

## **A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e seu desdobramento nos institutos do Estatuto da Metrópole.**

Graziana Donata Punzi de Siqueira<sup>1</sup>  
Paládia de Oliveira Romeiro da Silva<sup>2</sup>

### **Resumo**

Este trabalho pretende compreender a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, o processo de planejamento urbano que a antecedeu e seu desdobramento nos institutos do Estatuto da Cidade. Assim, foi realizado um levantamento teórico da história do planejamento urbano no Brasil, especialmente ao longo do século XX. Posteriormente foram analisados os fundamentos e os institutos do Estatuto da Cidade e do Estatuto da Metrópole, com destaque para a posição do município frente às obrigações que os instrumentos normativos o impõem. Ao final, consideram-se as contribuições, falhas e desafios das leis em comento e questiona-se quanto à efetividade dessas normas. A metodologia utilizada foram as pesquisas bibliográfica e documental.

**Palavras chave:** Planejamento urbano, Urbanismo, Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, Estatuto da Metrópole.

### **Abstract**

This work intends to understand the National Policy of Urban Development, the process of urban planning that preceded it and its unfolding in the institutes of the Statute of the City. Thus, a theoretical survey of the history of urban planning in Brazil was carried out, especially during the 20th century. Subsequently, the foundations and institutes of the City Statute and the Statute of the Metropolis were analyzed, highlighting the position of the municipality against the obligations imposed by the normative instruments. At the end, the contributions, failures and challenges of the laws in question are considered and the effectiveness of these norms is questioned. The methodology used was bibliographical and documentary research.

**Key words:** Urban planning, Urbanism, National Urban Development Policy, Metropolis Statute.

### **Introdução**

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano foi instituída pelo poder constituinte de 1988 em respostas aos movimentos populares que clamavam por soluções para as questões urbanas que as medidas de planejamento urbano adotadas até então não conseguiram sanar, e muitas vezes, acabaram por acentuar.

---

<sup>1</sup> Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Planejamento e Gestão do Território, Universidade Federal do ABC/SP. Mestre em Desenvolvimento, Tecnologias e Sociedade (DTecs) pela Universidade Federal de Itajubá - UNIFEI/MG e graduada em Direito pelo Centro UNISAL Lorena-SP. [gra\\_siqueira@hotmail.com](mailto:gra_siqueira@hotmail.com)

<sup>2</sup> Professora da Faculdade de Ciências Humanas de Cuzeiro. Doutoranda no Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, Universidade do Vale do Paraíba UNIVAP. Mestre em Direito e graduada em Direito pelo Centro UNISAL Lorena-SP. [paladia\\_oliveira@yahoo.com.br](mailto:paladia_oliveira@yahoo.com.br)

Visando garantir resultados efetivos para as questões urbanas, diante das especificidades locais, a política urbana foi atribuída aos municípios. O Estatuto da Cidade regulamentou a atuação municipal, com ênfase à função social da propriedade e ao direito à cidade.

Para direcionar as políticas urbanas municipais, foram criadas leis pontuais de atuação, relacionadas aos serviços públicos necessários para garantir o desenvolvimento urbano, em áreas como saneamento, resíduos sólidos, mobilidade urbana etc.

Diante do reconhecimento de que, em aglomerações urbanas, as políticas públicas não se encerram nos limites municipais, foi criado o Estatuto da Metrópole, que estabelece os requisitos para a instituição de regiões metropolitanas e propõe diretrizes de atuação no exercício das funções públicas de interesse comum.

Este trabalho pretende compreender a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, bem como as medidas que a antecederam e seu desdobramento nos institutos do Estatuto da Cidade.

Assim, num primeiro momento, buscou-se conhecer o percurso histórico do planejamento urbano no Brasil, as medidas adotadas e os momentos políticos em que ocorriam. O recorte temporal foi o século XX, analisando-se as intervenções urbanas realizadas na primeira república, na era Vargas, durante o nacional desenvolvimentismo de Juscelino e a tecnocracia do período da ditadura militar.

Em seguida procura compreender os fundamentos do Estatuto da Cidade, analisando-se as diretrizes por ele propostas. Posteriormente, faz-se uma análise do Estatuto da Metrópole, enquanto parte dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano.

O presente trabalho foi desenvolvido por meio de pesquisa bibliográfica e documental, com base em livros e artigos científicos, bem como na legislação citada.

Ao final seguem algumas considerações quanto à relação entre os institutos aqui tratados, destacando suas contribuições, carências e desafios. E por fim questiona-se a efetividade das políticas públicas analisadas.

## **O Planejamento Urbano no Brasil – percurso Histórico**

Neste tópico, pretende-se estabelecer relações conceituais entre o planejamento urbano adotado e o contexto político vivido no Brasil ao longo do século XX, período que antecede a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, a partir de 2001, em cumprimento à Constituição de 1988.

