

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO  
PROGRAMA DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO MUNICÍPIO  
O caso de Sabará**

Sílvia Cristina Corrêa

Belo Horizonte  
2016

Sílvia Cristina Corrêa

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO MUNICÍPIO  
O caso de Sabará**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientadora: Prof. Dra. Flávia Duque de Paula Brasil

Área de concentração: Política Urbana

Belo Horizonte  
2016

Sílvia Cristina Corrêa

**PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS E A IMPLEMENTAÇÃO DOS  
INSTRUMENTOS DO ESTATUTO DA CIDADE NO MUNICÍPIO  
O caso de Sabará**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Área de concentração: Política Urbana

---

Prof. Dra. Flávia Duque de Paula Brasil - FJP (orientadora)

---

Prof. Dr. Ricardo Carneiro - FJP (Examinador)

---

Prof. Dr. Gustavo Melo Silva - UFSJ (Examinador)

Belo Horizonte, 30 de março de 2016



*Àqueles que, estejam perto  
ou distantes, estão (e  
estarão) sempre guardados  
em mim.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus por, em meio aos obstáculos da vida, ter me permitido realizar o sonho de concluir o Mestrado em uma instituição como a Fundação João Pinheiro, que sempre me inspirou seriedade e faz por merecer o posto de referência nacional no campo da pesquisa em políticas públicas.

Agradeço imensamente à minha família, pelo apoio, pelo carinho, pela compreensão, pelas tão boas trocas e... simplesmente por vocês existirem! Vocês são a razão de tudo para mim e toda a inspiração para seguir em frente e tentando melhorar a cada dia.

Agradeço a minha orientadora, Flávia Brasil por, ora mais efusivamente, ora com toda ternura, ter me ensinado muito mais do que o conteúdo pertinente à dissertação, algo sobre o qual ela tem toda a propriedade para tratar. Seus ensinamentos (em diferentes sentidos) seguirão comigo para além do Mestrado, em diferentes campos da vida.

Guardo gratidão também pelo Ricardo, que penso que não faz ideia do quanto cativou a turma e do carinho que despertou em nós, enquanto professor e pesquisador que é. Agradeço também ao professor Gustavo Melo, que tão gentilmente aceitou o convite para compor a minha banca examinadora, propondo-se a passar algumas horas na estrada, vindo da bonita e aconchegante São João Del Rei, onde leciona.

Agradeço muitíssimo, com todo coração aos funcionários e, principalmente, aos professores da Escola de Governo. Endurecem sem perder a ternura e, especialmente por isto, a Fundação tem uma atmosfera tão agradável e que nos inspira tantas coisas boas, além de reforçar em nós o sentimento de devolver à sociedade uma oportunidade que é proporcionada por todos os cidadãos.

Agradeço ao CNPq, do qual fui bolsista, por me conceder a oportunidade de me dedicar mais e melhor à presente pesquisa e vislumbrar a possibilidade de converter os conhecimentos adquiridos durante o Mestrado em ações que possam melhorar a qualidade de vida das pessoas.

Envio as melhores vibrações para os colegas de turma, pessoas ímpares e comprometidas com a qualidade do serviço público. O carinho, o apoio e as risadas aliviaram até mesmo os momentos mais tensos. Desejo muito que cada um siga seu caminho a contento, feito merecem que o seja.

Por fim, agradeço e dedico a presente dissertação àquelas pessoas que, por diferentes razões, já não estão mais ao meu lado, mas foram, são e seguirão sendo tão importantes na minha vida. Caminho cada passo trazendo uma parte delas em meu interior.

*“Durante longos séculos, a Terra foi o grande laboratório do homem; só há pouco tempo é que a cidade assumiu esse papel. O fenômeno urbano manifesta hoje sua enormidade, desconcertante para a reflexão teórica, para a ação prática e mesmo para a imaginação.”*

(LEFEBVRE, HENRI, 2011, p. 07)

## RESUMO

A presente dissertação apresenta a análise sobre os limites do planejamento e a gestão urbanos na esfera municipal, a partir do caso de Sabará, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, levando em consideração as limitações institucionais, financeiras e técnico-administrativas instaladas. A partir do referido caso, buscou-se analisar como os municípios - sobretudo os metropolitanos de médio porte - atendem aos princípios, diretrizes e, principalmente, aos instrumentos urbanísticos previstos pela Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade e como vem enfrentando as dificuldades de natureza político-institucional, financeira e técnico-administrativa para implementar e gerir o planejamento e a gestão urbanos. Em última instância, a análise se amplia ao contexto atual das regiões metropolitanas brasileiras, nas quais os marcos institucionais e federais referentes à política urbana levantam questões e fatores limitantes semelhantes àqueles abordados no âmbito do município referenciado.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; planejamento urbano; gestão urbana; instrumentos urbanísticos; município metropolitano.

