Saneamento. Com isso, segundo Peixoto (1998⁷⁹), incentivou política e financeiramente alguns Estados a tomarem a dianteira neste sentido. Os Estados assim o fizeram apoiados em recursos do Banco Mundial e em orientações emanadas dos idealizadores e dos gestores do PMSS (Programa de Modernização do Setor de Saneamento) e a cargo da Diretoria de Saneamento da SEPURB (Secretaria de Políticas Urbanas) vinculada ao Ministério do Planejamento. A prioridade da SEPURB era criar condições que facilitassem os processos de concessões dos serviços à iniciativa privada.

Em 1997, houve a suspensão de empréstimos de recursos do FGTS (Fundo de Garantia por Tempo de Serviço) e do Pró-Saneamento, único programa a financiar o Setor Público (Brasil/MCidades, 2006¹). Ainda neste ano, a Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento (ASSEMAE), entidade que passou a ter uma atuação importante na defesa de uma Política Pública de Saneamento, elaborou uma cartilha intitulada

“Saneamento: Responsabilidade do Município. Como fazer Saneamento em seu Município”. Ao proporem o fortalecimento do Município na execução das ações de Saneamento, Costa e Melo (1997⁸⁰) ressaltaram a importância do dirigente Municipal exercer a titularidade do Serviço, assumindo o poder atribuído pela Constituição de 1988. Além de proporem a elaboração de Plano Municipal de Saneamento, os autores apresentaram alguns princípios que deveriam nortear uma política de saneamento, a saber: universalidade, por considerar o acesso aos Serviços de Saneamento como um direito de todos e um dever do Estado Brasileiro; equidade; integralidade; e participação da população.

Assim, se por um lado a lógica do Setor recebia forte influência do PLANASA, por outro começaram a surgir dois movimentos. Um deles articulava-se com idéias democráticas, ligadas à descentralização, ao fortalecimento do papel do Estado, ao resgate do papel do Poder Municipal e à participação popular. O outro ocorria no âmbito do Governo Federal, que buscava dar uma nova orientação para o Setor, a qual atendia à lógica neoliberal, apontando para a privatização dos Serviços de Saneamento (Brasil/MCidades, 2006¹). Essa nova orientação seguia o modelo Planasa, ao tratar o saneamento como uma atividade empresarial e ligada ao mercado. Esses dois movimentos vão cada vez mais se polarizar. Ocorre, neste período, a primeira concessão completa dos Serviços de água e esgotos para uma empresa privada, no Município de Limeira, SP em 1994 (Sanchez, 2001⁸¹).

No século XXI, no governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, a concessão dos financiamentos foi condicionada à viabilidade econômica e social dos novos projetos (Brasil/MCidades, 2006¹). Por meio do Ministério das Cidades, em 2003, elaborou-se um documento intitulado “Política Nacional de Saneamento Ambiental”, no qual são indicados os princípios de uma Política Pública de Saneamento que incorporava os debates anteriores, a saber: universalidade, integralidade das ações, equidade, participação e controle social, titularidade municipal, gestão pública e integração institucional (Brasil, 2003⁸²). Com a criação da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), iniciou-se um processo de abertura à participação da sociedade civil por meio de Conferências e do Conselho das Cidades (eleito na I Conferência). Posteriormente foi dado início aos estudos e debates sobre as premissas do Projeto de Lei 5.296/2005 que resultaram na Lei 11.445/2007 onde estabeleceu as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico e para a Política Federal de Saneamento Básico (Brasil/MCidades, 2006¹).

Assim, pelo que foi visto, é importante ressaltar, contudo, que a natureza de uma ação de saneamento a coloca como essencial à vida humana e à proteção ambiental. Sendo uma ação eminentemente coletiva em face da repercussão da sua ausência, ela se constitui em uma meta social, ou seja, situa-se no plano coletivo onde os indivíduos, a comunidade e o Estado têm papéis a desempenhar (Brasil/Opas, 2005 ⁷²).

1.1.2.3 Saneamento: uma Política Social

Como visto anteriormente, as ações de saneamento ambiental ao longo da história da humanidade têm sido tratadas com conteúdos diferenciados, conforme o contexto social, político, econômico e cultural de cada época e nação. Por vezes, o saneamento ambiental tem sido tratado como uma política social; por outras, apenas como uma política pública. Essa ambigüidade traduziu-se não só no campo teórico como na ação governamental (Brasil/Opas, 2005 ⁷²).

Como foi visto anteriormente, as ações de saneamento, além de se mostrarem como, fundamentalmente, de Saúde Pública e de proteção ambiental, se constituíam em serviços essenciais, um direito social do cidadão e dever do Estado. Desse modo, a promoção das ações de saneamento estava mais compatível com as políticas públicas e sociais, o que se estabeleceu como um princípio fundamental, que devia nortear uma política de saneamento ambiental. Segundo Borja (2004 ⁷³), o saneamento é uma meta coletiva diante de sua essencialidade à vida humana e à proteção ambiental, o que evidencia o seu caráter público e o dever do Estado na sua promoção, constituindo-se em um direito social integrante de políticas públicas e sociais.

Borja (2004 ⁷³) afirma que nos países centrais, onde as questões básicas de saneamento já foram superadas há muitas décadas, as ações de saneamento ambiental são tratadas no bojo das intervenções de infra-estrutura das cidades. Porém, nos países ditos em desenvolvimento e nos subdesenvolvidos, onde os serviços de saneamento ambiental são, e sempre foram, extremamente deficientes ou inexistentes, conduzindo à disseminação de enfermidades e óbitos, notadamente entre a população infantil, as ações de saneamento ambiental deveriam ser encaradas como uma medida básica de Saúde Pública. Essa abordagem aproximaria as políticas de saneamento ambiental às políticas sociais.

Segundo Moraes (1994 *apud* Brasil/Opas, 2005 ⁷²), os serviços de Saneamento Ambiental deveriam estar submetidos a uma Política Pública de Saneamento Ambiental, formulada com a Participação Social. Esta política deveria ser formulada com base em um conjunto de princípios que conformariam as aspirações sociais e/ou governamentais no que concerne à regulamentação do planejamento, da execução, da operação, da regulação e da avaliação desses serviços públicos.

O Ministério das Cidades (Brasil/Opas, 2005 ⁷²) afirma que uma cidade inclusiva e saudável implica no controle social dos processos decisórios, relativos à definição da divisão dos subsídios e gastos públicos e sobre a distribuição dos bens da urbanização. Portanto, os Estados e os Municípios deveriam assumir como prioridade a formulação de um arcabouço jurídico-institucional para a área de saneamento ambiental, que venha a fortalecer a função social dos serviços de saneamento ambiental, seu caráter público, devendo contemplar os princípios de atendimento universal, de equidade, integralidade, participação e controle social, gestão pública e responsabilidade municipal.

Os Serviços de Saneamento Ambiental são de interesse local e o Município deve ter a competência para organizá-los e prestá-los, sendo então o seu titular. A Política Municipal de Saneamento Ambiental deve partir do princípio de que o município tem autonomia e competência para organizar, regular, controlar e promover a realização dos serviços de saneamento ambiental de natureza local no âmbito de seu território, podendo fazê-lo diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, associado com outros municípios ou não, respeitando as condições gerais estabelecidas na legislação nacional sobre o assunto (Moraes e Borja, 2001 ⁸³).

Segundo os conceitos apresentados, o Saneamento Ambiental deveria ser considerado uma política social e, seguindo a mesma lógica de pensamento, o planejamento urbano não poderia ser excluído deste contexto. Justifica-se, inclusive, dizer que os benefícios para a sociedade de políticas e ações articuladas, entre todos os setores envolvidos no planejamento urbano e entre instituições, são fundamentados em equidade, justiça social e salubridade do meio.

1.1.2.4 O Tema Saneamento no Plano Diretor Municipal

Como estamos tratando das políticas urbanas e de saneamento e, já é sabido que não há implantação de políticas sem um planejamento de suas ações, falaremos a seguir de como o saneamento se insere no Planejamento Urbano por meio dos Planos Diretores.

1.1.2.4.1 Condições gerais

É de suma importância que o Plano Diretor (PD) contemple Políticas de Saneamento Ambiental em seu conteúdo e aplicação. Para tal, vale destacar algumas informações contidas no Guia para elaboração dos Planos Diretores Municipais a respeito do Saneamento Ambiental, de modo que sejam levadas em consideração durante o processo de construção do Plano Diretor (PD) (Brasil/MCidades, 2006¹).

- O PD deve conter as metas e diretrizes gerais da política de saneamento ambiental;
- O Saneamento Ambiental integrado ou a utilização dos serviços de forma integrada deve ser uma diretriz do PD;
- A capacidade de expansão e de adensamento das áreas urbanas é orientada com base na capacidade da infra-estrutura instalada e dos recursos naturais. O Saneamento é, portanto, elemento orientador na leitura da cidade, na definição dos eixos de crescimento e na proposta de Zoneamento;
- Os instrumentos de Política Urbana, estabelecidos no Estatuto da Cidade, ao serem propostos para as cidades, devem considerar a sobrecarga na infra-estrutura que poderão gerar;
- As soluções de saneamento adequadas às realidades sócio-ambientais que visem sua sustentabilidade devem ser um subsídio às propostas do PD.
- O Zoneamento poderá indicar áreas de preservação de mananciais. O PD vai caracterizar e analisar as condições dos mananciais em uso e indicados para futuro abastecimento e a necessidade de recuperação dos mananciais degradados;

- A relação entre as inundações urbanas e a impermeabilização do solo deve ser analisada durante a fase de leitura da cidade e na fase de propostas. A taxa de impermeabilização de lotes deve refletir os parâmetros definidos a partir dessa relação;
- A possibilidade de reutilização de água e esgotos e o aproveitamento de águas pluviais podem ajudar na solução de problemas detectados durante a fase de leitura da realidade municipal.
- Faz parte da leitura, o cadastro e o diagnóstico dos serviços;
- O local mais indicado para a disposição final dos resíduos sólidos, a declividade e a largura de vias para a coleta de lixo, a existência de catadores são fatores que deverão ser considerados quando da elaboração do PD;
- O levantamento de áreas de risco ecológico à inundação e as restrições à impermeabilização são parte do levantamento;
- As medidas para coleta de água de chuvas ou a definição de áreas para bacia de detenção devem ser consideradas;
- A necessidade de estações de tratamento de esgotos e a sua melhor localização é parte da pactuação das propostas.

A omissão de alguns destes itens durante o processo de elaboração dos Planos Diretores reduz a confiabilidade do planejamento urbano municipal e torna restrita, ou até mesmo inviável, a elaboração de um exequível Plano Municipal de Saneamento.

1.1.2.4.2 Real contribuição

Pode-se dizer que o Plano Diretor deve estabelecer diretrizes e propor ações de caráter legal, institucional e técnico destinadas a buscar soluções de problemas atuais de saneamento, antecipar futuros problemas decorrentes da urbanização de determinadas áreas, e fornecer subsídios e orientações para a execução de programas setoriais e intersetoriais, de forma a que se evitem ou se restrinjam os impactos de tais problemas sobre o desenvolvimento urbano futuro (Brasil/MCidades, 2004⁴).

Para atingir tais objetivos, é essencial que estejam disponíveis dados e informações, entre os quais: um inventário da infra-estrutura de saneamento existente; a adequada caracterização do uso do solo; séries temporais de dados hidrológicos e de qualidade de água; a caracterização da estrutura institucional dos serviços de saneamento, de seus recursos humanos e materiais e de suas práticas gerenciais; o inventário da base legal e regulamentar que trata do tema em escala municipal, regional, estadual e nacional. (Brasil/MCidades, 2006¹)

Dados estes que necessitam ser minuciosamente estudados e informados da forma mais clara possível, pois, segundo o Caderno de Saneamento Ambiental (Brasil, 2004³), no Plano Diretor, os temas relativos a Saneamento devem ser abordados, no mínimo, segundo as diretrizes descritas abaixo.

- O abastecimento de água

Cabe ao Plano Diretor identificar os mananciais destinados ao abastecimento de água em uso, avaliá-los e caracterizá-los quanto à origem superficial ou subterrânea da água, quanto a quantidade e qualidade em relação à demanda, bem como em relação a riscos atuais e potenciais de redução de disponibilidade hídrica, por uso indevido do solo e da água nas bacias hidrográficas. Projeções de demanda por água de abastecimento, fundamentadas em projeções demográficas e de desenvolvimento econômico feitas durante a elaboração do Plano Diretor, orientarão a identificação de novos mananciais e a adoção de medidas para sua proteção com vistas à garantia de disponibilidade hídrica.

A proteção de mananciais depende da integração e da harmonização de políticas e de ações empreendidas em distintos níveis, valendo-se, particularmente, dos instrumentos legais e de gestão presentes nos sistemas de meio ambiente e de gerenciamento de recursos hídricos, nas esferas nacional e estadual, e em disposições a serem incluídas na própria legislação municipal, se inexistentes.

- Esgotamento sanitário

Durante a elaboração do Plano Diretor, é necessário que se elabore um levantamento detalhado da infra-estrutura de esgotamento sanitário, englobando os sistemas estáticos como fossas e sumidouros, as redes coletoras, os interceptores e as Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), quando existentes, bem como da qualidade dos serviços prestados de esgotamento sanitário. O levantamento de dados da infra-estrutura consiste na elaboração de

cadastro que descreve as características técnicas da infra-estrutura existente, seu estado de conservação, problemas de interconexão com a rede de drenagem pluvial, pontos de lançamento nos meios receptores, obstruções por depósitos de sedimentos, necessidades de recuperação, entre outros aspectos.

Conhecer a qualidade dos serviços implica interessar-se pela cobertura dos serviços, pela identificação das áreas carentes, pelo planejamento, qualidade e efetividade dos serviços de manutenção e operação dos sistemas, pela identificação de problemas de saúde pública relacionados com carências de esgotamento sanitário, pelos impactos de lançamentos sobre os meios receptores, dentre outros.

Esse levantamento produz informações de referência sobre as necessidades de investimentos em infra-estrutura e em aprimoramento da qualidade dos serviços para atender as necessidades atuais do sistema. Medida esta que serve de base para indicar as eventuais restrições ao desenvolvimento urbano impostas por carências de esgotamento sanitário e para planejar as ações necessárias a eliminar tais restrições, incluindo-se, entre elas:

- Reduzir as conexões indevidas entre as redes pluviais e de esgotamento sanitário;
- Fazer os investimentos necessários para implantar sistemas de coleta de esgotos e de ETEs;
- Definir áreas a serem destinadas para implantar infra-estrutura de esgotamento sanitário, em particular as ETEs; e fixar restrições legais e de fiscalização que evitem que essas áreas sejam ocupadas por outros usos;
- Garantir adequada operação e manutenção dos sistemas;
- Promover o adensamento populacional e a ocupação das áreas já servidas por rede de esgotamento sanitário, e coibir novas áreas de expansão.
 - Manejo das águas pluviais

As opções de desenvolvimento urbano definidas pelo Plano Diretor podem ter influência significativa sobre os impactos da urbanização sobre o meio ambiente, os corpos d'água presentes no próprio espaço urbano e a jusante desse. Os impactos físicos maiores estão relacionados com aumentos em volumes e velocidades de escoamento da água de chuva

e com redução de recarga de aquíferos provocados por ações vistas como estruturantes da urbanização, como a impermeabilização do solo, a implantação de canais artificiais (sarjetas e redes de drenagem) e a canalização de cursos d'água.

Inovações importantes de caráter tecnológico, de planejamento e de gestão dos sistemas de drenagem de águas pluviais, adotadas em cidades de países desenvolvidos e em algumas cidades brasileiras, nos últimos anos, permitem diminuir problemas relacionados com inundações e com a poluição difusa de meios receptores. Essas soluções também contribuem para que se criem alternativas de valorização dos corpos d'água em contexto urbano e de ampliação de espaços verdes e de áreas de lazer, fatores importantes para a melhoria da qualidade de vida.

Os princípios que orientam essas novas concepções podem ser assim resumidos:

- A Bacia Hidrográfica deveria ser mais utilizada como unidade de planejamento, pois é a escala espacial adequada para avaliar os impactos decorrentes da ocupação urbana atual e de novos projetos de urbanização sobre os processos hidrológicos e sobre as cargas de poluição difusa;
- Novos empreendimentos não podem agravar ou comprometer as condições de funcionamento dos sistemas de drenagem pré-existentes e devem ter em conta um planejamento global de uso do solo urbano, incluindo projetos urbanísticos futuros;
- Os objetivos dos sistemas de drenagem pluvial devem ser múltiplos, complementares entre si, associando controle das cheias e da poluição difusa, sempre que possível, à criação de áreas verdes e de espaços de lazer e de práticas esportivas;
- A proteção ambiental e, em particular, a valorização dos corpos d'água em contexto urbano, devem ser compatibilizadas com os objetivos funcionais da drenagem das águas pluviais bem como com objetivos de redução de riscos à saúde.
 - Manejo de resíduos sólidos

Como no caso de outros serviços de saneamento, a elaboração do Plano Diretor deve contemplar um levantamento completo dos meios operacionais, da infra-estrutura existente em particular, da área utilizada para receber lixo atualmente e da qualidade dos serviços

relacionados à gestão de resíduos sólidos. Qualificar e quantificar a geração do lixo doméstico e dos demais resíduos sólidos no presente e projetar sua evolução no tempo é indispensável para prever a necessidade, identificar e localizar as áreas necessárias para o processamento e a destinação dos diversos tipos de resíduos, na perspectiva da implementação da gestão integrada e diferenciada dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a maximizar a reutilização e a reciclagem e a assegurar a disposição final adequada, promovendo a inclusão social e econômica dos catadores.

Assim procedendo na execução do Plano Diretor, busca-se equacionar de modo satisfatório um dos elementos-chave de interface entre a gestão de resíduos sólidos e o planejamento do uso do solo é a definição das áreas a destinadas à implantação de aterros sanitários ou de resíduos especiais, de instalações para a seleção e triagem com vista à reciclagem em galpões para o trabalho de catadores, por exemplo, ou ainda para o tratamento de resíduos como compostagem, no caso de resíduos predominantemente orgânicos. A adequada definição dessas áreas levará em conta as restrições ambientais e as resistências que virão das populações de seu entorno, e deverá ser acompanhada por medidas de natureza legal e urbanística; deve se prever os instrumentos de fiscalização que evitem que essas áreas e de suas proximidades sejam ocupadas por usos incompatíveis.

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) estabelece planos, programas e projetos setoriais como instrumentos de planejamento municipal, porém, é na própria lei do Plano Diretor que fica definido quais setores devem elaborar seus planos Municipais subsequentes ao Plano Diretor. Normalmente fica estabelecido um prazo para apresentação e aprovação destes planos específicos. Em geral, não pode faltar o Plano Municipal de Saúde, Educação, Habitação, Transportes e Saneamento. Porém, pede-se que estes sigam as diretrizes estabelecidas no Plano Diretor e que sejam articulados entre si (Brasil, 2001 ⁸⁴).

Será realmente possível que, com tamanha complexidade de cada setor, ao se elaborar Planos posteriores ao Plano Diretor Municipal, sejam articulados entre si, totalmente concordantes e obedientes ao Plano Diretor e ainda assim condizentes com a realidade local? Tal assunto será novamente comentado e analisado no capítulo das discussões.

1.1.2.5 Plano Municipal de Saneamento

Segundo o que consta no Anteprojeto de Lei sobre as diretrizes para os serviços públicos de Saneamento Básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA, Plano de Saneamento Ambiental é:

“o conjunto de estudos, diretrizes, programas, prioridades, metas, atos normativos e procedimentos, referente a um determinado âmbito territorial que, com fundamento em avaliação do estado de salubridade ambiental, inclusive da prestação dos serviços públicos a ela referentes, define as soluções para a concretização de níveis crescentemente melhores de salubridade ambiental, inclusive a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de saneamento ambiental” (MCidades, 2004⁸⁵).

Na década de 90 Costa e Melo (1997⁸⁰) já recomendavam a elaboração de um Plano Municipal de Saneamento (PMS) a fim de que o dirigente fortalecesse seu município na execução das ações de saneamento. Além disso, seria uma ótima oportunidade de exercer a titularidade do serviço, assumindo o poder atribuído pela Constituição de 88. Os autores apresentam também alguns princípios que deveriam nortear uma política de saneamento, a saber: universalidade, por considerar o acesso aos serviços de saneamento como um direito de todos e um dever do Estado brasileiro; equidade; integralidade e; participação da população.

A lei 11.445/07 diz que os planos de Saneamento devem ser revistos periodicamente, em prazo não superior a quatro anos, anteriormente a elaboração de Plano Plurianual¹¹ e compatíveis com os demais planos setoriais. O Ministério das Cidades (Brasil/Opas, 2005⁷²), já recomendava, em 2005, que o PMS (Plano Municipal de Saneamento) fosse elaborado de quatro em quatro anos, de forma articulada com as políticas municipais de saúde, meio ambiente, recursos hídricos, desenvolvimento urbano e rural e de habitação, entre outras. Para sua elaboração, deve-se considerar o perfil epidemiológico da população e os indicadores socioambientais, incluindo o nível de renda da população e a salubridade ambiental.

O Plano (PMS) deve informar como, quando, com quem, com que recursos as ações serão implementadas e que mecanismos de controle e avaliação serão utilizados para saber se deram certo ou não (Fiocruz, 2001⁸⁶). Como também refletir as necessidades e os anseios da

¹¹ O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal.

população local, devendo, para tanto, resultar de um planejamento democrático e participativo, para que atinja sua função social.

Assim como o Plano Diretor, o Plano Municipal de Saneamento deveria ser elaborado junto ao Conselho Municipal. Assim, os elementos básicos para a operacionalização da política e o planejamento das ações de saneamento ambiental do município seriam, na certa, mais consistentes e condizentes com a realidade local. A fim de que estas ações sejam realmente implementadas, é importante que o município tenha definido um plano de investimentos, com as metas dos serviços, a definição de prioridades, os recursos, entre outros.

Apesar das dificuldades, é realmente importante que o Plano Municipal de Saneamento seja integrado ao Plano Diretor Municipal. Pois, somente desta forma o PMS estará preparado para cumprir seu objetivo de definir estratégias de ações integradas para o saneamento, ordenar atividades, identificar serviços necessários e estabelecer prioridades.

1.1.2.5.1 Objetivos e princípios dos PMS

A definição de objetivos é uma atividade essencial no planejamento de sistemas municipais de Saneamento, pois direciona as ações do Plano. É obvio que o estabelecimento de objetivos está fortemente condicionado pelas características da realidade de cada município.

Segundo o Ministério das Cidades (Brasil/MCidades, 2006¹), a definição dos objetivos deve ser o resultado de um processo de negociação entre a administração municipal, os agentes gestores e a população, e realizado com base no conhecimento das especificidades e carências do município, detectadas na etapa de diagnóstico.

Esse processo de negociação não é mais do que a busca de uma solução de compromisso que concilie objetivos conflitantes como demanda da população por infraestrutura e serviços que representam investimentos volumosos, com disponibilidade limitada de recursos; estabelecimento de prioridades diferenciadas por parte de cada um dos setores envolvidos para as diversas intervenções etc. Obviamente, a definição dos objetivos não deve ser feita apenas em função do cenário atual, mas também levando em consideração as

tendências de desenvolvimento socioeconômico do município ao longo do tempo. No Guia para Elaboração de PMS (Brasil/MCidades, 2006 ¹), a recomendação é assumir alguns objetivos genéricos como base:

- Promover a salubridade ambiental e a saúde coletiva;
- Proteger os recursos hídricos e controlar a poluição;
- Oferecer abastecimento de água às populações e atividades econômicas;
- Assegurar a proteção do meio ambiente;
- Proteger a população e o ambiente de situações hidrológicas extremas e acidentes de poluição;
- Promover a valorização social e econômica dos recursos ambientais;
- Definir diretrizes de ordenamento do território;
- Promover a melhoria da coordenação inter-institucional e corrigir eventuais deficiências da legislação vigente;
- Promover a sustentabilidade econômica e financeira dos sistemas de saneamento;
- Outros Objetivos: aprofundar o conhecimento dos recursos hídricos; promover o monitoramento quantitativo e qualitativo das águas superficiais e subterrâneas; promover o estudo e a pesquisa aplicada, criando e mantendo as bases de dados adequadas ao planejamento e a gestão sustentável dos recursos hídricos; promover a participação da população através da informação, formação e sensibilização para as necessidades de proteger os recursos naturais, e especificamente os recursos hídricos e incentivar a implantação de programa de controle da erosão do solo.

É importante, ainda, destacar os princípios de universalidade, integralidade das ações e equidade, que deverão ser considerados quando da elaboração do PMS. Isto quer dizer que deverá ser garantido no PMS o acesso aos serviços a todos, o provimento de todas as diversas naturezas desse serviço e em igual nível de qualidade. Portanto, o Ministério das Cidades determina as diretrizes que deverão nortear o processo: (Brasil/MCidades, 2006 ¹)

- Integração de diferentes componentes da área de Saneamento Ambiental e outras que se fizerem pertinentes;
- Promoção do protagonismo social a partir da criação de canais de acesso à informação e à participação que possibilite a conscientização e a auto-gestão da população;
- Promoção da saúde pública;
- Promoção da educação sanitária e ambiental que vise à construção da consciência individual e coletiva e de uma relação mais harmônica entre o homem e o ambiente;
- Orientação pela bacia hidrográfica;
- Sustentabilidade;
- Proteção ambiental;
- Informação tecnológica.

1.1.2.5.2 O processo de elaboração

O desenvolvimento do PMS pode ser visto como dois processos que acontecem em seqüência, cada um deles com foco em questões específicas, embora com grande inter-relação entre ambos. O primeiro processo é o de elaboração do Plano propriamente dito, o segundo, é o processo de implementação das linhas estratégicas para se atingir os objetivos estipulados e o acompanhamento dos resultados (Brasil/MCidades, 2006 ¹).

Segundo o Guia lançado em 2006 pelo MCidades na etapa de elaboração do Plano, os responsáveis pela gestão deverão garantir o andamento das atividades, com a proposição e acompanhamento de cronograma para as mesmas, recebendo informações e produtos intermediários que deverão ser disponibilizados para o conjunto de atores envolvidos. Essa etapa de gestão termina com a aprovação da legislação e normas locais a respeito do Plano de Saneamento. Na etapa de implementação e acompanhamento, os gestores deverão acompanhar a execução das ações previstas, monitorando indicadores e disponibilizando informações. Deverão também cobrar dos responsáveis ações específicas previstas no Plano e

condicionadas a indicadores estabelecidos como orientadores para a tomada de decisão (Brasil/MCidades, 2006¹).

O sucesso do PMS está condicionado a um processo de permanente revisão e atualização e, para tanto, o próprio Plano deve prever ações complementares de médio e longo prazo como o monitoramento de dados e estudos adicionais.

1.2 LEGISLATIVA: INSTRUMENTOS LEGAIS DE GESTÃO URBANA

Em Tâmara, os olhos não vêem coisas, mas figuras de coisas que significam outras coisas: o torquês indica a casa do tira-dentes; o jarro, a taberna; as alabardas, o corpo de guarda; a balança, a quitanda.

“As cidades e os símbolos I” p. 17.

(Calvino, 1990¹⁰¹).

Em uma cidade, tudo o que é visto deve ser interpretado.

1.2.1 A Reforma Urbana e suas conseqüências no âmbito Legislativo

A aprovação da Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, e a edição da Medida Provisória nº 2.220, de 04 de Setembro de 2001, marcaram uma nova etapa na Política Urbana Brasileira, completando um ciclo que se iniciou em 1977 com a divulgação, pela imprensa, da primeira versão do Projeto de Lei de Desenvolvimento Urbano. Surgida no âmbito do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, contou com o apoio de técnicos e consultores progressistas. Esta notícia suscitou manchetes alarmistas em alguns jornais da época. O clima criado com tais críticas foi responsável pelo aborto do anteprojeto (Monteiro, 2006⁸⁷).

Posteriormente, a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil - CNBB lançou a Campanha da Fraternidade que tinha como tema o “solo urbano”. Essa iniciativa provocou a retomada da mobilização de liderança de movimentos sociais e de técnicos progressistas em torno da questão urbana e da sua relação com a justiça social. As eleições realizadas em 1981, novamente pelo sistema direto de votação após o período de Ditadura Militar, reascenderam os debates sobre o tema.

Assim sendo, o governo militar reativou o Projeto de Lei de 1977, vislumbrando possível levante das camadas populares em torno da questão urbana contra o regime autoritário. Em meados da década de 1980, a partir de ampla junção de forças, emergiu a proposta de reforma urbana que retoma os ideais reformistas dos anos 60. O Projeto de Lei surgido em 1977 somente foi enviado à Câmara dos Deputados em 1983, sendo chamado, então, de PL 775/83. Porém, devido à falta de vontade política dos parlamentares, a tramitação desse projeto no Congresso Nacional foi longa e tortuosa, com sucessivas emendas e substitutivos. “[...] o projeto de reforma urbana fundou-se no diagnóstico dos problemas urbanos como resultado da relação de força estabelecida na cidade brasileira em torno da apropriação privada dos benefícios em termos da renda gerada pela intervenção pública” (Ribeiro e Cardoso, 2004⁸⁸).

O principal objetivo da Reforma Urbana seria a instituição de um novo padrão de política pública, baseado nas seguintes orientações: instituição da gestão democrática da cidade, fortalecimento da regulação pública do uso do solo urbano e inversão de prioridades

no tocante à política de investimentos urbanos (em prol das necessidades coletivas). Posteriormente, vários eventos contribuíram para a propagação do ideário da reforma urbana na sociedade, entre eles, a elaboração da proposta de emenda popular à Constituição Federal, e as reformas das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais.

A emenda popular partiu de reivindicações e participação dos movimentos sociais organizados que possuíam como bandeira de luta, a Reforma Urbana. Com o apoio de seis entidades, entregou o documento à Assembléia Constituinte em agosto de 1987, quando contava com cerca de 150 mil assinaturas. A emenda era constituída de 23 artigos divididos em cinco títulos, a saber: Dos Direitos Urbanos; Da Propriedade Imobiliária Urbana; Da Política Habitacional; Dos Transportes e Serviços Públicos; e Da Gestão Democrática Da Cidade (Grazia, 1990³⁶). Em linhas gerais, a proposta de emenda tenta resgatar o direito de cidadania e o direito à cidade como direitos de todos os cidadãos, e coloca como dever do Estado a garantia da qualidade de vida da população.

Foram quase 25 anos de discussão sobre o futuro das nossas cidades, com a constituição de projetos alternativos de intervenção e com a emergência de atores sociais e políticos que buscaram convencer a sociedade de suas propostas. Foi de particular importância, no debate deste tema, o Fórum Nacional da Reforma Urbana, entidade que envolveu movimentos populares, ONGs, universidades, entidades de representações técnico-profissionais, além de outros militantes (Ribeiro e Cardoso, 2004⁸⁸).

Atualmente, pode-se constatar que as diretrizes, os objetivos e os instrumentos de regulação do uso do solo contidos no Estatuto da Cidade expressam, de certa forma, um consenso social e político elaborado na sociedade brasileira no decorrer do longo processo histórico iniciado nos anos 60. Segundo Ribeiro e Cardoso (2004⁸⁸):

“O impacto institucional e político da aprovação do Estatuto da Cidade deve ser avaliado, porém, levando em consideração que a sua aprovação regulamenta o princípio da função social da propriedade, que passa a ser o norte da intervenção pública na cidade, a ser traduzido obrigatoriamente nos Planos Diretores. Por outro lado, ele legitima como orientação nacional a concepção e os princípios reformadores, dotando de maior força política propostas de governos locais orientados por objetivos de quebra dos mecanismos de manutenção e ampliação das desigualdades sociais associados com a gestão privada e pública do uso e da ocupação do solo urbano”.

O Estudo de normas e leis aplicáveis ao planejamento e gestão urbana proporciona uma fundamentação legal capaz de contribuir para a elaboração de Planos Diretores mais exequíveis. É um conhecimento que deve ser acessível a todos, não apenas a técnicos, planejadores e gestores, uma vez que planejar a cidade deve ser uma tarefa participativa. Para isso, a seguir, algumas leis serão colocadas de forma resumida, com destaques aos itens mais relevantes e observações pertinentes aos fins desta dissertação.

1.2.2 Normalização e Legislação

1.2.2.1 Norma Plano Diretor

Atualmente, no Brasil, a normalização referente a Planos Diretores é regida pela Norma NBR 12267 – “*Normas para Elaboração de Plano Diretor*”. Esta Norma foi publicada em Abril de 1992, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT, em substituição à Norma NB 1350, de Fevereiro de 1991. A NBR 12267 fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores nos termos do artigo 182 da Constituição Federal (ABNT, 1992 ³¹). Sua aplicação está vinculada à consulta da Constituição Federal, Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, nos assuntos pertinentes.