O período de 1875 – 1930 foi marcado pelos planos de embelezamento das cidades, inspiradas nas cidades europeias. Proposta urbana apresentada, debatida e colocada em prática pela classe dominante, viabilizando seus interesses. Teve seu período áureo de 1875 a 1906, com destaque para as reformas realizadas no Rio de Janeiro no início do século XX sob a coordenação do Engenheiro Pereira Passos (RIBEIRO e CARDOSO, 1994; VILLAÇA, 1999).

A renovação das cidades tinha o objetivo de modernizá-las e afastar as lembranças da monarquia e da escravidão e com isso, afastar a pobreza. Negar a escravidão se confundia com segregação dos negros para deixar espaço para os brancos das camadas dominantes (REIS, 1994).

O progresso social, segundo Tapalov (1996), exige mudanças nas condições de vida não apenas em relação à moradia, mas nas condições globais de vida urbana. Nesse sentido, as cidades jardins apresentam-se como solução para as necessidades das relações comunitárias.

Do ponto de vista social, essas reformas são contestadas, de um lado as reformas sanitárias, realizadas principalmente nas cidades portuárias, beneficiaram a todos com o fim das doenças endêmicas que aterrorizavam a população na época. Por outro lado, os programas urbanísticos foram direcionados exclusivamente para benefício da classe dominante e consequente segregação dos pobres (REIS, 1994).

A partir de 1906, os planos de embelezamento das cidades entram em declínio, abrindo espaço para a ideia de urbanismo e do plano diretor, com obras de infraestrutura ao invés de embelezamento. As obras de infraestrutura deste período não tem relação com setores de habitação, saneamento ou transportes, no sentido de sanar os problemas sociais, mas sim no intuito de atender às demandas do capital.

Para Villaça (1999), com o fortalecimento do movimento operário reivindicatório no início do século XX, à partir de 1930 a classe dominante passa a ter condições limitadas de atuação. Entretanto as reivindicações populares iniciadas pela classe trabalhadora levaram às reformas progressistas, representando uma estratégia da elite burguesa para estabelecer o bem estar social que o capitalismo necessitava (TAPALOV, 1996).

De 1930 a 1950 a classe dominante ainda conseguia executar projetos que lhe favoreciam com certa facilidade. Os planos executados eram principalmente relacionados a remodelamento da cidade e do sistema viário e favorecimento de áreas de interesse da classe. Como exemplo, as obras de Prestes Maia em São Paulo, aeroporto de Santos Dummont e Avenida Brasil no Rio de Janeiro, entre outros.

Em seguida, inicia-se um período de transição das classes detentoras do poder no Brasil, nas décadas seguintes a burguesia urbana – industrial passa a dominar a sociedade substituindo a aristocracia rural. Entretanto, esse domínio não será tranquilo como foi o anterior e a burguesia precisará sempre se reinventar, daí o surgimento de políticas habitacionais e de ideologias de planejamento urbano.

A classe dominante passa exercer seu poder em constante dilema, pois sua atuação será contestada cada vez mais e não poderá mais anunciar as suas obras, pois estas, frequentemente beneficiam o transporte individual e aos interesses imobiliários. E num momento em que o desenvolvimento ganhava força, diante da expansão do imperialismo do pós-guerra, as propostas dos países centrais respondiam às necessidades político-ideológicas do Brasil, era necessário criar grandes símbolos de integração nacional que representassem o momento futurista, de modernidade, que tomava as rédeas do Estado e buscava apoio das grandes massas para a construção da potência industrial que se pretendia. Para isso era necessário que a população se identificasse com a proposta do Estado e o apoiasse. Brasília é o símbolo dessa nova era futurista (MONTE MOR, 2008).

No período de 1930 até 1965 houve a transição do planejamento que era executado para o planejamento – discurso. A partir de então os planos passam a distanciar-se da administração pública, com propostas interdisciplinares e globais que buscavam abranger não apenas o espaço urbano como a região em que a cidade era situada, no intuito de solucionar os problemas urbanos de maneira global. Entretanto, os planos limitavam-se a recomendações as quais as administrações municipais não atendiam, não por falta de recursos simplesmente, mas por não representarem interesses urbanos da classe dominante. Quanto maiores e mais abrangentes eram os planos, menores eram as possibilidades de execução e mais cresciam os problemas sociais a que se referiam, afastando-se cada vez mais dos interesses da classe dominante (VILLAÇA, 1996).

Segundo Leme (1999), a década de 1960 trouxe à tona as fissuras e insuficiências teóricas do urbanismo. A atuação do Estado era autoritária, não havia espaço para debates ou contestações populares. Num país em intenso processo de industrialização e urbanização, passou a ser fundamental que o Estado atuasse no planejamento do desenvolvimento urbano (MONTE-MOR, 2008).