## **ABSTRACT**

This work intends to analyze the limits of planning and urban management at the municipal level, from the case of Sabará, located in the metropolitan region of Belo Horizonte, taking considering the institutional constraints, financial, technical and administrative installed. From the above case, it sought to analyze how municipalities - especially mid-sized metropolitan - meet the principles, guidelines and, especially, the urban instruments provided for by Federal Law nº 10.257, known as "The City Statute" and as has been facing difficulties political and institutional, financial, technical and administrative to implement and manage the planning and urban management. Ultimately, the analysis is extended to the current context of the Brazilian metropolitan areas in which the institutional and federal landmarks relating to urban policy raise questions and similar limiting factors to those addressed in the referenced municipality.

**Keywords:** The City Statute; urban planning; urban management; urban instruments; metropolitan municipality.

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 01 - Favela do Vidigal, no Rio de Janeiro, no final dos anos 1960.....	46
FIGURA 02 - Favela da Baiana, às margens do Ribeirão Arrudas, em Belo Horizonte, no início da década de 1970 .....	47
FIGURA 03 - Distribuição da população urbana no Brasil em 2010.....	62
FIGURA 04 - Divisão socioespacial entre a favela de Paraisópolis e um condomínio de classe alta no bairro do Morumbi, em São Paulo.....	64
FIGURA 05 - Passado e presente na conformação urbana de Sabará.....	99
FIGURA 06 - Sabará circunscrito na estrutura socioespacial da RMBH em 2000 .....	101
FIGURA 07 - Localização cartográfica do município de Sabará, inscrito na RMBH.....	102
FIGURA 08 - Principais aglomerações urbanas brasileiras e crescimento populacional em 2010.....	103

## LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade.....	85
QUADRO 02 - Marcos normativos urbanísticos federais.....	88
QUADRO 03 - Indicadores de infraestrutura domiciliar básica do município de Sabará referentes aos anos 1991, 2000 e 2010.....	111
QUADRO 04 - Nível educacional e rendimento médio dos ocupados com 18 anos ou mais no município de Sabará nos anos 2000 e 2010.....	124
QUADRO 05 - Indicadores de habitação do município de Sabará para 1991, 2000 e 2010.....	125
QUADRO 06 - Número de famílias inscritas no CadÚnico em Sabará.....	126
QUADRO 07 - Marco urbanístico do município de Sabará.....	141
QUADRO 08 - Comparativo entre as diretrizes do Estatuto da Cidade e do Plano Diretor de Sabará.....	146
QUADRO 09 - Instrumentos previstos para serem implementados 36 meses após a aprovação do Plano Diretor.....	152
QUADRO 10 - Instrumentos previstos para serem implementados 48 meses após a aprovação do Plano Diretor.....	153
QUADRO 11 - Macrozonas do território de Sabará.....	158
QUADRO 12 - Instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e sua aplicação em Sabará.....	174

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 01 - Taxa de urbanização brasileira de 1940 a 2010.....	61
GRÁFICO 02 - Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo.....	76
GRÁFICO 03 - População e taxa de crescimento da RMBH de 1970 a 2010.....	103
GRÁFICO 04 - Usos e cobertura do solo em Sabará em 2010.....	110
GRÁFICO 05 - Estimativa do déficit habitacional básico do total de Domicílios Particulares Permanentes de Sabará e em Minas Gerais entre 2000 e 2007.....	112
GRÁFICO 06 - IDHM do município de Sabará dos anos 1991, 2000 e 2010.....	120
GRÁFICO 07 - Índice de Gini de Sabará entre os anos 1991, 2000 e 2010.....	121
GRÁFICO 08 - População total do município de Sabará em 1991, 2000 e 2010.....	121
GRÁFICO 09 - Proporção das populações rural e urbana do município de Sabará em relação à população total entre 1991, 2000 e 2010.....	122
GRÁFICO 10 - Projeção de crescimento demográfico de Sabará.....	123
GRÁFICO 11 - Ocupação da população de 18 anos ou mais no município de Sabará em 2010.....	124
GRÁFICO 12 - Renda <i>per capita</i> dos ocupados no município de Sabará em 1991, 2000, 2010.....	125
GRÁFICO 13 - Relação entre Receita e Despesa totais anuais do município de Sabará em 2015.....	130