1.2.2.1.1 Definições adotadas pela Norma

A NBR 12267 apresenta definição para quatro itens relativos a Planos Diretores. São eles: Plano Diretor, Política de Desenvolvimento Urbano, Função Social da Cidade e Função Social da Propriedade Urbana.

Plano Diretor: Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privados (ABNT, 1992 ³¹).

Política de Desenvolvimento Urbano: Conjunto de objetivos e diretrizes para orientar a ação governamental relativa à distribuição da população e das atividades urbanas no território,

definindo as prioridades respectivas, tendo em vista ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar da população (ABNT, 1992³¹).

Função Social da Cidade: Função que deve cumprir a cidade a fim de assegurar as condições gerais para o desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços, e, particularmente, para a plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, ao saneamento básico, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, à qualidade ambiental e à participação no planejamento (ABNT, 1992³¹).

Função Social da Propriedade Urbana: Aquela que é atendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências fundamentais da sociedade, consolidadas nas diretrizes do Plano Diretor, em conformidade com os dispositivos da instrumentação legal decorrente (ABNT, 1992³¹).

1.2.2.1.2 A Configuração do Plano Diretor

Segundo a NBR 12267, o Plano Diretor deve ser constituído de, pelo menos, três partes: fundamentação, diretrizes, e instrumentação.

Fundamentação do Plano Diretor: A fundamentação do Plano Diretor é explicitada pelos objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação (ABNT, 1992³¹).

Diretrizes do Plano Diretor: As diretrizes devem abranger pelo menos os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, ao sistema viário e respectivos padrões, à infra-estrutura e aos equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade (ABNT, 1992³¹).

Instrumentação do Plano Diretor: A instrumentação é constituída de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar os programas, orçamentos e investimentos do município com as suas diretrizes, viabilizando sua implantação (ABNT, 1992³¹). Com base nas diretrizes estabelecidas no plano diretor, a instrumentação legal mínima deve ser composta pela Lei do Plano Diretor, Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, e Código de Obras e Edificações.

1.2.2.1.3 Elementos Mínimos do Plano Diretor

A NBR 12267 recomenda, no quinto item, que o Plano Diretor estruture-se para apresentação na forma de peças gráficas e relatórios, com a intenção de torná-lo compreensível e acessível a todos os cidadãos.

São elementos mínimos aos Planos Diretores: (ABNT, 1992 ³¹)

- a) Objetivos do plano diretor, expressos claramente em documento introdutório;
- b) Caracterização das regiões do município e da cidade, composta dos seguintes elementos: características geológico-geotécnicas para o uso e ocupação do solo; principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infraestrutura urbana, equipamentos sociais e serviços urbanos;
- c) Diagnóstico e prognósticos, referentes aos aspectos citados anteriormente;
- d) Proposições de diretrizes alternativas para o desenvolvimento do município;
- e) Critérios adotados para avaliação das proposições alternativas apresentadas;
- f) Diretrizes do plano diretor;
- g) Outros documentos, tais como: anteprojeto da lei do Plano Diretor, de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, e do Código de Obras e Edificações; programas, planos setoriais, projetos e planos de ação do governo municipal; diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais, vinculações e dotações; e aparelhamento administrativo necessário.

1.2.2.1.4 Comentários

Como visto, a NBR 12267 foi publicada em Abril de 1992 com o intuito de definir como o Plano Diretor, quanto instrumento de Política Urbana, proposto na Constituição Federal de 88 deveria ser elaborado. Porém, é uma norma muito anterior ao Estatuto da

Cidade e isso a torna um tanto incompleta, pois muitos outros novos temas foram abordados em 2001 por meio do Estatuto da Cidade.

As definições adotadas por esta norma não podem ser consideradas ultrapassadas, porém com a evolução e crescimento da complexidade da gestão do ambiente urbano, novos termos e temas foram surgindo para auxiliar na compreensão de tantos objetivos e instrumentos. O que consta nesta norma explica apenas o que aborda a Constituição de 88.

O Plano Diretor deve ser estruturado, segundo a referida norma, de pelo menos três partes. Apesar de parecer pouco e inconsistente, é a partir do estudo destes itens apresentados que surge a necessidade de aprofundamento dos temas iniciais ou até a necessidade de se abordar outros temas de importância complementar. Pode-se dizer que o mesmo ocorre com a indicação, pela norma, dos elementos mínimos do Plano Diretor.

A complexidade de se estudar a cidade aliada à falta de informação e conhecimento do corpo técnico de muitos municípios faz com que a consulta à norma seja um ato importante, ou seja, instrutivo e direcionador do processo de elaboração do Plano Diretor Municipal.

Esta norma se difere de tantas outras NBRs por não possuir informações tão diretas e específicas, porém, é possível que a complexidade do tema não tenha permitido que nela contivesse informações deste tipo. De início, para técnicos estudiosos da área, esta norma aparenta não ser de grande valia, porém para municípios que ainda estão em processo de iniciação do ato de se planejar a cidade em que se vive, é realmente importante que se conheça os elementos mínimos e se tenha um ponto de partida de como estruturar minimamente seu primeiro Plano Diretor.

1.2.2.2 Legislação Urbana Brasileira

A legislação federal vigente no Brasil, referente à política de desenvolvimento urbano, está estruturada, hierarquicamente, nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, na Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), na Medida Provisória nº 2.220 e nas Resoluções nºs 25 e 34 do Ministério das Cidades. A consulta a esta legislação faz-se necessária para toda e qualquer elaboração, modificação, revisão ou aprovação de planos diretores no âmbito do Território Nacional. Cabe comentar que, sendo o Plano Diretor um instrumento da Política de

Expansão Urbana, e estando mencionado na Constituição Federal como DA ORDEM ECONÔMICA E FINANCEIRA, as formalidades de protocolo do Governo Federal para a injeção de verba no município, exceto em situações emergenciais, estarão vinculadas à existência de um Plano Diretor aprovado pela Câmara Municipal, contendo diretrizes embasadas em estratégias sustentáveis tanto para a população como para o Poder Público municipal (Oliveira, 2004²⁹).

Como será visto a seguir, a Legislação Urbana Brasileira possui muitas opções de instrumentos de gestão urbana. E com a lei do Plano Diretor, os municípios adquiriram autonomia para legislar sobre seu território de forma apropriada à realidade local. Se bem estudada e explorada, nossa legislação é suficiente para implementar boas políticas urbanas.

1.2.2.2.1 Constituição Federal

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada por meio de Assembléia Nacional Constituinte, em Outubro de 1988, constituiu-se como documento-símbolo da democracia nacional. Seu preâmbulo trouxe a premissa de instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos.

Esta Constituição, através do Título VII – *Da Ordem Econômica e Financeira*, Capítulo II – *Da Política Urbana*, apresenta os artigos 182 e 183¹². O “caput” do artigo 182

¹² 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.

§ 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;

diz que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além de garantir o bem-estar de seus habitantes. Tal política deve ser executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei. O parágrafo 1º deste artigo define que: “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” (Brasil, 1988⁸⁹).

Os parágrafos 2º, 3º e 4º tratam, respectivamente, da função social da propriedade urbana, das desapropriações de imóveis urbanos, e da concessão dada ao poder público municipal de exigir o adequado aproveitamento do solo urbano. No artigo 183, incluindo seu “caput” e seus parágrafos 1º, 2º e 3º, é abordada a questão do domínio de imóvel urbano, através da ação de *Usucapião Especial Urbana*.

Portanto, a Constituição Federal de 1988, instituiu, em um capítulo específico, as diretrizes relativas à política urbana. Neste capítulo foi estabelecida a limitação ao exercício do direito de propriedade a partir de sua função social, a qual tem como âmbito de definição o Plano Diretor Municipal. O texto constitucional instituiu uma figura até o momento inexistente: a “função social da cidade”.

Quanto aos instrumentos, a Constituição Federal adotou os parcelamento ou edificação compulsórios; o imposto predial e territorial urbano progressivo e a desapropriação de terrenos com pagamento em títulos da dívida pública. Esses instrumentos deveriam ser utilizados sobre terrenos não edificados, subutilizados ou não utilizados.

Porém estes instrumentos tiveram a sua aplicação bastante prejudicada porque, a rigor, assim como outros artigos da Constituição, também eles precisavam ser regulamentados por

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.

§ 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.

uma outra lei federal antes de serem efetivamente postos em prática. Essa regulamentação dos dois artigos que tratam da política urbana na Constituição brasileira só veio a ocorrer em 2001: o Art. 182 foi regulamentado por meio do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10/07/2001), o qual ficou mais de um decênio tramitando no Congresso Nacional; e o Art. 183, que focaliza, especificamente, o tema da regularização de terrenos urbanos ocupados irregularmente por população de baixa renda, foi regulamentado alguns meses depois, ainda em 2001 por meio de uma medida provisória. Além disso, o Art. 182 da Constituição, ao especificar que “é facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal (...)”, mostra que, além da regulamentação por lei federal, também uma lei municipal (a lei do plano diretor) se faz imprescindível como requisito prévio à aplicação destes instrumentos.

1.2.2.2.2 Estatuto da Cidade

A Lei Federal nº 10.257, de 10 de Julho de 2001, denominada *Estatuto da Cidade*, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Esta Lei estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (MCidades, 2005⁹⁰).

Capítulo II – *Dos Instrumentos da Política Urbana*, Seção I – *Dos Instrumentos em Geral*, através do artigo 4º, são definidos os instrumentos da política urbana a serem utilizados em níveis nacional, regional, estadual e municipal para a ordenação territorial e desenvolvimento econômico-social. Entre os instrumentos de planejamento municipal, é citado o Plano Diretor. Esse é discutido através do Capítulo II – *Do Plano Diretor*, em todos os seus artigos (30 ao 42).

O artigo 39 menciona que as exigências expressas no Plano Diretor devem assegurar as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes gerais previstas no artigo 2º desta Lei. O artigo 40 institui o plano diretor, que deve ser aprovado por Lei Municipal, como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Seu parágrafo 2º cita que o plano diretor deve englobar todo o território municipal. O parágrafo 3º

torna obrigatória a revisão da Lei do Plano Diretor, no mínimo, a cada dez anos. E o parágrafo 4º define os poderes Legislativo e Executivo como responsáveis pela promoção de audiências públicas com a população, publicidade quanto aos documentos produzidos, e garantia de acesso por qualquer cidadão a esses documentos.

O artigo 41 torna o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (assim como reza o artigo 182, parágrafo 1º da Constituição Federal); para cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; para cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º, artigo 182, da Constituição Federal; para cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; e para cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional.

Já o artigo 42 apresenta o conteúdo mínimo dos Planos Diretores. Esse conteúdo deve ser composto pela delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; pelo atendimento das disposições referentes ao direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir; e pela aplicação de adequado sistema de acompanhamento e controle.

Ribeiro e Cardoso (2004⁸⁸) afirmam que, no Brasil atual, “[...] é de se esperar dificuldades para a difusão na sociedade de uma consciência crítica às mudanças em curso no sistema de gestão da cidade”. Porém, a experiência de urbanização, acumulada ao longo das últimas décadas na grande maioria das metrópoles brasileiras, nos mostra que devemos buscar novas formas de gerir o território. Esse pensamento somente poderá ser concretizado na medida que sejam instituídas formas sustentáveis de planejamento e controle municipal. Incluem-se aqui a utilização consciente dos potenciais naturais e limites do meio físico, otimização da rede de infra-estrutura e expansão urbana direcionada com foco nas reais necessidades locais.

O Estatuto da Cidade é a primeira lei de âmbito federal que contém diretrizes para a política urbana no Brasil. Planejar o futuro das cidades, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos, na direção de um projeto que inclua a todos, é o desafio maior proposto pelo Estatuto a todos os Planos Diretores de municípios brasileiros.

1.2.2.2.3 Resoluções do Conselho das Cidades

O Ministério das Cidades criou, através do Decreto nº 5.031, de 02 de Abril de 2004, o Conselho das Cidades. Em seu artigo 1º fica estabelecido que: O Conselho das Cidades, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, integrante da estrutura do Ministério das Cidades, tem por finalidade propor diretrizes para a formulação e implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução (Brasil/D.5031, 2004 ⁹¹). De acordo com o artigo 2º, Inciso IV, compete ao Conselho das Cidades “emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano (Brasil/D.5031, 2004 ⁹¹). Dentre as orientações e recomendações relativas a Planos Diretores, podem ser citadas as Resoluções 13, 25 e 34.

A Resolução nº 34, de 01 de Julho de 2005, estabelece parâmetros quanto ao conteúdo mínimo dos planos diretores. Segundo o artigo 1º, o plano diretor deve prever, no mínimo: as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana; os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento e reorganização territorial do município; e os instrumentos da política urbana previstos pelo artigo 42 do Estatuto da Cidade. O artigo 2º desta resolução define que: “As funções sociais da cidade e da propriedade urbana serão definidas a partir da destinação de cada porção do território do município bem como da identificação dos imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados, no caso de sua existência”.

Conforme o artigo 5º, a instituição das zonas especiais deve: destinar áreas para assentamentos e empreendimentos de interesse social; demarcar os territórios ocupados por comunidades locais tradicionais; demarcar áreas sujeitas a inundações e deslizamentos; demarcar assentamentos irregulares; definir as normas especiais e os instrumentos de regularização fundiária, de produção de habitação de interesse social e de participação das comunidades na gestão das áreas; e demarcar as áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído. O artigo 10 institui que: “Além do conteúdo mínimo exigido, o Plano Diretor poderá inserir outros temas relevantes, considerando a especificidade de cada município” (Brasil/R34 2005 ⁹²).

Com base na Resolução ConCIDADES nº 13, de 16 de Junho de 2004, e Atas das Conferências Estaduais, Regionais e Municipais da Cidade, deve ser criado o Conselho Municipal da Cidade. Este conselho é órgão colegiado e responsável pela gestão do território municipal e controle social. Sua criação pode estar descrita no conteúdo do próprio Plano Diretor. Tanto sua elaboração, quanto revisão, deverá ser discutida e acordada de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município. No caso de municípios de pequeno porte ou onde não existam entidades organizadas de discussão, a instauração do Conselho Municipal da Cidade se torna fundamental.

A Resolução nº 25, de 18 de Março de 2005, determina em seu artigo 1º que todos os municípios devem elaborar seus planos diretores de acordo com as determinações do Estatuto da Cidade. Conforme o artigo 2º, os municípios que ainda não possuem plano diretor, ou aqueles que possuem plano diretor aprovado há mais de dez anos deverão elaborá-lo ou revisá-lo até o prazo máximo de Outubro de 2006. Esta Resolução aponta alguns requisitos de publicidade e de garantia de diversidade na organização do processo participativo exigido pelo Estatuto da Cidade, além de informar de que forma devem ocorrer as audiências públicas.

O Ministério das Cidades também elaborou, através do Conselho das Cidades, as chamadas Resoluções Recomendadas. A nº 2 de setembro de 2005 leva em consideração os vínculos existentes entre a política de saneamento ambiental, o planejamento territorial e a política de desenvolvimento urbano para recomendar ao próprio Ministério das Cidades o desenvolvimento de um programa de sensibilização sobre o saneamento ambiental e planejamento urbano, visando envolver as prefeituras municipais, operadores públicos de saneamento ambiental e as lideranças populares para a incorporação da temática de saneamento ambiental nos Planos Diretores Municipais. Em seu Art. 3º, diz que o programa de sensibilização deve ser organizado e desenvolvido em parceria com organizações da sociedade civil, operadores públicos e privados, associações de municípios e as prefeituras municipais das regiões onde estiver sendo promovido.

A criação e implementação de Conselhos Municipais, mesmo que seja ele para tratar especificamente de determinado setor, passou a aproximar sua população de questões estratégicas da política local. Pois, como afirmou Cymbalista, o Conselho Municipal representa um dos canais de comunicação entre a sociedade civil e a administração local no que diz respeito à política urbana do município (Cymbalista, 1999⁹³).

Dentre os setores de planejamento urbano, saúde e saneamento, são os Conselhos Municipais, Estaduais e o Nacional de Saúde os que mais contribuem para o funcionamento do seu setor. É grande a dificuldade de se associar a existência de Conselhos à oferta dos serviços em condições satisfatórias, pois muitas são as variáveis que independem da boa atuação dos Conselhos. Porém, é incontestável a viabilização da participação popular, por meio dos Conselhos, na gestão democrática da cidade.

1.2.2.3 A Saúde e a Lei que institui as Diretrizes Nacionais de Saneamento

Após a promulgação da Lei 11.445/2007, considerando os debates e disputas que antecederam sua aprovação, a área de saneamento no Brasil atravessa momento de ricas possibilidades de novas formulações teórico-conceituais e metodológicas. É provável que este instrumento legal demande, inclusive, a construção de um novo quadro institucional mais efetivo no atendimento dos interesses da população.

Publicada em Janeiro de 2007, a lei nº 11.445 estabelece as Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico. Vale esclarecer que, para esta lei, os serviços que compõem o termo saneamento básico são: abastecimento de água potável; esgotamento sanitário; limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos; e a drenagem e manejo das águas pluviais urbanas (Brasil, 2007 ⁷¹).

Quanto ao planejamento das ações do setor, esta lei estabelece, em seu Art.11, que a existência de plano de saneamento básico é condição para manter contrato de prestação de serviços públicos de saneamento (Brasil, 2007 ⁷¹). A elaboração deste plano é feita pelo titular do serviço e deve conter, com a finalidade de contratação de serviço, entre outros, um estudo de viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços.

Ainda segundo a recente aprovada lei, os Planos de Saneamento devem ser parte de uma política pública de saneamento básico, onde serão estabelecidos também os mecanismos de controle social e de sistematização das informações sobre os serviços prestados. Nos contratos de concessão ou de programa, o controle social deve ser previsto nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços.

Segundo o Estatuto da Cidade, os planos, programas e projetos setoriais são considerados instrumentos da Política Urbana complementares ao Plano Diretor Municipal. A lei nº 11.445, em seu capítulo IV, Do Planejamento, reforça a idéia de que a consolidação e a compatibilização dos planos específicos de cada serviço deve ser efetuada pelo próprio Município.

No âmbito federal, diz a lei que a União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades, o PNSB (Plano Nacional de Saneamento Básico) e que poderá ter um horizonte de vinte anos, avaliados anualmente e revisados a cada quatro anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

No setor Saúde, tem-se o Sistema de Saúde no Brasil, que é estabelecido pela lei 8080, de setembro de 1990 e dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Além disso, regula em todo o território nacional, todas as ações e serviços de saúde. Em seu art. 3^a, esta lei dispõe sobre os fatores determinantes e condicionantes da saúde. São eles: alimentação, moradia, saneamento básico, meio ambiente, trabalho, renda, educação, transporte, lazer e o acesso aos bens e serviços essenciais, ou seja, o que se destinar a garantir às pessoas e à coletividade, condições de bem-estar físico, mental e social. Diz ainda que os níveis de saúde da população expressam a organização social e econômica do País.

Segundo o art. 196 da Constituição Federal de 1988 e o Capítulo II – Dos Princípios e Diretrizes - da lei 8080, a saúde deve obedecer ao princípio da universalidade e igualdade às ações e serviços de saúde.

A lei 8080/90, em seu Art.18, dispõe sobre a competência Municipal nas ações do Sistema de Saúde. Dentre elas, está a função de planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde e gerir e executar os serviços públicos de saúde. Serviços tais como o de saneamento básico, de vigilância epidemiológica e sanitária. O Município também tem como função colaborar na fiscalização e controle das agressões ao meio ambiente que tenham repercussão sobre a saúde humana. Deve ainda procurar formar consórcios administrativos intermunicipais.

As Normas Operacionais do setor também tratam das responsabilidades do Município diante do Sistema Único de Saúde. Na NOB-SUS-1996 (Norma Operacional Básica do SUS), por exemplo, o item 4 – Sistema de Saúde Municipal - trata da necessidade de organização dos serviços de saúde no município de modo que o gestor municipal possa garantir à população o acesso aos serviços e a disponibilidade das ações e dos meios para o atendimento integral.

Na Constituição Federal de 88 a saúde é abordada no Título VII – Da Ordem Social, Capítulo II - Da Seguridade Social, em seção própria que vai do Art. 196 ao Art. 200. Logo no Art. 196, a saúde é colocada como direito de todos e dever do Estado, sendo garantida mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação. Já no Art. 198, têm-se como diretrizes de um sistema único, organizado em rede regionalizada e hierarquizada, a descentralização, com direção única em cada esfera de governo; o atendimento integral, com prioridade para as atividades preventivas, sem prejuízo dos serviços assistenciais; e a participação da comunidade.

Na Saúde, há uma lei específica que trata da participação social em suas políticas e ações. Trata-se da lei 8142/90, onde a participação se dará por meio da representação dos vários segmentos sociais em Conselhos e Conferências de Saúde.

É, provavelmente, mais válido falar de participação da sociedade no processo de planejamento e gestão urbano de forma mais generalizada, ou seja, abordando de maneira conjunta, os setores envolvidos no tema desta dissertação. Para tal, a seguir, algumas leis serão expostas para que se compreenda esta abrangência.

1.2.2.4 O processo participativo segundo a legislação

O processo de elaboração, implementação e execução do plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade (Brasil/R25, 2005⁹⁴). Segundo a Resolução nº 25 do ConCidades, a coordenação desse processo participativo deve ser compartilhada entre representantes do poder público e da sociedade civil. O artigo 8º define requisitos a serem atendidos quanto da realização das audiências públicas determinadas

pelo artigo 40, parágrafo 4º, inciso I do Estatuto da Cidade, entre eles: convocação por meio de edital, realização em locais e horários acessíveis à maioria da população, coordenação executada pelo poder público municipal, e registro dos cidadãos presentes através de listas de presença e atas. Segundo o artigo 10, a proposta do Plano Diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar (Brasil/R25, 2005⁹⁴).

Deve-se atentar também ao fato de que já no Capítulo IV – Da Gestão Democrática da Cidade, do Estatuto da Cidade, são oferecidos instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo.

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor (Brasil/R25, 2005⁹⁴). Nenhuma lei guarda para si a verdade absoluta dos fatos, assim, a lei do Plano Diretor também deve tratar das avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos a serem realizados no mesmo.

No Saneamento, em sua recente aprovada lei que estabelece as diretrizes nacionais, (Capítulo VIII, Art. 47) o controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, sejam eles estaduais, do Distrito Federal e municípios. Além disso, em seu parágrafo 2º deixa claro que, no caso da União, a participação a que se refere este capítulo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 2001.

O setor da Saúde possui uma lei que trata da participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS). É a Lei nº 8142 de dezembro de 1990, promulgada dois meses subsequentes ao da Lei 8080/90. Esta lei trata da criação do Conselho da Saúde e da Conferência de Saúde nas instâncias correspondentes.

O Conselho da Saúde, em caráter permanente e deliberativo, será órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço, profissionais de saúde e usuários, e atuará na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde. A Conferência de Saúde reunir-se-á a cada 4 anos e contará com a representação dos vários segmentos sociais, para avaliar a situação de saúde e propor as diretrizes para a formulação de sua política. A representação dos usuários nos Conselhos de Saúde e Conferências será paritária em relação ao conjunto dos demais segmentos.

Apenas estudar as Leis e Normas abordadas acima não é suficiente. Devemos incentivar seu cumprimento e utilização de seus instrumentos para que, de forma adequada às necessidades, possibilidades e limitações da população envolvida, possa promover a melhoria das condições de vida.

Para esta dissertação foram apresentadas normas, resoluções e leis referentes apenas ao setor de planejamento urbano, saúde e a nova lei sobre as Diretrizes Nacionais de Saneamento. Porém, para uma gestão consciente e democrática do espaço urbano, além do conhecimento profundo dos instrumentos legais dos diversos setores envolvidos, seria necessário buscar articulações entre estes setores e entre instituições que fazem parte destes setores. Uma ação complexa, porém promissora quando se fala de planejamento e gestão urbana. Para isso, a seguir, tais assuntos serão abordados a fim de que se compreenda um pouco mais sobre tais articulações.

1.3 TENDENCIAL: APLICABILIDADE DOS INSTRUMENTOS LEGISLATIVOS

Em Armila não há paredes, nem telhados, nem pavimentos: não há nada que faça com que se pareça com uma cidade, exceto os encanamentos de água, que sobem verticalmente nos lugares em que deveria haver casas e ramificam-se onde deveria haver andares: uma floresta de tubos que terminam em torneiras, chuveiros, sifões, registros. A céu aberto, alvejam lavabos ou banheiras ou outras peças de mármore, como trutas tardias que permanecem penduradas nos galhos. Dir-se-ia que os encanadores concluíram o seu trabalho e foram embora antes da chegada dos pedreiros; ou então as suas instalações, indestrutíveis, haviam resistido a uma catástrofe, terremoto ou corrosão de cupins.

“As cidades delgadas 3” p.49. (Calvino, 1990¹⁰¹).

Os encanamentos são como articulações políticas que, sem objetivos ou sincronia de ações, ou seja, sem planejamento adequado, não leva à construção de uma cidade.

1.3.1 Articulações da Gestão Urbana

As ações dos diferentes setores envolvidos, tanto nas Políticas de Planejamento Urbano quanto nas de Saneamento Ambiental, são geralmente promovidas de forma fragmentada no âmbito da estrutura administrativa governamental. Tal prática gera, na maioria das vezes, pulverização de recursos financeiros, materiais e humanos. Esta realidade é facilmente percebida na área de Saneamento Ambiental, podendo ser citado, por exemplo, as ações de operação e manutenção do sistema de drenagem de águas pluviais, que desenvolvidas por um órgão específico, são completamente desarticuladas daquelas da limpeza pública e esgotamento sanitário, fato que influencia a eficácia e eficiência deste sistema (Brasil/Opas, 2005⁷²).

A integração entre áreas de atuação pode ser considerada como um elemento horizontal de compatibilização de diversas ações, planos e projetos, que, além de tudo, reduz os custos dos serviços públicos (Brasil/Opas, 2005⁷²). Não se pode esquecer, entretanto, que deve ser criada uma forma contínua de identificar as superposições de ações e de funções, bem como mecanismos que permitam a coordenação harmônica das mesmas.

Apesar de se falar de setores que são, por sua natureza, geridos por órgãos públicos municipais, o Planejamento Urbano e o Saneamento são essenciais e vitais para a vida humana, em face da sua capacidade de promover a saúde pública e o controle ambiental. Portanto, é de muita importância o fato de serem estabelecidas articulações entre instituições públicas nos diferentes níveis e entre setores privados e comunitários.

A seguir poder-se-á compreender como estas articulações são necessárias no processo de gestão do território urbano, além de se obter uma breve visualização quantitativa de como as articulações entre instituições vêm ocorrendo no território nacional.

1.3.1.1 Articulações intersetoriais

Para se obter resultados quanto ao desenvolvimento econômico do Município, é importante que se busque a organização intersetorial, além de boa vontade política, para que se possa interagir práticas atualmente fragmentadas, elaboradas por setores governamentais distintos. É uma forma de organizar o território e sua produção de maneira a integrar as

políticas públicas e articulá-las às políticas urbanas em prol da sustentabilidade ambiental, social e econômica (Brasil/MCidades, 2004⁴).

O Saneamento, por exemplo, pela gama de atividades que envolve, apresenta inúmeras interfaces com outros setores, mas na sua essência é parte das ações de Saúde. A sua subordinação administrativa varia de país para país e mesmo no Brasil, de estado para estado. Pode estar ligado à área da Saúde, Interior, Viação e Obras, Municipalidades, Planejamento, Segurança e Meio Ambiente. Os setores com o quais o saneamento se relaciona são: saúde, transporte, agricultura, planejamento territorial e urbanização, exploração de energia elétrica e controle da poluição ambiental (Cynamon, *apud* Costa, 1994³²).

Grandes passos têm sido dado com a realização das Conferências Nacionais das Cidades ao se discutir temas que integrem saneamento, transporte, mobilidade urbana e habitação. O Governo Federal se compromete a inspirar-se nas resoluções da Conferência para traçar sua política para o saneamento ambiental, trabalhando junto ao Conselho Nacional das Cidades, que é integrado pela ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento).

No planejamento do espaço urbano como um todo, a necessidade de articulações entre os tantos setores envolvidos torna-se uma atividade mais complexa, porém de necessidade incontestável. Nessa perspectiva, diagnosticar e planejar o urbano através de utilização de metodologia que promova a participação dos diferentes setores que interagem nesse espaço, territorial ou social, permite a análise da situação como um todo. Um desafio importante será o de ampliar a capacidade de comunicação dos participantes deste processo intersetorial, seja ao apresentar dados, seja ao expor experiências ou propor estratégias de ação. Projetos coletivos tendem a ser mais completos e próximos da realidade, ou seja, mais facilmente colocados em prática, intervindo positivamente nas condições de vida e saúde da população.

1.3.1.2 Articulações interinstitucionais

Desde a implementação da Constituição Federal de 1988, as administrações municipais se tornaram responsáveis por demandas que antes eram de competência dos estados e/ou da União. Na busca de soluções para enfrentar os novos desafios, os administradores municipais formaram alianças com outros atores para viabilizar projetos que,

por serem de maior porte ou de abrangência necessariamente regionais, exigem soluções de parceria.

Na Saúde, as CIS (Comissões Interinstitucionais de Saúde) foram os primeiros esforços na tentativa de coordenação e articulação interinstitucional do setor. Estas Comissões encontraram dificuldades de ordem política, fruto da desconfiança mútua entre os diferentes níveis de governo e as suas permanentes disputas de poder, além do que se depararam com resistências internas na própria previdência e por parte dos Estados, contribuindo para que a implementação desse instrumento de gestão do sistema de saúde ocorresse de forma inconstante nos diferentes Estados do País (Lima, 1999⁹⁵).

As CIS se constituíram em fóruns onde um novo tipo de relacionamento político ocorria, abrindo espaço para o diálogo que possibilitava a instituição de decisões colegiadas, de forma que estados e municípios, enquanto atores, pudessem influenciar nas políticas estaduais e nacionais de saúde (Lima, 1999⁹⁵). Vale ressaltar que, as Comissões Interinstitucionais de Saúde, nos diferentes níveis de gestão, incorporavam também representações da sociedade civil.

O IBGE, por meio da publicação sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros (Gestão Pública do ano de 2005), pesquisou as articulações interinstitucionais pactuadas entre os entes federativos - União, estados, Distrito Federal e municípios - e também entre estes e a iniciativa privada, realizadas pelos administradores municipais nas áreas de: Educação, Saúde, Assistência e Desenvolvimento Social, Direito da Criança e Adolescente, Emprego e/ou Trabalho, Turismo, Cultura, Habitação, Meio Ambiente, Transporte, Desenvolvimento Urbano, Saneamento e/ou Manejo de Resíduos Sólidos. As formas de associação pesquisadas foram: consórcios públicos intermunicipais, com os estados e com a União; convênios de parceria com o setor privado; e apoio do setor privado ou de comunidades.

Dentre as formas de associação pesquisadas, merece destaque especial os consórcios públicos. Apesar de bastante utilizados, antes de 2005 eles necessitavam de uma base legal sólida. Em 6 de abril de 2005, por meio da Lei nº 11.107, criou-se a estrutura legal para a efetivação de consórcios públicos e convênios. Ela foi elaborada para atender à norma constitucional do Art. 241, da Constituição Federal, contida na Emenda Constitucional nº 29, de 4 de Junho de 1998, onde está prevista a realização de consórcios e convênios de cooperação entre os entes federativos. Para disciplinar a matéria em foco, foi necessária a

criação do instituto jurídico “associações públicas” introduzido no Art. 41, Inciso IV, da Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil. A partir deste arcabouço legal, os consórcios e convênios passaram a ter sustentação legal e normas disciplinadoras para a sua criação. A Lei nº 11.107, acima citada, em seu Art. 1º, § 1º, estabelece que: “O consórcio público constituirá associação pública ou pessoa jurídica de direito privado“. Ainda no Art. 1º § 2º, determina: ”A União somente participará de consórcios públicos em que também façam parte todos os estados em cujos territórios estejam situados os Municípios consorciados”.