Na visão de Monte-Mor (2008), surge nas cidades brasileiras a necessidade de ações governamentais para os problemas econômicos e sociais que aumentavam drasticamente. O urbanismo brasileiro adota então os conceitos keynesianos, buscando uma visão compreensiva da cidade. Rompe-se com o modelo anterior, passando a entender a cidade como a somatória

dos sistemas de produção dos serviços e a infraestrutura requeridos, insere-se o planejamento no contexto político-administrativo com sistematização dos planos e atividade normativa perene.

As cidades brasileiras e principalmente as metrópoles passam a se apresentar como foco de problemas sociais, necessitando de instrumentos de controle social e econômico. Mesmo porque, as grandes aglomerações eram destaque no modelo político-econômico que se implantava no país. O governo militar se instalava em meio à crise econômica e, para garantir a efetivação de sua política econômica de contenção salarial e ruptura do pacto social populista dos governos anteriores, o foi necessário formular projetos que garantissem o apoio das camadas populares, nesse sentido a casa própria foi a solução apresentada como medida compensatória.

Nesse contexto, surge o Banco Nacional da Habitação (BNH) e outras institucionalidades de planejamento urbano no Brasil, como o Sistema Nacional de Planejamento Integrado (SNPLI), Fundo de Financiamento de Planos de Desenvolvimento (FIPLAN) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), nomeado pelo Plano Decenal como organismo central do Sistema de planejamento local integrado e dedicado ao desenvolvimento regional e urbano. Entretanto, há distância entre a proposta do Plano Decenal e a atuação do governo federal. O BNH abandona suas diretrizes formais estabelecidas no plano e passa a atender às estratégias de crescimento econômico estabelecidas pelo governo.

Ao invés de favorecer o desenvolvimento regional e local, o Governo focava sua atuação nos grandes centros, pois este era o espaço de expansão da industrialização. Ao mesmo tempo em que a construção civil passava a desempenhar importante papel na geração de empregos urbanos, representando um mecanismo eficaz no controle dos conflitos sociais. Esses fatores contribuíram para agravar o processo migratório campo-cidade, não apenas em relação à cidade mas principalmente em nível regional, já que os investimentos públicos eram voltados para determinadas regiões mais desenvolvidas, era para lá que o fluxo migratório era atraído, aumentando o desequilíbrio regional. Além disso, a atuação do BNH contribuiu para agravar a especulação imobiliária e expansão da periferia (MONTE-MOR, 2008).

O planejamento no Brasil passa a ser entendido como atividade exclusiva de elaborar planos, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado, esta, em muitos casos é ocultada. Passa então a representar uma atividade exclusivamente intelectual, muito distante do executivo e legislativo. Assim, o planejamento no Brasil cumpre missão unicamente ideológica.

Dessa forma, segundo Villaça (1996), não é possível no Brasil estudar a atuação do Estado no urbano por meio de planos e do discurso dominante sobre planejamento urbano. Aqui, o planejamento não representa uma atividade orientadora das ações do Estado e nenhum nível de governo. Os planos elaborados até hoje só tiveram resultados efetivos até os anos 1930. Após esse período, os planos que são levados a sério são aqueles que representam os interesses da classe dominante no país, como é o caso das Metas de Juscelino, que foram por ele coordenadas, ou alguns planos setoriais como o PLANASA de saneamento e o BNH, que satisfaziam ineteresses dos governates e burguesia hegemônica.

Na vida cotidiana das cidades, na década de 1970, o planejamento se restringia ao zoneamento e os planos acabavam por não sair do papel, ao mesmo tempo que crescia a informalidade das favelas e loteamentos clandestinos. Foi também a década dos planos diretores e planos metropolitanos, que se traçavam diretrizes de articulaçãodas políticassetoriais sob a égide do planejamento urbano. Entretanto, a abordagem tecnocrata dos planos era de difícil compreensão. Com tratamento excessivamente técnico, estabelecendo padrões satisfatórios de qualidade, sem reconhecer os conflitos e desigualdades das cidades (ROLNIK, 2000).

Diante do mobilização popular pela reforma urbana dos anos 1980, a resposta da elite dominante (representada por tecnocratas do Estado e Congressistas mediadores) foi mais uma vez o plano diretor. Como resultado, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 intitui a política urbanística, obrigando todos os municípios com mais de 20 mil habitantes a elaborarem seus planos diretores, desta vez com algum avanço, por definí-lo como instrumento de cumprimento da função social da propriedade.