GRÁFICO 14 - Composição da Receita total anual do município de Sabará em 2015.....	130
GRÁFICO 15 - Despesa total anual do município de Sabará por função orçamentária em 2015.....	131
GRÁFICO 16 - Indicadores gerenciais da Prefeitura Municipal de Sabará em 2014.....	132

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMBEL	Assembleia Metropolitana
ANC	Assembleia Nacional Constituinte
BNH	Banco Nacional da Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CadÚnico	Cadastro Único para Programas Sociais
CEBs	Comunidades Eclesiais de Base
CEF	Caixa Econômica Federal
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina
CF/88	Constituição Federal de 1988
CMH	Conselho Municipal de Habitação
CNDU	Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
COHAB	Companhia de Habitação Popular
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado em Assistência Social
EC	Estatuto da Cidade
ETEs	Estações de Tratamento de Esgoto
FCP	Fundação da Casa Popular
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNHIS	Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
Frevem	Frente de Vereadores Metropolitanos
GRANBEL	Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte

IAPs	Institutos de Aposentadorias e Pensões
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IGAM	Instituto Mineiro de Gestão das Águas
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPHAN	Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional
MCidades	Ministério das Cidades
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
OP	Orçamento Participativo
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PBF	Programa Bolsa Família
PDDI	Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado
PEA	População Economicamente Ativa
PECS	Plano Estratégico Caeté-Sabará
PIB	Produto Interno Bruto
PIBM	Produto Interno Bruto Municipal
PLAMBEL	Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte
PLHIS	Plano Local de Habitação de Interesse Social
PMCMV	Programa Minha Casa Minha Vida
PMS	Prefeitura Municipal de Sabará
PMSB	Plano Municipal de Saneamento Básico
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PNH	Política Nacional de Habitação
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PP	Partido Progressista
PT	Partido dos Trabalhadores

RMBH	Região Metropolitana de Belo Horizonte
SBPE	Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos
SEDRU	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana
SEGEM	Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana
SEMOB	Secretaria Municipal de Obras
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
SFH	Sistema Financeiro da Habitação
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUDAM	Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>33</b>
<b>2 UMA BREVE TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO E DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL .....</b>	<b>37</b>
2.1 As décadas de 1930 a 1950: da dominação oligárquica ao Brasil urbano e industrializado .....	37
2.2 Anos 1960 a 1970: ditadura militar, auge da urbanização e participação popular .....	44
2.3 As décadas de 1980 e 1990: a participação social e a Constituição Federal de 1988 .....	50
2.4 A reconfiguração normativo-institucional da política urbana no Brasil nos anos 2000.....	57
2.5 Um balanço: urbanização e política urbana no Brasil recente .....	65
<b>3 OS MARCOS LEGAIS FEDERAIS DA POLÍTICA URBANA .....</b>	<b>68</b>
3.1 Constituição Federal, política urbana e a descentralização federativa.....	68
3.2 Os anos 1990 e as experiências locais antecedentes à aprovação do Estatuto da Cidade .....	77
3.3 Estatuto da Cidade e relação das demais leis urbanísticas federais .....	79
3.4 Marcos institucionais da Política Urbana.....	89
<b>4 O MUNICÍPIO DE SABARÁ E AS CONDIÇÕES DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS .....</b>	<b>93</b>
4.1 Aspectos históricos e geográficos.....	93
4.2 A inserção metropolitana do município: dinâmica socioeconômica e institucionalidade metropolitana .....	97
4.3 Dinâmicas de uso, ocupação e parcelamento do solo.....	105
4.3.1 Infraestrutura domiciliar básica, habitação social e ocupações informais .....	107
4.4 Perfil demográfico e socioeconômico do município .....	116
4.4.1 IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal) .....	116
4.4.2 Demografia .....	118
4.4.5 Produto Interno Bruto Municipal (PIBM) e renda per capita municipais .....	120
4.4.6 Trabalho e renda .....	120
4.4.7 Vulnerabilidade social .....	122
4.5 Perfil administrativo do município .....	125
4.5.1 Estrutura institucional do poder público local .....	125
4.5.2 Condições financeiras, técnicas e administrativas .....	126