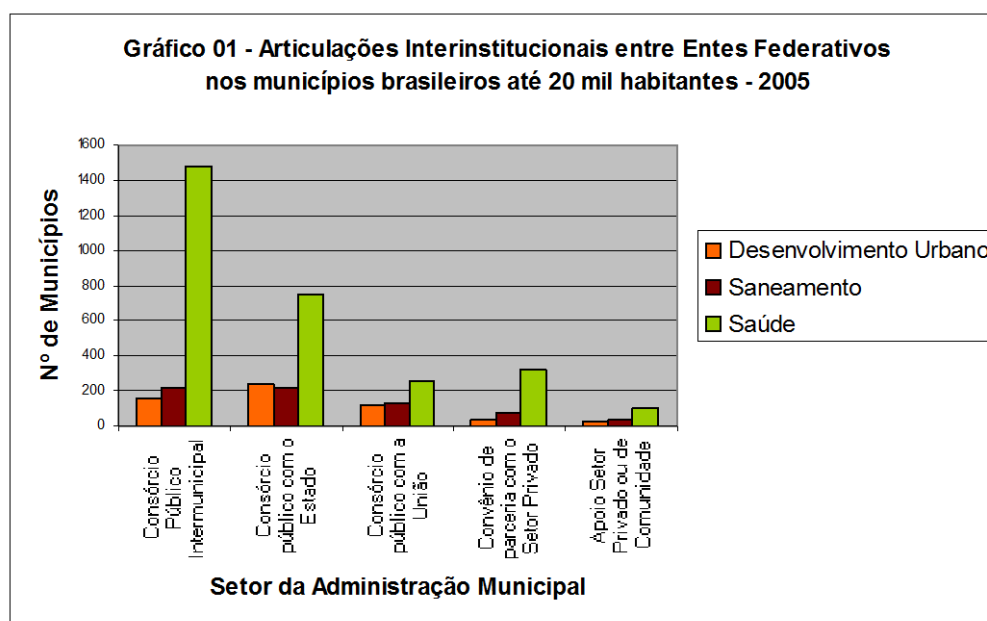
Para que se tenha uma noção quantitativa das articulações interinstitucionais entre entes federativos nos municípios brasileiros, alguns gráficos foram elaborados mediante os dados detectados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005. Serão apresentados apenas os dados referentes aos setores do desenvolvimento urbano, saúde, saneamento, ou seja, apenas os setores envolvidos nesta dissertação. Far-se-á esta análise para municípios maiores e menores de 20 mil habitantes separadamente, considerando que os acima deste índice populacional deveriam ter seu Plano Diretor Municipal elaborado ou revisado até outubro de 2006.

As informações completas encontram-se nas tabelas de resultados (ver anexo 01), apresentadas por classes de tamanho da população, Unidades da Federação e por Grandes Regiões. Segundo o IBGE, foram mostradas, nos municípios, as maiores performances das áreas pesquisadas em cada articulação.

Nos gráficos 01 e 02, vê-se que o setor Saúde é o que mais utiliza as parcerias analisadas. O Consórcio Público Intermunicipal é amplamente utilizado por este setor, principalmente quando se trata de municípios até 20 mil habitantes (gráfico 01). Na verdade, no setor Saúde, quanto menor o número de habitantes do município maior a necessidade e, conseqüentemente, a probabilidade de articulação intermunicipal. Os municípios de maior concentração populacional são mais articulados com Estado, União, Setor Privado e Comunidades (gráfico 02).

No Desenvolvimento Urbano, independente do número de habitantes, os municípios brasileiros mantêm maior número de articulações com seus Estados. Já no setor Saneamento, entre os municípios até 20 mil habitantes, as parcerias entre municípios ou com seu Estado

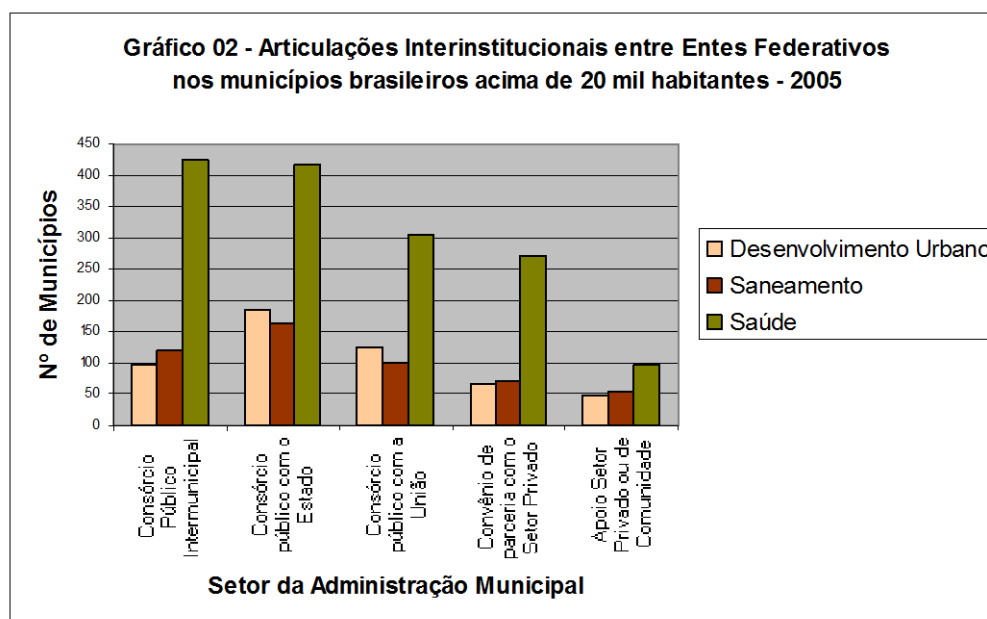
estão equilibradas (gráfico 01), enquanto nos municípios mais populosos, os Consórcios públicos com os Estados prevalecem sobre todas as outras articulações (gráfico 02).



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Vale lembrar que estamos trabalhando com dados do IBGE do ano de 2005, onde constam 3.970 municípios de até 20 mil habitantes e 1594 acima de 20 mil habitantes, de um total de 5564 municípios brasileiros.

Pelos dados exibidos, nota-se uma certa predominância da utilização destas parcerias na área da Saúde. A organização interinstitucional neste setor visa à integralidade da assistência médica. Que se dá pela necessidade de atendimento especializado e imediato do paciente, demandando, inclusive, proximidade geográfica.



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

A menor utilização destes expedientes nas outras áreas estudadas não significa pouca importância, e sim necessidade de novas articulações. Porém, suas demandas, muitas vezes tornam-se visíveis somente durante processo de planejamento participativo de elaboração dos Planos Diretores e Planos Municipais de Saneamento.

Como será visto a seguir, muitos municípios brasileiros, inclusive que estão na faixa da obrigatoriedade, ainda não começaram seu processo de elaboração de Planos Diretores Municipais. Não é um ato simples nem tampouco breve. A complexidade começa na fase do diagnóstico, que, se consistente, embasa as propostas de intervenção, as articulações fundamentais à gestão e os planos de ação. Portanto, da formação do reconhecimento local ao início da aplicação do plano, são necessários alguns bons anos de dedicação. Isto sem considerar suas revisões para correções de rumo.

1.3.2 Os instrumentos do Estatuto da Cidade e sua utilização pelos municípios brasileiros

O Plano Diretor Municipal foi instituído pelo Estatuto da Cidade como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros. Assim, ele organiza e articula os demais instrumentos de política urbana oferecidos pelo Estatuto,

além de permitir que estes estabeleçam metas e programas que tenham como objetivo principal o cumprimento da função social da cidade.

Como já visto, de acordo com o Art. 41 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é obrigatório para cidades:

- I. Com mais de 20 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. Inseridas em áreas de especial interesse turístico; e
- V. Inseridas em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbitos regional e nacional.

O IBGE, por meio da Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005, (ver tabela 25, em anexo) contabilizou cada item dos mencionados acima, com exceção do III, pois depende de legislação municipal exclusiva. Porém, como os itens IV e V dependem de definição dos Ministérios diretamente envolvidos, optou-se por considerar, como elaboração obrigatória do Plano Diretor, somente os municípios pertencentes aos itens I e II.

Os resultados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais mostraram que de um total de 5.564, apenas 805 municípios possuem Plano Diretor, o que corresponde a cerca de 14,5% de todos os municípios brasileiros. A distribuição dos municípios que possuem Plano Diretor pode ser vista no Cartograma 1 onde são mostrados também os municípios que não têm Planos Diretores, mas segundo os critérios acima definidos deveriam ter.

Cartograma 1 - Municípios que possuem e que deveriam possuir Plano Diretor - Brasil - 2005



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais; IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia.
Nota: Não foram representados os quatro municípios instalados em 2005.

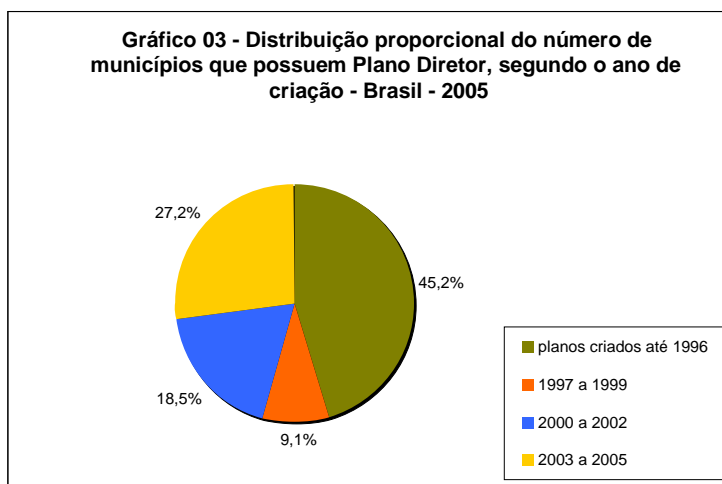
Dos 1.963 municípios que se enquadram nestes critérios, 1.402 ou 71,4% não têm Planos Diretores e deveriam elaborá-los até outubro de 2006. No critério unicamente de população acima de 20 mil habitantes, 874 municípios ou 70,3% do seu universo deveriam ter seus Planos Diretores elaborados. Essa proporção é ainda maior quando consideramos apenas o critério de aglomeração urbana, onde 333 dos municípios (90,2%) não têm Plano Diretor e deveriam elaborá-los até a data limite.

Observa-se, em primeiro lugar, que o número de municípios que possuem Plano Diretor concentra-se preferencialmente nas Regiões Sul e Sudeste do País, responsáveis por 68,2% do total. Os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul destacam-se dos demais ao responderem por 16,3% e 15,3% do total de municípios com Plano Diretor no País. Esses municípios tendem a se concentrar próximos à capital, o mesmo sendo observado para as demais Unidades da Federação.

Já os municípios que deveriam ter seus Planos Diretores elaborados até outubro de 2006, estão fortemente concentrados na Região Nordeste do País, que responde por cerca de 36,0% do total. Destaque deve ser dado aos Estados de Sergipe, Alagoas e Paraíba, que apresentam um elevado número de municípios nestas condições. Uma característica importante dos municípios desta região é que estão concentrados na faixa litorânea, o mesmo sendo observado para o caso daqueles que possuem Plano Diretor, pois são os municípios de maior contingente populacional.

Quanto à revisão ou processo de elaboração, os números nos remetem a uma visão otimista, pois mostra que os municípios vêm se preocupando em se enquadrar na legislação urbanística proposta pelo Estatuto da Cidade. Ainda segundo os dados da Pesquisa IBGE de 2005, 1.988 municípios estão elaborando seus Planos Diretores, porém, 1.025 (cerca de 70,0%) desses municípios fazem parte do grupo da obrigatoriedade. No total, em 2005, existiam 2.555 municípios que estavam elaborando ou revisando seus Planos Diretores.

Também é otimista o fato de que a cada três anos, considerando de 1997 a 2005, aumentou consideravelmente o número de Planos Diretores elaborados (Gráfico 03). Como dos 805 municípios que possuem Plano, 45,2% foram criados até 1996, eles necessitam ser revisados, pois, como diz o Art.



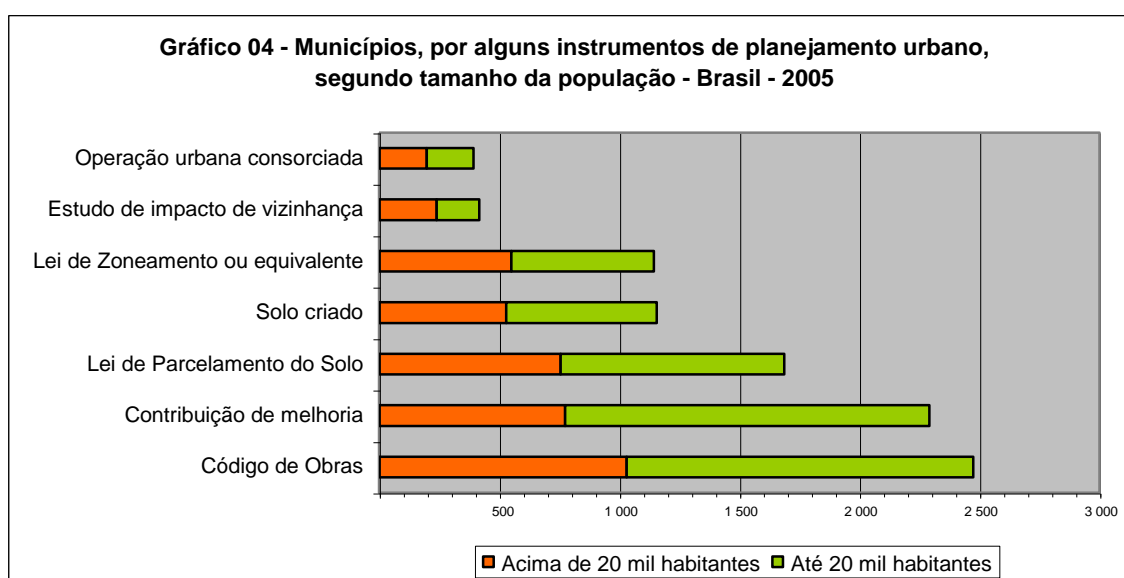
Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

40 § 3º do Estatuto da Cidade: “A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos”. Porém, segundo o IBGE, em 2005, 72,0% dos municípios com Planos Diretores com mais de dez anos estão em processo de revisão. Tais números indicam uma tendência de convergência com os parâmetros legais. Nesta direção, constata-se um aumento progressivo na proporção de municípios com Planos Diretores atualizados, o que mostra que estes estão mais sensíveis aos padrões urbanísticos definidos pelo Estatuto da Cidade.

O Estatuto da Cidade oferece ainda uma série de outros instrumentos que, articulados pelo Plano Diretor, visam a regular o uso e ocupação do solo urbano com fins de inclusão

social, econômica e política das camadas marginalizadas da sociedade. Segundo a Pesquisa de Informações Básicas Municipais, estes instrumentos contemplados pelo Estatuto da Cidade situam-se em três campos. O primeiro é formado por instrumentos que são voltados menos para normalizar e mais para induzir as formas de uso e ocupação do solo urbano. No segundo campo, estão aqueles instrumentos que tratam da regularização fundiária das áreas urbanas voltadas para populações de baixa renda. Por fim o terceiro campo contempla os instrumentos de democratização da gestão urbana que estimulam a adoção de formas de participação direta do cidadão nos processos decisórios.

A participação social merece atenção especial e, portanto, será tratada mais adiante nesta dissertação. Veremos, a seguir, alguns dos instrumentos mais utilizados pelos Municípios brasileiros na política urbana.



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

O Gráfico 04, feito a partir dos dados coletados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais do ano de 2005, (vide tabela 17 em anexo) nos mostra que nenhum dos referidos instrumentos está presente em mais da metade dos municípios brasileiros. Lembrando que de um total de 5.564 municípios brasileiros, o instrumento mais utilizado é o Código de Obras, presente em 2.475 municípios, ou seja, 44,5% do total. Vale lembrar que, apesar de não estar na lista do Estatuto da Cidade como um dos Instrumentos da Política Urbana, o Código de Obras é o instrumento que permite a administração pública municipal exercer o controle e a fiscalização do espaço edificado, suas condições de salubridade e seu entorno.

Ao pensar também no tamanho da população, dos 1.594 municípios acima de 20 mil habitantes, ou seja, dentre aqueles que possuem a obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor Municipal, apenas 1.031 possuem Código de Obras, o instrumento mais básico e também o mais conhecido da Política Urbana.

A Contribuição de Melhoria, presente em 2.292 municípios (41,2%), é um instrumento tributário e financeiro e apresenta características semelhantes aos impostos e às taxas, mas só pode ser cobrada em decorrência da realização de obras públicas.

No outro extremo, encontram-se as Operações Urbanas Consorciadas, instrumento jurídico, e que compreende um conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo poder público municipal, com participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. Este instrumento está presente em apenas 393 municípios, o que equivale a 7,1% do total (IBGE, 2006⁹⁶).

Tais fatos remetem à interpretação de que o processo de consolidação do planejamento urbano nos moldes previstos pelo Estatuto da Cidade é ainda bastante incipiente. Embora alguns desses instrumentos já existissem antes da promulgação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, foi somente após sua institucionalização que os municípios passaram a contar com uma série de incentivos para sua implementação (cursos de capacitação, linhas de financiamento, publicações especializadas, etc).

Os dados apresentados têm por objetivo verificar como os municípios brasileiros vêm implementando alguns dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade. Estas informações fornecem subsídios importantes para uma avaliação quantitativa da implementação de novos instrumentos de gestão nos municípios brasileiros. Porém, o objetivo imediato é dar uma breve noção da atual situação dos municípios brasileiros quanto ao conhecimento e possível aplicação dos instrumentos legais de gestão.

1.3.3 Participação e controle social

Ao se discutir as perspectivas de participação da sociedade nas políticas públicas, deve-se inicialmente, esclarecer o significado das expressões “participação popular” e

“controle social”. Adotaremos como participação popular o conceito defendido por Valla (1993⁹⁷): “participação política das entidades representativas da sociedade civil em órgãos, agências ou serviços do Estado, responsáveis pelas políticas públicas na área social”.

A participação popular está ligada à idéia de controle social e deve se dar na formulação das políticas e no planejamento, gestão e administração dos serviços, além do controle das verbas públicas. Valla (1993⁹⁷) afirma ainda que a proposta de controle social prevista nas Leis 8.080/90 e 8.142/90 de criação do SUS “implica o reconhecimento de que o Estado – ao planejar numa sociedade marcada pela desigualdade e pelos conflitos sociais dela oriundos, bem como pela assimetria das relações de poder entre grupos e classes sociais – ele próprio é a condensação material das relações de forças sociais”.

Assume-se aqui, portanto, um conceito mais amplo que o associativismo, comunitarismo ou o mutirão. Estas formas de participação estão normalmente relacionadas à participação de populações carentes em programas de melhorias de baixo custo, que penalizam essa população duplamente, com o dinheiro necessário às obras e com a força de sua mão-de-obra, além dos impostos já pagos (Valla, 1993⁹⁷).

Souza (2006⁹⁸), em seu livro *Mudar a Cidade*, levanta a pergunta “por que é importante participar?” E expõe dois argumentos a favor da participação. O primeiro fala que a coletividade pode, livre e soberanamente, tomar uma decisão injusta ou equivocada, não sendo garantia de acertos. Porém, uma ampla participação pode contribuir para minimizar algumas fontes de distorção. Quando especialistas decidem em nome da maioria, além de não haver chance de monitorar ou controlar adequadamente essa decisão, a probabilidade de corrupção ou de erros de avaliação de necessidade (por usarem seus próprios valores ou critérios, sem utilizar a opinião da maioria) é muito maior. E, onde há corrupção e erros de avaliação, há desperdício de tempo, recursos e comprometimento da credibilidade da instituição.

Outro argumento é o de que, ao participar de uma decisão, um cidadão se sente muito mais responsável pelo seu resultado. Para o bem, caso a decisão se mostre acertada, e, para o mal, caso a decisão se revele equivocada. Isso não é relevante apenas sob o fato do amadurecimento político da população, e sim ao fato de que a população irá cuidar e fiscalizar mais, à medida que se sinta mais responsável pelas decisões de seu município.

A participação, portanto, proporciona ou pode proporcionar melhores chances de um exercício mais pleno de cidadania, que equivale a uma maior e melhor integração na sociedade. Segundo Souza (2006⁹⁸), “participar [...] é a alma de um planejamento e de uma gestão que queriam se credenciar para reivindicar seriamente o adjetivo *democrático(a)*.”

1.3.3.1 Na Gestão Democrática da Cidade

O processo de redemocratização, vivenciado no Brasil a partir do final da década de 70 e início dos anos 80, evidenciou novos paradigmas quanto à exigência de um padrão de gestão pública de base democrática em oposição ao tradicional modelo implantado historicamente e aprimorado no regime militar de traço centralizador e impositivo como foi a reforma Passos, no Rio de Janeiro (1902-1906). Segundo Moura (1993⁹⁹):

“[...] a construção de um novo ideário democrático de gestão pública, de nova qualidade, foi sendo gestado ao longo dos anos 80 fundamentalmente com base na ação de diferentes atores sociais e políticos inseridos na luta democrática e popular que contestaram o modelo clientelista vigente até então.”

Na visão de Correia (2003¹⁰⁰), ainda predomina no Brasil uma forte cultura política, clientelista e fisiológica, sustentada numa máquina administrativa burocrática e corporativa, particularmente nos pequenos municípios. A institucionalidade tende a incorporar valores que fundamentam técnicas excessivamente formalistas, auto-suficientes, onde o saber não é compartilhado com a população.

O Estatuto da Cidade, em 2001, trouxe novos mecanismos de participação da sociedade, criando obrigações e até encaminhando a possibilidade de penalidades aos prefeitos que não produzirem seus planos diretores dentro de um processo de gestão democrática. Correia (2003¹⁰⁰) sugere que, em caso de alguma diretriz ou princípio do Estatuto for contrariado pelo Poder Público, a população pode, por meio do Ministério Público, mover ação civil pública, ação popular ou mandato de segurança coletivo.

O Estatuto prevê que alguns canais de participação institucionalizados podem se constituir como espaços de debate técnico e político, viabilizando a descentralização do processo decisório na gestão urbana. Os conselhos de desenvolvimento urbano, por exemplo,

podem ser constituídos de representantes de governo e da população a fim de formular e acompanhar ações da política de desenvolvimento no município, no estado e no país. Já as conferências, debates e audiências públicas podem mobilizar os diversos segmentos como associações, sindicatos, universidades e movimentos populares para analisar projetos urbanísticos de impacto sócio-ambiental a fim de discutir, avaliar e formular instrumentos de gestão urbana.

A Resolução 25 do Conselho das Cidades trata da participação popular sobre o processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor; a garantia da diversidade na participação desse processo; as audiências públicas; sua divulgação; articulação e integração com o processo participativo de elaboração do orçamento e sua aprovação. As experiências têm demonstrado que não é razoável fomentar a participação de um só componente social, mesmo que esse seja expressivo. É importante garantir a participação ampla, contemplando agentes públicos, sociedade civil organizada e a população em geral (Brasil/MCidades, 2006¹).

Vê-se que o cenário atual desafia o poder local, exigindo uma ampla reestruturação quanto às alternativas de organização do Estado. São principalmente os municípios, pelo contato direto que estabelecem com a população, que estão desafiados a enfrentar mudanças qualitativas nos métodos de gestão pública (Correia, 2003¹⁰⁰).

Tanto na elaboração do Plano Diretor, quanto do PMS a participação da comunidade tem o potencial de torná-la agente efetivo da manutenção das diretrizes previstas. Entretanto, onde o agente gestor municipal não participa efetivamente, tanto da discussão, quanto da elaboração de diversas tarefas, a falta de execução das diretrizes propostas ocasiona descrédito para o processo de planejamento. Além disso, revisar periodicamente o Plano é tarefa que depende de uma agenda permanente de discussão sobre a salubridade ambiental local, o que muitas vezes tem prioridade baixa e acaba sendo preterido pelo gestor local.

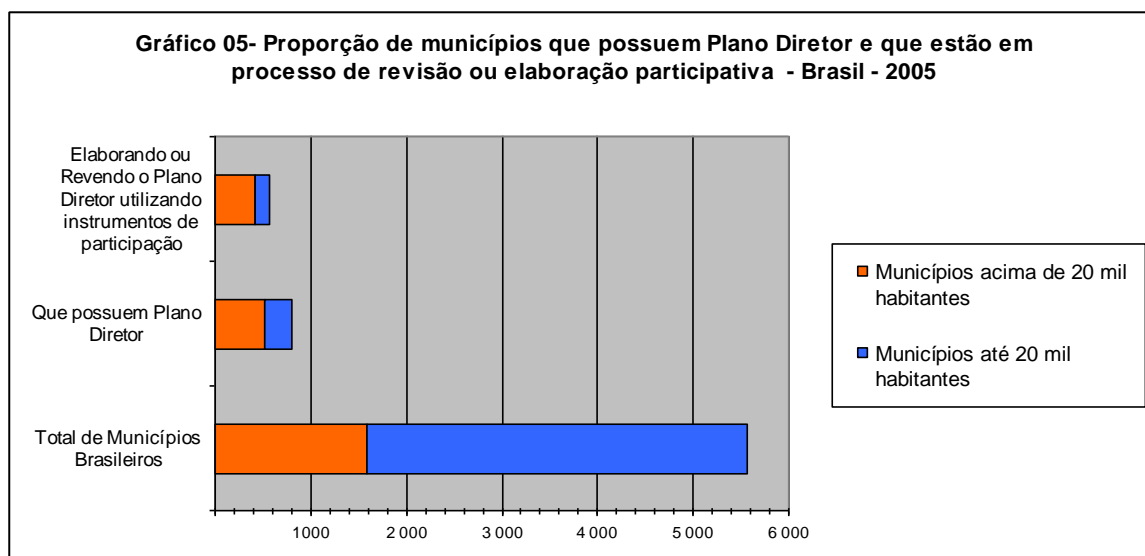
Segundo a iniciativa do Ministério das Cidades na construção do Guia para elaboração de Planos Diretores Participativos (Brasil/MCidades, 2006¹), todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e se concretizasse na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios. Garantir

que os diferentes segmentos da sociedade participem das atividades de planejar e gerir a políticas urbanas e territoriais é um grande desafio.

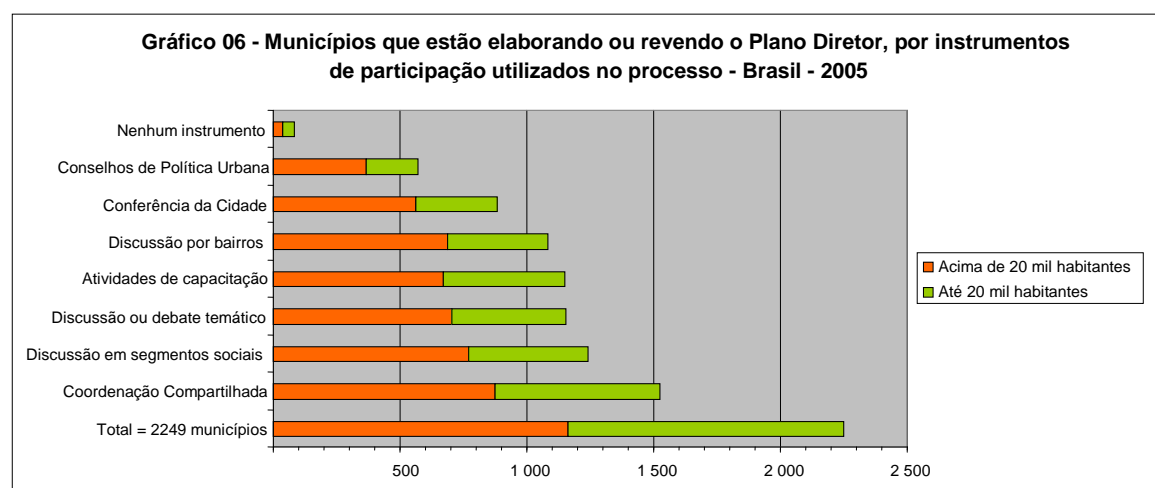
Além disso, é necessário tomar consciência de que as técnicas de participação melhoram sem dúvida o conhecimento dos problemas urbanos e promovem o envolvimento da sociedade no diagnóstico e no desenvolvimento do PMS, mas requerem a existência de um “filtro crítico” que deve ser fornecido por profissionais com formação técnico-científica. Sem a contribuição desses profissionais, a participação da comunidade pode se diluir em contradições sem obter nenhum resultado. Por isso, a valorização da participação da sociedade não diminui a responsabilidade dos técnicos, pelo contrário, torna a sua tarefa ainda mais complexa (Brasil/MCidades, 2006 ¹).

O IBGE divulgou, através da publicação “Perfil dos Municípios Brasileiros”, alguns dados da Gestão Pública Municipal do ano de 2005. Com isso, ao elaborar o gráfico 05, viu-se que, dos 1594 municípios que possuem população acima de 20 mil habitantes, 1161 estão elaborando ou revisando seus Planos Diretores utilizando algum instrumento de participação.

Através do gráfico 06 é possível observar a proporção de utilização dos instrumentos de participação social pelos municípios em processo de revisão ou elaboração de seus Planos Diretores. Dentre os instrumentos de participação utilizados, o mais presente é a Coordenação Compartilhada, com efetiva participação entre poder público e sociedade. Em seguida, estão presentes as Discussões em Segmentos Sociais Específicos e as Discussões ou debates Temáticos. Os instrumentos de participação social menos utilizados são os Conselhos de Política Urbana e da Cidade e as Conferências ou Congressos da Cidade.



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

O gráfico 06 mostra também que alguns municípios brasileiros estão elaborando ou revendo seu Plano Diretor sem participação alguma da sociedade. Apesar de ser um número pequeno, mostra que ainda há municípios que não estão de acordo com o Estatuto da Cidade, que torna obrigatória a participação popular na elaboração do Plano Diretor. Democratizar decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor.

1.3.3.2 Nas Políticas de Saneamento

Inicialmente é necessário contextualizar historicamente a participação popular em saneamento ambiental no Brasil. Na verdade, depois do processo de abertura democrática na década de 80, poucas experiências no campo do saneamento podem caracterizar-se pela participação popular. (Costa, 1998 ⁷⁰)

O Brasil teve duas experiências, que não podem ser consideradas como participação, mas que devem ser mencionadas. Costa (1998 ⁷⁰) nos conta que a primeira foi o Plano de Valorização do Setor (PVS), que congregou desde as entidades dos profissionais, passando pelos prestadores de serviços, até as empresas de consultorias, empreiteiras e fabricantes de equipamentos do setor. Não contou, no entanto, com a participação de usuários e dos demais movimentos sociais. Durou de fins da década de 80 até o início dos anos 90 e influenciou a elaboração do Projeto de Lei 199. A outra experiência foi o Comitê de Saneamento, vinculado à ex-Secretaria Nacional de Saneamento, de caráter consultivo, congregando a ABES (Associação Brasileira de Engenharia Sanitária), ASSEMAE (Associação Nacional dos Serviços Municipais de Saneamento) e a AESBE (Associação de Empresas de Saneamento Básico Estaduais) que não teve importância significativa.

Na década de 90, a criação dos conselhos estaduais de habitação e saneamento serviu como instrumento de descentralização e de participação de setores sociais. A representação destes conselhos era composta de 1/3 de membros dos governos estaduais, 1/3 de representantes dos municípios e 1/3 de representação da sociedade civil. Tinham como objetivo a avaliação das demandas por projetos que eram dirigidos à CEF (Caixa Econômica Federal), não participando, até então, das definições de políticas. Para Costa (1998 ⁷⁰), a principal atribuição desses conselhos, na verdade, era diminuir a burocracia imposta pela Caixa, mas, sem dúvida, a descentralização da alocação dos recursos foi um avanço.

No processo de construção de uma proposta de participação e controle social, um elemento relevante é a análise dos atores que compõem o setor. Historicamente, as entidades do setor estiveram ausentes de todos os movimentos sociais significativos, ao contrário de outras áreas, como, por exemplo, a saúde.

Além disso, os demais movimentos sociais, que atuavam no campo da reforma urbana e da luta por moradia, por muitas vezes não tiveram, em sua agenda, a questão do

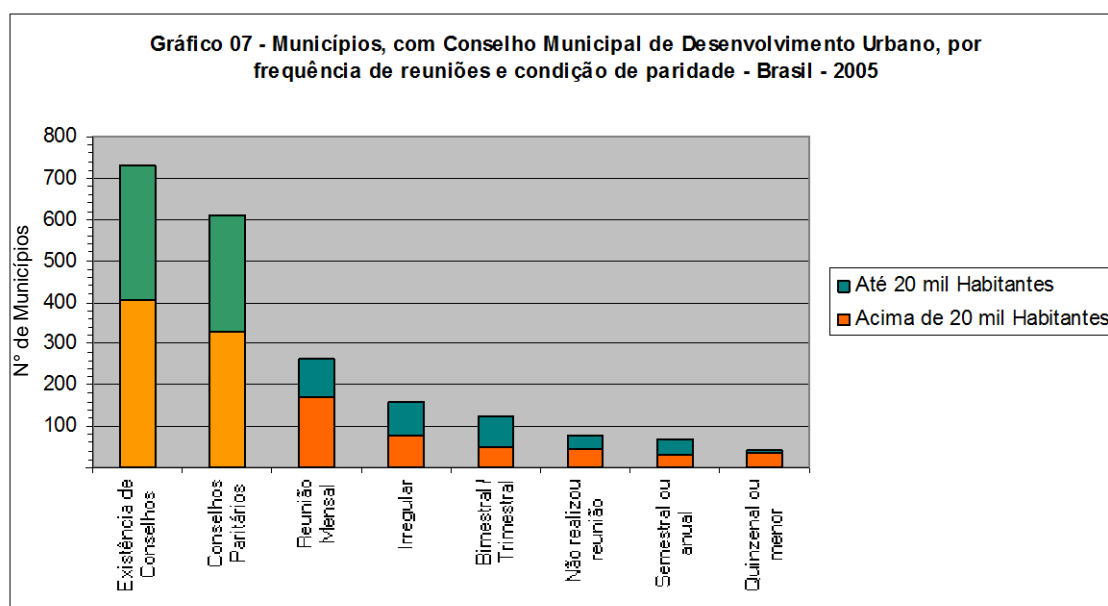
saneamento. Sempre houve nítidas dificuldades na interlocução, pois as políticas não eram formuladas de forma conjunta entre estes setores. Com a obrigatoriedade do plano diretor e, conseqüentemente, dos planos setoriais, a tendência atual é de mudança na forma de gestão das cidades.