Na década de 1990 as cidades se organizaram para atender a determinação constitucional, mas encontrava-se barreiras nas elites empresariais e na falta de regulamentação do IPTU progressivo. Em São Paulo o plano não chegou a ser votado. No Rio de Janeiro, o plano basicamente apresentava diretrizes para políticas públicas voltadas à solução de problemas urbanos, entretanto as leis que regulamentavam essas políticas não chegaram a ser votadas. Com isso, fica claro que a ideologia do plano diretor busca ocultar os interesses vinculados ao espaço urbano (VILLAÇA, 1996).

Assim, o planejamento no Brasil, de origem iluminista e positivista, dominará o planejamento para além dos ano 1990, com discurso sustentado pela supremacia do conhecimento científico e tecnocracia. Busca-se conhecer sistematicamente a cidade para propor ações cientificamente fundamentadas para transformação urbana e controle da

realidade social, na maioria dos casos o destino dessas pesquisas é o engavetamento (VILLAÇA, 1996 e ROLNIK, 2000).

O planejamento urbano no Brasil sempre se pautou em apropriações de abordagens conceituais e soluções propostas para os países centrais, entretanto, naqueles países, com sistema capitalista já amadurecido, as desigualdades sociais e econômicas são menos expressivas e existe um alto grau de participação dos diferentes grupos sociais nas decisões políticas. No Brasil, esse é um discurso vazio, sem resultados efetivos nas políticas públicas.

O planejamento urbano limita-se então a reproduzir as vontades da classe dominante que visa à produção do capital, os projetos distanciam-se da realidade dos problemas enfrentados nas cidades. O enfoque macroespacial, leva ao abandono da comunidade e encobre o autoritarismo centralismo da ideologia do desenvolvimento.

Até hoje cabe ao planejamento urbano reduzir a pobreza para dar legitimidade à promoção da riqueza de determinados setores da elite dominante. Espera-se que a crescente participação política observada no país, mude algo a este respeito, e redefina o papel do Estado face à sociedade a partir do planejamento, criando bases para uma política urbana nacional com resultados efetivos.

### **A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – conceitos e instrumentos**

Embora a Constituição Federal, em seus artigos 182 e 183, tenha instituído os termos gerais da Política de Desenvolvimento Urbano, atribuindo tal função aos municípios, só em 2001, com a Lei nº 10.257 – Estatuto da Cidade é que as diretrizes para a implementação da política foram regulamentadas, instituindo-se o direito difuso à cidade que inclui: direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, a transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O Estatuto da Cidade estabelece uma série de instrumentos para que as diretrizes ali definidas sejam colocadas em prática, como o planejamento e planos nacionais, estaduais e municipais. Nesse sentido, o Plano Diretor, o Plano Plurianual, Diretrizes orçamentárias e orçamento anual, planos de desenvolvimento econômico e social integram os instrumentos propostos para a política urbana.

Art. 2º...

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à

infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

[...]

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;

Dentre esses instrumentos, o Plano Diretor torna-se fundamental para o processo de planejamento urbano, constituindo um plano de ação para os governos municipais, estabelecendo as diretrizes prioridades a serem cumpridas pelo poder local. O Estatuto prevê ainda que o processo de elaboração deste instrumento conte com a participação da população e dos diversos setores da sociedade.

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

[...]

§ 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 (BRASIL, 2010).

Por participação, entende-se o direito/dever do indivíduo no exercício de cidadania, num contínuo processo de construção de um conjunto de interesses específicos. Assim, a organização da sociedade civil é um dos pressupostos para a efetiva democratização da cidadania. Entretanto, para Rolnik (2009), em muitos casos a população local não é suficientemente organizada para participar ativamente dos processos, trazendo dúvidas quanto à capacidade de participação da sociedade, quanto maior a consciência política da população, menor é a sua vulnerabilidade em relação ao abuso de poder.

Em 2003, foi criado o Ministério das Cidades com a incumbência de formular e implementar a política urbana. No processo de democratização da agenda de gestão urbana, foi realizada no mesmo ano a 1ª Conferência Nacional das Cidades, em que se discutiu os eixos cruciais para o desenvolvimento das cidades. Como resultado deste evento, foram

publicadas diretrizes para a elaboração das políticas públicas que tratam das questões urbanas. A primeira delas, a “Política Nacional de Desenvolvimento Urbano”, publicada em 2004, visava orientar e coordenar as ações de controle da crise urbana. (BRASIL, 2004).

Norteadas pelos princípios do direito à cidade previstos no Estatuto da Cidade, a PNDU visa reduzir as desigualdades geradas pelo processo de desenvolvimento que culminou na segregação urbana. Busca também garantir a inclusão e acessibilidade às diversas funções cidadinas, elencadas no Estatuto da Cidade (ADEODATO, 2010).

Além disso, a PNDU visa à sustentabilidade financeira e socioambiental, propondo ações de política urbana com o envolvimento dos três níveis de governo, buscando eficiência nos gastos públicos com moradia, urbanização, serviços públicos locais, metropolitanos e regionais (ADEODATO, 2010).