<b>5 ESTATUTO DA CIDADE E IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SABARÁ .....</b>	<b>132</b>
<b>5.1 Processo legislativo e marco urbanístico municipais .....</b>	<b>132</b>
<b>5.2 Planejamento e legislação urbano-ambiental.....</b>	<b>137</b>
<b>5.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) .....</b>	<b>140</b>
<b>5.4 Plano Diretor Municipal (PDM) .....</b>	<b>141</b>
5.4.1 Princípios e diretrizes .....	142
5.4.2 Revisão e implementação de legislação municipal para ordenamento do território .....	149
5.4.3 Instrumentos urbanísticos adotados pelo Plano Diretor Municipal e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Sabará .....	151
<b>5.5 A aplicação dos instrumentos da Política Municipal de Planejamento Urbano .....</b>	<b>170</b>
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>179</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>185</b>
<b>APÊNDICE .....</b>	<b>194</b>
<b>APÊNDICE A - Questionário básico aplicado aos entrevistados (entrevistas semiestruturadas).....</b>	<b>194</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>195</b>
<b>ANEXO A - Estatuto da Cidade.....</b>	<b>195</b>
<b>ANEXO B: Perímetro urbano de Sabará estabelecido em 2015: .....</b>	<b>218</b>
<b>ANEXO C - Parâmetros urbanísticos para as ZEIS - Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015) .....</b>	<b>219</b>
<b>ANEXO D - Assentamentos precários em Sabará - PLHIS (2011) .....</b>	<b>220</b>
<b>ANEXO E - Áreas livres com potencial para Habitação de Interesse Social - PLHIS (2011) .....</b>	<b>221</b>
<b>ANEXO F - Termo Provisório de Cessão de Área de Terreno emitido pela PMS.....</b>	<b>222</b>

## INTRODUÇÃO

O intenso e desgovernado processo de urbanização brasileiro deu origem a cidades marcadas pela segregação socioespacial, fruto do excludente modelo de urbanização nacional que, “ao longo de décadas de urbanização acelerada, absorveu em poucas e grandes cidades – sem jamais integrá-los – grandes contingentes de pobres migrantes de zonas rurais e pequenas cidades do país” (ROLNIK, 2012, p. 04). Esse processo, que condena os mais pobres a autoconstruírem suas casas nas áreas informais das cidades (mais distantes, ambientalmente frágeis, desprovidas de qualquer infraestrutura e, portanto, mais acessíveis) é fundamental para a manutenção de altas taxas de acumulação e gerou uma profunda crise urbana ao longo das últimas décadas, pois combina perversamente segregação socioespacial, déficit habitacional, impactos ambientais e o acesso informal à terra urbana e à moradia (MARICATO, 2008; ROLNIK, 2012).

Somado à dinâmica socioeconômica desse quadro, durante a maior parte do processo de urbanização, o Estado – então fortemente centralizador em diferentes sentidos – respondeu a essa questão de forma pontual e pautado sobre princípios elitistas e tecnocráticos, contribuindo sobremaneira para com a natureza excludente do processo de desenvolvimento fundiário e urbano do país (FERNANDES, 2010; FREITAG, 2010).

Todavia, diferentes setores da sociedade organizaram-se em torno de um movimento em prol da questão urbana e, ao mesmo tempo em que lutavam pela redemocratização do país, formulavam propostas relativas a este campo que, mais tarde foram incluídas à Constituição Federal. Passado esse período, organizaram-se em torno de um fórum nacional com a mesma temática, a fim de enfrentarem os desafios impostos pelo período pós-constitucional (a preponderância da agenda neoliberal, a inconclusão do processo de descentralização federativo, dentre outros fatores), que, em conjunto, continuavam entretendo a efetiva assunção da questão urbana por parte do Estado.

Após a conquista da aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, a chegada ao poder de um partido político identificado com os movimentos sociais finalmente abraçou a urgente questão urbana e encarregou-se de fundar um aparato institucional específico para lidar com tal questão, além de desenvolver significativamente o marco normativo que lhe é pertinente, o

que inclui os programas e instâncias participativas em comum (BRASIL, 2001; FERNANDES, 2010; BRASIL, 2012; ROLNIK, 2012).