O processo de planejamento orientado para a sustentabilidade, segundo a Agenda 21, requer um grau elevado de participação da sociedade, o qual se aplica também ao planejamento do sistema de saneamento. Segundo o Guia para Elaboração de Planos Municipais de Saneamento (Brasil/MCidades, 2006¹), a tarefa de desenvolver um PMS deve ter como objetivo o cenário de longo prazo e a necessidade de reavaliação permanente deste Plano com seu redirecionamento. Vale lembrar que a visão em longo prazo extrapola o período de uma administração, tornando mais importante ainda o processo de participação e controle social na elaboração e empoderamento das diretrizes de planejamento e gestão.

Pode-se citar como experiência importante, porém que precisa ser mais bem conhecida pelos diversos segmentos envolvidos com o saneamento ambiental, é a trajetória e o mecanismo de controle social do Sistema Único de Saúde. De acordo com Costa (1998⁷⁰), o SUS possui Conselhos Municipais de Saúde funcionando razoavelmente bem, assim como os Conselhos Estaduais e o Conselho Nacional de Saúde. É a política social no Brasil que mais avançou do ponto de vista de normalização, participação e controle social. Naturalmente, isso ainda não foi suficiente para reverter o quadro de saúde no país. Mas a avaliação é que, na maioria dos municípios que já estão na forma de gestão plena, o SUS tem funcionado. Ainda segundo Costa (1998⁷⁰), o Movimento de Reforma Sanitária, como ficou conhecida a luta pelo SUS, tinha características que contribuíram marcadamente para sua viabilização, ao contrário do que o saneamento dispõe. Um setor acadêmico forte na formulação dessas instâncias com o movimento popular. É uma experiência que deve ser aproveitada.

A discussão de políticas de saneamento tem se dado, após sua criação, através dos Conselhos Municipais de Saúde, de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Com a implantação do orçamento participativo, também as políticas de saneamento têm contado muito mais com a participação popular.

Como os Conselhos atuam no sentido de viabilizar de forma participativa e democrática a implementação e gestão dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, será analisado, no gráfico a seguir, alguns dados coletados e fornecidos pelo IBGE sobre a condição de paridade e frequência das reuniões realizadas pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano.



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Segundo dados do IBGE gerados através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2005, existem 731 Conselhos Municipais de Política Urbana, Desenvolvimento Urbano ou similar no Brasil, sendo que 405 são de municípios acima de 20 mil habitantes. Do total, cerca de 83,3% são paritários em sua composição, o que significa que os conselhos apresentam significativa participação da sociedade civil no processo de gestão das políticas urbanas municipais.

Quanto à regularidade de suas reuniões, percebe-se que é mais comumente utilizada reunião mensal pelos Conselhos Municipais, porém 21,6% apresentam frequência irregular. E possuem os municípios que, até 2005 não haviam realizado reuniões.

Na análise por classes de tamanho da população, a Tabela 1 mostra um aumento progressivo na proporção de Conselhos na medida em que aumenta a população dos municípios. Este comportamento indica que, por obrigatoriedade ou não, os municípios mais populosos buscam a construção de espaços democráticos e de participação da sociedade civil

com o objetivo de elaborarem e implementarem suas políticas urbanas. Nos pequenos municípios prevalece uma baixa proporção de Conselhos. É importante frisar que embora 77,1% dos municípios com mais de 500 mil habitantes possuam Conselhos, 22,9% ou oito municípios, pertencentes a esta faixa de população, não fazem uso deste instrumento, o que significa dizer que, ao menos até o ano de 2005, a gestão de política urbana desses grandes municípios não passava por discussões em espaços democráticos e com participação da sociedade civil.

Tabela 1 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2005

Classes de tamanho da população dos municípios	Municípios		
	Total	Com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar	
		Total	Percentual (%)
Brasil	5 564	731	13,1
Até 5 000	1 362	91	6,7
De 5 001 a 10 000	1 310	103	7,9
De 10 001 a 20 000	1 298	132	10,2
De 20 001 a 50 000	1 026	183	17,8
De 50 001 a 100 000	313	99	31,6
De 100 001 a 500 000	220	96	43,6
Mais de 500 000	35	27	77,1

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

Além do incentivo à utilização dos instrumentos de participação e de real atividade e efetividade dos Conselhos Municipais, há que se definir estratégias para dar capacidade de formulação política aos movimentos sociais na perspectiva do controle social, seja ele no âmbito do saneamento ou do planejamento urbano.

CAPÍTULO 2 - DISCUSSÕES/REFLEXÕES

Em Anastácia se goza tudo o que se goza em outros lugares, não resta nada além de residir nesse desejo de se satisfazer. Cidade enganosa, tem um poder, que às vezes parece ser maligno e outras vezes benigno: de você achar que está se divertindo em Anastácia quando não passa de seu escravo.

“As cidades e o desejo 2” p. 16. (Calvino, 1990¹⁰¹).

A percepção pela sociedade de sua própria cidade nem sempre é o que foi dito num primeiro momento.

2.1 A influência da teoria na prática de elaboração dos Planos

Ao se expor, no corpo desse trabalho, as bases doutrinárias dos antigos Planos Diretores, foi visto que, durante décadas, os planos foram sendo desenvolvidos e aprimorados pelos técnicos para que se tornasse, gradativamente, um forte e eficaz instrumento que pudesse dispor o Estado a fim de planejar, organizar, intervir e controlar o espaço urbano. Prometendo, por meio do mesmo, uma melhor qualidade de vida para a população via reordenação e reorganização do crescente caos e desordem que denunciava existir neste espaço. No entanto, diante das análises críticas feitas por Rolnik (1990⁴¹), Ribeiro (1990³⁹), Coelho (1990⁴²) e Nygaard (2005⁴⁸) a respeito das bases ideológicas e da geração destes planos, viu-se que: Primeiro, não só as promessas fracassaram, como não conseguiram impedir que piorassem as condições de vida nas cidades; Segundo, além de que os pressupostos e as técnicas dentro das quais estes Planos Diretores eram concebidos e elaborados, foram no mínimo insuficientes e inadequados.

Conforme afirmou Nygaard (2005⁴⁸), por um longo período da história do planejamento urbano, o técnico planejador manteve sua visão aprisionada por bases ideológicas na elaboração de Planos Diretores. Por isso, vale a pena levantar algumas reflexões sobre a importância de se conhecer as ideologias que basearam tantos planos e os tornaram inconsistentes e sem muita utilidade diante da realidade local.

Santos (1988⁴⁶) afirmou que o planejamento urbano foi falho quando se pretendeu substituir, com toda prepotência, as sínteses urbanas preexistentes por ordens perfeitas. Rezende (1982³⁴) destacou que os Planos Diretores buscavam a cidade ideal por meio de desenhos que criariam padrões de relações sociais, ignorando os conflitos urbanos presentes e futuros. Porém não cabe, neste capítulo, apresentar novamente quais foram estas ideologias e sim colocar a importância de conhecê-las para que esta metodologia seja eliminada do processo de elaboração das diretrizes que guiarão o desenvolvimento urbano de um município.

Cada município possui vocações, crenças, costumes e detalhes peculiares à sua população, ao seu ambiente construído ou natural, ao seu sistema político, etc. Estas particularidades possibilitam a criação do que se pode chamar de premissas de planejamento, mas nunca de uma ideologia que sirva também a outras cidades. Em um mesmo município, até as premissas de planejamento devem ser maleáveis à temporalidade, pois o

desenvolvimento econômico, junto à globalização e às mudanças climáticas modificam dinamicamente o ambiente urbano.

Revisar a lei do Plano Diretor Municipal deve ser uma tarefa determinada pela necessidade de adequação às novas situações ou para que erros de planejamento sejam corrigidos. Detectar esta necessidade pode ser tanto por meio de análise correta de dados gerados por processo de monitoramento eficaz ou até por se verificar, ao se elaborar bons Planos Setoriais, impossibilidades de articulações que levem ao desenvolvimento urbano e à saúde da população.

Uma vez que o Plano Diretor e os Planos Setoriais, quando se faz necessário, não sejam revisados o mais brevemente possível, toda a política urbana que gira em torno desta lei se torna insustentável. A elaboração dos planos deve ser articulada nos diversos setores, participativa, política, científica, técnica e interdisciplinar. E a complexidade tamanha desde o diagnóstico até serem elaboradas as propostas, mesmo sem considerar a implantação, é algo que leva tempo e requer mão de obra qualificada para executar as diferentes fases. Rolnik e Somekh (1990⁴¹), falavam sobre a incapacidade de articulação dos antigos Planos Diretores já em 1990.

Segundo Villaça (1995⁴⁰), outra posição que muito contribuiu para a inoperância e descrédito dos planos diretores foi aquela que defendia a tese de que tudo aquilo que era importante para o município deveria constar no Plano Diretor, sendo da alçada do governo federal, estadual ou municipal. Com isso, o Plano Diretor passava a correr o risco de se transformar em uma lista de propostas que não obrigavam nenhum órgão a cumpri-las. Alguns alegavam que a inclusão, nos Planos Diretores, de propostas cujo cumprimento caberia aos governos estaduais ou federal, seria uma forma de pressão ou uma reivindicação a esses níveis de governo. Isso não passava de uma ilusão e de uma idealização dos Planos Diretores que apenas serviu para desmoralizá-los. “O Plano Diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município” (Villaça, 1995⁴⁰). Porém, à proporção que a municipalização da política urbana se solidifica, proporciona maior autonomia e responsabilidade aos municípios. O Plano Diretor, como lei, necessita de articulações intermunicipais, além do apoio do nível estadual e federal ao estabelecer diretrizes que promovam beneficentemente o município. Portanto, de nada serve pressionar as esferas governamentais através de um documento unilateral, as articulações devem ser estabelecidas

durante sua elaboração e devem sim constar no Plano Diretor como bases de uma política a ser adotada.

Por um período de aproximadamente 20 anos (década de 80 e 90), de muitas transformações urbanas e sociais, as políticas de planejamento e gestão se mantiveram engessadas. Na década de 90, os Planos Diretores perderam força para os chamados planos estratégicos, que visavam à solução de problemas pontuais, muitas vezes determinados por interesses capitalistas. Vale lembrar das idéias de Souza (2004 ¹⁹) ao tratar do enfraquecimento do planejamento urbano regulatório, do planejamento “mercadófilo” e de sua preferência por planos estratégicos.

Também pouca importância foi dada à questão do saneamento e o que se vê atualmente são ações emergenciais ou soluções sem técnica adequada, ou seja, onde não são consideradas as questões ambientais nem tampouco a densidade urbana planejada ou prevista para a área.

Segundo o Estatuto das Cidades, a legislação que direciona a elaboração dos Planos Setoriais é, justamente, a lei do Plano Diretor, porém o que se pretendeu mostrar nesta dissertação, ao se estudar os Planos de Saneamento, é como a elaboração deste Plano é totalmente atrelada à elaboração do Plano Diretor Municipal. Não é algo que possa ser elaborado, posteriormente, seguindo as diretrizes do PD. Vide a abrangência do Saneamento que, assim como alguns outros setores, age como limitador de crescimento no ambiente urbano e como fonte de salubridade nas condições de vida de uma população. Borja, em 2004 ⁶⁹, e Moraes e Borja, em 2001 ⁸⁰, defendem, inclusive, o Saneamento como uma Política Social.

Estivemos presos durante muito tempo a um ciclo vicioso onde o planejamento das cidades era requerido pontualmente e o investimento era feito somente nestas regiões estratégicas. Sem planejamento integrado não há controle ou direcionamento do crescimento de uma cidade. Ações pontuais levam à iniquidade e injustiça social, que, por sua vez requerem soluções que, sem planejamento adequado, levam as outras ações pontuais. A visão cartesiana do “planejamento” urbano leva ao esgotamento dos recursos financeiros de um município sem que ações de melhoria coletiva, em longo prazo, sejam efetivamente realizadas (idéia adaptada de Brasil/Opas, 2005 ⁷²).

Não há dúvida de que o planejamento urbano bem estudado e elaborado através da lei do Plano Diretor contribui para que sejam elaboradas Políticas de Gestão mais aplicáveis por serem mais condizentes com a realidade local, tendendo, portanto, a surtir efeitos positivos no ambiente urbano. Em forma de figura, o fluxo de atividades pode ser assim orientado:

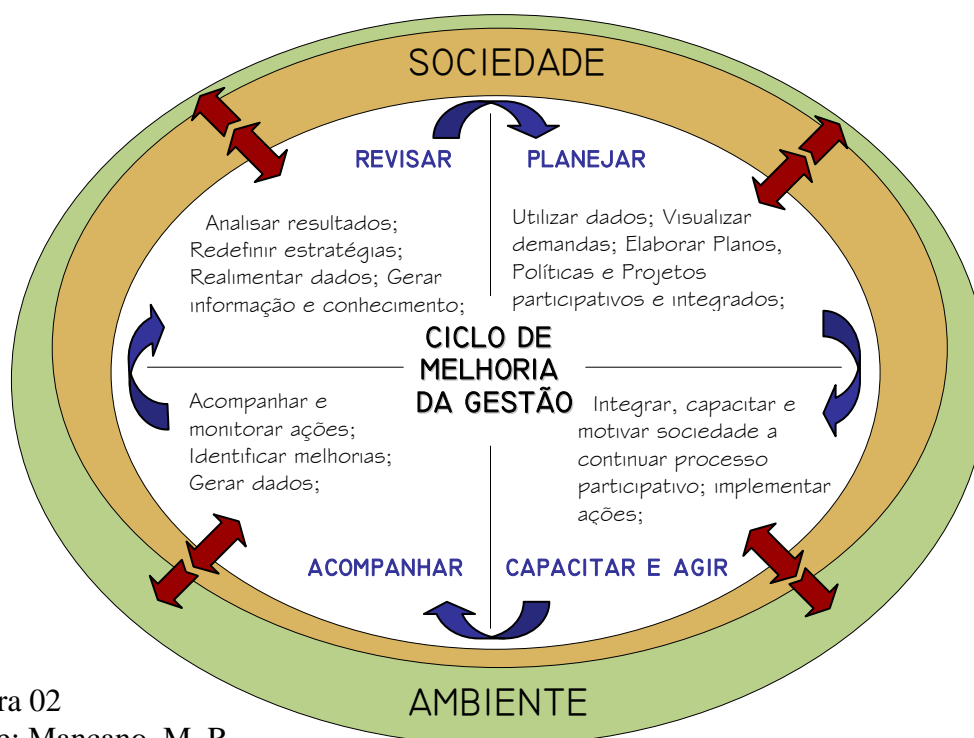


Figura 02
Fonte: Mançano, M. R.

Na forma de ciclo, gestores e planejadores podem identificar mais facilmente em que fases estão atuando para que possam executá-la da melhor forma, com a visão de todo o conjunto. A sociedade e o ambiente construído e natural estarão sempre realimentando o planejamento e gestão da cidade com informações e experiências, como uma troca incessante entre teoria e prática.

Quando se tratar de municípios que ainda não iniciaram a elaboração de seu Plano Diretor, por exemplo, é aconselhável tomar como ponto de partida o quadrante “Planejar”, pois poderá utilizar (ou construir) dados e demandas atuais a fim de iniciar seu planejamento.

Uma vez que o município já esteja na fase de implementação do que foi planejado, é de extrema importância que a sociedade, integrante de todo o processo, desenvolva interesse em acompanhar as ações, fiscalizando e contribuindo para o monitoramento e geração de dados para futuras melhorias.

Conhecer a legislação urbana brasileira vigente, sua fundamentação e seu histórico de conquistas e fracassos ajudam o poder público municipal a compreender a importância de cada instrumento de gestão urbana colocado, principalmente, no Estatuto da Cidade. Com a lei do Plano Diretor, os municípios adquiriram autonomia para legislar sobre seu território de forma apropriada à realidade local. Se os instrumentos forem bem estudados, explorados e adaptados em prol do bem coletivo, são suficientes para implementar boas políticas urbanas.

2.2 Plano Diretor e Plano Municipal de Saneamento: desafios e possibilidades

É provável que muitos municípios que estão na faixa da obrigatoriedade ainda não iniciaram seu processo de elaboração de Plano Diretor. Isto significa que, tampouco, pensaram em elaborar seus Planos Setoriais. Implementar um Plano de Saneamento é, possivelmente, ainda uma ação não muito interessante uma vez que está diretamente relacionada a transtornos urbanos e a poucos votos. Uma verdadeira ironia, pois a relação do saneamento com a melhoria da qualidade de vida é, há tempos, fundamentada.

Todas as cidades devem iniciar ou re-iniciar seus PDs, sejam elas acima ou não de 20 mil habitantes, pois a recomendação (gerada e difundida pelo Ministério das Cidades por meio de Guias, Cartilhas, *sites* oficiais e Resoluções do ConCidades) é que independente do tamanho do município, haja planejamento urbano. Caso já tenham aprovado seu PD e considerem que o próximo passo seja a elaboração dos Planos Setoriais, o melhor seria re-iniciar seus PDs, pois, uma vez iniciada a discussão das ações a serem implantadas em outros setores, muitas serão as recomendações que dizem respeito à cidade como um todo, a serem incluídas no PD.

Nesta dissertação, o intuito de mostrar como o Setor Saneamento e Planejamento Urbano possuem interdependências na elaboração de suas Políticas e seus Planos, leva a idéia de que a elaboração de todos os Planos Setoriais deva ser concomitante com o PD. Não importa que sejam aprovados após a lei do PD, o importante é que o corpo técnico multidisciplinar trabalhe junto a outros grupos técnicos de outros setores e todos contribuindo para definir as diretrizes gerais do município.

Apesar do conhecimento e linguagem técnica inerente aos Planos, é imprescindível a participação do poder público, instituições de pesquisa/ensino e sociedade civil. Estimular a

organização de Conselhos Urbanos que unam o saber técnico ao popular empírico e represente os segmentos da sociedade é um dos grandes desafios da gestão urbana. Atualmente, a sociedade mais bem informada e politizada mostra um grande interesse em participar da tomada de decisão de sua cidade, porém nem sempre é vista de bom grado pelo poder público e técnico, esta “interferência” alheia aos seus interesses. Portanto, a possibilidade de que sejam utilizados métodos participativos na elaboração dos Planos depende da vontade coletiva de melhoria.

Outro grande desafio do planejamento urbano é a elaboração de um eficiente sistema de informações que é inicialmente abastecido na fase de diagnóstico, o primeiro passo para se elaborar um PD. Para a elaboração do Plano Municipal de Saneamento são necessárias informações sobre as condições de salubridade ambiental e dos serviços de saneamento ambiental existentes, além da disponibilidade e sítio dos recursos naturais exploráveis (Brasil/MCidades, 2004⁴). Com as informações do Sistema, a Secretaria Municipal responsável pelo saneamento ambiental pode identificar os principais problemas, planejar as ações e, posteriormente, avaliá-las.

Todos os grupos técnicos setoriais devem trabalhar abastecendo este Sistema de Informações em todas as suas fases. Portanto, da formação do reconhecimento local ao início da aplicação do plano, e posteriormente à sua avaliação, são necessários alguns bons anos de dedicação. É por meio deste sistema que são embasadas as propostas de intervenção, de articulações fundamentais à gestão e os planos de ação. É importante que seja garantido o acesso às informações desse Sistema a todos os órgãos, entidades da sociedade civil e à população em geral, de forma que ele constitua um instrumento de cidadania.

Articular todos os setores envolvidos no planejamento urbano e chegar a soluções coletivas que satisfaçam a todos é outra árdua tarefa. Este é um dos maiores, senão o maior desafio do planejamento urbano. Organização, método e embasamento técnico muito contribuem para diminuir tais dificuldades.

Outra preocupação quando se trata de tornar os Planos realmente aplicáveis é a possibilidade que o município possui de captação de recursos. A execução das ações previstas nos Planos Municipais depende diretamente da viabilidade econômico-financeira do município, que, no caso do Saneamento, está relacionada à capacidade que os usuários têm de pagamento dos serviços. O artigo nº 29 da Lei 11.445/2007 define que: “Os serviços públicos

de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços”. Portanto é de grande importância que conste no Plano Municipal de Saneamento, um Plano de Investimentos detalhado, que deve tomar como base o Plano Plurianual Municipal. Esta não é uma particularidade do Saneamento, todos os setores necessitam estabelecer metas de curto, médio e longo prazo e, para implementá-las é necessário saber das possíveis formas de aquisição de verba pública.

Loeb (1970³⁸) critica objetivos e meios de se alcançar o planejado, uma vez que muitos Planos Diretores acabam sendo elaborados fora da escala das possibilidades dos municípios. Os Planos não devem superestimar nem tampouco subestimar a capacidade que o município possui de captação de recursos. É necessário pesquisar, verificar e avaliar as fontes internas e externas de recursos para que o planejamento seja exequível e não inferior às possibilidades e expectativas municipais.

2.3 Participação social é realmente possível?

A partir da idéia de que o planejamento e a gestão da cidade, incluindo as políticas de saneamento, devem contemplar a participação da comunidade envolvida, é possível fazer uma reflexão de como se dá este processo de troca de conhecimento.

Um trabalho que envolva aproximação do indivíduo com a cidade, necessariamente leva em consideração sua experiência, os conhecimentos já adquiridos sobre ela e a leitura que faz desta cidade. Conhecer sua cidade não é algo que possa se limitar a obter informações de como funciona, por exemplo, o sistema de saneamento ou o transporte na cidade, mas a reconhecer-se parte dela, posicionar-se sobre seu funcionamento, socializar suas experiências e debater problemas e soluções.

O prazer de criação durante o processo de aprendizagem é relacionado à parcela de autonomia e participação do indivíduo. Fomos condicionados ao fato de que se comunicar com o outro era algo que não fazia parte do aprender, do construir, e sim era visto como perda de concentração. Provavelmente, uma nova postura sobre o conhecimento e o aprender começa a se desenhar. A compreensão de que o conhecimento é uma construção do indivíduo

realizada num processo de interação entre ele, o conhecimento e o outro indivíduo, é bem diferente das concepções passadas.

Esta nova forma de trabalhar, que leva em consideração o indivíduo como alguém que já sabe de alguma coisa e, por isso, sempre tem algo a ensinar, rompe com uma lógica onde existe quem ensina e quem aprende. Todos têm o que aprender e o que ensinar.

Hoje se considera muito importante a passagem do estado do conhecimento científico para o senso comum. Ou seja, é necessário que o conhecimento científico seja, de fato, democratizado, saia das prateleiras das bibliotecas, da clausura do meio acadêmico e se transforme verdadeiramente em conhecimento sabido por todos.

A inserção da educação ambiental, seja no aprendizado contínuo das escolas ou nos projetos sócio-educacionais inseridos em comunidades, dissemina gradativamente a idéia de que a participação da sociedade, em parceria com o poder público é de extrema importância quando se trata de alterar as condições do meio em que se vive, transformando-o positiva ou negativamente. Uma cidade favorável ao convívio social, justa e salubre é produzida através da participação de todos os interessados.

Algo a ser feito seria sempre pensar sobre a postura política de cada um diante do conhecimento. Quando um determinado tema é abordado, um técnico, por mais neutro que possa pensar estar diante dele, sempre estará assumindo uma posição, seja ela consciente ou não. Portanto, é necessário ficar alerta a esta postura sempre que a proposta for discutir com um coletivo qualquer e, nesse caso, com o grupo que se propõe a construir o Plano Diretor Municipal ou o Plano Municipal de Saneamento. Analisando o que foi visto no segundo argumento de Souza (2006⁹⁸) sobre a importância da participação da sociedade, no momento em que esta população é incentivada a se sentir responsável pelas decisões de seu município, existe um objetivo essencialmente político que é o empoderamento popular, onde, independente do governo, o povo poderá cobrar pelas ações estabelecidas no Plano.

Portanto, além de possível, é extremamente necessário que a sociedade participe do processo de planejamento e gestão da cidade como um todo. Pode-se dizer que, por meio dos temas abordados nesta dissertação, tanto os leitores técnicos como os interessados em mais conhecimento na área, aumentarão sua consciência sobre importância da participação popular. Restando-lhes, portanto, a iniciativa de implantar este processo, seja por meio de Conselhos,

Audiências ou reuniões que analisem e discutam o bem coletivo, considerando sempre as particularidades e vocações de seus Municípios. Vale lembrar que Loeb (1970³⁸) e Ribeiro (1990³⁹) criticaram a não participação da população na elaboração dos antigos Planos Diretores.

A verdade é que, no Brasil, se está longe de algum avanço significativo nas políticas urbanas que promovam uma real democratização das cidades e o fim da extrema exclusão sócio-espacial. Como se viu nesta dissertação, a complexidade dos problemas é tamanha, pois a cidade é um espaço de somatização de todas as necessidades humanas e de todos os conflitos sociais. Entretanto, é inegável que talvez estejamos vivendo hoje um dos mais promissores momentos para que mudanças mais significativas venham a ocorrer. O Ministério das Cidades é uma tentativa, assim como a legião de técnicos que vêm se especializando e alguns segmentos da sociedade, de se buscar uma cidade saudável, justa e democrática. Todos os envolvidos nessa temática têm, sem sombra de dúvida, a obrigação de se manter, cada um à sua maneira, neste esforço.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

É o humor de quem a olha que dá forma à cidade de Zemrude. Quem passa com o nariz empinado, conhece-a de baixo para cima: parapeitos, cortinas ao vento, esquichos. Quem caminha com o queixo no peito, cravará os olhos à altura do chão, dos córregos, das fossas, das redes de pesca, da papelada.

“As cidades e os olhos” p.64. (Calvino, 1990¹⁰¹).

A compreensão que se tem da cidade depende dos olhos de quem a vê.

A proposta deste trabalho foi, desde o início da sua concepção, gerar conteúdo capaz de alertar o leitor, seja ele técnico ou estudioso, sobre as mudanças as quais os setores de planejamento urbano e saneamento vêm passando nos últimos anos. Porém, ainda não há muitas publicações que critiquem ou analisem as novas tendências de como planejar e gerir o espaço urbano e as ações de saneamento após a promulgação das novas leis aplicáveis a estes setores. Pois, para isso, seria necessário estudar a efetividade dos instrumentos de planejamento e gestão democráticos que aos poucos vêm se fixando nos municípios brasileiros. A obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores Municipais, segundo o Estatuto da Cidade (2001), se deu em outubro de 2006 e as Diretrizes Nacionais para o Saneamento (Lei 11.445) foram decretadas somente em janeiro de 2007, o que significa muito pouco tempo diante da complexa aplicabilidade dos temas. Não há, portanto, até onde esta pesquisa alcançou, literatura que sistematize as experiências que ainda estão sendo implementadas.

Questionamentos sobre subsídios, indicadores ou até mesmo sobre os fatores que limitariam o desenvolvimento urbano foram levantados no início deste trabalho. As considerações aqui presentes giram em torno de mostrar parte da interface existente entre as áreas de Saneamento Ambiental e Planejamento Urbano, além da capacidade destas áreas em intervir nas condições de vida de uma população.

Todo o desenvolvimento desta dissertação foi baseado em revisão bibliográfica histórica, teórica, legislativa e tendencial na área do Planejamento Urbano e do Saneamento, onde se procurou buscar uma base capaz de ampliar a visão do técnico ou do leitor. Assim, é possível compreender alguns dos motivos que levaram à atual situação dos municípios brasileiros, assim como visualizar as possibilidades de mudança e conseqüente melhoria.

O principal objetivo desta dissertação foi contribuir para a elaboração de Planos Municipais nas duas áreas em questão. Para isso, foi necessário aprofundar o conhecimento em teorias e fatos que remetiam ao Plano Diretor Municipal e ao Plano Municipal de Saneamento. Partiu-se do princípio que o planejamento, em qualquer setor ou esfera, é imprescindível para a boa gestão pública do espaço urbano. Assim, a elaboração de Planos Municipais torna-se tarefa complexa, de tamanha responsabilidade para os gestores que buscam qualidade de vida para a população.

No primeiro bloco da Revisão de Literatura foram apresentados referenciais históricos e teóricos tanto do Planejamento Urbano quanto do Saneamento. Estudar tais fatos possibilitou que se conhecesse mais a fundo um pensamento que veio, algumas vezes, amarrado ao contexto de determinado período.

A exploração do tema Plano Diretor se deu por meio da análise de sua base ideológica. O Saneamento foi revisado, neste trabalho, por meio de fatos históricos no Brasil e no mundo. A abordagem do tema no contexto da elaboração de Planos ocorre ao se identificar a contribuição do Saneamento no Plano Diretor Municipal e ao se apresentar o processo de elaboração de Planos Municipais de Saneamento.

O segundo bloco é mais voltado ao conhecimento dos Instrumentos Legais de Gestão Urbana, onde foram apresentadas as principais Leis, Normas e Resoluções referentes aos temas estudados. Viu-se que os técnicos necessitam conhecer detalhadamente a legislação pertinente a fim de utilizar instrumentos e subsídios capazes de aprimorar a elaboração de Planos, tornando-os mais completos e aplicáveis às reais condições locais.

O terceiro bloco da Revisão de Literatura foi estruturado segundo uma análise da tendência dos Municípios a utilizarem os instrumentos de planejamento urbano. Além disso, buscou-se abordar fatos que remetiam a articulações entre setores e instituições, e conceitos sobre a importância da participação da sociedade no processo de planejamento e gestão. Considerando que o objetivo deste capítulo tenha sido o de identificar o panorama da aplicação, pelos Municípios brasileiros, dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade, viu-se que, apesar de incipiente, é otimista o fato de haver um crescimento contínuo, da utilização destes instrumentos, ao longo das últimas três décadas. Dizer que há uma relação direta do ambiente urbano bem planejado e gerido, com as boas condições de saneamento e saúde de uma população é uma questão facilmente detectada tanto por técnicos, quanto pela sociedade em geral. Porém, para o planejamento e gestão adequados de uma cidade, é necessário unir conhecimento técnico e empírico de forma a gerar sincronismo de idéias e ações. Não é uma tarefa nada fácil e simplificar ou não dar devida atenção à complexidade dos sistemas existentes na cidade, seja através do não planejamento ou de planejamento deficiente, influencia negativamente as condições de salubridade em que vive uma população.

Como visto no tratado Ares, águas e lugares, profissionais da área da saúde se utilizam da análise das características do espaço físico para ajudar na investigação médica. Tal fato nos

mostra que além dos fatores econômicos, sociais e políticos, planejar a cidade envolve também avaliar fatores ambientais tais como sol, vento, solo, água, topografia e clima, pois são influenciadores de enfermidade. Portanto, buscar o ambiente com melhores condições de salubridade deve fazer parte da cultura do planejamento urbano.

É impossível falar de salubridade ambiental sem falar de saneamento. Na cidade atual, principalmente no ambiente urbano, é a qualidade dos serviços de saneamento que determina a salubridade do meio. É por isso que planejamento urbano e saneamento não podem mais caminhar em paralelo, e sim juntos. Os benefícios que tais setores podem trazer para a população dependem de planos e ações conjuntas.

O setor Saneamento pode, inclusive, fornecer subsídios e indicadores que orientem decisões de Planejamento Urbano. Em uma área de difícil abastecimento de água potável, por exemplo, ou com elevados custos de implantação de um sistema de tratamento de esgoto, é pouco provável que, para ela, seja planejada qualquer atividade de alta densidade urbana.