Em que pese à autonomia municipal para gerir a política urbana, conforme garante a Carta Magna, a verdade é que os meios de arrecadação municipal (impostos e taxas), não são suficientes para gestão local. Dessa forma os municípios continuam dependendo de receitas transferidas de outros níveis de governo (estadual ou federal), sendo que estas são destinadas à manutenção da máquina pública com a prestação dos serviços públicos obrigatórios. Sendo assim não há recursos para investimentos em política urbana, como saneamento, transportes ou infraestrutura (ROLNIK, 2009).

Segundo Rolnik (2009), para tais investimentos, os municípios ficam na dependência de verbas oriundas de emendas parlamentares, oriundas do legislativo estadual ou federal, ou de convênios com o poder executivo destes outros entes da federação. Nos dois casos, os municípios concorrem entre si para obter algum desses benefícios, o que dificulta a articulação entre os municípios para o desenvolvimento regional, uma vez que, cada qual visa conquistar a maior fatia possível do bolo.

A PNDU deu origem a várias outras políticas necessárias para efetivá-la e garantir a construção de cidades mais justas e saudáveis. É o caso da Lei 11.124/2005 (Política Nacional de Interesse Social); Lei nº 11.445/2007 (Política Nacional de Saneamento Básico); a Lei nº 12.187/2009 (Política Nacional sobre Mudanças Climáticas), Lei 11.977/2009 (Programa Minha Casa Minha Vida), Lei 12.305/2010 (Política Nacional de Resíduos Sólidos), a Lei 12.587/2012 (Política Nacional de Mobilidade Urbana) e, finalmente, a Lei 13089/2015 (Estatuto da Metrópole), essa última será tratada no próximo item.

Por fim, Fernandes (2016) destaca que a PNDU colocou o planejamento urbano no centro do processo sociopolítico. A qualidade desse processo é que determinará o maior ou menor alcance dos objetivos propostos pela política urbana. São muitos os limites para uma

consolidação da PNDU nos moldes propostos, dentre eles destacam-se a desarticulação entre gestão municipal e plano diretor; municipalismo exagerado e/ou artificial; falta de uma dimensão regional/metropolitana e falta de compreensão das realidades específicas dos municípios, especialmente dos de pequeno e médio porte.

### **O Estatuto da Metrópole e os desafios do federalismo brasileiro**

O crescimento acelerado das cidades, aliado a ausência de planejamento e à urbanização dispersa, acabou por uma continuidade urbana, que abrange territórios de municípios distintos. Essa continuidade implica na existência de questões urbanas, polarizadas ou não por um determinado município, que requerem soluções uniformes e comuns, a partir de uma organização jurídica que propicie a adoção de medidas adequadas, com resultados para o espaço regional como um todo (SILVA, 2010).

As primeiras regiões metropolitanas do Brasil foram definidas no governo militar pela Lei Complementar nº 14/1973, que estabelecia as regiões de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza. Posteriormente esta lei também foi incorporada pela região metropolitana do Rio de Janeiro (SÁ et al, 2017).

As regiões do governo militar representavam um modelo centralizador e autoritário de controle político pelo governo federal das regiões de maior influência econômica no país, restringindo a autonomia dos estados e municípios. As regiões deveriam constituir uma unidade de planejamento, dotada de conselhos consultivos e deliberativos que estruturariam a organização e coordenariam as ações de realização dos serviços de interesse comuns metropolitanos (MOURA et al, 2004).

A Constituição Federal de 1988 deu autonomia aos Estados para instituir as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas em municípios limítrofes, permitindo-lhes a organização, planejamento, e execução das funções públicas de interesse comum. A partir daí, várias instituições foram criadas, com bases imprecisas e leis equivocadas, pelos Estados. Em 2015, haviam 73 instituições, entre regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e regiões integradas de desenvolvimento (RIBEIRO et al, 2015).

No entanto, a disposição constitucional repassou aos estados uma competência carente de clareza conceitual e administrativa, impondo a urgente construção social e política do significado do fenômeno metropolitano e da necessidade de ação conjunta, entre poderes, esferas de governo e sociedade, para a execução das funções públicas de interesse comum (MOURA et al, 2004). Essa carência coloca em evidência

a problemática da escala espacial, já que as áreas cada vez mais estão interligadas por um universo de relações que se efetivam na multiplicação de redes, abrigando funções locais, regionais, nacionais e até globais, o que reflete, portanto, uma dimensão que transcende ordens uniescalares (VAINER, 2002).