Todavia, embora a sociedade brasileira tenha conquistado, após décadas de mobilização em torno da questão urbana, o estabelecimento de uma ordem urbanística federal renovada nos sentidos político, jurídico e institucional, a correspondência aos seus preceitos nos (ainda frágeis) níveis locais de governo ainda é menos consistente do que o necessário. Dessa forma, todo o aparato normativo-institucional e financeiro disponibilizado para que, enfim, seja promovida a função social da cidade e da propriedade em municípios de diferentes portes pode vir a se tornar “letra morta”, assim como ocorreu no passado. Corre-se o risco de se permitir novamente que a correlação de forças permaneça pendendo favoravelmente para o lado dos setores que até então “modelaram” as cidades, privilegiando uma minoria em detrimento do bem-estar da maioria das pessoas, perpetuando sua dominação (FERNANDES, 1998; 2010; ROLNIK, 2010).

Imersos na atual conjuntura político-econômica, municípios de pequeno e médio porte - principalmente os metropolitanos - são obrigados a lidar com problemas e conflitos típicos das metrópoles, como o crescimento desordenado dos assentamentos precários, tráfego intenso, informalidade, tráfico de drogas e violência. Ainda que a extensão desse cenário a tais municípios torne cada vez mais urgente a necessidade de planejamento urbano, Arretche (2012) afirma que o que geralmente se constata nessas localidades é justamente a falta de estrutura jurídico-institucional e financeira para tratar de forma efetiva territórios com diversos e crescentes conflitos.

Uma vez que a negligência em relação à condução responsável e eficiente do desenvolvimento urbano é tanto causa quanto consequência de uma multiplicidade de injustiças e problemas sociais que se traduzem na conformação do espaço urbano, faz-se necessário contribuir para que o subaproveitamento do aparato mencionado em nível local (assim tratado pela literatura) seja repensado. Para isso, no âmbito da presente pesquisa, espera-se resgatar as possibilidades e - sobretudo - as limitações referentes à referida desconexão por meio de um diagnóstico da situação da implementação dos instrumentos urbanísticos apregoados pelo Estatuto da Cidade com base em Sabará, um município de médio porte, dentre aqueles que compõem a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH).

Rubem Alves, em sua obra "Filosofia da Ciência" (1981), afirma metaforicamente que, para se consertar um carro, é necessário conhecer suas engrenagens e a forma como o motor do veículo funciona. Da mesma forma, a identificação e a compreensão dos fatores que, em nível local, oferecem resistência à reprodução e à aplicação adequada do aparato urbanístico mencionado (sobretudo dos instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade) é de fundamental importância para que sejam pensadas e (re)criadas as condições concretas para estagnar e reverter os processos de exclusão socioterritorial, o que, em outras palavras, trata-se justamente de promover a função social da cidade e da propriedade urbana. Notadamente, este trabalho não tem a intenção de esgotar as possibilidades de abordagem mediante tal questão e tampouco estender suas conclusões aos demais municípios de pequeno e médio porte, dadas as especificidades presentes no contexto de cada um.

Para tanto, acerca da temática urbana, foram necessárias pesquisas teórico-bibliográficas (assim como em dados secundários sobre o tema desenvolvimento urbano); em dados e informações oficiais (sobre a situação do município em questão quanto ao atendimento às diretrizes e ao conjunto instrumental apregoados pelo Estatuto da Cidade) e de campo (observações e registros diversos *in loco* e conversas formais e informais com atores envolvidos nesta questão). Também foram realizadas entrevistas com atores políticos e sociais, gestores públicos, membros dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e consultores que atuaram no município quando da produção de estudos e planos setoriais<sup>1</sup>, por meio de um roteiro de caráter semiestruturado<sup>2</sup>. Já para inferir sistematicamente a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos e regulamentados pelo marco urbanístico local, foram criadas categorias de análise com a finalidade de ordená-los e classificá-los conforme sua correspondência no âmbito prático.

Em relação ao trato teórico, o segundo capítulo versa brevemente sobre a trajetória da urbanização brasileira, expondo a conjugação de fatores, agentes e processos que determinaram a conformação socioespacial das cidades brasileiras, em sua maioria marcadas pela segregação socioespacial decorrente da elevada desigualdade social que as caracterizam. Diante desse processo, são colocadas também as respostas emanadas de diferentes setores sociais que se organizaram nas últimas décadas a fim de reivindicar o adequado tratamento institucional e normativo para com a questão urbana. Da mesma forma, são elencadas as conquistas de tais reivindicações - ressalvados seus alcances e limitações - e as políticas

---

<sup>1</sup> Os nomes e respectivas funções dos entrevistados foram omitidos a pedido dos mesmos.