O crescimento de uma cidade depende de obras de infra-estrutura compatíveis com o uso e ocupação do solo previamente planejado. Deve-se lembrar que a infra-estrutura existente de saneamento e a abrangência de seus serviços atuam como limitadores do desenvolvimento urbano. Em zonas onde há algum interesse social, a primeira medida é abastecê-la de água potável, implantar rede de esgoto e drenagem, além de fornecer energia elétrica e iluminação pública. Não oferecer infra-estrutura de saneamento em áreas propícias à expansão urbana é permitir que este espaço seja ocupado de forma desordenada e insustentável. Para que tais fatos não ocorram, tem-se a necessidade de se estabelecer articulações entre os diversos setores envolvidos no planejamento urbano e entre os diferentes níveis de governo e instituições.

Não haverá Plano Diretor Municipal condizente com a realidade sem que articulações intersetoriais e interinstitucionais sejam pensadas e iniciadas já na fase de elaboração dos Planos. Como já é sabido, uma das recomendações dos Planos Diretores é a elaboração de planos setoriais que sigam suas diretrizes, porém, se não houver articulação desde o levantamento de dados e elaboração de idéias e objetivos dos Planos Diretores, os planos setoriais do Município tenderão a se tornar insustentáveis e impraticáveis, pois será muito difícil (ou até mesmo impossível) estabelecer articulações somente na fase de implantação das ações formuladas.

Infelizmente, muitas vezes a necessidade de articulação torna-se visível somente com a dificuldade de implantação das ações. Dizer que estas ações necessitam ser reavaliadas para que articulações nelas sejam inseridas, significa dizer que deve-se retornar à fase de planejamento de tais ações, ou seja, retornar à fase de elaboração (ou revisão) do Plano Diretor Municipal e seus planos setoriais. Esforço que deve ser poupado com um planejamento bem elaborado e participativo.

Assim como ocorre na Política de Planejamento Urbano, onde deve trabalhar em conjunto com o saneamento, saúde, habitação, cultura, transporte, etc, ocorre individualmente em cada uma destas políticas setoriais. Para que o Saneamento cumpra seu papel, além de estar articulado com outros setores, esferas de governo e instituições, necessita estar totalmente articulado entre si, ou seja, livre de contradições técnicas, ambientais ou sociais na totalidade de seus serviços.

Considerando então o fato de que o Planejamento Urbano e o Saneamento são essenciais e vitais para a vida humana, principalmente ao promover saúde pública e controle ambiental, vê-se que atualmente ainda é insipiente a quantidade e qualidade das articulações estabelecidas, pois muitos programas e projetos políticos deveriam ser desenvolvidos em parceria entre os diversos setores passíveis de envolvimento. Promover ações urbanas fragmentadas, ou seja, abdicando destas articulações, consome mais recursos humanos, materiais e financeiros.

Uma recomendação relevante é a de se elaborar os Planos Municipais de Saneamento concomitantes aos Planos Diretores Municipais, evitando-se revisões desnecessárias uma vez que suas diretrizes e planos de ação sejam elaborados junto a corpo técnico interdisciplinar (profissionais contratados, instituições de ensino e pesquisa e estudantes), poder público e população.

Durante a elaboração dos Planos é de extrema importância conceder o devido valor a informações advindas de saber popular, saber empírico, uma vez que todo indivíduo tem sempre algo a ensinar, seja ao relatar sobre sua experiência, seja ao expor suas idéias, anseios e insatisfações. Cabe ao técnico interpretar as informações, elaborar soluções cabíveis e expô-las com linguagem acessível que tenha por intuito instruir e empoderar a sociedade.

A visão dos profissionais que participam da elaboração dos Planos deve ser, além de técnica e social, política e legislativa. Pode-se dizer que a legislação brasileira atual fornece os subsídios básicos iniciais para elaboração de Planos participativos, articulados e construídos de forma interdisciplinar. Os técnicos devem possuir conhecimento sólido das leis e normas pertinentes a ponto de utilizar corretamente os instrumentos de política e gestão urbana a fim de trazer melhoria à qualidade de vida da população. A exploração adequada destes instrumentos leva a Planos Diretores e Planos Setoriais condizentes com a realidade e facilmente aplicáveis.

Aos técnicos também cabe a tarefa de difundir o conteúdo dos instrumentos legislativos à população em geral. Em posse destas informações, a sociedade se tornará mais capaz de participar efetivamente da gestão de seu Município em todas as fases.

Além disso, democratizar o conhecimento científico e histórico também induz a população a participar mais ativamente, uma vez que permite unir seu saber vivenciado às experiências e tendências descritas nos livros acadêmicos. A qualidade dos Planos e Políticas Urbanas depende da democratização do conhecimento, humildade de ouvir e aprender com a sociedade, além de técnica, ciência e profissionalismo de seus organizadores.

Conhecer as bases ideológicas dos antigos Planos Diretores ajuda a visualizar a influência sofrida pelos planejadores, explicando, portanto a existência de tantos Planos genéricos, infundáveis e fora de propósito. A qualidade do Plano era almejada considerando importância do especialista/pesquisador envolvido na sua elaboração e a aplicação de seus ideais de urbanismo modernista. Portanto, estudar estas ideologias aplicadas ao antigo planejamento urbano e remetendo-as às atuais condições urbanas, torna evidente o fato de serem questionáveis, pois pouco contribuíram para a melhoria das relações urbanas. Portanto, na medida em que os atuais planos as utilizam, mais inócuos podem vir a se tornar, ao enfrentarem as dificuldades e problemas das cidades. Chegando, inclusive, a serem considerados como obstáculos à construção da cidadania e à obtenção de um espaço mais democrático e equitativo.

Outro fator que torna um Plano Diretor pouco utilizável é a confiabilidade de seus dados. Um diagnóstico preciso, com as informações necessárias a todos os setores envolvidos na política urbana, o torna um real instrumento público. Porém, diagnosticar uma cidade com a amplitude necessária para tal requer a formação de equipes multidisciplinares com visão

coletiva e setorial ao mesmo tempo, onde cada equipe já se proponha a iniciar seu Plano Setorial junto à elaboração do Plano Diretor.

Conhecer os dados que reflitam a situação dos municípios brasileiros é uma forma de se avaliar a aceitação ou não dos instrumentos de política urbana que lhes são apresentados através de legislação. Sobre o Plano Diretor, por exemplo, apesar dos municípios ainda não terem cumprido o que consta como obrigatoriedade no Estatuto das Cidades, é otimista o fato de que entre 1977 e 2005 aumentou consideravelmente a quantidade de planos elaborados, indicando uma tendência de adequação aos parâmetros legais. Este aumento no número de Planos sendo elaborados ou revisados pode ser considerado como satisfatório, pois os municípios que, de alguma forma, deram início a este processo, repensaram seu espaço urbano, suas inter-relações e seus problemas, ainda que não tenham conseguido chegar a soluções viáveis.

Infelizmente, hoje ainda não se tem dados oficiais dos Planos Municipais de Saneamento elaborados com as novas determinações do Ministério das Cidades, seja através de análises quantitativas ou qualitativas. Cabe a nós, técnicos da área, elaborarmos métodos de monitoramento da qualidade destes Planos e da efetividade de suas ações, para que possamos mensurar e analisar as melhorias urbanas e populacionais geradas.

Certamente existem outros questionamentos, considerações e desdobramentos que não foram discutidos nesta dissertação. No entanto, optou-se por girar em torno da questão chave da elaboração dos Planos Municipais, não se esgotando, portanto, o debate por aqui.

Sugestões para Pesquisas Futuras

Durante o estudo das questões envolvidas nesta dissertação, surgiram algumas dúvidas e curiosidades que, em virtude de sua abrangência individual, não seria possível incluí-las no corpo deste trabalho. Logo, estas podem se tornar sugestões de temas complementares a este.

Questão 1: Os Planos Diretores realmente estão contribuindo para a gestão democrática dos municípios? Formaram bases confiáveis pra se elaborar os Planos Setoriais?

Idéia: Selecionar alguns municípios com o objetivo ser analisado e avaliado o conteúdo de seus Planos Diretores Municipais. Analisar também seus Planos de Saneamento a fim de que se verifique como se deu o processo de elaboração e qual foi a contribuição dos Planos Diretores neste processo, avaliando, se possível, a real melhoria da qualidade de vida dos municípios selecionados após a implementação do que foi planejado.

Questão 2: Quais e como estão sendo utilizadas as técnicas para avaliação das políticas implementadas pelos Planos Diretores Municipais e Planos Setoriais? Como e quando é detectada a necessidade de revisão destes Planos?

Idéia: Analisar o embasamento das técnicas de avaliação e revisão dos Planos, além de verificar a existência dos Conselhos Municipais e como é aproveitada sua contribuição.

Questão 3: Os Planos Diretores Municipais e os Planos Municipais de Saneamento conseguiram tratar de temas que ultrapassam os limites de um município? Quais foram as diretrizes estabelecidas? Tornaram-se soluções?

Idéia: Estudar como se deram efetivamente as articulações estabelecidas nos Planos e qual foi a real contribuição para o desenvolvimento urbano e social do município.

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

- 1 BRASIL. Ministério das Cidades. *Guia para a elaboração de planos municipais de saneamento*/Ministério das Cidades. Brasília: MCidades, 2006. 152p.:il.
- 2 BORJA, Patrícia Campos ; MORAES, Luiz Roberto Santos . *O Saneamento como um Direito Social*. In: IX EXPOSIÇÃO DE EXPERIÊNCIAS MUNICIPAIS EM SANEAMENTO, 2005, Belo Horizonte. Anais. Belo Horizonte : ASSEMAE, 2005a. 17p.
- 3 BRASIL. Ministério das Cidades. *Caderno de Saneamento Ambiental*. Série: Cadernos MCidades – Saneamento Ambiental. Brasília: MCidades, 2004. 104p.:il.
- 4 BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano Diretor Participativo: Guia para a Elaboração pelos Municípios e cidadãos*. Brasília: MCidades, 2004. 160p.:il.
- 5 ABREU, Mauricio de Almeida. *A Evolução Urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO 1997. 156p.:il.
- 6 SANTOS, Milton. *Da Totalidade ao Lugar*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005. 176p.
- 7 LEFEBVRE, Henri. *La production de l'espace*. Paris: Ed Anthropos, 1974. 485p.
- 8 SOUZA, Marcelo Lopes de. *ABC do Desenvolvimento Urbano*. 2ª ed, - Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 192p.
- 9 RIBEIRO, J. O de Saboya. *Evolução Urbana*. 1º Volume. Rio de Janeiro. 1993. 351p.
- 10 COSTA, Maria Clélia Lustosa. *A cidade e o pensamento médico: uma leitura do espaço urbano*. Mercator – Revista de Geografia da UFC, ano 01, número 02, 2002. p.61 a 69.
- 11 CHOAY, Françoise. *O Urbanismo. Utopias e Realidades. Uma Antologia*. 5ª ed. São Paulo, Ed. Perspectiva, 1965. 350p.
- 12 CAIRUS, Henrique F. Ares, águas e lugares. In: CARIUS & RIBEIRO JR., Wilson A. Textos hipocráticos: o doente, o médico e a doença. Rio de Janeiro: Fiocruz, p. 91-129, 2005. 251p.
- 13 FOUCAULT, Michel. *A política da saúde no século XVIII. Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Ed. Graal, 1984.
- 14 CORBIN, Alain. *Le miasme et la jonquille – L'odorat et l'imaginaire social XVIIIe-XIXe siècle*. Paris, Champs Flamarion, 1986.
- 15 BARDET, G. *O urbanismo*. Campinas, SP: Papirus, 1990. 141p.
- 16 SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1993. 157p.
- 17 CAMPOS FILHO, C. M. *Cidades brasileiras: seu controle ou o caos. O que os cidadãos devem fazer para humanização das cidades do Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, 1992. 143p.
- 18 SANTOS, Milton. *A urbanização desigual: a especificidade do fenômeno urbano em países subdesenvolvidos*. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1982. 128p.
- 19 SOUZA, Marcelo Lopes de. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. Marcelo Lopes de Souza e Glaucio Bruce Rodrigues. - São Paulo: UNESP, 2004. 136p.:il

- 20 AZEVEDO, Sérgio de. *Vinte e dois anos de política habitacional (1964-86): criação, trajetória e extinção do BNH*. Revista de Administração Pública, vol. 22, no 4. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, out./dez. 1988, p. 107-120.
- 21 AZEVEDO, Sérgio de. *Política de habitação popular: balanço e perspectivas*. Dados, no 22. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1979, p. 99-118.
- 22 VALLADARES, Licia. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção de favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.
- 23 BOLAFFI, Gabriel. *A casa das ilusões perdidas: aspectos sócio-econômicos do Plano Nacional de habitação*. Cadernos Cebrap, no 27. São Paulo: Cebrap, 1977.
- 24 ARRETCHE, M. *A descentralização como condição de governabilidade: solução ou miragem?* Espaço e Debates, 1996. p. 75-86.
- 25 CARDOSO, Adauto. Lucio. *Política Habitacional no Brasil: Balanço e Perspectivas. Proposta, Fase*, Rio de Janeiro, ano 30, n. 95, dez. 2002/fev. 2003, p. 6-17.
- 26 AZEVEDO, Sérgio de. *Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90*. XVII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, mimeo, 1993.
- 27 VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do Plano Diretor*. In: Fundação Prefeito Faria Lima. *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. São Paulo: 1999. 400 p.
- 28 FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Dicionário da Língua Portuguesa*. 1. ed. 15ª impressão. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1995. 1499p.
- 29 OLIVEIRA, Jorge dos Santos. *Subsídios Visando a Elaboração de um Plano Diretor para o Município de Tiradentes – MG*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2004. 300p.
- 30 SANTOS, Carlos Nelson F. *As cidades, os comportamentos e as leis*. In: Revista de Administração Municipal n. 186. Rio de Janeiro: IBAM, 1987.
- 31 ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. *NBR 12267: Normas para elaboração de Plano Diretor: Procedimentos*. Rio de Janeiro, 1992. 3 p.
- 32 COSTA, André Monteiro. *Análise histórica do saneamento no Brasil*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; s.n; 1994. 164 p.
- 33 SANTOS, Paulo. *Formação de cidades no Brasil colonial*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2001.
- 34 REZENDE, Vera. *Planejamento urbano e ideologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.
- 35 LAMPARELLI, Celso Monteiro. *Tres décadas de alguna planeación en Brasil (1950-1980)*. Revista Interamericana de Planificación, México, v. 15, n. 63-64, p. 80-89, set./dez. 1982.
- 36 GRAZIA, Grazia de. *Plano Diretor; Instrumento de Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: FASE, 1990. 97 p.
- 37 SÉGUIN, Elida. *Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. 143p.

- 38 LOEB, Roberto. *Aspectos do planejamento territorial urbano no Brasil*. In: LAFER, Betty Mindlin. *Planejamento no Brasil*. São Paulo: Perspectiva, 1970. p.139-160.
- 39 RIBEIRO, Ana Clara Torres. *A reforma e o plano: algumas indicações gerais*. In: Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. (Org.) GRAZIA, Grazia de. Rio de Janeiro: FASE, 1990. 97 p.
- 40 VILLAÇA, Flávio. A crise do planejamento urbano. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.9, n.2, 1995.
- 41 ROLNIK, Raquel e SOMEKH, Nádia. *Perfil do Plano Diretor da Prefeitura do Município de São Paulo*. In: Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. (Org.) GRAZIA, Grazia de. Rio de Janeiro: FASE, 1990. 97 p.
- 42 COELHO, Franklin Dias. *Plano Diretor como instrumento de luta da Reforma Urbana*. In: Plano Diretor: Instrumento de Reforma Urbana. (Org.) GRAZIA, Grazia de. Rio de Janeiro: FASE, 1990. 97 p.
- 43 UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO. Escola de Engenharia de São Carlos. *Avaliação do planejamento municipal no estado de São Paulo*. São Paulo, 1976. 195p.
- 44 CINTRA, Antônio Octávio. *Planejando a cidade: política ou não política*. In: CINTRA, Antônio Octávio; HADDAD, Paulo Roberto (Orgs.). *Dilemas do planejamento urbano e regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 1978. p. 169-253.
- 45 SANTOS, Alexandre Carlos de Albuquerque; BARATTA, Tereza Cristina. *O plano diretor e o governo dos municípios*. Revista de Administração Municipal, Rio de Janeiro, v. 37, n. 194, p. 18-32, jan./mar. 1990.
- 46 SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. *A cidade como um jogo de cartas*. Niterói: Universidade Federal Fluminense. São Paulo: Projeto, 1988.
- 47 RIBEIRO, Demétrio. *O planejamento urbano no Rio Grande do Sul*. In: WEIMER, Gunther (Org.). *Urbanismo no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Ed. Da Universidade; Prefeitura Municipal, 1992. p.135-143.
- 48 NYGAARD, Paul Dieter. *Planos Diretores de Cidades: discutindo sua base doutrinária*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005. 287p.
- 49 GIDDENS, Antony. O positivismo e seus críticos. In: BOTTOMORE, Tom; NISBET, Robert (Orgs.). *História da análise sociológica*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980. p. 317-378.
- 50 JAPIASSU, Hilton. *O mito da neutralidade científica*. 2.ed. Rio de Janeiro: Imago, 1981.
- 51 CARDOSO, Adauto Lúcio. *Construindo a utopia; urbanismo e modernidade no Brasil*. 1988. 171p. Dissertação (mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano, UFRJ, Rio de Janeiro, 1988.
- 52 KOPP, Anatole. *Quando o moderno não era um estilo e sim uma causa*. São Paulo: Nobel; USP, 1990.
- 53 ZEVI, Bruno. *História de la arquitectura moderna*. 2ª ed. Buenos Aires: Emecé, 1957.
- 54 BENEVOLO, Leonardo. *As origens da urbanística moderna*. Lisboa: Presença, 1987.
- 55 LE CORBUSIER. *Urbanismo*. São Paulo: Martins Fontes, 1992.
- 56 LE CORBUSIER. *A carta de Atenas*. São Paulo: Hucitec, 1993. 95 p.

- 57 LE CORBUSIER. *Planejamento Urbano*. 3ª ed. São Paulo: Perspectiva, 1985.
- 58 LEBRET, Louis-Joseph. *O drama do século XX: miséria – subdesenvolvimento – inconsciência – esperança*. São Paulo: Duas Cidades, 1962.
- 59 LEBRET, Louis-Joseph. *Manual de encuesta social*. Madrid: Rialp, 1961.
- 60 LEVY, Evelyn. *Olhando para trás: 40 anos de planejamento urbano em São Paulo*. Espaço & Debates, São Paulo, v.5, n. 15, p. 33-54, 1985.
- 61 SAGMACS. *Pesquisa Lebet: Estrutura urbana de São Paulo*. Revista Engenharia Municipal. São Paulo, v. 14, n. 44, p. 30-45, jan/fev 1970.
- 62 VIZIOLI, Simone H. Tanoue. "Planejamento urbano no Brasil: A experiência do SERFHAU enquanto órgão de planejamento integrado ao desenvolvimento municipal". Dissertação de Mestrado, FAU / USP, 1998. 137 p
- 63 TOLOSA, Hamilton C. *Política urbana e redistribuição de renda*. In: TOLEDO, Ana H.P. de, CAVALCANTI, Marly. (Orgs.). *Planejamento urbano em debate*. São Paulo: Cortez & Moraes, 1978. p.19-46.
- 64 SCHMIDT, Benício Viero; FARRET, Ricardo. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Zahar, 1986.
- 65 SERRA, Geraldo. *Urbanização e centralismo autoritário*. São Paulo: Nobel; USP, 1991.
- 66 Seminário Sobre o Ensino no Campo do Desenvolvimento Urbano e Local no Brasil, 1973, Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: SERFHAU, 1973.
- 67 MENEZES, Luiz Carlos C. *Considerações sobre saneamento básico, saúde pública e qualidade de vida*. Revista Engenharia Sanitária, v.23, n.1, p.55-61, jan./ mar. 1984.
- 68 BORJA, Patrícia Campos ; MORAES, Luiz Roberto Santos. *O Caráter Social do Saneamento Ambiental*. In: Encontro por uma nova cultura da água na América Latina, 2005, Fortaleza. ASSEMAE/Fundacion Nueva Cultura del Agua/ FNS/ABRH/IRN, 2005. 10p
- 69 MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional do Saneamento Ambiental (SNSA). Brasília, 2003.
- 70 COSTA, André Monteiro. *Agenda Política em Saneamento Ambiental: desafios para o controle social*. In: Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social. Organizadores: Orlando Alves dos Santos Junior, Hélio Ricardo Leite Porto, Ana Lucia Britto. – Rio de Janeiro: FASE, 1998. 246p.
- 71 BRASIL. *Lei nº 11.445*, de 05 de Janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências. 13p.
- 72 BRASIL. Ministério das Cidades. Organização Pan-Americana da Saúde. *Política e plano municipal de saneamento ambiental: experiências e recomendações*. Organização Panamericana da Saúde; Ministério das Cidades, Programa de Modernização do Setor de Saneamento. Brasília: OPAS, 2005. 89p.: il.
- 73 BORJA, Patrícia Campos. *Política de saneamento, instituições financeiras internacionais e mega-programas: um olhar através do Programa Bahia Azul*. 2004. 400p.

Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

74 ROSEN, George. *Uma História da Saúde Pública*. São Paulo: UNESP/ABRASCO, 1994.

75 ENGELS, F. *As Grandes Cidades*. In: A situação da Classe Trabalhadora na Inglaterra. Lisboa: Ed. Presença, 1975. p. 43-110.

76 LIMA, Gisele Sant'ana de. *Saneamento: Um indicador de qualidade ambiental a serviço da Qualidade de vida e saúde pública: Uma análise do município de Volta Redonda*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa. Anais. Rio de Janeiro: ABES, 2001.

77 COSTA, André Monteiro. *Avaliação da política nacional de saneamento, Brasil - 1996/2000*. Tese de Doutorado, Rio de Janeiro: Escola Nacional de Saúde Pública, Fundação Oswaldo Cruz; s.n.; 2003. 248 p.: il.

78 HELLER, Léo. *Quadro Institucional e Legal do Setor de Saneamento no Brasil*. IN: SIMPÓSIO LUSO-BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, VII., 1996, Lisboa. Anais. Lisboa: ABES/APRH, 1996. p.32-43.

79 PEIXOTO, J. B. *Aspectos Jurídicos-Institucionais na Gestão dos Serviços de Saneamento Ambiental*. In: PORTO, H. R. L.; BRITO, A. L. e SANTOS, O. A. dos. (Orgs). *Políticas de saneamento ambiental: inovações na perspectiva do controle social*. Rio de Janeiro; FASE, 1998. p.127-146.

80 COSTA, André Monteiro; MELO, Carlos Henrique de. *Saneamento: responsabilidade do município. Como fazer Saneamento em seu Município*. Brasília: ASSEMAE, 1997.

81 SANCHEZ, Oscar Adolfo. *A Privatização do Saneamento*. São Paulo Perspectiva, Jan./Mar. 2001, vol.15, no.1, p.89-101.

82 BRASIL. *O desafio da universalização do saneamento ambiental no Brasil*. Brasília, (SNSA) Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental do Ministério das Cidades, 2003.

83 MORAES, Luiz Roberto Santos; BORJA, Patrícia Campos. *Política e Regulamentação do Saneamento na Bahia: situação atual e necessidade de arcabouço jurídico-institucional*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL, 21., 2001, João Pessoa.

84 BRASIL, *Lei 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. 15p.

85 MCIDADES. Anteprojeto de lei sobre as diretrizes para os serviços públicos de saneamento básico e a Política Nacional de Saneamento Ambiental – PNSA. Ministério das Cidades, Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, Grupo de Trabalho Interministerial de Saneamento Ambiental. Junho de 2004. 102p.

86 FIOCRUZ. Radis. *Conselhos de Saúde e Controle Social. Súmula*, n.81, jul. 2001.

87 MONTEIRO, Diego Souto. *Plano diretor de Maricá: propostas para intervenção no território municipal*. Dissertação (Mestrado em Engenharia Civil) – Universidade Federal Fluminense: Niterói, RJ. 2006.193 p.

- 88 RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio. *Reforma Urbana e Gestão Democrática – Promessas e Desafios do Estudo da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2004. 192 p.
- 89 BRASIL. *A Constituição da República Federativa do Brasil*. Capítulo II, da Política Urbana. 1988. Art. 182 e 183.
- 90 MINISTÉRIO DAS CIDADES. *Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos*. 3. ed. Brasília: Ministério das Cidades – Instituto Pólis, 2005. 273 p.
- 91 BRASIL. *Decreto nº 5.031*, de 02 de Abril de 2004. Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, n. 65, p. 01 – 02. 05 de Abril de 2004. Seção 1.
- 92 BRASIL. *Resolução nº 34*, de 01 de Julho de 2005. Ministério das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. n. 134, p. 89. 14 de Julho de 2005. Seção 1.
- 93 CYMBALISTA, R. *Conselhos de desenvolvimento urbano*. Consultoria de Raquel Rolnik, Nelson Saule Jr., Maria do Carmo A. A. Carvalho. Dicas: idéias para a ação municipal, São Paulo: Instituto Pólis, n. 137, 1999, p.1-2.
- 94 BRASIL. *Resolução nº 25*, de 18 de Março de 2005. Ministério das Cidades. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF. n.60, p. 102-103. 30 de Março de 2005. Seção 1.
- 95 LIMA, L. D. *O Processo de Implementação de Novas Estruturas Gestoras do SUS: Um Estudo das Relações Intergovernamentais na CIB do RJ*. Dissertação de Mestrado, Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social, Universidade Estadual do Rio de Janeiro. 1999.
- 96 IBGE. *Perfil dos Municípios Brasileiros. Pesquisa de Informações Básicas Municipais*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, 2006. 238p.
- 97 VALLA, Victor V. *Participação popular e saúde: a questão da capacidade técnica no Brasil*. In: VALLA, Victor V., STOTZ, Eduardo N. (Orgs.). *Participação popular, educação e saúde: teoria e prática*. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1993. p. 53-86.
- 98 SOUZA, Marcelo Lopes de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. 4ª ed. – Rio de Janeiro; Bertrand Brasil, 2006. 560p
- 99 MOURA, Suzana. *Ideário e prática de participação popular no governo local; a experiência de Porto Alegre*. In, FISCHER, Tânia (org.) *Poder Local: governo e cidadania*. Rio de Janeiro, FGV, 1993.
- 100 CORREIA, Claudia. *Gestão democrática da cidade: construindo uma nova cultura política*. In: RIBEIRO, L. C. de Queiroz e CARDOSO, A. Lucio (org.). *Reforma Urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. 192p.
- 101 CALVINO, Italo. *As cidade invisíveis*. Tradução Diogo Mainardi. São Paulo: Companhia das Letras, 1990. 150p.

ANEXO – TABELAS

- ANEXO A - Tabela 15 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p 156.
- ANEXO B - Tabela 17 - Municípios, total e com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.153.
- ANEXO C - Tabela 19 - Municípios, total e que implementaram a Gestão Orçamentária participativa, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.154.
- ANEXO D - Tabela 21 - Municípios, total, que utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que possuem e estão revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.155.
- ANEXO E - Tabela 23 - Municípios, total, que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e estão elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.157.
- ANEXO F - Tabela 25 - Municípios, total e com Plano Diretor, por algumas das características que os obrigam a ter Plano Diretor, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.159.
- ANEXO G - Tabela 35 - Municípios, total e com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.160.
- ANEXO H - Tabela 37 - Municípios, total e com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.162.
- ANEXO I - Tabela 39 - Municípios, total e com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.164.
- ANEXO J - Tabela 41 - Municípios, total e com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.166.
- ANEXO K - Tabela 43 - Municípios, total e com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005. p.168.

ANEXO A

Tabela 15 - Municípios, total e com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar, por características, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios									
	Total	Com Conselho Municipal de Política Urbana ou similar								
		Total	Características do conselho							
			Paritário	Frequência das reuniões realizadas em 2005						Irregular
Quinzenal ou menor	Mensal	Bimestral/trimestral	Semestral ou anual							
Brasil	5 564	731	609	43	261	125	68	158	76	
Até 5 000	1 362	91	77	2	21	19	13	26	10	
De 5 001 a 10 000	1 310	103	89	3	30	28	10	24	8	
De 10 001 a 20 000	1 298	132	114	5	41	27	14	32	13	
De 20 001 a 50 000	1 026	183	153	9	72	27	19	33	23	
De 50 001 a 100 000	313	99	81	7	41	12	6	21	12	
De 100 001 a 500 000	220	96	73	14	42	8	5	18	9	
Mais de 500 000	35	27	22	3	14	4	1	4	1	
Norte	449	46	40	2	16	7	9	8	4	
Até 5 000	96	1	-	-	-	1	-	-	-	
De 5 001 a 10 000	86	7	6	-	2	3	2	-	-	
De 10 001 a 20 000	104	9	8	-	2	3	2	2	-	
De 20 001 a 50 000	113	16	14	1	4	-	4	4	3	
De 50 001 a 100 000	33	7	7	-	4	-	1	1	1	
De 100 001 a 500 000	15	4	3	-	3	-	-	1	-	
Mais de 500 000	2	2	2	1	1	-	-	-	-	
Nordeste	1 793	156	136	5	70	25	12	31	13	
Até 5 000	266	20	18	-	7	2	1	9	1	
De 5 001 a 10 000	400	22	21	2	12	4	2	1	1	
De 10 001 a 20 000	557	36	32	1	13	8	3	8	3	
De 20 001 a 50 000	414	46	41	1	24	6	4	7	4	
De 50 001 a 100 000	105	19	15	-	7	4	1	3	4	
De 100 001 a 500 000	41	7	4	1	3	1	-	2	-	
Mais de 500 000	10	6	5	-	4	-	1	1	-	
Sudeste	1 668	187	150	10	71	29	18	33	26	
Até 5 000	408	8	5	-	2	3	1	-	2	
De 5 001 a 10 000	411	19	17	-	8	6	1	2	2	
De 10 001 a 20 000	326	25	20	1	8	3	4	5	4	
De 20 001 a 50 000	292	47	35	1	16	8	6	8	8	
De 50 001 a 100 000	103	30	25	2	10	4	3	7	4	
De 100 001 a 500 000	111	45	35	5	20	3	3	9	5	
Mais de 500 000	17	13	13	1	7	2	-	2	1	
Sul	1 188	286	234	19	80	53	25	77	32	
Até 5 000	435	49	42	-	7	12	8	15	7	
De 5 001 a 10 000	301	48	39	1	6	12	4	20	5	
De 10 001 a 20 000	209	52	44	3	13	11	5	15	5	
De 20 001 a 50 000	144	63	53	5	23	11	5	11	8	
De 50 001 a 100 000	54	35	26	2	17	2	1	10	3	
De 100 001 a 500 000	43	37	29	7	14	4	2	6	4	
Mais de 500 000	2	2	1	1	-	1	-	-	-	
Centro-Oeste	466	56	49	7	24	11	4	9	1	
Até 5 000	157	13	12	2	5	1	3	2	-	
De 5 001 a 10 000	112	7	6	-	2	3	1	1	-	
De 10 001 a 20 000	102	10	10	-	5	2	-	2	1	
De 20 001 a 50 000	63	11	10	1	5	2	-	3	-	
De 50 001 a 100 000	18	8	8	3	3	2	-	-	-	
De 100 001 a 500 000	10	3	2	1	2	-	-	-	-	
Mais de 500 000	4	4	1	-	2	1	-	1	-	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO B