A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano regulamentada pelo Estatuto da Cidade inovou ao articular um amplo conjunto de instrumentos que viabilizam o desenvolvimento urbano, entretanto, tais instrumentos encerram-se nos planos de ação municipais. O Estatuto da Cidade não faz menção às questões de desenvolvimento urbano regional, razão pela qual, viu-se a necessidade de complementação, voltada para regulamentar, organizar e articular as ações dos entes federativos que compõem as unidades regionais, em que funções de interesse comum tenham de ser compartilhadas (BRASIL, 2004).

Assim, em 12 de janeiro de 2015, entrou em vigor a Lei nº 13.089, denominado Estatuto da Metrópole, instrumento jurídico que estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados; normas sobre o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado e outros instrumentos de governança interfederativa; critérios para o apoio da União a ações que envolvam o desenvolvimento urbano.

A aglomerações urbanas são definidas pela lei como unidades territoriais urbanas constituídas pelo agrupamento de 2 (dois) ou mais Municípios limítrofes, caracterizadas por complementariedade funcional e integração das dinâmicas geográficas, ambientais, políticas e socioeconômicas. Portanto representam o conjunto de municípios que mantêm um vínculo entre si, principalmente em função da complementariedade das relações que os unem.

Por Metrópole, o Estatuto estabelece que representa o espaço urbano com continuidade territorial que, em razão de sua população e relevância política e socioeconômica, tem influência nacional ou sobre uma região que configure, no mínimo, a área de influência de uma capital regional, fornecendo bens e serviços à região, abrangendo produtos industriais, educação, saúde, serviços bancários, comércio, empregos e outros itens pertinentes. Por fim, a Lei caracteriza como Região Metropolitana a aglomeração urbana que configure uma Metrópole.

Um elemento importante no Estatuto da Metrópole é o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado, que consiste em um instrumento que estabelece, com base em processo permanente de planejamento, as diretrizes para o desenvolvimento urbano da região metropolitana ou da aglomeração urbana (SÁ et al, 2017).

Outro conceito apresentado pela Lei é a governança interfederativa, que refere-se à incorporação, ao desmembramento e fusão de Municípios, à formalização de regiões metropolitanas, microrregiões e aglomerações urbanas por seus Municípios limítrofes, integrando a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesses comuns (ARAÚJO&FERNANDES, 2014).

O estatuto da Metrópole estabelece que as regiões metropolitanas devem criar meios compartilhados de organização administrativas das funções de interesse comum, a partir de um sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas, mediante rateio de custos previamente pactuado no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

Além disso, prevê a participação de representantes da sociedade civil nos processos de planejamento e de tomada de decisão, no acompanhamento da prestação de serviços e na realização de obras.

Estabelece ainda o Estatuto que haja a compatibilização dos planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais dos entes envolvidos na governança Interfederativa e a compensação por serviços ambientais ou outros serviços prestados pelo Município à Região Metropolitana, na forma da lei e de acordos firmados no âmbito da estrutura de governança interfederativa.

As diretrizes de governança interfederativa parece ser a grande contribuição do Estatuto da Metrópole, entretanto, esbarra no desafio do federalismo brasileiro, especialmente marcado pelo localismo decorrente da autonomia municipal, que vem se impondo como barreira para uma gestão do território conurbado, cuja escala é a da intermunicipalidade (RIBEIRO et al, 2015).

O Estatuto, segundo Ribeiro et al (2015) não garantiu efetiva capacidade de governabilidade das metrópoles, deixando de regulamentar as bases necessárias para a criação de instituições dotadas de autoridade pública metropolitana, com legitimidade de ação sobre o território metropolitano.

Sendo assim, embora dotado de boas intenções, o Estatuto da Metrópole corre o risco de se tornar uma norma ineficaz. Certamente destaca a importância da instituição das regiões metropolitanas ou das aglomerações urbanas e a necessidade de ações conjuntas de enfrentamento dos problemas urbanos que afetam o espaço como um todo. Entretanto, há necessidade de um esforço coletivo, que implica no interesse de agir dos municípios envolvidos. Para isso é necessária a superação do individualismo fomentado pela autonomia municipal no federalismo brasileiro. Assim, o desenvolvimento regional fica condicionado à

vontade política dos governos municipais, de criarem instrumentos de articulação, planejamento e execução das funções públicas de interesse comum.

### **Considerações finais**

Esse trabalho se propôs, a partir da contextualização histórica do planejamento urbano no Brasil, compreender os fundamentos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, instituída pela Constituição Federal de 1988 e regulamentada pelo Estatuto da Cidade em 2001, e seu desdobramento nos institutos da Política Nacional de Mobilidade Urbana e o Estatuto da Metrópole.

Ao longo do século XX as propostas de planejamento urbano implementadas no Brasil foram fortemente influenciadas pelas experiências vividas em países desenvolvidos. Entretanto, a medida que essas propostas se replicavam, ao invés de evitarem os problemas causados pela urbanização, acabavam por ampliar as desigualdades sociais, favorecendo o crescimento desordenado das cidades.