<sup>2</sup> Vide Apêndice A.

urbanas desenvolvidas em diferentes períodos, com ênfase sobre os instrumentos legais abordados no capítulo posterior.

O terceiro capítulo trata dos desdobramentos institucionais e legais da conjuntura desenhada pelo capítulo anterior, com destaque para as atribuições assumidas pelos municípios a partir de 1988. Em paralelo às novas responsabilidades, serão expostas as condições gerais dos municípios, que, após duas décadas de intensa centralização de poder no âmbito da esfera federal, foram levados à condição de ente federativo pela Carta Magna.

O município de Sabará é contextualizado no quarto capítulo, que expõe os aspectos de sua formação urbana e sua inserção na RMBH. Discorre-se brevemente também pelo perfil demográfico e socioeconômico da população local, que, da mesma forma que a conjuntura socioespacial do município, encontra-se em fase de transformação. Após a caracterização geral do município, são examinadas as condições de natureza institucional, financeiras e técnico-administrativa das quais o poder público local dispõe para planejar e gerir a questão urbana.

A análise do marco urbanístico municipal, assim como da aplicação efetiva dos instrumentos nele previstos e regulamentados é abordada pelo capítulo cinco. Essa seção da pesquisa inicia-se a partir de uma breve explanação acerca do processo legislativo municipal no que tange a Política Urbana no mesmo âmbito, explicita a relação de leis municipais referentes a este campo (além da referência ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH) e, por fim, pelo conteúdo do Plano Diretor Municipal. Este último, por sua vez, tem seus princípios, diretrizes e instrumentos analisados comparativamente em relação àqueles apregoados pelo Estatuto da Cidade, responsável por originá-los localmente, a fim de inferir-se se e como se dá a implementação destes dispositivos no município em questão.

Por fim, expressa-se a conclusão da pesquisa, calcada sobre a literatura acerca do tema e na sistematização das informações oriundas da busca empírica qualitativa. Reitera-se as limitações deste estudo no sentido de não haver a pretensão de esgotar as perspectivas de abordagem sobre o tema tratado, contudo, espera-se lançar luz sobre os fatores que limitam a capacidade dos governos locais de corresponderem aos avanços conquistados pela política urbana em nível federal. Destarte, espera-se que a análise aqui presente acerca dessa questão venha a contribuir para com o planejamento e a aplicação dos instrumentos urbanísticos em contextos semelhantes.

## **2 UMA BREVE TRAJETÓRIA DA URBANIZAÇÃO E DA POLÍTICA URBANA NO BRASIL**

O primeiro capítulo da presente dissertação descreve com brevidade a trajetória da urbanização brasileira, cuja intensidade do processo, aliada à omissão ou fraca atuação do poder público e às desigualdade sociais e déficits de inclusividade, levaram as cidades país afora a se configurarem sob a mácula da segregação e exclusão socioespaciais. Frente a esse quadro, são colocadas também as respostas dadas pela sociedade civil organizada, que, ao longo das últimas décadas, organizou-se para reivindicar do Estado o reconhecimento normativo e institucional referentes à questão urbana, a fim de dar-lhe um tratamento adequado. São postas as conquistas alcançadas por meio de tais reivindicações, com ressalvas às suas potencialidades e limitações. Apresentam-se, assim, em linhas gerais as políticas urbanas cunhadas no país nos diversos períodos com ênfase nos instrumentos legais, que serão objeto de análise mais detalhada no capítulo seguinte.

### **2.1 As décadas de 1930 a 1950: da dominação oligárquica ao Brasil urbano e industrializado**

O imenso, rápido e desordenado processo de urbanização experimentado pela sociedade brasileira a partir de meados do século XX é um fenômeno cuja conjugação de fatores, agentes e processos que o determinaram encontra relativo consenso entre os diversos autores que o investigaram e o descreveram.