Tabela 17 - Municípios, total e com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios							
	Total	Com existência de legislação e instrumentos de planejamento urbano						
		Lei de Parcelamento do Solo	Lei de Zoneamento ou equivalente	Código de Obras	Solo criado	Contribuição de melhoria	Operação urbana consorciada	Estudo de impacto de vizinhança
Brasil	5 564	1 688	1 144	2 475	1 156	2 292	393	417
Até 5 000	1 362	278	168	390	167	507	48	40
De 5 001 a 10 000	1 310	303	205	475	216	486	69	60
De 10 001 a 20 000	1 298	350	220	579	244	524	77	77
De 20 001 a 50 000	1 026	394	274	576	288	462	99	115
De 50 001 a 100 000	313	184	133	247	127	177	41	56
De 100 001 a 500 000	220	151	120	176	91	119	47	55
Mais de 500 000	35	28	24	32	23	17	12	14
Norte	449	77	59	160	68	121	32	41
Até 5 000	96	7	2	9	3	7	-	-
De 5 001 a 10 000	86	9	11	22	10	20	5	8
De 10 001 a 20 000	104	14	14	35	12	25	5	4
De 20 001 a 50 000	113	21	13	59	22	48	12	17
De 50 001 a 100 000	33	14	10	22	12	13	5	7
De 100 001 a 500 000	15	10	8	11	7	7	4	4
Mais de 500 000	2	2	1	2	2	1	1	1
Nordeste	1 793	231	162	556	218	394	76	89
Até 5 000	266	5	7	54	4	26	2	1
De 5 001 a 10 000	400	33	19	85	22	56	6	5
De 10 001 a 20 000	557	45	33	150	53	129	17	24
De 20 001 a 50 000	414	73	50	160	77	116	22	29
De 50 001 a 100 000	105	44	34	74	39	46	14	14
De 100 001 a 500 000	41	22	13	25	19	17	12	13
Mais de 500 000	10	9	6	8	4	4	3	3
Sudeste	1 668	559	344	803	318	681	107	118
Até 5 000	408	60	35	91	31	118	5	8
De 5 001 a 10 000	411	89	52	152	63	142	15	14
De 10 001 a 20 000	326	114	43	180	51	143	21	17
De 20 001 a 50 000	292	144	95	190	83	152	25	32
De 50 001 a 100 000	103	69	45	82	43	62	15	16
De 100 001 a 500 000	111	70	61	92	36	57	20	23
Mais de 500 000	17	13	13	16	11	7	6	8
Sul	1 188	664	481	706	463	923	139	135
Até 5 000	435	182	110	188	116	311	33	25
De 5 001 a 10 000	301	138	103	160	103	231	34	27
De 10 001 a 20 000	209	143	107	145	108	181	26	26
De 20 001 a 50 000	144	116	92	119	86	118	31	29
De 50 001 a 100 000	54	45	36	52	25	46	3	14
De 100 001 a 500 000	43	39	32	40	23	34	10	13
Mais de 500 000	2	1	1	2	2	2	2	1
Centro-Oeste	466	157	98	250	89	173	39	34
Até 5 000	157	24	14	48	13	45	8	6
De 5 001 a 10 000	112	34	20	56	18	37	9	6
De 10 001 a 20 000	102	34	23	69	20	46	8	6
De 20 001 a 50 000	63	40	24	48	20	28	9	8
De 50 001 a 100 000	18	12	8	17	8	10	4	5
De 100 001 a 500 000	10	10	6	8	6	4	1	2
Mais de 500 000	4	3	3	4	4	3	-	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO C

Tabela 19 – Municípios, total e que implementaram a Gestão Orçamentária participativa, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios – 2005

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios	
	Total	Que implementaram a Gestão Orçamentária participativa
Brasil	5 564	4 010
Até 5 000	1 362	983
De 5 001 a 10 000	1 310	904
De 10 001 a 20 000	1 298	901
De 20 001 a 50 000	1 026	777
De 50 001 a 100 000	313	237
De 100 001 a 500 000	220	178
Mais de 500 000	35	30
Norte	449	321
Até 5 000	96	61
De 5 001 a 10 000	86	62
De 10 001 a 20 000	104	74
De 20 001 a 50 000	113	87
De 50 001 a 100 000	33	24
De 100 001 a 500 000	15	12
Mais de 500 000	2	1
Nordeste	1 793	1 091
Até 5 000	266	144
De 5 001 a 10 000	400	214
De 10 001 a 20 000	557	335
De 20 001 a 50 000	414	280
De 50 001 a 100 000	105	77
De 100 001 a 500 000	41	32
Mais de 500 000	10	9
Sudeste	1 668	1 124
Até 5 000	408	260
De 5 001 a 10 000	411	257
De 10 001 a 20 000	326	217
De 20 001 a 50 000	292	218
De 50 001 a 100 000	103	69
De 100 001 a 500 000	111	89
Mais de 500 000	17	14
Sul	1 188	1 062
Até 5 000	435	385
De 5 001 a 10 000	301	271
De 10 001 a 20 000	209	184
De 20 001 a 50 000	144	133
De 50 001 a 100 000	54	50
De 100 001 a 500 000	43	37
Mais de 500 000	2	2
Centro-Oeste	466	412
Até 5 000	157	133
De 5 001 a 10 000	112	100
De 10 001 a 20 000	102	91
De 20 001 a 50 000	63	59
De 50 001 a 100 000	18	17
De 100 001 a 500 000	10	8
Mais de 500 000	4	4

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO D

Tabela 21 - Municípios, total, que utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que possuem e estão revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios								
	Total	Que utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade	Que possuem Plano Diretor						
			Total	Revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão					
				Total	Coordenação compartilhada com efetiva participação do poder público e da sociedade	Conselho de política Urbana ou da Cidade	Conferência ou congresso da cidade	Discussão em segmentos sociais específicos	
Brasil	5 564	1 373	805	567	416	218	282	377	
Até 5 000	1 362	224	70	30	15	8	7	10	
De 5 001 a 10 000	1 310	244	104	62	42	14	18	31	
De 10 001 a 20 000	1 298	233	105	50	35	13	12	29	
De 20 001 a 50 000	1 026	333	216	162	121	61	76	107	
De 50 001 a 100 000	313	153	134	109	85	46	62	78	
De 100 001 a 500 000	220	154	144	127	99	56	84	101	
Mais de 500 000	35	32	32	27	19	20	23	21	
Norte	449	101	47	29	23	10	11	24	
Até 5 000	96	22	3	2	1	1	-	1	
De 5 001 a 10 000	86	20	10	6	4	-	2	4	
De 10 001 a 20 000	104	11	8	1	1	-	-	1	
De 20 001 a 50 000	113	31	12	9	7	4	3	9	
De 50 001 a 100 000	33	7	5	3	3	1	1	2	
De 100 001 a 500 000	15	8	7	7	6	4	5	6	
Mais de 500 000	2	2	2	1	1	-	-	1	
Nordeste	1 793	374	161	95	70	34	49	62	
Até 5 000	266	43	3	2	2	1	1	1	
De 5 001 a 10 000	400	59	10	6	5	1	2	2	
De 10 001 a 20 000	557	83	20	6	5	3	1	5	
De 20 001 a 50 000	414	107	58	30	21	6	14	21	
De 50 001 a 100 000	105	46	37	23	15	8	10	14	
De 100 001 a 500 000	41	28	25	21	18	10	15	15	
Mais de 500 000	10	8	8	7	4	5	6	4	
Sudeste	1 668	358	249	186	141	58	95	130	
Até 5 000	408	28	7	-	-	-	-	-	
De 5 001 a 10 000	411	53	24	12	5	2	2	7	
De 10 001 a 20 000	326	44	24	8	4	-	1	5	
De 20 001 a 50 000	292	90	63	53	41	14	23	32	
De 50 001 a 100 000	103	48	42	38	32	12	21	26	
De 100 001 a 500 000	111	79	73	62	48	20	36	50	
Mais de 500 000	17	16	16	13	11	10	12	10	
Sul	1 188	418	300	222	153	96	106	131	
Até 5 000	435	97	53	26	12	7	6	8	
De 5 001 a 10 000	301	84	51	32	23	8	12	15	
De 10 001 a 20 000	209	72	46	30	21	8	7	14	
De 20 001 a 50 000	144	90	76	65	47	32	31	40	
De 50 001 a 100 000	54	39	38	35	27	22	24	26	
De 100 001 a 500 000	43	34	34	32	23	18	24	26	
Mais de 500 000	2	2	2	2	-	1	2	2	
Centro-Oeste	466	122	48	35	29	20	22	30	
Até 5 000	157	34	4	-	-	-	-	-	
De 5 001 a 10 000	112	28	9	6	5	2	1	3	
De 10 001 a 20 000	102	23	7	5	4	2	3	4	
De 20 001 a 50 000	63	15	7	5	5	5	5	5	
De 50 001 a 100 000	18	13	12	10	8	3	6	10	
De 100 001 a 500 000	10	5	5	5	4	4	4	4	
Mais de 500 000	4	4	4	4	3	4	3	4	

Tabela 21 - Municípios, total, que utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade, que possuem e estão revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Que possuem Plano Diretor				
	Revendo o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de revisão				
	Discussão ou debate temático	Discussão por bairros, distritos, setores ou outra divisão territorial do município	Atividades de capacitação sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo	Outros	Nenhum instrumento de participação
Brasil	332	329	312	90	10
Até 5 000	8	7	7	8	1
De 5 001 a 10 000	26	25	30	10	5
De 10 001 a 20 000	28	27	21	9	-
De 20 001 a 50 000	93	96	88	21	1
De 50 001 a 100 000	64	65	68	14	2
De 100 001 a 500 000	91	87	81	22	1
Mais de 500 000	22	22	17	6	-
Norte	18	20	17	2	1
Até 5 000	2	1	-	-	-
De 5 001 a 10 000	2	3	2	-	1
De 10 001 a 20 000	-	-	-	-	-
De 20 001 a 50 000	6	8	7	1	-
De 50 001 a 100 000	1	2	2	-	-
De 100 001 a 500 000	6	5	5	1	-
Mais de 500 000	1	1	1	-	-
Nordeste	52	45	47	10	2
Até 5 000	1	-	1	-	-
De 5 001 a 10 000	2	2	2	1	-
De 10 001 a 20 000	4	3	4	2	-
De 20 001 a 50 000	15	17	14	1	1
De 50 001 a 100 000	11	10	13	1	1
De 100 001 a 500 000	14	13	10	4	-
Mais de 500 000	5	5	3	1	-
Sudeste	116	108	100	25	4
Até 5 000	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	6	7	5	2	2
De 10 001 a 20 000	4	2	2	1	-
De 20 001 a 50 000	32	25	24	7	-
De 50 001 a 100 000	21	20	21	5	1
De 100 001 a 500 000	43	43	38	8	1
Mais de 500 000	10	11	10	2	-
Sul	116	122	126	44	3
Até 5 000	5	6	6	8	1
De 5 001 a 10 000	12	9	19	6	2
De 10 001 a 20 000	16	18	13	5	-
De 20 001 a 50 000	35	41	39	10	-
De 50 001 a 100 000	21	25	25	7	-
De 100 001 a 500 000	25	22	24	8	-
Mais de 500 000	2	1	-	-	-
Centro-Oeste	30	29	22	9	-
Até 5 000	-	-	-	-	-
De 5 001 a 10 000	4	4	2	1	-
De 10 001 a 20 000	4	4	2	1	-
De 20 001 a 50 000	5	5	4	2	-
De 50 001 a 100 000	10	8	7	1	-
De 100 001 a 500 000	3	4	4	1	-
Mais de 500 000	4	4	3	3	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO E

Tabela 23 - Municípios, total, que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e estão elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade					
		Total	Elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração				
			Total	Coordenação compartilhada com efetiva participação do poder público e da sociedade	Conselho de política Urbana ou da Cidade	Conferência ou congresso da cidade	Discussão em segmentos sociais específicos
Brasil	5 564	4 191	1 682	1 110	351	601	866
Até 5 000	1 362	1 138	272	150	45	77	100
De 5 001 a 10 000	1 310	1 066	290	168	40	87	123
De 10 001 a 20 000	1 298	1 065	384	240	83	118	181
De 20 001 a 50 000	1 026	693	530	397	115	208	330
De 50 001 a 100 000	313	160	139	110	43	63	87
De 100 001 a 500 000	220	66	64	44	24	46	43
Mais de 500 000	35	3	3	1	1	2	2
Norte	449	348	169	120	39	61	96
Até 5 000	96	74	8	7	1	1	1
De 5 001 a 10 000	86	66	21	9	4	11	12
De 10 001 a 20 000	104	93	42	26	8	16	25
De 20 001 a 50 000	113	82	67	51	19	20	39
De 50 001 a 100 000	33	26	24	21	6	7	13
De 100 001 a 500 000	15	7	7	6	1	6	6
Mais de 500 000	2	-	-	-	-	-	-
Nordeste	1 793	1 419	482	313	106	169	252
Até 5 000	266	223	31	15	4	9	15
De 5 001 a 10 000	400	341	46	28	7	14	19
De 10 001 a 20 000	557	474	135	78	28	35	58
De 20 001 a 50 000	414	307	207	146	51	78	120
De 50 001 a 100 000	105	59	48	35	11	22	30
De 100 001 a 500 000	41	13	13	10	4	9	8
Mais de 500 000	10	2	2	1	1	2	2
Sudeste	1 668	1 310	462	299	92	161	240
Até 5 000	408	380	58	24	5	13	13
De 5 001 a 10 000	411	358	74	37	8	13	32
De 10 001 a 20 000	326	282	83	54	18	25	38
De 20 001 a 50 000	292	202	165	125	29	67	106
De 50 001 a 100 000	103	55	50	40	18	22	31
De 100 001 a 500 000	111	32	31	19	14	21	20
Mais de 500 000	17	1	1	-	-	-	-
Sul	1 188	770	415	258	78	135	183
Até 5 000	435	338	135	78	23	37	51
De 5 001 a 10 000	301	217	123	73	14	39	46
De 10 001 a 20 000	209	137	90	56	22	25	43
De 20 001 a 50 000	144	54	47	37	10	19	30
De 50 001 a 100 000	54	15	12	9	6	8	9
De 100 001 a 500 000	43	9	8	5	3	7	4
Mais de 500 000	2	-	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	466	344	154	120	36	75	95
Até 5 000	157	123	40	26	12	17	20
De 5 001 a 10 000	112	84	26	21	7	10	14
De 10 001 a 20 000	102	79	34	26	7	17	17
De 20 001 a 50 000	63	48	44	38	6	24	35
De 50 001 a 100 000	18	5	5	5	2	4	4
De 100 001 a 500 000	10	5	5	4	2	3	5
Mais de 500 000	4	-	-	-	-	-	-

Tabela 23 - Municípios, total, que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade e estão elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Que não utilizam instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade				
	Elaborando o Plano Diretor, por instrumentos de participação utilizados no processo de elaboração				
	Discussão ou debate temático	Discussão por bairros, distritos, setores ou outra divisão territorial do município	Atividades de capacitação sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo	Outros	Nenhum instrumento de participação
Brasil	823	756	836	238	75
Até 5 000	102	82	125	43	14
De 5 001 a 10 000	113	108	129	45	11
De 10 001 a 20 000	174	150	167	52	18
De 20 001 a 50 000	297	285	292	65	27
De 50 001 a 100 000	85	84	83	23	4
De 100 001 a 500 000	50	44	38	9	1
Mais de 500 000	2	3	2	1	-
Norte	78	75	76	22	12
Até 5 000	1	2	1	3	1
De 5 001 a 10 000	10	5	4	6	2
De 10 001 a 20 000	23	14	17	3	2
De 20 001 a 50 000	30	32	37	6	6
De 50 001 a 100 000	14	15	13	4	1
De 100 001 a 500 000	-	7	4	-	-
Mais de 500 000	-	-	-	-	-
Nordeste	238	204	215	51	16
Até 5 000	13	9	9	2	-
De 5 001 a 10 000	22	18	15	6	1
De 10 001 a 20 000	47	41	49	13	5
De 20 001 a 50 000	115	97	106	22	9
De 50 001 a 100 000	30	28	28	6	1
De 100 001 a 500 000	10	9	6	1	-
Mais de 500 000	1	2	2	1	-
Sudeste	243	219	231	68	34
Até 5 000	20	13	22	9	8
De 5 001 a 10 000	29	31	28	8	7
De 10 001 a 20 000	47	35	36	14	4
De 20 001 a 50 000	95	92	96	21	12
De 50 001 a 100 000	28	28	29	10	2
De 100 001 a 500 000	23	19	20	6	1
Mais de 500 000	1	1	-	-	-
Sul	176	167	235	76	8
Até 5 000	52	39	79	25	3
De 5 001 a 10 000	40	39	69	21	1
De 10 001 a 20 000	37	43	48	17	4
De 20 001 a 50 000	31	32	26	10	-
De 50 001 a 100 000	10	9	9	2	-
De 100 001 a 500 000	6	5	4	1	-
Mais de 500 000	-	-	-	-	-
Centro-Oeste	81	91	79	21	5
Até 5 000	16	19	14	4	2
De 5 001 a 10 000	12	15	13	4	-
De 10 001 a 20 000	20	17	17	5	3
De 20 001 a 50 000	26	32	27	6	-
De 50 001 a 100 000	3	4	4	1	-
De 100 001 a 500 000	4	4	4	1	-
Mais de 500 000	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO F

Tabela 25 - Municípios, total e com Plano Diretor, por algumas das características que os obrigam a ter Plano Diretor, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Total	Com Plano Diretor				
		Total	Algumas das características que os obrigam a ter Plano Diretor			
			Integra região metropolitana	Aglomeración urbana	Área de especial interesse turístico	Área de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional
Brasil	5 564	805	292	719	1 571	1 028
Até 5 000	1 362	70	7	100	221	153
De 5 001 a 10 000	1 310	104	19	119	351	209
De 10 001 a 20 000	1 298	105	35	150	374	226
De 20 001 a 50 000	1 026	216	72	183	392	248
De 50 001 a 100 000	313	134	54	74	131	91
De 100 001 a 500 000	220	144	81	74	88	83
Mais de 500 000	35	32	24	19	14	18
Norte	449	47	7	64	152	102
Até 5 000	96	3	-	3	21	8
De 5 001 a 10 000	86	10	-	12	31	24
De 10 001 a 20 000	104	8	1	17	32	18
De 20 001 a 50 000	113	12	1	20	45	31
De 50 001 a 100 000	33	5	2	8	13	14
De 100 001 a 500 000	15	7	2	3	9	7
Mais de 500 000	2	2	1	1	1	-
Nordeste	1 793	161	70	182	448	299
Até 5 000	266	3	-	11	32	15
De 5 001 a 10 000	400	10	4	19	77	48
De 10 001 a 20 000	557	20	8	50	130	94
De 20 001 a 50 000	414	58	20	63	141	86
De 50 001 a 100 000	105	37	18	25	43	31
De 100 001 a 500 000	41	25	12	10	21	21
Mais de 500 000	10	8	8	4	4	4
Sudeste	1 668	249	131	201	522	321
Até 5 000	408	7	2	28	75	49
De 5 001 a 10 000	411	24	8	36	115	66
De 10 001 a 20 000	326	24	9	31	113	55
De 20 001 a 50 000	292	63	30	44	126	80
De 50 001 a 100 000	103	42	21	15	47	28
De 100 001 a 500 000	111	73	49	37	39	32
Mais de 500 000	17	16	12	10	7	11
Sul	1 188	300	72	200	300	192
Até 5 000	435	53	4	46	61	46
De 5 001 a 10 000	301	51	5	36	84	43
De 10 001 a 20 000	209	46	15	38	67	38
De 20 001 a 50 000	144	76	18	40	56	32
De 50 001 a 100 000	54	38	11	19	17	12
De 100 001 a 500 000	43	34	17	19	15	19
Mais de 500 000	2	2	2	2	-	2
Centro-Oeste	466	48	12	72	149	114
Até 5 000	157	4	1	12	32	35
De 5 001 a 10 000	112	9	2	16	44	28
De 10 001 a 20 000	102	7	2	14	32	21
De 20 001 a 50 000	63	7	3	16	24	19
De 50 001 a 100 000	18	12	2	7	11	6
De 100 001 a 500 000	10	5	1	5	4	4
Mais de 500 000	4	4	1	2	2	1

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO G

Tabela 35 - Municípios, total e com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal					
		Educação	Saúde	Assistência e desenvol- vimento social	Direito da criança e adolescente	Emprego/ Trabalho	Turismo
Brasil	5 564	248	1 906	222	149	114	351
Até 5 000	1 362	54	588	43	36	20	80
De 5 001 a 10 000	1 310	48	497	44	39	28	80
De 10 001 a 20 000	1 298	58	397	54	29	19	75
De 20 001 a 50 000	1 026	48	279	47	23	25	61
De 50 001 a 100 000	313	21	82	13	10	8	26
De 100 001 a 500 000	220	16	59	18	10	9	26
Mais de 500 000	35	3	4	3	2	5	3
Norte	449	30	34	19	11	12	17
Até 5 000	96	1	-	1	-	1	1
De 5 001 a 10 000	86	6	6	3	2	4	4
De 10 001 a 20 000	104	9	10	7	4	4	3
De 20 001 a 50 000	113	8	10	4	4	2	4
De 50 001 a 100 000	33	6	4	4	1	1	3
De 100 001 a 500 000	15	-	3	-	-	-	1
Mais de 500 000	2	-	1	-	-	-	1
Nordeste	1 793	60	195	49	28	24	61
Até 5 000	266	12	43	3	2	3	16
De 5 001 a 10 000	400	9	36	8	4	3	10
De 10 001 a 20 000	557	19	66	19	13	6	13
De 20 001 a 50 000	414	14	34	16	5	9	15
De 50 001 a 100 000	105	4	14	2	2	2	6
De 100 001 a 500 000	41	1	2	1	1	-	1
Mais de 500 000	10	1	-	-	1	1	-
Sudeste	1 668	78	880	76	52	43	170
Até 5 000	408	15	247	8	9	6	33
De 5 001 a 10 000	411	16	247	18	18	12	40
De 10 001 a 20 000	326	14	175	15	5	4	36
De 20 001 a 50 000	292	17	142	16	11	8	32
De 50 001 a 100 000	103	7	33	4	2	3	10
De 100 001 a 500 000	111	8	34	13	6	7	17
Mais de 500 000	17	1	2	2	1	3	2
Sul	1 188	51	656	50	43	24	79
Até 5 000	435	19	244	18	19	7	24
De 5 001 a 10 000	301	11	176	11	13	9	23
De 10 001 a 20 000	209	9	118	8	4	2	14
De 20 001 a 50 000	144	4	74	8	2	3	7
De 50 001 a 100 000	54	3	25	2	3	1	5
De 100 001 a 500 000	43	5	18	2	2	2	6
Mais de 500 000	2	-	1	1	-	-	-
Centro-Oeste	466	29	141	28	15	11	24
Até 5 000	157	7	54	13	6	3	6
De 5 001 a 10 000	112	6	32	4	2	-	3
De 10 001 a 20 000	102	7	28	5	3	3	9
De 20 001 a 50 000	63	5	19	3	1	3	3
De 50 001 a 100 000	18	1	6	1	2	1	2
De 100 001 a 500 000	10	2	2	2	1	-	1
Mais de 500 000	4	1	-	-	-	1	-

Tabela 35 - Municípios, total e com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Com existência de consórcio público intermunicipal na área da administração municipal					
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
Brasil	161	106	387	295	255	343
Até 5 000	35	27	69	78	61	90
De 5 001 a 10 000	34	22	80	63	47	68
De 10 001 a 20 000	31	16	78	48	51	64
De 20 001 a 50 000	34	19	93	60	49	64
De 50 001 a 100 000	10	9	32	22	20	26
De 100 001 a 500 000	12	10	29	20	23	28
Mais de 500 000	5	3	6	4	4	3
Norte	17	12	24	30	23	15
Até 5 000	1	-	-	1	9	-
De 5 001 a 10 000	4	4	5	6	4	5
De 10 001 a 20 000	6	3	6	7	4	5
De 20 001 a 50 000	4	3	8	10	4	2
De 50 001 a 100 000	1	2	4	4	2	1
De 100 001 a 500 000	-	-	-	1	-	1
Mais de 500 000	1	-	1	1	-	1
Nordeste	44	28	76	24	48	83
Até 5 000	12	9	11	3	9	17
De 5 001 a 10 000	5	1	11	2	6	11
De 10 001 a 20 000	12	7	23	5	14	23
De 20 001 a 50 000	10	7	20	8	11	20
De 50 001 a 100 000	2	2	8	3	4	10
De 100 001 a 500 000	2	1	1	3	2	2
Mais de 500 000	1	1	2	-	2	-
Sudeste	58	33	150	156	123	99
Até 5 000	5	5	16	47	21	14
De 5 001 a 10 000	14	9	32	32	26	17
De 10 001 a 20 000	11	2	25	24	23	18
De 20 001 a 50 000	18	7	43	32	27	22
De 50 001 a 100 000	5	3	11	6	10	10
De 100 001 a 500 000	4	5	21	12	14	17
Mais de 500 000	1	2	2	3	2	1
Sul	29	20	85	30	28	133
Até 5 000	13	11	31	12	11	54
De 5 001 a 10 000	10	5	22	7	6	34
De 10 001 a 20 000	-	1	10	2	2	15
De 20 001 a 50 000	1	-	10	1	1	18
De 50 001 a 100 000	1	1	7	5	3	5
De 100 001 a 500 000	4	2	5	3	5	6
Mais de 500 000	-	-	-	-	-	1
Centro-Oeste	13	13	52	55	33	13
Até 5 000	4	2	11	15	11	5
De 5 001 a 10 000	1	3	10	16	5	1
De 10 001 a 20 000	2	3	14	10	8	3
De 20 001 a 50 000	1	2	12	9	6	2
De 50 001 a 100 000	1	1	2	4	1	-
De 100 001 a 500 000	2	2	2	1	2	2
Mais de 500 000	2	-	1	-	-	-

ANEXO H

Tabela 37 - Municípios, total e com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal					
		Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Direito da criança e adolescente	Emprego/Trabalho	Turismo
Brasil	5 564	1 116	1 167	867	513	358	275
Até 5 000	1 362	205	217	133	66	51	33
De 5 001 a 10 000	1 310	211	225	155	95	48	38
De 10 001 a 20 000	1 298	293	309	236	125	76	61
De 20 001 a 50 000	1 026	247	261	204	123	87	71
De 50 001 a 100 000	313	88	89	81	57	48	41
De 100 001 a 500 000	220	63	57	51	42	37	24
Mais de 500 000	35	9	9	7	5	11	7
Norte	449	124	129	98	69	41	30
Até 5 000	96	8	8	5	3	3	2
De 5 001 a 10 000	86	22	24	21	17	4	4
De 10 001 a 20 000	104	33	34	26	15	11	7
De 20 001 a 50 000	113	40	42	30	19	14	9
De 50 001 a 100 000	33	13	14	12	10	5	3
De 100 001 a 500 000	15	6	5	3	4	2	3
Mais de 500 000	2	2	2	1	1	2	2
Nordeste	1 793	306	309	241	133	67	62
Até 5 000	266	20	19	11	4	5	3
De 5 001 a 10 000	400	39	42	27	12	5	5
De 10 001 a 20 000	557	117	117	93	46	14	14
De 20 001 a 50 000	414	88	92	73	47	20	20
De 50 001 a 100 000	105	29	27	24	14	12	14
De 100 001 a 500 000	41	11	10	10	8	8	5
Mais de 500 000	10	2	2	3	2	3	1
Sudeste	1 668	329	336	248	147	95	98
Até 5 000	408	63	60	37	20	8	8
De 5 001 a 10 000	411	69	71	45	27	9	11
De 10 001 a 20 000	326	77	78	59	31	16	23
De 20 001 a 50 000	292	67	72	57	30	23	25
De 50 001 a 100 000	103	26	25	25	20	17	16
De 100 001 a 500 000	111	24	26	23	17	16	11
Mais de 500 000	17	3	4	2	2	6	4
Sul	1 188	190	212	157	96	105	48
Até 5 000	435	57	67	45	27	23	13
De 5 001 a 10 000	301	47	54	39	25	22	11
De 10 001 a 20 000	209	31	40	29	15	23	7
De 20 001 a 50 000	144	24	25	20	13	20	9
De 50 001 a 100 000	54	13	14	13	7	9	3
De 100 001 a 500 000	43	17	11	10	9	8	5
Mais de 500 000	2	1	1	1	-	-	-
Centro-Oeste	466	167	181	123	68	50	37
Até 5 000	157	57	63	35	12	12	7
De 5 001 a 10 000	112	34	34	23	14	8	7
De 10 001 a 20 000	102	35	40	29	18	12	10
De 20 001 a 50 000	63	28	30	24	14	10	8
De 50 001 a 100 000	18	7	9	7	6	5	5
De 100 001 a 500 000	10	5	5	5	4	3	-
Mais de 500 000	4	1	-	-	-	-	-

Tabela 37 - Municípios, total e com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Com existência de consórcio público com o estado na área da administração municipal					
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
Brasil	385	720	467	428	420	387
Até 5 000	50	116	66	85	62	69
De 5 001 a 10 000	63	140	84	84	67	68
De 10 001 a 20 000	86	182	102	106	107	87
De 20 001 a 50 000	92	155	106	88	95	86
De 50 001 a 100 000	54	67	55	43	44	40
De 100 001 a 500 000	32	49	48	19	38	32
Mais de 500 000	8	11	6	3	7	5
Norte	50	49	38	45	58	30
Até 5 000	2	3	1	4	3	1
De 5 001 a 10 000	6	7	4	6	6	5
De 10 001 a 20 000	13	14	9	9	16	6
De 20 001 a 50 000	15	17	13	17	20	12
De 50 001 a 100 000	9	3	6	8	7	3
De 100 001 a 500 000	4	4	3	1	5	2
Mais de 500 000	1	1	2	-	1	1
Nordeste	100	182	82	97	105	114
Até 5 000	7	11	4	7	4	15
De 5 001 a 10 000	8	27	7	11	10	16
De 10 001 a 20 000	29	58	28	39	34	30
De 20 001 a 50 000	30	54	22	25	33	34
De 50 001 a 100 000	18	19	12	13	13	11
De 100 001 a 500 000	6	9	7	2	10	6
Mais de 500 000	2	4	2	-	1	2
Sudeste	113	194	147	117	106	109
Até 5 000	12	24	14	19	11	15
De 5 001 a 10 000	20	36	28	27	20	19
De 10 001 a 20 000	24	43	27	24	24	28
De 20 001 a 50 000	25	42	36	27	22	17
De 50 001 a 100 000	15	22	19	9	13	15
De 100 001 a 500 000	13	21	21	9	12	14
Mais de 500 000	4	6	2	2	4	1
Sul	65	155	103	92	92	65
Até 5 000	16	39	23	32	25	18
De 5 001 a 10 000	17	38	21	27	22	15
De 10 001 a 20 000	8	36	21	13	18	14
De 20 001 a 50 000	10	16	17	6	10	6
De 50 001 a 100 000	8	15	9	7	9	6
De 100 001 a 500 000	6	11	12	6	7	5
Mais de 500 000	-	-	-	1	1	1
Centro-Oeste	57	140	97	77	59	69
Até 5 000	13	39	24	23	19	20
De 5 001 a 10 000	12	32	24	13	9	13
De 10 001 a 20 000	12	31	17	21	15	9
De 20 001 a 50 000	12	26	18	13	10	17
De 50 001 a 100 000	4	8	9	6	2	5
De 100 001 a 500 000	3	4	5	1	4	5
Mais de 500 000	1	-	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO I

Tabela 39 - Municípios, total e com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal					
		Educação	Saúde	Assistência e desenvol- vimento social	Direito da criança e adolescente	Emprego/ Trabalho	Turismo
Brasil	5 564	767	558	660	321	164	138
Até 5 000	1 362	132	64	91	39	25	15
De 5 001 a 10 000	1 310	146	94	118	59	25	17
De 10 001 a 20 000	1 298	191	96	175	79	34	23
De 20 001 a 50 000	1 026	177	114	162	72	32	36
De 50 001 a 100 000	313	66	77	69	39	20	27
De 100 001 a 500 000	220	49	91	42	30	20	16
Mais de 500 000	35	6	22	3	3	8	4
Norte	449	105	46	85	51	28	20
Até 5 000	96	6	7	3	1	2	-
De 5 001 a 10 000	86	18	4	21	14	3	3
De 10 001 a 20 000	104	28	10	23	13	9	4
De 20 001 a 50 000	113	34	14	26	13	9	7
De 50 001 a 100 000	33	12	6	9	7	2	2
De 100 001 a 500 000	15	5	5	3	2	1	2
Mais de 500 000	2	2	-	-	1	2	2
Nordeste	1 793	216	95	180	82	31	33
Até 5 000	266	14	1	7	2	3	-
De 5 001 a 10 000	400	28	9	16	8	3	1
De 10 001 a 20 000	557	77	18	65	28	6	5
De 20 001 a 50 000	414	64	26	60	27	6	13
De 50 001 a 100 000	105	23	19	22	9	8	9
De 100 001 a 500 000	41	9	15	8	7	4	5
Mais de 500 000	10	1	7	2	1	1	-
Sudeste	1 668	210	191	176	85	42	42
Até 5 000	408	39	11	21	11	4	2
De 5 001 a 10 000	411	46	30	31	14	6	6
De 10 001 a 20 000	326	45	33	42	18	6	8
De 20 001 a 50 000	292	41	33	41	13	6	5
De 50 001 a 100 000	103	19	30	23	16	7	12
De 100 001 a 500 000	111	19	44	18	12	8	7
Mais de 500 000	17	1	10	-	1	5	2
Sul	1 188	123	166	122	62	42	28
Até 5 000	435	37	35	35	19	11	9
De 5 001 a 10 000	301	36	41	30	14	9	5
De 10 001 a 20 000	209	16	24	20	10	8	4
De 20 001 a 50 000	144	15	27	15	8	6	6
De 50 001 a 100 000	54	6	16	11	4	2	2
De 100 001 a 500 000	43	12	21	10	7	6	2
Mais de 500 000	2	1	2	1	-	-	-
Centro-Oeste	466	113	60	97	41	21	15
Até 5 000	157	36	10	25	6	5	4
De 5 001 a 10 000	112	18	10	20	9	4	2
De 10 001 a 20 000	102	25	11	25	10	5	2
De 20 001 a 50 000	63	23	14	20	11	5	5
De 50 001 a 100 000	18	6	6	4	3	1	2
De 100 001 a 500 000	10	4	6	3	2	1	-
Mais de 500 000	4	1	3	-	-	-	-