As políticas adotadas eram sempre no sentido de atender a classe dominante em detrimento dos mais pobres, aproveitando-se de discursos ideológicos que disfarçavam os verdadeiros interesses de atender ao capital, mascarados pelo nacionalismo e pelo desenvolvimentismo. Quando os problemas se agravavam e a população clamava por mudanças, o clamor era abafado por políticas muito abrangentes e pouco efetivas.

Esse processo vem se repetindo no Estado brasileiro ao longo de sua história, entretanto, com o governo democrático proposto pela Constituição Federal de 1988, abre-se um pouco mais de espaço para os debates. Verifica-se um fortalecimento do poder local garantido pela autonomia municipal, que aproxima a administração pública dos administrados e permitindo a participação popular na tomada de decisão.

Embora represente um marco institucional para o planejamento urbano brasileiro, parece haver um longo caminho para que alcance resultados efetivos nas cidades brasileiras. Assim como outras medidas, o planejamento participativo é uma solução apropriada dos países centrais, trata-se, portanto, de diferentes níveis de politização da sociedade. Naqueles países, existe um fortalecimento dos diversos grupos sociais, que lhes permite um alto grau de participação, levando a um planejamento mediador de conflitos. Esse, ainda não é o caso do Brasil, o que se verifica nas cidades é uma maior participação de determinados grupos mais organizados, mas que não representam a população na sua totalidade. Há um

desconhecimento, por parte da população, da importância da participação e até mesmo do direito e possibilidade de participar.

Em continuidade às propostas da constituição cidadã ao reconhecer a relevância das questões urbanas, o Estatuto da Cidade regulamentou a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, que propõe institutos de regularização da função social da propriedade e reconhece o direito social à cidade, que garante acesso aos serviços urbanos e exercício da cidadania.

Se por um lado representa uma grande conquista para o enfrentamento das disparidades sociais vividas nas cidades, por outro, transfere um grande desafio para os municípios brasileiros, atribuindo-lhes a função de implementar a política urbana nos limites de seu território. A autonomia municipal se torna bastante relativa, uma vez que a arrecadação que lhe cabe não é suficiente para os investimentos necessários, continuando dependendo dos repasses estaduais ou federais que ainda não são suficientes para sanar a demanda por recursos. Ademais, os governos municipais carecem de capacitação para a elaboração de políticas urbanas que atendam as especificidades locais.

Ainda como resultado da proposta e com intuito de direcionar os eixos de atuação da política urbana, foram criadas várias leis relacionadas ao planejamento e serviços urbanos, como zoneamento, habitação, saneamento, resíduos sólidos etc.

Falando em regiões metropolitanas, o Estatuto da Metrópole trouxe o reconhecimento da relevância da escala metropolitana para elaboração e execução das políticas urbanas. Também contribuiu conceituando as metrópoles, aglomerações urbanas e regiões metropolitanas e esclareceu os requisitos para sua instituição, embora não tenha feito menção em relação à regularização das que já foram instituídas em desacordo com a lei.

Por outro lado, ao incumbir aos municípios o papel de articulação para o planejamento, elaboração e execução das funções públicas de interesse comum, mais uma vez transferiu-se para o poder local a responsabilidade pelas políticas urbanas, sem especificar os institutos e instrumentos necessários para essa articulação. Aqui se deve considerar que a autonomia municipal determinada pelo federalismo brasileiro, também abriu espaço para as disputas políticas entre as cidades, cada qual buscando atrair investimento para o seu território. Falta, portanto, o interesse dos governos locais em efetivar essa articulação política de interesse comum.

Ademais, seria necessária a previsão de um instrumento que incentivasse a parceria entre os governos municipais, além de simplesmente reconhecer a instituição regional.

Conforme o ditado popular: “se a farinha é pouca, meu pirão vem primeiro!”. Significa dizer que, diante de recursos escassos e da corrida pelo desenvolvimento imposta

pelas demandas de mercado e também cobrada nas urnas, os governos municipais priorizam a elaboração de políticas públicas urbanas dentro de seu território, deixando o desenvolvimento regional para segundo plano.

Portanto, embora a Política de Desenvolvimento Urbano no Brasil seja composta por um arcabouço legal complexo, que trata de questões urbanas e sociais fundamentais (habitação, saneamento, uso e ocupação do solo, mobilidade, metrópoles), na prática está posto um grande desafio ao poder local que é o de garantir a eficácia e efetividade das políticas urbanas nos seus limites de atuação.

## Referências

- ADEODATO, M. T. P. C. (2010). *A razão e os limites das Políticas Nacionais de desenvolvimento urbano: uma análise comparativa das proposições de 1975 e 2004*. Tese Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. FAUUSP. São Paulo, 2010.
- ARAÚJO, S. M. V. G., & FERNANDES, A. S. A. (2014). *Os desafios da governança interfederativa*. Brasília: ABCP. Recuperado em 27 de abril de 2016, de [www.researchgate.net/profile/Suely\\_Araujo/publication/263772825\\_Os\\_Desafios\\_da\\_Governana\\_Interfederativa/links/02e7e53bdf1fe79e92000000.pdf](http://www.researchgate.net/profile/Suely_Araujo/publication/263772825_Os_Desafios_da_Governana_Interfederativa/links/02e7e53bdf1fe79e92000000.pdf)
- ARAÚJO JÚNIOR, M. E. (2010). As regiões metropolitanas no contexto da sustentabilidade regional. *Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos*, 29(57), 213-236.
- BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 1988.
- \_\_\_\_\_. (2004). *Inclui diretrizes para a Política Nacional do Planejamento Regional Urbano, cria o Sistema Nacional de Planejamento e Informações Regionais Urbanas e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União.. Disponível em: [www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=215215&filename=PL+3460/2004), acesso em 29/05/2017.
- \_\_\_\_\_. (2004). Ministério das Cidades. Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Caderno Mcidades Desenvolvimento Urbano. Novembro, 2004. Disponível em [http://www.unc.br/mestrado/mestrado\\_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf](http://www.unc.br/mestrado/mestrado_materiais/1PoliticaNacionalDesenvolvimentoUrbano.pdf), acesso em 04/09/2014
- \_\_\_\_\_. (2015). *Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências*. Brasília: Diário Oficial da União. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Lei/L13089.htm), acesso em 29/05/2017.
- FERNANDES, Edésio. "Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois." *Revista da Universidade Federal de Minas Gerais* 20.1 (2016).

MONTE-MÓR, R.L. de Melo (2008) “Do urbanismo à política urbana: notas sobre a experiência brasileira”, in Geraldo Magela Costa e Jupira Gomes de Mendonça (orgs.). *Planejamento urbano no Brasil: Trajetória, Avanços e Perspectivas*. Belo Horizonte: Coleção Estado da Arte, pp. 31-65.

MOURA, R.; DELGADO, P.; DESCHAMPS, M. e CARDOSO, N. A. (2004). *A realidade das áreas metropolitanas e seus desafios na federação brasileira: diagnóstico socioeconômico e da estrutura de gestão*. Seminário Internacional “Desafio da Gestão das Regiões Metropolitanas em Países Federados”, promovido pelo Ministério das Cidades, Câmara dos Deputados e Fórum das Federações. Brasília, 30 e 31 de março de 2004.

RIBEIRO, L.C. de Q. & Cardoso, A. (1994) Planejamento urbano no Brasil: paradigmas e experiências, *Espaço e Debates*, XIV, 37, pp. 77-89.

REIS, N. G. (1994). Algumas experiências urbanísticas no início da República 1870 – 1920. *Cadernos de Pesquisa do LAP*, nº 1 jul-ago. São Paulo: FAUUSP, 1994

RIBEIRO, L. C. Q., SANTOS JUNIOR, O. A. e RODRIGUES, J. M. (2015). *Estatuto da Metrôpole: o que esperar? Avanços, limites e desafios*. In. Observatório das Metrôpoles, artigos semanais, publicado em 22/04/2015, disponível em: [http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com\\_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#](http://www.observatoriodasmetrololes.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=1148%3Aestatuto-da-metr%C3%B3pole-avan%C3%A7os-limites-e-desafios&Itemid=180#), acesso em 29/05/2017.

ROLNIK, R. (2000). *Regulação Urbanística no Brasil – conquistas e desafios de um modelo em construção*. Anais do Seminário Internacional: Gestão da Terra Urbana e Habitação de Interesse Social, PUCCAMP, 2000.

\_\_\_\_\_, R. (2009) Democracia no fio da navalha. Limites e Potencialidades para a implementação de uma agenda de reforma urbana no Brasil. *Revista brasileira de estudos urbanos e regionais*, v. 11, no. 2, 31- 50.

TOPALOV, C. (1996), “*Da questão social aos problemas urbanos: os reformadores e a população das metrôpoles em princípios do Século XX*”, in Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro e Robert Pecman (orgs.) *Cidade, povo e nação*. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, pp. 23-52.

VAINER, C. (2002) As escalas do poder e o poder das escalas. O que pode o poder local? *Cadernos IPPUR*. Planejamento e Território: ensaios sobre a desigualdade. Rio de Janeiro, v.15, n.2/v.16, n.1, p.13-32, ago./dez., 2001 – jan./jul., 2002.

VILLAÇA, F. (1999) “*Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil*”, in Deák, C., Schiffer, S. R. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, pp. 169-244.