Tabela 39 - Municípios, total e com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Com existência de consórcio público com a União na área da administração municipal						
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos	
Brasil	206	428	225	207	247	231	
Até 5 000	25	66	29	36	33	42	
De 5 001 a 10 000	34	80	30	34	40	45	
De 10 001 a 20 000	43	98	45	46	49	45	
De 20 001 a 50 000	44	90	49	48	58	51	
De 50 001 a 100 000	33	49	35	27	33	23	
De 100 001 a 500 000	21	36	32	13	27	21	
Mais de 500 000	6	9	5	3	7	4	
Norte	33	37	31	32	44	24	
Até 5 000	1	-	1	1	2	1	
De 5 001 a 10 000	4	6	4	4	4	4	
De 10 001 a 20 000	9	12	7	7	10	4	
De 20 001 a 50 000	10	13	11	11	18	10	
De 50 001 a 100 000	5	3	4	8	5	3	
De 100 001 a 500 000	3	2	2	1	4	1	
Mais de 500 000	1	1	2	-	1	1	
Nordeste	61	128	52	63	67	75	
Até 5 000	3	6	3	5	3	10	
De 5 001 a 10 000	5	21	4	7	8	13	
De 10 001 a 20 000	20	36	17	23	18	20	
De 20 001 a 50 000	16	39	12	17	19	21	
De 50 001 a 100 000	10	16	9	10	10	5	
De 100 001 a 500 000	6	8	6	1	8	5	
Mais de 500 000	1	2	1	-	1	1	
Sudeste	51	89	60	42	52	49	
Até 5 000	6	11	4	7	7	6	
De 5 001 a 10 000	11	15	9	9	9	8	
De 10 001 a 20 000	6	16	11	6	8	12	
De 20 001 a 50 000	8	13	10	10	7	5	
De 50 001 a 100 000	11	13	13	3	10	8	
De 100 001 a 500 000	6	15	11	5	7	9	
Mais de 500 000	3	6	2	2	4	1	
Sul	36	101	47	42	51	30	
Até 5 000	11	26	13	16	16	13	
De 5 001 a 10 000	9	25	9	11	12	7	
De 10 001 a 20 000	3	20	8	3	4	3	
De 20 001 a 50 000	4	10	6	3	7	2	
De 50 001 a 100 000	5	12	3	3	6	2	
De 100 001 a 500 000	4	8	8	5	5	2	
Mais de 500 000	-	-	-	1	1	1	
Centro-Oeste	25	73	35	28	33	53	
Até 5 000	4	23	8	7	5	12	
De 5 001 a 10 000	5	13	4	3	7	13	
De 10 001 a 20 000	5	14	2	7	9	6	
De 20 001 a 50 000	6	15	10	7	7	13	
De 50 001 a 100 000	2	5	6	3	2	5	
De 100 001 a 500 000	2	3	5	1	3	4	
Mais de 500 000	1	-	-	-	-	-	

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO J

Tabela 41 - Municípios, total e com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal					
		Educação	Saúde	Assistência e desenvol- vimento social	Direito da criança e adolescente	Emprego/ Trabalho	Turismo
Brasil	5 564	571	588	558	287	216	151
Até 5 000	1 362	77	107	64	13	11	14
De 5 001 a 10 000	1 310	80	91	94	27	30	16
De 10 001 a 20 000	1 298	120	118	96	60	37	29
De 20 001 a 50 000	1 026	121	111	114	62	36	31
De 50 001 a 100 000	313	72	67	77	43	39	23
De 100 001 a 500 000	220	83	78	91	68	49	30
Mais de 500 000	35	18	16	22	14	14	8
Norte	449	33	26	46	14	14	8
Até 5 000	96	1	1	7	-	-	-
De 5 001 a 10 000	86	3	3	4	-	1	-
De 10 001 a 20 000	104	7	4	10	2	2	2
De 20 001 a 50 000	113	8	9	14	7	3	3
De 50 001 a 100 000	33	9	4	6	2	3	3
De 100 001 a 500 000	15	4	4	5	1	4	-
Mais de 500 000	2	1	1	-	2	1	-
Nordeste	1 793	106	75	95	37	41	32
Até 5 000	266	4	4	1	-	-	2
De 5 001 a 10 000	400	5	6	9	1	3	2
De 10 001 a 20 000	557	28	16	18	7	7	7
De 20 001 a 50 000	414	37	22	26	11	11	10
De 50 001 a 100 000	105	17	14	19	6	10	7
De 100 001 a 500 000	41	12	11	15	8	7	4
Mais de 500 000	10	3	2	7	4	3	-
Sudeste	1 668	212	240	191	114	66	62
Até 5 000	408	23	28	11	5	1	7
De 5 001 a 10 000	411	32	31	30	7	8	5
De 10 001 a 20 000	326	40	54	33	21	9	13
De 20 001 a 50 000	292	32	41	33	18	8	8
De 50 001 a 100 000	103	29	33	30	21	11	8
De 100 001 a 500 000	111	46	43	44	36	23	15
Mais de 500 000	17	10	10	10	6	6	6
Sul	1 188	169	210	166	97	81	40
Até 5 000	435	43	67	35	8	9	4
De 5 001 a 10 000	301	33	47	41	17	18	7
De 10 001 a 20 000	209	30	34	24	24	15	6
De 20 001 a 50 000	144	29	29	27	19	10	8
De 50 001 a 100 000	54	14	14	16	11	13	3
De 100 001 a 500 000	43	18	17	21	17	14	10
Mais de 500 000	2	2	2	2	1	2	2
Centro-Oeste	466	51	37	60	25	14	9
Até 5 000	157	6	7	10	-	1	1
De 5 001 a 10 000	112	7	4	10	2	-	2
De 10 001 a 20 000	102	15	10	11	6	4	1
De 20 001 a 50 000	63	15	10	14	7	4	2
De 50 001 a 100 000	18	3	2	6	3	2	2
De 100 001 a 500 000	10	3	3	6	6	1	1
Mais de 500 000	4	2	1	3	1	2	-

Tabela 41 - Municípios, total e com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	(conclusão)					
	Municípios					
	Com existência de convênio de parceria com o setor privado na área da administração municipal					
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
Brasil	213	159	191	129	105	144
Até 5 000	16	20	15	11	11	13
De 5 001 a 10 000	22	24	24	22	12	22
De 10 001 a 20 000	35	26	34	23	16	37
De 20 001 a 50 000	47	30	33	24	21	24
De 50 001 a 100 000	34	18	33	17	13	21
De 100 001 a 500 000	46	29	38	23	22	21
Mais de 500 000	13	12	14	9	10	6
Norte	9	8	16	9	12	10
Até 5 000	1	-	-	-	1	1
De 5 001 a 10 000	1	-	1	1	1	-
De 10 001 a 20 000	1	1	3	2	1	3
De 20 001 a 50 000	3	4	4	5	5	2
De 50 001 a 100 000	1	2	5	1	2	3
De 100 001 a 500 000	1	1	1	-	2	1
Mais de 500 000	1	-	2	-	-	-
Nordeste	47	26	24	16	17	14
Até 5 000	2	1	-	1	-	-
De 5 001 a 10 000	6	2	-	3	2	1
De 10 001 a 20 000	9	9	6	3	3	2
De 20 001 a 50 000	11	6	11	3	5	5
De 50 001 a 100 000	10	5	5	4	1	5
De 100 001 a 500 000	7	1	1	1	3	1
Mais de 500 000	2	2	1	1	3	-
Sudeste	81	60	82	45	33	52
Até 5 000	5	9	4	2	2	3
De 5 001 a 10 000	5	9	7	7	5	9
De 10 001 a 20 000	14	4	16	9	7	11
De 20 001 a 50 000	16	11	11	5	4	7
De 50 001 a 100 000	13	6	15	4	5	7
De 100 001 a 500 000	20	13	22	13	7	12
Mais de 500 000	8	8	7	5	3	3
Sul	58	56	56	44	34	60
Até 5 000	7	9	11	7	7	9
De 5 001 a 10 000	9	12	14	10	3	12
De 10 001 a 20 000	7	8	7	6	4	16
De 20 001 a 50 000	13	7	6	8	6	10
De 50 001 a 100 000	8	5	6	7	4	6
De 100 001 a 500 000	13	14	10	4	8	5
Mais de 500 000	1	1	2	2	2	2
Centro-Oeste	18	9	13	15	9	8
Até 5 000	1	1	-	1	1	-
De 5 001 a 10 000	1	1	2	1	1	-
De 10 001 a 20 000	4	4	2	3	1	5
De 20 001 a 50 000	4	2	1	3	1	-
De 50 001 a 100 000	2	-	2	1	1	-
De 100 001 a 500 000	5	-	4	5	2	2
Mais de 500 000	1	1	2	1	2	1

ANEXO K

Tabela 43 - Municípios, total e com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(continua)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios						
	Total	Com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal					
		Educação	Saúde	Assistência e desenvolvimento social	Direito da criança e adolescente	Emprego/Trabalho	Turismo
Brasil	5 564	274	197	349	269	136	150
Até 5 000	1 362	26	23	43	27	6	15
De 5 001 a 10 000	1 310	32	25	49	33	16	12
De 10 001 a 20 000	1 298	60	51	74	63	27	34
De 20 001 a 50 000	1 026	60	41	72	64	28	37
De 50 001 a 100 000	313	41	26	51	31	20	19
De 100 001 a 500 000	220	42	24	48	44	30	25
Mais de 500 000	35	13	7	12	7	9	8
Norte	449	20	14	15	13	8	6
Até 5 000	96	-	-	1	-	1	-
De 5 001 a 10 000	86	2	-	-	-	1	-
De 10 001 a 20 000	104	5	3	5	6	2	1
De 20 001 a 50 000	113	7	7	3	4	3	3
De 50 001 a 100 000	33	4	2	3	-	-	1
De 100 001 a 500 000	15	2	2	2	1	1	1
Mais de 500 000	2	-	-	1	2	-	-
Nordeste	1 793	51	34	74	45	37	38
Até 5 000	266	3	2	5	4	3	3
De 5 001 a 10 000	400	4	4	9	6	5	3
De 10 001 a 20 000	557	14	11	20	10	9	11
De 20 001 a 50 000	414	14	10	17	14	8	12
De 50 001 a 100 000	105	11	5	14	7	8	6
De 100 001 a 500 000	41	3	1	5	3	2	2
Mais de 500 000	10	2	1	4	1	2	1
Sudeste	1 668	119	86	137	124	50	60
Até 5 000	408	17	9	12	13	1	4
De 5 001 a 10 000	411	12	8	17	13	2	2
De 10 001 a 20 000	326	24	25	27	27	10	15
De 20 001 a 50 000	292	21	15	28	27	8	15
De 50 001 a 100 000	103	15	11	22	17	6	6
De 100 001 a 500 000	111	22	14	27	25	18	12
Mais de 500 000	17	8	4	4	2	5	6
Sul	1 188	61	41	77	63	30	35
Até 5 000	435	4	7	15	8	1	6
De 5 001 a 10 000	301	9	7	12	8	7	4
De 10 001 a 20 000	209	12	8	12	14	2	5
De 20 001 a 50 000	144	14	8	17	15	7	6
De 50 001 a 100 000	54	7	5	8	5	5	4
De 100 001 a 500 000	43	13	4	11	11	7	9
Mais de 500 000	2	2	2	2	2	1	1
Centro-Oeste	466	23	22	46	24	11	11
Até 5 000	157	2	5	10	2	-	2
De 5 001 a 10 000	112	5	6	11	6	1	3
De 10 001 a 20 000	102	5	4	10	6	4	2
De 20 001 a 50 000	63	4	1	7	4	2	1
De 50 001 a 100 000	18	4	3	4	2	1	2
De 100 001 a 500 000	10	2	3	3	4	2	1
Mais de 500 000	4	1	-	1	-	1	-

Tabela 43 - Municípios, total e com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal, segundo Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios - 2005

(conclusão)

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios					
	Com existência de apoio do setor privado ou de comunidades na área da administração municipal					
	Cultura	Habitação	Meio ambiente	Transportes	Desenvolvimento urbano	Saneamento e/ou manejo de resíduos sólidos
Brasil	240	73	194	49	78	89
Até 5 000	20	6	20	5	9	3
De 5 001 a 10 000	22	5	18	3	7	15
De 10 001 a 20 000	46	10	42	13	14	17
De 20 001 a 50 000	66	17	39	7	17	19
De 50 001 a 100 000	32	14	31	8	14	14
De 100 001 a 500 000	42	14	35	10	11	14
Mais de 500 000	12	7	9	3	6	7
Norte	11	1	10	4	6	1
Até 5 000	-	-	1	-	-	-
De 5 001 a 10 000	-	-	-	-	-	-
De 10 001 a 20 000	2	-	2	2	1	-
De 20 001 a 50 000	5	-	4	1	4	-
De 50 001 a 100 000	1	1	2	1	1	-
De 100 001 a 500 000	3	-	1	-	-	1
Mais de 500 000	-	-	-	-	-	-
Nordeste	60	22	30	12	17	15
Até 5 000	9	-	1	1	1	-
De 5 001 a 10 000	6	2	2	1	1	2
De 10 001 a 20 000	12	4	5	2	2	2
De 20 001 a 50 000	19	6	12	4	3	5
De 50 001 a 100 000	8	5	5	2	5	3
De 100 001 a 500 000	3	2	4	1	3	2
Mais de 500 000	3	3	1	1	2	1
Sudeste	99	25	81	19	26	38
Até 5 000	6	5	8	3	3	-
De 5 001 a 10 000	7	-	4	1	2	4
De 10 001 a 20 000	18	2	17	5	6	6
De 20 001 a 50 000	26	5	17	1	5	10
De 50 001 a 100 000	14	3	13	2	6	8
De 100 001 a 500 000	21	7	17	5	2	6
Mais de 500 000	7	3	5	2	2	4
Sul	53	23	58	10	24	29
Até 5 000	3	1	8	1	5	2
De 5 001 a 10 000	8	3	10	-	4	8
De 10 001 a 20 000	11	4	15	3	4	7
De 20 001 a 50 000	13	5	6	1	5	4
De 50 001 a 100 000	6	4	7	3	2	3
De 100 001 a 500 000	11	5	10	2	3	3
Mais de 500 000	1	1	2	-	1	2
Centro-Oeste	17	2	15	4	5	6
Até 5 000	2	-	2	-	-	1
De 5 001 a 10 000	1	-	2	1	-	1
De 10 001 a 20 000	3	-	3	1	1	2
De 20 001 a 50 000	3	1	-	-	-	-
De 50 001 a 100 000	3	1	4	-	-	-
De 100 001 a 500 000	4	-	3	2	3	2
Mais de 500 000	1	-	1	-	1	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005.

ANEXO – LEGISLAÇÃO

ANEXO 1 - Lei 10.257/01 - Estatuto da Cidade. p. 175.

ANEXO 2 – NBR 12267/92 - Norma para elaboração de PD. p. 186.

ANEXO 3 - Lei 11.445/07 - Diretrizes Nacionais para o Saneamento. p. 190.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI 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.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

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:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

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;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

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

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

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

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I

Dos instrumentos em geral

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;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

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;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II

Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

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;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III

Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta 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.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição,

onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI

Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. [\(VETADO\)](#)

Art. 16. [\(VETADO\)](#)

Art. 17. [\(VETADO\)](#)

Art. 18. [\(VETADO\)](#)

Art. 19. [\(VETADO\)](#)

Art. 20. [\(VETADO\)](#)

Seção VII

Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII

Do direito de preempção

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;

IX – (VETADO)

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. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX

Da outorga onerosa do direito de construir

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 infra-estrutura 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.

Seção X

Das operações urbanas consorciadas

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

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI

Da transferência do direito de construir

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.

Seção XII

Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

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.

§ 5º [\(VETADO\)](#)

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.

§ 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.

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 infra-estrutura 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.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

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

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

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

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou 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.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

~~Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.~~

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, 2008](#))
[Vigência](#)

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da [Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992](#), quando:

I – [\(VETADO\)](#)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

~~Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subsequentes: [\(Revogado pela Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001\)](#)~~

~~"Art. 1º~~

~~.....~~

~~[III](#) – à ordem urbanística;~~

~~....." (NR)~~

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167.

I -

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167.

I –

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167.

II –

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001



**ABNT-Associação
Brasileira de
Normas Técnicas**

Sede:
Rio de Janeiro
Av. Treze de Maio, 13 - 28º andar
CEP 20003 - Caixa Postal 1680
Rio de Janeiro - RJ
Tel.: PABX (021) 210-3122
Telex: (021) 34333 ABNT - BR
Endereço Telegráfico:
NORMATECNICA

Copyright © 1990.
ABNT - Associação Brasileira
de Normas Técnicas
Printed in Brazil/
Impresso no Brasil
Todos os direitos reservados

ABR 1992

NBR 12267

Normas para elaboração de Plano Diretor

Procedimento

Origem: Projeto 02:010.01-001/1990
CB-02 - Comitê Brasileiro de Construção Civil
CE-02:010.01 - Comissão de Estudo de Plano Diretor de Municípios
NBR 12267 - Municipality's comprehensive plan (master plan)
Descriptor: Master plan
Reimpressão da NB-1350, de FEV 1991

Palavra-chave: Plano diretor

3 páginas

1 Objetivo

Esta Norma fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores nos termos do artigo 182 da Constituição Federal.

2 Documentos complementares

Na aplicação desta Norma é necessário consultar:

- . Constituição Federal
- . Constituições estaduais
- . Leis orgânicas municipais

3 Definições

Para os efeitos desta Norma são adotadas as definições de 3.1 a 3.4.

3.1 Plano Diretor

Instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteador a ação dos agentes públicos e privados.

3.2 Política de desenvolvimento urbano

Conjunto de objetivos e diretrizes para orientar a ação governamental relativa à distribuição da população e das atividades urbanas no território, definindo as prioridades

respectivas, tendo em vista ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar da população.

3.3 Função social da cidade

Função que deve cumprir a cidade a fim de assegurar as condições gerais para o desenvolvimento da produção, do comércio e dos serviços, e, particularmente, para a plena realização dos direitos dos cidadãos, como o direito à saúde, ao saneamento básico, à educação, ao trabalho, à moradia, ao transporte coletivo, à segurança, à informação, ao lazer, à qualidade ambiental e à participação no planejamento.

3.4 Função social da propriedade urbana

Aquela que é atendida quando o uso e ocupação da propriedade urbana respondem às exigências fundamentais da sociedade, consolidadas nas diretrizes do Plano Diretor, em conformidade com os dispositivos da instrumentação legal decorrente.

4 Configuração do Plano Diretor

O Plano Diretor é constituído de pelo menos três partes:

- a) fundamentação;
- b) diretrizes;
- c) instrumentação.

4.1 Fundamentação do Plano Diretor

4.1.1 A fundamentação do Plano Diretor é explicitada pelos objetivos, caracterização, diagnósticos e prognósticos, alternativas e critérios de avaliação.

4.1.2 O Plano Diretor deve explicitar os seus objetivos relativamente às funções sociais da propriedade urbana e da cidade e a política de desenvolvimento urbano.

4.1.3 A caracterização do município, para efeito desta Norma, deve contemplar pelo menos os seguintes aspectos:

- a) situação do município no âmbito regional em que se encontra, quanto às principais diretrizes federais, estaduais e regionais, principalmente quanto aos recursos disponíveis, limitações à sua utilização, restrições e incentivos que condicionem o desenvolvimento municipal;

Nota: O Plano Diretor deve atender às constituições federal e estaduais e às leis orgânicas municipais, no que for pertinente.

- b) principais aspectos do meio físico que condicionem o uso e ocupação do solo, identificando os problemas existentes e potenciais, bem como as possibilidades futuras de ocupação, adensamento e expansão urbana;
- c) principais aspectos sócio-econômicos identificando os problemas existentes e potenciais, bem como as possibilidades futuras de desenvolvimento;
- d) principais aspectos da dinâmica de uso e ocupação do solo urbano e rural;
- e) principais aspectos da infra-estrutura, equipamentos sociais e serviços urbanos;
- f) principais aspectos da estrutura administrativa existente.

4.1.4 Os diagnósticos e prognósticos são baseados na comparação das análises da caracterização com os objetivos estabelecidos, levantando os principais óbices ao desenvolvimento do município e à plena realização das funções sociais da propriedade urbana e da cidade, bem como avaliando os principais recursos disponíveis para superá-los.

4.1.5 As alternativas devem contemplar diferentes conjuntos de diretrizes para a consecução dos objetivos do Plano Diretor.

4.1.6 Os critérios de avaliação das alternativas referem-se ao nível de atendimento dos objetivos, em face das prioridades de desenvolvimento e do seu custo social e ambiental.

4.2 Diretrizes do Plano Diretor

4.2.1 As diretrizes devem abranger pelo menos os aspectos relativos ao tipo e intensidade do uso do solo, ao sistema viário e respectivos padrões, à infra-estrutura e aos equipamentos sociais e serviços urbanos, tendo em vista

o atendimento das funções sociais da propriedade urbana e da cidade.

4.2.2 As diretrizes devem explicitar o(s) horizonte(s) de sua vigência, bem como conter claramente os critérios de seu estabelecimento.

4.2.3 As exigências de ordenação da cidade incluem parâmetros para urbanização, parcelamento, uso e ocupação do solo e para a utilização e preservação ambiental e de recursos naturais.

4.2.4 A intensidade do uso do solo refere-se tanto à ocupação, quanto ao aproveitamento dos lotes, especificando distintos indicadores.

4.2.5 O sistema viário deve abranger a hierarquização e padrões das vias interurbanas e urbanas e sua expansão.

4.2.6 A infra-estrutura urbana inclui os sistemas de saneamento básico e drenagem, energia e iluminação pública, comunicações e sistema viário, prevendo a manutenção e a expansão das diversas instalações e sua interferência na ordenação do espaço.

4.2.7 Os equipamentos sociais e serviços urbanos relacionam-se com a programação de atendimento à população, considerando sua distribuição no território e condições de acessibilidade, nos setores de saúde, habitação de interesse social, educação, lazer, atividades comunitárias e outros, cuja localização prende-se às diretrizes gerais de uso e ocupação do solo.

4.2.8 Os serviços urbanos incluem limpeza pública, transporte coletivo, defesa civil e segurança pública, prevenção e combate aos incêndios e assistência social. As diretrizes respectivas referem-se à localização dos equipamentos necessários ao desempenho de cada um desses serviços, bem como à programação da sua manutenção e extensão.

4.3 Instrumentação do Plano Diretor

4.3.1 A instrumentação é constituída de documentos legais, técnicos, orçamentários, financeiros e administrativos, de forma a integrar os programas, orçamentos e investimentos do município com as suas diretrizes, viabilizando sua implantação.

4.3.2 A instrumentação legal mínima estabelecida a partir das diretrizes do Plano Diretor compõe-se da Lei do Plano Diretor, da Lei de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo e do Código de Obras e Edificações.

4.3.3 A instrumentação técnica refere-se a programas, planos setoriais, projetos e planos de ação correspondentes à implementação e aplicação das diretrizes do Plano Diretor.

4.3.4 A instrumentação orçamentária e financeira refere-se ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e aos orçamentos anuais, inclusive vinculações de dotações no período de vigência do Plano Diretor.

4.3.5 A instrumentação administrativa refere-se ao aparelhamento dos agentes executivos necessários à implementação e aplicação das diretrizes do Plano Diretor e ao desempenho das funções administrativas da Prefeitura.

5 Elementos mínimos do Plano Diretor

Recomenda-se que o Plano Diretor seja apresentado e suficientemente documentado na forma de peças gráficas e de relatórios que traduzam adequadamente os itens anteriores, de forma a torná-lo um documento compreensível e acessível ao conjunto dos munícipes. Os elementos mínimos do Plano Diretor são os seguintes:

- a) objetivos do Plano Diretor expressos num documento introdutório onde sejam claramente explicitados;
- b) caracterização da região, do município e da cidade, composta dos seguintes elementos:
 - características geológico-geotécnicas de interesse para o uso e ocupação do solo;
 - principais condicionantes físicos, ambientais, sócio-econômicos e demográficos, sistema viário e infra-estrutura urbana, bem como equipamentos sociais e serviços urbanos;
- c) diagnóstico e prognósticos elaborados quanto aos aspectos anteriormente mencionados;
- d) conjuntos de proposições de diretrizes alternativas para a consecução do desenvolvimento do município;
- e) critérios adotados para avaliação das proposições alternativas apresentadas;
- f) diretrizes do Plano Diretor;
- g) anteprojeto da Lei, do Plano Diretor, de Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo, do Código de Obras e Edificações; programas, planos setoriais, projetos e planos de ação do governo municipal; diretrizes orçamentárias, orçamentos anuais, vinculações e dotações; e aparelhamento administrativo necessário.



Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 11.445, DE 5 DE JANEIRO DE 2007.

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

Art. 1º Esta Lei estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico.

Art. 2º Os serviços públicos de saneamento básico serão prestados com base nos seguintes princípios fundamentais:

I - universalização do acesso;

II - integralidade, compreendida como o conjunto de todas as atividades e componentes de cada um dos diversos serviços de saneamento básico, propiciando à população o acesso na conformidade de suas necessidades e maximizando a eficácia das ações e resultados;

III - abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos realizados de formas adequadas à saúde pública e à proteção do meio ambiente;

IV - disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à saúde pública e à segurança da vida e do patrimônio público e privado;

V - adoção de métodos, técnicas e processos que considerem as peculiaridades locais e regionais;

VI - articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante;

VII - eficiência e sustentabilidade econômica;

VIII - utilização de tecnologias apropriadas, considerando a capacidade de pagamento dos usuários e a adoção de soluções graduais e progressivas;

IX - transparência das ações, baseada em sistemas de informações e processos decisórios institucionalizados;

X - controle social;

XI - segurança, qualidade e regularidade;

XII - integração das infra-estruturas e serviços com a gestão eficiente dos recursos hídricos.

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

I - saneamento básico: conjunto de serviços, infra-estruturas e instalações operacionais de:

a) abastecimento de água potável: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, desde a captação até as ligações prediais e respectivos instrumentos de medição;

b) esgotamento sanitário: constituído pelas atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;

c) limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo originário da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;

d) drenagem e manejo das águas pluviais urbanas: conjunto de atividades, infra-estruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas;

II - gestão associada: associação voluntária de entes federados, por convênio de cooperação ou consórcio público, conforme disposto no art. 241 da Constituição Federal;

III - universalização: ampliação progressiva do acesso de todos os domicílios ocupados ao saneamento básico;

IV - controle social: conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico;

V - [\(VETADO\)](#);

VI - prestação regionalizada: aquela em que um único prestador atende a 2 (dois) ou mais titulares;

VII - subsídios: instrumento econômico de política social para garantir a universalização do acesso ao saneamento básico, especialmente para populações e localidades de baixa renda;

VIII - localidade de pequeno porte: vilas, aglomerados rurais, povoados, núcleos, lugarejos e aldeias, assim definidos pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

§ 1º [\(VETADO\)](#).

§ 2º [\(VETADO\)](#).

§ 3º [\(VETADO\)](#).

Art. 4º Os recursos hídricos não integram os serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita a outorga de direito de uso, nos termos da [Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997](#), de seus regulamentos e das legislações estaduais.

Art. 5º Não constitui serviço público a ação de saneamento executada por meio de soluções individuais, desde que o usuário não dependa de terceiros para operar os serviços, bem como as ações e serviços de saneamento básico de responsabilidade privada, incluindo o manejo de resíduos de responsabilidade do gerador.

Art. 6º O lixo originário de atividades comerciais, industriais e de serviços cuja responsabilidade pelo manejo não seja atribuída ao gerador pode, por decisão do poder público, ser considerado resíduo sólido urbano.

Art. 7º Para os efeitos desta Lei, o serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos é composto pelas seguintes atividades:

I - de coleta, transbordo e transporte dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

II - de triagem para fins de reúso ou reciclagem, de tratamento, inclusive por compostagem, e de disposição final dos resíduos relacionados na alínea c do inciso I do caput do art. 3º desta Lei;

III - de varrição, capina e poda de árvores em vias e logradouros públicos e outros eventuais serviços pertinentes à limpeza pública urbana.

CAPÍTULO II

DO EXERCÍCIO DA TITULARIDADE

Art. 8º Os titulares dos serviços públicos de saneamento básico poderão delegar a organização, a regulação, a fiscalização e a prestação desses serviços, nos termos do [art. 241 da Constituição Federal](#) e da [Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005](#).

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;

II - prestar diretamente ou autorizar a delegação dos serviços e definir o ente responsável pela sua regulação e fiscalização, bem como os procedimentos de sua atuação;

III - adotar parâmetros para a garantia do atendimento essencial à saúde pública, inclusive quanto ao volume mínimo per capita de água para abastecimento público, observadas as normas nacionais relativas à potabilidade da água;

IV - fixar os direitos e os deveres dos usuários;

V - estabelecer mecanismos de controle social, nos termos do inciso IV do caput do art. 3º desta Lei;

VI - estabelecer sistema de informações sobre os serviços, articulado com o Sistema Nacional de Informações em Saneamento;

VII - intervir e retomar a operação dos serviços delegados, por indicação da entidade reguladora, nos casos e condições previstos em lei e nos documentos contratuais.

Art. 10. A prestação de serviços públicos de saneamento básico por entidade que não integre a administração do titular depende da celebração de contrato, sendo vedada a sua disciplina mediante convênios, termos de parceria ou outros instrumentos de natureza precária.

§ 1º Excetua-se do disposto no caput deste artigo:

I - os serviços públicos de saneamento básico cuja prestação o poder público, nos termos de lei, autorizar para usuários organizados em cooperativas ou associações, desde que se limitem a:

a) determinado condomínio;

b) localidade de pequeno porte, predominantemente ocupada por população de baixa renda, onde outras formas de prestação apresentem custos de operação e manutenção incompatíveis com a capacidade de pagamento dos usuários;

II - os convênios e outros atos de delegação celebrados até o dia 6 de abril de 2005.

§ 2º A autorização prevista no inciso I do § 1º deste artigo deverá prever a obrigação de transferir ao titular os bens vinculados aos serviços por meio de termo específico, com os respectivos cadastros técnicos.

Art. 11. São condições de validade dos contratos que tenham por objeto a prestação de serviços públicos de saneamento básico:

I - a existência de plano de saneamento básico;

II - a existência de estudo comprovando a viabilidade técnica e econômico-financeira da prestação universal e integral dos serviços, nos termos do respectivo plano de saneamento básico;

III - a existência de normas de regulação que prevejam os meios para o cumprimento das diretrizes desta Lei, incluindo a designação da entidade de regulação e de fiscalização;

IV - a realização prévia de audiência e de consulta públicas sobre o edital de licitação, no caso de concessão, e sobre a minuta do contrato.

§ 1º Os planos de investimentos e os projetos relativos ao contrato deverão ser compatíveis com o respectivo plano de saneamento básico.

§ 2º Nos casos de serviços prestados mediante contratos de concessão ou de programa, as normas previstas no inciso III do caput deste artigo deverão prever:

I - a autorização para a contratação dos serviços, indicando os respectivos prazos e a área a ser atendida;

II - a inclusão, no contrato, das metas progressivas e graduais de expansão dos serviços, de qualidade, de eficiência e de uso racional da água, da energia e de outros recursos naturais, em conformidade com os serviços a serem prestados;

III - as prioridades de ação, compatíveis com as metas estabelecidas;

IV - as condições de sustentabilidade e equilíbrio econômico-financeiro da prestação dos serviços, em regime de eficiência, incluindo:

a) o sistema de cobrança e a composição de taxas e tarifas;

b) a sistemática de reajustes e de revisões de taxas e tarifas;

c) a política de subsídios;

V - mecanismos de controle social nas atividades de planejamento, regulação e fiscalização dos serviços;

VI - as hipóteses de intervenção e de retomada dos serviços.

§ 3º Os contratos não poderão conter cláusulas que prejudiquem as atividades de regulação e de fiscalização ou o acesso às informações sobre os serviços contratados.

§ 4º Na prestação regionalizada, o disposto nos incisos I a IV do caput e nos §§ 1º e 2º deste artigo poderá se referir ao conjunto de municípios por ela abrangidos.

Art. 12. Nos serviços públicos de saneamento básico em que mais de um prestador execute atividade interdependente com outra, a relação entre elas deverá ser regulada por contrato e haverá entidade única encarregada das funções de regulação e de fiscalização.

§ 1º A entidade de regulação definirá, pelo menos:

I - as normas técnicas relativas à qualidade, quantidade e regularidade dos serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

II - as normas econômicas e financeiras relativas às tarifas, aos subsídios e aos pagamentos por serviços prestados aos usuários e entre os diferentes prestadores envolvidos;

III - a garantia de pagamento de serviços prestados entre os diferentes prestadores dos serviços;

IV - os mecanismos de pagamento de diferenças relativas a inadimplemento dos usuários, perdas comerciais e físicas e outros créditos devidos, quando for o caso;

V - o sistema contábil específico para os prestadores que atuem em mais de um Município.

§ 2º O contrato a ser celebrado entre os prestadores de serviços a que se refere o caput deste artigo deverá conter cláusulas que estabeleçam pelo menos:

I - as atividades ou insumos contratados;

II - as condições e garantias recíprocas de fornecimento e de acesso às atividades ou insumos;

III - o prazo de vigência, compatível com as necessidades de amortização de investimentos, e as hipóteses de sua prorrogação;

IV - os procedimentos para a implantação, ampliação, melhoria e gestão operacional das atividades;

V - as regras para a fixação, o reajuste e a revisão das taxas, tarifas e outros preços públicos aplicáveis ao contrato;

VI - as condições e garantias de pagamento;

VII - os direitos e deveres sub-rogados ou os que autorizam a sub-rogação;

VIII - as hipóteses de extinção, inadmitida a alteração e a rescisão administrativas unilaterais;

IX - as penalidades a que estão sujeitas as partes em caso de inadimplemento;

X - a designação do órgão ou entidade responsável pela regulação e fiscalização das atividades ou insumos contratados.

§ 3º Inclui-se entre as garantias previstas no inciso VI do § 2º deste artigo a obrigação do contratante de destacar, nos documentos de cobrança aos usuários, o valor da remuneração dos serviços prestados pelo contratado e de realizar a respectiva arrecadação e entrega dos valores arrecadados.

§ 4º No caso de execução mediante concessão de atividades interdependentes a que se refere o caput deste artigo, deverão constar do correspondente edital de licitação as regras e os valores das tarifas e outros preços públicos a serem pagos aos demais prestadores, bem como a obrigação e a forma de pagamento.

Art. 13. Os entes da Federação, isoladamente ou reunidos em consórcios públicos, poderão instituir fundos, aos quais poderão ser destinadas, entre outros recursos, parcelas das receitas dos serviços, com a finalidade de custear, na conformidade do disposto nos respectivos planos de saneamento básico, a universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

Parágrafo único. Os recursos dos fundos a que se refere o caput deste artigo poderão ser utilizados como fontes ou garantias em operações de crédito para financiamento dos investimentos necessários à universalização dos serviços públicos de saneamento básico.

CAPÍTULO III

DA PRESTAÇÃO REGIONALIZADA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 14. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico é caracterizada por:

I - um único prestador do serviço para vários Municípios, contíguos ou não;

II - uniformidade de fiscalização e regulação dos serviços, inclusive de sua remuneração;

III - compatibilidade de planejamento.

Art. 15. Na prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico, as atividades de regulação e fiscalização poderão ser exercidas:

I - por órgão ou entidade de ente da Federação a que o titular tenha delegado o exercício dessas competências por meio de convênio de cooperação entre entes da Federação, obedecido o disposto no [art. 241 da Constituição Federal](#);

II - por consórcio público de direito público integrado pelos titulares dos serviços.

Parágrafo único. No exercício das atividades de planejamento dos serviços a que se refere o caput deste artigo, o titular poderá receber cooperação técnica do respectivo Estado e basear-se em estudos fornecidos pelos prestadores.

Art. 16. A prestação regionalizada de serviços públicos de saneamento básico poderá ser realizada por:

I - órgão, autarquia, fundação de direito público, consórcio público, empresa pública ou sociedade de economia mista estadual, do Distrito Federal, ou municipal, na forma da legislação;

II - empresa a que se tenham concedido os serviços.

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

Art. 18. Os prestadores que atuem em mais de um Município ou que prestem serviços públicos de saneamento básico diferentes em um mesmo Município manterão sistema contábil que permita registrar e demonstrar, separadamente, os custos e as receitas de cada serviço em cada um dos Municípios atendidos e, se for o caso, no Distrito Federal.

Parágrafo único. A entidade de regulação deverá instituir regras e critérios de estruturação de sistema contábil e do respectivo plano de contas, de modo a garantir que a apropriação e a distribuição de custos dos serviços estejam em conformidade com as diretrizes estabelecidas nesta Lei.

CAPÍTULO IV

DO PLANEJAMENTO

Art. 19. A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II - objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

§ 1º Os planos de saneamento básico serão editados pelos titulares, podendo ser elaborados com base em estudos fornecidos pelos prestadores de cada serviço.

§ 2º A consolidação e compatibilização dos planos específicos de cada serviço serão efetuadas pelos respectivos titulares.

§ 3º Os planos de saneamento básico deverão ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas em que estiverem inseridos.

§ 4º Os planos de saneamento básico serão revistos periodicamente, em prazo não superior a 4 (quatro) anos, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual.

§ 5º Será assegurada ampla divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentem, inclusive com a realização de audiências ou consultas públicas.

§ 6º A delegação de serviço de saneamento básico não dispensa o cumprimento pelo prestador do respectivo plano de saneamento básico em vigor à época da delegação.

§ 7º Quando envolverem serviços regionalizados, os planos de saneamento básico devem ser editados em conformidade com o estabelecido no art. 14 desta Lei.

§ 8º Exceto quando regional, o plano de saneamento básico deverá englobar integralmente o território do ente da Federação que o elaborou.

Art. 20. (VETADO).

Parágrafo único. Incumbe à entidade reguladora e fiscalizadora dos serviços a verificação do cumprimento dos planos de saneamento por parte dos prestadores de serviços, na forma das disposições legais, regulamentares e contratuais.

CAPÍTULO V

DA REGULAÇÃO

Art. 21. O exercício da função de regulação atenderá aos seguintes princípios:

I - independência decisória, incluindo autonomia administrativa, orçamentária e financeira da entidade reguladora;

II - transparência, tecnicidade, celeridade e objetividade das decisões.

Art. 22. São objetivos da regulação:

I - estabelecer padrões e normas para a adequada prestação dos serviços e para a satisfação dos usuários;

II - garantir o cumprimento das condições e metas estabelecidas;

III - prevenir e reprimir o abuso do poder econômico, ressalvada a competência dos órgãos integrantes do sistema nacional de defesa da concorrência;

IV - definir tarifas que assegurem tanto o equilíbrio econômico e financeiro dos contratos como a modicidade tarifária, mediante mecanismos que induzam a eficiência e eficácia dos serviços e que permitam a apropriação social dos ganhos de produtividade.

Art. 23. A entidade reguladora editará normas relativas às dimensões técnica, econômica e social de prestação dos serviços, que abrangerão, pelo menos, os seguintes aspectos:

I - padrões e indicadores de qualidade da prestação dos serviços;

II - requisitos operacionais e de manutenção dos sistemas;

III - as metas progressivas de expansão e de qualidade dos serviços e os respectivos prazos;

IV - regime, estrutura e níveis tarifários, bem como os procedimentos e prazos de sua fixação, reajuste e revisão;

V - medição, faturamento e cobrança de serviços;

VI - monitoramento dos custos;

VII - avaliação da eficiência e eficácia dos serviços prestados;

VIII - plano de contas e mecanismos de informação, auditoria e certificação;

IX - subsídios tarifários e não tarifários;

X - padrões de atendimento ao público e mecanismos de participação e informação;

XI - medidas de contingências e de emergências, inclusive racionamento;

XII – [\(VETADO\)](#).

§ 1º A regulação de serviços públicos de saneamento básico poderá ser delegada pelos titulares a qualquer entidade reguladora constituída dentro dos limites do respectivo Estado, explicitando, no ato de delegação da regulação, a forma de atuação e a abrangência das atividades a serem desempenhadas pelas partes envolvidas.

§ 2º As normas a que se refere o caput deste artigo fixarão prazo para os prestadores de serviços comunicarem aos usuários as providências adotadas em face de queixas ou de reclamações relativas aos serviços.

§ 3º As entidades fiscalizadoras deverão receber e se manifestar conclusivamente sobre as reclamações que, a juízo do interessado, não tenham sido suficientemente atendidas pelos prestadores dos serviços.

Art. 24. Em caso de gestão associada ou prestação regionalizada dos serviços, os titulares poderão adotar os mesmos critérios econômicos, sociais e técnicos da regulação em toda a área de abrangência da associação ou da prestação.

Art. 25. Os prestadores de serviços públicos de saneamento básico deverão fornecer à entidade reguladora todos os dados e informações necessários para o desempenho de suas atividades, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais.

§ 1º Incluem-se entre os dados e informações a que se refere o caput deste artigo aquelas produzidas por empresas ou profissionais contratados para executar serviços ou fornecer materiais e equipamentos específicos.

§ 2º Compreendem-se nas atividades de regulação dos serviços de saneamento básico a interpretação e a fixação de critérios para a fiel execução dos contratos, dos serviços e para a correta administração de subsídios.

Art. 26. Deverá ser assegurado publicidade aos relatórios, estudos, decisões e instrumentos equivalentes que se refiram à regulação ou à fiscalização dos serviços, bem como aos direitos e deveres dos usuários e prestadores, a eles podendo ter acesso qualquer do povo, independentemente da existência de interesse direto.

§ 1º Excluem-se do disposto no caput deste artigo os documentos considerados sigilosos em razão de interesse público relevante, mediante prévia e motivada decisão.

§ 2º A publicidade a que se refere o caput deste artigo deverá se efetivar, preferencialmente, por meio de sítio mantido na rede mundial de computadores - internet.

Art. 27. É assegurado aos usuários de serviços públicos de saneamento básico, na forma das normas legais, regulamentares e contratuais:

I - amplo acesso a informações sobre os serviços prestados;

II - prévio conhecimento dos seus direitos e deveres e das penalidades a que podem estar sujeitos;

III - acesso a manual de prestação do serviço e de atendimento ao usuário, elaborado pelo prestador e aprovado pela respectiva entidade de regulação;

IV - acesso a relatório periódico sobre a qualidade da prestação dos serviços.

Art. 28. (VETADO).

CAPÍTULO VI

DOS ASPECTOS ECONÔMICOS E SOCIAIS

Art. 29. Os serviços públicos de saneamento básico terão a sustentabilidade econômico-financeira assegurada, sempre que possível, mediante remuneração pela cobrança dos serviços:

I - de abastecimento de água e esgotamento sanitário: preferencialmente na forma de tarifas e outros preços públicos, que poderão ser estabelecidos para cada um dos serviços ou para ambos conjuntamente;

II - de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos urbanos: taxas ou tarifas e outros preços públicos, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades;

III - de manejo de águas pluviais urbanas: na forma de tributos, inclusive taxas, em conformidade com o regime de prestação do serviço ou de suas atividades.

§ 1º Observado o disposto nos incisos I a III do caput deste artigo, a instituição das tarifas, preços públicos e taxas para os serviços de saneamento básico observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para atendimento das funções essenciais relacionadas à saúde pública;

II - ampliação do acesso dos cidadãos e localidades de baixa renda aos serviços;

III - geração dos recursos necessários para realização dos investimentos, objetivando o cumprimento das metas e objetivos do serviço;

IV - inibição do consumo supérfluo e do desperdício de recursos;

V - recuperação dos custos incorridos na prestação do serviço, em regime de eficiência;

VI - remuneração adequada do capital investido pelos prestadores dos serviços;

VII - estímulo ao uso de tecnologias modernas e eficientes, compatíveis com os níveis exigidos de qualidade, continuidade e segurança na prestação dos serviços;

VIII - incentivo à eficiência dos prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser adotados subsídios tarifários e não tarifários para os usuários e localidades que não tenham capacidade de pagamento ou escala econômica suficiente para cobrir o custo integral dos serviços.

Art. 30. Observado o disposto no art. 29 desta Lei, a estrutura de remuneração e cobrança dos serviços públicos de saneamento básico poderá levar em consideração os seguintes fatores:

I - categorias de usuários, distribuídas por faixas ou quantidades crescentes de utilização ou de consumo;

II - padrões de uso ou de qualidade requeridos;

III - quantidade mínima de consumo ou de utilização do serviço, visando à garantia de objetivos sociais, como a preservação da saúde pública, o adequado atendimento dos usuários de menor renda e a proteção do meio ambiente;

IV - custo mínimo necessário para disponibilidade do serviço em quantidade e qualidade adequadas;

V - ciclos significativos de aumento da demanda dos serviços, em períodos distintos; e

VI - capacidade de pagamento dos consumidores.

Art. 31. Os subsídios necessários ao atendimento de usuários e localidades de baixa renda serão, dependendo das características dos beneficiários e da origem dos recursos:

I - diretos, quando destinados a usuários determinados, ou indiretos, quando destinados ao prestador dos serviços;

II - tarifários, quando integrarem a estrutura tarifária, ou fiscais, quando decorrerem da alocação de recursos orçamentários, inclusive por meio de subvenções;

III - internos a cada titular ou entre localidades, nas hipóteses de gestão associada e de prestação regional.

Art. 32. [\(VETADO\)](#).

Art. 33. [\(VETADO\)](#).

Art. 34. [\(VETADO\)](#).

Art. 35. As taxas ou tarifas decorrentes da prestação de serviço público de limpeza urbana e de manejo de resíduos sólidos urbanos devem levar em conta a adequada destinação dos resíduos coletados e poderão considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas;

III - o peso ou o volume médio coletado por habitante ou por domicílio.

Art. 36. A cobrança pela prestação do serviço público de drenagem e manejo de águas pluviais urbanas deve levar em conta, em cada lote urbano, os percentuais de impermeabilização e a existência de dispositivos de amortecimento ou de retenção de água de chuva, bem como poderá considerar:

I - o nível de renda da população da área atendida;

II - as características dos lotes urbanos e as áreas que podem ser neles edificadas.

Art. 37. Os reajustes de tarifas de serviços públicos de saneamento básico serão realizados observando-se o intervalo mínimo de 12 (doze) meses, de acordo com as normas legais, regulamentares e contratuais.

Art. 38. As revisões tarifárias compreenderão a reavaliação das condições da prestação dos serviços e das tarifas praticadas e poderão ser:

I - periódicas, objetivando a distribuição dos ganhos de produtividade com os usuários e a reavaliação das condições de mercado;

II - extraordinárias, quando se verificar a ocorrência de fatos não previstos no contrato, fora do controle do prestador dos serviços, que alterem o seu equilíbrio econômico-financeiro.

§ 1º As revisões tarifárias terão suas pautas definidas pelas respectivas entidades reguladoras, ouvidos os titulares, os usuários e os prestadores dos serviços.

§ 2º Poderão ser estabelecidos mecanismos tarifários de indução à eficiência, inclusive fatores de produtividade, assim como de antecipação de metas de expansão e qualidade dos serviços.

§ 3º Os fatores de produtividade poderão ser definidos com base em indicadores de outras empresas do setor.

§ 4º A entidade de regulação poderá autorizar o prestador de serviços a repassar aos usuários custos e encargos tributários não previstos originalmente e por ele não administrados, nos termos da [Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995](#).

Art. 39. As tarifas serão fixadas de forma clara e objetiva, devendo os reajustes e as revisões serem tornados públicos com antecedência mínima de 30 (trinta) dias com relação à sua aplicação.

Parágrafo único. A fatura a ser entregue ao usuário final deverá obedecer a modelo estabelecido pela entidade reguladora, que definirá os itens e custos que deverão estar explicitados.

Art. 40. Os serviços poderão ser interrompidos pelo prestador nas seguintes hipóteses:

I - situações de emergência que atinjam a segurança de pessoas e bens;

II - necessidade de efetuar reparos, modificações ou melhorias de qualquer natureza nos sistemas;

III - negativa do usuário em permitir a instalação de dispositivo de leitura de água consumida, após ter sido previamente notificado a respeito;

IV - manipulação indevida de qualquer tubulação, medidor ou outra instalação do prestador, por parte do usuário; e

V - inadimplemento do usuário do serviço de abastecimento de água, do pagamento das tarifas, após ter sido formalmente notificado.

§ 1º As interrupções programadas serão previamente comunicadas ao regulador e aos usuários.

§ 2º A suspensão dos serviços prevista nos incisos III e V do caput deste artigo será precedida de prévio aviso ao usuário, não inferior a 30 (trinta) dias da data prevista para a suspensão.

§ 3º A interrupção ou a restrição do fornecimento de água por inadimplência a estabelecimentos de saúde, a instituições educacionais e de internação coletiva de pessoas e a usuário residencial de baixa renda beneficiário de tarifa social deverá obedecer a prazos e critérios que preservem condições mínimas de manutenção da saúde das pessoas atingidas.

Art. 41. Desde que previsto nas normas de regulação, grandes usuários poderão negociar suas tarifas com o prestador dos serviços, mediante contrato específico, ouvido previamente o regulador.

Art. 42. Os valores investidos em bens reversíveis pelos prestadores constituirão créditos perante o titular, a serem recuperados mediante a exploração dos serviços, nos termos das normas regulamentares e contratuais e, quando for o caso, observada a legislação pertinente às sociedades por ações.

§ 1º Não gerarão crédito perante o titular os investimentos feitos sem ônus para o prestador, tais como os decorrentes de exigência legal aplicável à implantação de empreendimentos imobiliários e os provenientes de subvenções ou transferências fiscais voluntárias.

§ 2º Os investimentos realizados, os valores amortizados, a depreciação e os respectivos saldos serão anualmente auditados e certificados pela entidade reguladora.

§ 3º Os créditos decorrentes de investimentos devidamente certificados poderão constituir garantia de empréstimos aos delegatários, destinados exclusivamente a investimentos nos sistemas de saneamento objeto do respectivo contrato.

§ 4º (VETADO).

CAPÍTULO VII

DOS ASPECTOS TÉCNICOS

Art. 43. A prestação dos serviços atenderá a requisitos mínimos de qualidade, incluindo a regularidade, a continuidade e aqueles relativos aos produtos oferecidos, ao atendimento dos usuários e às condições operacionais e de manutenção dos sistemas, de acordo com as normas regulamentares e contratuais.

Parágrafo único. A União definirá parâmetros mínimos para a potabilidade da água.

Art. 44. O licenciamento ambiental de unidades de tratamento de esgotos sanitários e de efluentes gerados nos processos de tratamento de água considerará etapas de eficiência, a fim de alcançar progressivamente os padrões estabelecidos pela legislação ambiental, em função da capacidade de pagamento dos usuários.

§ 1º A autoridade ambiental competente estabelecerá procedimentos simplificados de licenciamento para as atividades a que se refere o caput deste artigo, em função do porte das unidades e dos impactos ambientais esperados.

§ 2º A autoridade ambiental competente estabelecerá metas progressivas para que a qualidade dos efluentes de unidades de tratamento de esgotos sanitários atenda aos padrões das classes dos corpos hídricos em que forem lançados, a partir dos níveis presentes de tratamento e considerando a capacidade de pagamento das populações e usuários envolvidos.

Art. 45. Ressalvadas as disposições em contrário das normas do titular, da entidade de regulação e de meio ambiente, toda edificação permanente urbana será conectada às redes públicas de abastecimento de água e de esgotamento sanitário disponíveis e sujeita ao pagamento das tarifas e de outros preços públicos decorrentes da conexão e do uso desses serviços.

§ 1º Na ausência de redes públicas de saneamento básico, serão admitidas soluções individuais de abastecimento de água e de afastamento e destinação final dos esgotos sanitários, observadas as normas editadas pela entidade reguladora e pelos órgãos responsáveis pelas políticas ambiental, sanitária e de recursos hídricos.

§ 2º A instalação hidráulica predial ligada à rede pública de abastecimento de água não poderá ser também alimentada por outras fontes.

Art. 46. Em situação crítica de escassez ou contaminação de recursos hídricos que obrigue à adoção de racionamento, declarada pela autoridade gestora de recursos hídricos, o ente regulador poderá adotar mecanismos tarifários de contingência, com objetivo de cobrir custos adicionais decorrentes, garantindo o equilíbrio financeiro da prestação do serviço e a gestão da demanda.

CAPÍTULO VIII

DA PARTICIPAÇÃO DE ÓRGÃOS COLEGIADOS NO CONTROLE SOCIAL

Art. 47. O controle social dos serviços públicos de saneamento básico poderá incluir a participação de órgãos colegiados de caráter consultivo, estaduais, do Distrito Federal e municipais, assegurada a representação:

I - dos titulares dos serviços;

II - de órgãos governamentais relacionados ao setor de saneamento básico;

III - dos prestadores de serviços públicos de saneamento básico;

IV - dos usuários de serviços de saneamento básico;

V - de entidades técnicas, organizações da sociedade civil e de defesa do consumidor relacionadas ao setor de saneamento básico.

§ 1º As funções e competências dos órgãos colegiados a que se refere o caput deste artigo poderão ser exercidas por órgãos colegiados já existentes, com as devidas adaptações das leis que os criaram.

§ 2º No caso da União, a participação a que se refere o caput deste artigo será exercida nos termos da Medida Provisória nº 2.220, de 4 de setembro de 2001, alterada pela [Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003](#).

CAPÍTULO IX

DA POLÍTICA FEDERAL DE SANEAMENTO BÁSICO

Art. 48. A União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará as seguintes diretrizes:

I - prioridade para as ações que promovam a equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;

II - aplicação dos recursos financeiros por ela administrados de modo a promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;

III - estímulo ao estabelecimento de adequada regulação dos serviços;

IV - utilização de indicadores epidemiológicos e de desenvolvimento social no planejamento, implementação e avaliação das suas ações de saneamento básico;

V - melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de saúde pública;

VI - colaboração para o desenvolvimento urbano e regional;

VII - garantia de meios adequados para o atendimento da população rural dispersa, inclusive mediante a utilização de soluções compatíveis com suas características econômicas e sociais peculiares;

VIII - fomento ao desenvolvimento científico e tecnológico, à adoção de tecnologias apropriadas e à difusão dos conhecimentos gerados;

IX - adoção de critérios objetivos de elegibilidade e prioridade, levando em consideração fatores como nível de renda e cobertura, grau de urbanização, concentração populacional, disponibilidade hídrica, riscos sanitários, epidemiológicos e ambientais;

X - adoção da bacia hidrográfica como unidade de referência para o planejamento de suas ações;

XI - estímulo à implementação de infra-estruturas e serviços comuns a Municípios, mediante mecanismos de cooperação entre entes federados.

Parágrafo único. As políticas e ações da União de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate e erradicação da pobreza, de proteção ambiental, de promoção da saúde e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida devem considerar a necessária articulação, inclusive no que se refere ao financiamento, com o saneamento básico.

Art. 49. São objetivos da Política Federal de Saneamento Básico:

I - contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;

II - priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico nas áreas ocupadas por populações de baixa renda;

III - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental aos povos indígenas e outras populações tradicionais, com soluções compatíveis com suas características socioculturais;

IV - proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental às populações rurais e de pequenos núcleos urbanos isolados;

V - assegurar que a aplicação dos recursos financeiros administrados pelo poder público dê-se segundo critérios de promoção da salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;

VI - incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;

VII - promover alternativas de gestão que viabilizem a auto-sustentação econômica e financeira dos serviços de saneamento básico, com ênfase na cooperação federativa;

VIII - promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico, estabelecendo meios para a unidade e articulação das ações dos diferentes agentes, bem como do desenvolvimento de sua organização, capacidade técnica, gerencial, financeira e de recursos humanos, contempladas as especificidades locais;

IX - fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;

X - minimizar os impactos ambientais relacionados à implantação e desenvolvimento das ações, obras e serviços de saneamento básico e assegurar que sejam executadas de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.

Art. 50. A alocação de recursos públicos federais e os financiamentos com recursos da União ou com recursos geridos ou operados por órgãos ou entidades da União serão feitos em conformidade com as diretrizes e objetivos estabelecidos nos arts. 48 e 49 desta Lei e com os planos de saneamento básico e condicionados:

I - ao alcance de índices mínimos de:

- a) desempenho do prestador na gestão técnica, econômica e financeira dos serviços;
- b) eficiência e eficácia dos serviços, ao longo da vida útil do empreendimento;

II - à adequada operação e manutenção dos empreendimentos anteriormente financiados com recursos mencionados no caput deste artigo.

§ 1º Na aplicação de recursos não onerosos da União, será dada prioridade às ações e empreendimentos que visem ao atendimento de usuários ou Municípios que não tenham capacidade de pagamento compatível com a auto-sustentação econômico-financeira dos serviços, vedada sua aplicação a empreendimentos contratados de forma onerosa.

§ 2º A União poderá instituir e orientar a execução de programas de incentivo à execução de projetos de interesse social na área de saneamento básico com participação de investidores privados, mediante operações estruturadas de financiamentos realizados com recursos de fundos privados de investimento, de capitalização ou de previdência complementar, em condições compatíveis com a natureza essencial dos serviços públicos de saneamento básico.

§ 3º É vedada a aplicação de recursos orçamentários da União na administração, operação e manutenção de serviços públicos de saneamento básico não administrados por órgão ou entidade federal, salvo por prazo determinado em situações de eminente risco à saúde pública e ao meio ambiente.

§ 4º Os recursos não onerosos da União, para subvenção de ações de saneamento básico promovidas pelos demais entes da Federação, serão sempre transferidos para Municípios, o Distrito Federal ou Estados.

§ 5º No fomento à melhoria de operadores públicos de serviços de saneamento básico, a União poderá conceder benefícios ou incentivos orçamentários, fiscais ou creditícios como contrapartida ao alcance de metas de desempenho operacional previamente estabelecidas.

§ 6º A exigência prevista na alínea a do inciso I do caput deste artigo não se aplica à destinação de recursos para programas de desenvolvimento institucional do operador de serviços públicos de saneamento básico.

§ 7º (VETADO).

Art. 51. O processo de elaboração e revisão dos planos de saneamento básico deverá prever sua divulgação em conjunto com os estudos que os fundamentarem, o recebimento de sugestões e críticas por meio de consulta ou audiência pública e, quando previsto na legislação do titular, análise e opinião por órgão colegiado criado nos termos do art. 47 desta Lei.

Parágrafo único. A divulgação das propostas dos planos de saneamento básico e dos estudos que as fundamentarem dar-se-á por meio da disponibilização integral de seu teor a todos os interessados, inclusive por meio da internet e por audiência pública.

Art. 52. A União elaborará, sob a coordenação do Ministério das Cidades:

I - o Plano Nacional de Saneamento Básico - PNSB que conterà:

a) os objetivos e metas nacionais e regionalizadas, de curto, médio e longo prazos, para a universalização dos serviços de saneamento básico e o alcance de níveis crescentes de saneamento básico no território nacional, observando a compatibilidade com os demais planos e políticas públicas da União;

b) as diretrizes e orientações para o equacionamento dos condicionantes de natureza político-institucional, legal e jurídica, econômico-financeira, administrativa, cultural e tecnológica com impacto na consecução das metas e objetivos estabelecidos;

c) a proposição de programas, projetos e ações necessários para atingir os objetivos e as metas da Política Federal de Saneamento Básico, com identificação das respectivas fontes de financiamento;

d) as diretrizes para o planejamento das ações de saneamento básico em áreas de especial interesse turístico;

e) os procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações executadas;

II - planos regionais de saneamento básico, elaborados e executados em articulação com os Estados, Distrito Federal e Municípios envolvidos para as regiões integradas de desenvolvimento econômico ou nas que haja a participação de órgão ou entidade federal na prestação de serviço público de saneamento básico.

§ 1º O PNSB deve:

I - abranger o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos e o manejo de águas pluviais e outras ações de saneamento básico de interesse para a melhoria da salubridade ambiental, incluindo o provimento de banheiros e unidades hidrossanitárias para populações de baixa renda;

II - tratar especificamente das ações da União relativas ao saneamento básico nas áreas indígenas, nas reservas extrativistas da União e nas comunidades quilombolas.

§ 2º Os planos de que tratam os incisos I e II do caput deste artigo devem ser elaborados com horizonte de 20 (vinte) anos, avaliados anualmente e revisados a cada 4 (quatro) anos, preferencialmente em períodos coincidentes com os de vigência dos planos plurianuais.

Art. 53. Fica instituído o Sistema Nacional de Informações em Saneamento Básico - SINISA, com os objetivos de:

I - coletar e sistematizar dados relativos às condições da prestação dos serviços públicos de saneamento básico;

II - disponibilizar estatísticas, indicadores e outras informações relevantes para a caracterização da demanda e da oferta de serviços públicos de saneamento básico;

III - permitir e facilitar o monitoramento e avaliação da eficiência e da eficácia da prestação dos serviços de saneamento básico.

§ 1º As informações do Sinisa são públicas e acessíveis a todos, devendo ser publicadas por meio da internet.

§ 2º A União apoiará os titulares dos serviços a organizar sistemas de informação em saneamento básico, em atendimento ao disposto no inciso VI do caput do art. 9º desta Lei.

CAPÍTULO X

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 54. (VETADO).

Art. 55. O § 5º do art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 2º

.....

§ 5º A infra-estrutura básica dos parcelamentos é constituída pelos equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica pública e domiciliar e vias de circulação.

..... ” (NR)

Art. 56. (VETADO)

Art. 57. O inciso XXVII do caput do art. 24 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 24.

.....

XXVII - na contratação da coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, efetuados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente por pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública.

..... ” (NR)

Art. 58. O art. 42 da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 42.

§ 1º Vencido o prazo mencionado no contrato ou ato de outorga, o serviço poderá ser prestado por órgão ou entidade do poder concedente, ou delegado a terceiros, mediante novo contrato.

.....

§ 3º As concessões a que se refere o § 2º deste artigo, inclusive as que não possuam instrumento que as formalize ou que possuam cláusula que preveja prorrogação, terão validade máxima até o dia 31 de dezembro de 2010, desde que, até o dia 30 de junho de 2009, tenham sido cumpridas, cumulativamente, as seguintes condições:

I - levantamento mais amplo e retroativo possível dos elementos físicos constituintes da infra-estrutura de bens reversíveis e dos dados financeiros, contábeis e comerciais relativos à prestação dos serviços, em dimensão necessária e suficiente para a realização do cálculo de eventual indenização relativa aos investimentos ainda não amortizados pelas receitas emergentes da concessão, observadas as disposições legais e contratuais que regulavam a prestação do serviço ou a ela aplicáveis nos 20 (vinte) anos anteriores ao da publicação desta Lei;

II - celebração de acordo entre o poder concedente e o concessionário sobre os critérios e a forma de indenização de eventuais créditos remanescentes de investimentos ainda não amortizados ou depreciados, apurados a partir dos levantamentos referidos no inciso I deste parágrafo e auditados por instituição especializada escolhida de comum acordo pelas partes; e

III - publicação na imprensa oficial de ato formal de autoridade do poder concedente, autorizando a prestação precária dos serviços por prazo de até 6 (seis) meses, renovável até 31 de dezembro de 2008, mediante comprovação do cumprimento do disposto nos incisos I e II deste parágrafo.

§ 4º Não ocorrendo o acordo previsto no inciso II do § 3º deste artigo, o cálculo da indenização de investimentos será feito com base nos critérios previstos no instrumento de concessão antes celebrado ou, na omissão deste, por avaliação de seu valor econômico ou reavaliação patrimonial, depreciação e amortização de ativos imobilizados definidos pelas legislações fiscal e das sociedades por ações, efetuada por empresa de auditoria independente escolhida de comum acordo pelas partes.

§ 5º No caso do § 4º deste artigo, o pagamento de eventual indenização será realizado, mediante garantia real, por meio de 4 (quatro) parcelas anuais, iguais e sucessivas, da parte ainda não amortizada de investimentos e de outras indenizações relacionadas à prestação dos serviços, realizados com capital próprio do concessionário ou de seu controlador, ou originários de operações de financiamento, ou obtidos mediante emissão de ações, debêntures e outros títulos mobiliários, com a primeira parcela paga até o último dia útil do exercício financeiro em que ocorrer a reversão.

§ 6º Ocorrendo acordo, poderá a indenização de que trata o § 5º deste artigo ser paga mediante receitas de novo contrato que venha a disciplinar a prestação do serviço.” (NR)

Art. 59. [\(VETADO\)](#).

Art. 60. Revoga-se a [Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978](#).

Brasília, 5 de janeiro de 2007; 186º da Independência e 119º da República.

LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

Márcio Fortes de Almeida
Luiz Paulo Teles Ferreira Barreto
Bernard Appy
Paulo Sérgio Oliveira Passos
Luiz Marinho
José Agenor Álvares da Silva
Fernando Rodrigues Lopes de Oliveira
Marina Silva

Este texto não substitui o publicado no DOU de 8.1.2007 e retificado no DOU de 11.1.2007.