Segundo Fernandes (1998), a partir da década de 1930, a urbanização brasileira - assim como ocorreu no restante da América Latina<sup>3</sup> - foi determinada pela gradual redefinição do papel do país nos âmbitos financeiro e industrial do capitalismo global. Naquela época, o Estado, sob o comando de Getúlio Vargas, capitaneou um esforço para tentar romper com a dependência externa por meio do processo de "substituição de importações", fator este que inicialmente

---

<sup>3</sup> Dentre outros esquemas explicativos, na obra *An introduction to varieties of capitalism*, Hall e Soskice (2001) defendem a inclusão de um modelo de capitalismo relacionado às especificidades da América Latina - o "capitalismo hierárquico". A esse modelo, os autores associam as economias de mercado hierárquicas latino-americanas e enfocam, sobretudo, aspectos como a organização do investimento e dos negócios e a qualidade do emprego e da mão de obra locais, fatores que, segundo eles, conferem ao subcontinente a sua posição periférica no âmbito do capitalismo global.

impulsionou a mudança de um modelo nacional agrário-exportador para um modelo urbano-industrial.

Gobbi (2015) destaca adicionalmente outros fatores, como a concentração fundiária e a crescente mecanização no campo. Dada essa conjuntura, é possível constatar que tanto o campo quanto a cidade foram sendo redefinidos em função de

uma articulação complexa - e altamente contraditória - entre as forças econômicas, políticas e culturais [que têm sido responsáveis por promover condições que respaldem] a atual etapa de acumulação capitalista no plano mundial. [...] a urbanização atual se destina à produção de formas e estruturas espaciais específicas - como as Regiões Metropolitanas - fundamentais para apoiar a (re)criação de relações sociais necessárias para a reprodução do capital (FERNANDES, 1998, p. 204).

O Estado brasileiro então lançou mão de todos os recursos dos quais dispunha para promover uma nova divisão social do trabalho, necessária ao fomento do crescimento industrial que, por sua vez, faria ascender um novo padrão de acumulação. Para isso, até meados dos anos 1950, o Estado "utilizou seu poder para promover a transferência de excedentes dos grupos sociais de exportação agrícola aos grupos industriais" (FERNANDES, 1998, p. 209), arbitrando as relações entre o capital e a classe trabalhadora. Desde o início do processo descrito, o Estado foi controlado por grupos industriais que disputavam sua hegemonia com as antigas oligarquias rurais, que demandavam a manutenção da estrutura concentrada da terra.

Magalhães e outros (2001) explicam que, no entanto, essa correlação de forças pendeu gradualmente em favor do primeiro grupo, na medida em que o país se industrializava e, por consequência, o processo de urbanização se intensificava. Eles ponderam que, se para os economistas políticos clássicos a renda da terra simbolizava um resquício do feudalismo e entravava o processo de acumulação capitalista e o desenvolvimento pleno da sociedade burguesa,

do início do século XIX aos dias de hoje, a importância da renda fundiária na reprodução social capitalista não se reduziu, mas, muito pelo contrário, entranhou-se de formas cada vez mais complexas e contraditórias nas teias da acumulação capitalista, articulando, enfim, o monopólio da terra ao monopólio do capital (Magalhães et al, 2011, p. 20).

Nessa perspectiva, em seu quadro teórico mais geral sobre a produção capitalista do urbano, Lefebvre<sup>4</sup> (2001 apud Magalhães et al, 2011) afirma que o processo de subordinação à lógica capitalista das forças produtivas relacionadas à construção do espaço se deu - mesmo que tardiamente - sobretudo sobre o setor imobiliário, incorporado-o ao mercado de investimento de capitais, que visa ao aproveitamento simultâneo do lucro e da reprodução das relações de produção capitalistas. Topalov (1974; 1979 apud Magalhães et al, 2011) complementa esse pensamento ao afirmar que a incorporação imobiliária emergiu entre as décadas de 1950 e 1960 como um setor econômico organizado com o objetivo de produzir imóveis em massa e, para isto, agregou em torno de si diferentes agentes envolvidos na produção de empreendimentos imobiliários, como proprietários fundiários, construtores, financiadores, consultores, corretores, projetistas, dentre outros. Em sua análise, a união do então emergente capital imobiliário com o capital financeiro (a partir, principalmente, da abertura de capital das incorporadoras e da criação de novos mecanismos de hipoteca e financiamento) propiciou uma significativa concentração de capital naquele setor, o que, por sua vez, possibilitou grandes aquisições de terrenos por parte das incorporadoras. O mesmo autor explica as razões que envolvem a referida articulação entre capitalismo e renda fundiária ao afirmar que:

[...] a cidade é uma força produtiva, pois concentra as condições gerais de produção e de circulação do capital, assim como as condições gerais de reprodução da força de trabalho. Porque os meios de produção são privados e as relações de produção são capitalistas, a cidade é formada por um processo sem sujeito, definido pelo movimento de busca do lucro pelas empresas. Nesse contexto, a urbanização capitalista se caracteriza por um conjunto de processos particulares de apropriação e produção do espaço da cidade (TOPALOV, 1979 apud CAMPOS, 2011, p. 64).

Estabelecida essa conjuntura, a renda fundiária deixou definitivamente de ser um entrave à acumulação inerente ao capitalismo e tornou-se uma significativa fonte de lucro para o capital imobiliário, cuja reprodução básica colocava-se principalmente sobre a mais-valia extraída dos trabalhadores da construção civil.

Para fomentar o crescimento desse setor, o capital imobiliário atua ativamente sobre os fatores que determinam a valorização fundiária, o que inclui, previsivelmente, influenciar a atuação do Estado no que diz respeito às decisões acerca dos investimentos públicos em infraestrutura, à produção social de valor simbólico relacionado a perfis diferenciados de consumo<sup>5</sup> e ao

---

<sup>4</sup> Embora Lefebvre (2001) e Topalov (1974; 1979) pautem suas análises sobre a dinâmica imobiliária dos países centrais, ambos pontuam que os processos estudados se reproduziram de forma semelhante na periferia do capitalismo global, o que leva diversos autores nacionais a se orientarem também pelos seus trabalhos.

<sup>5</sup> Para compreender melhor esse tipo de fator, ver MENDONÇA (2011b).

direcionamento político da legislação sobre uso e ocupação do solo, de forma a viabilizar a expansão de novos empreendimentos imobiliários. Dessa forma, o capital imobiliário extrai a renda fundiária correspondente ao sobrelucro espacial apropriado pelos detentores da terra, tendo em vista que os ganhos sobre esta são proporcionais à sua diferenciação, ou seja, quanto mais bem dotada de infraestrutura e mais bem localizada, dentre outras características, maior é o seu valor agregado (CAMPOS, 2011; MAGALHÃES et al, 2011).

O processo descrito é criticado do ponto de vista da economia política urbana, pois, por meio dele, "um 'fluxo' de riqueza excedente (ou uma parte da mais-valia gerada no processo de produção capitalista) [é] extraído da sociedade e direcionado aos proprietários fundiários sem que tenha havido esforço produtivo por parte destes na geração do mais valor" (JARAMILLO, 2010 apud MAGALHÃES, 2011, p. 21). O mesmo autor argumenta que, em contraposição ao senso guiado por formulações teóricas de cunho neoclássico, essa colocação fundamenta a constatação de que

o mercado de terras de forma alguma é um mecanismo infalível, nem mesmo inteligente, que conduza, sob a direção de alguma mão invisível espacial, a cidades perfeitas. O mercado imobiliário é um lugar de disputa e no qual se impõem os mais fortes. O certo é que se pode constatar que a evolução da estrutura de usos do espaço construído, abandonada a esta lógica espontânea, que parece criada pelos movimentos dos preços do solo, evidencia tendências muito inconvenientes [...] O livre jogo dos preços mantém e agudiza a segregação socioespacial e impõe usos que com frequência são maléficis (JARAMILLO, 2010 apud MAGALHÃES et al, 2011, p. 21).

Logo, a dinâmica imobiliária (tanto formal quanto informal) que conforma os processos de produção na cidade capitalista submete-se à lógica específica do capital imobiliário e da renda imobiliária. Dessa forma, promove efeitos sobre a população de forma extremamente desigual, principalmente em metrópoles de países periféricos como o Brasil, que apresentam níveis de desigualdade bastante profundos, algo notável na trajetória da urbanização brasileira (MAGALHÃES, 2011).

Considerada essa lógica, no caso brasileiro o Estado não podia manter uma postura repressora em relação à classe trabalhadora na referida época - marcada pelo fomento à industrialização nacional - sob pena de perder legitimidade política e apoio popular, fato que o levou a adotar o populismo como modo de governo. No entanto, pode-se inferir que, ainda que a iniciativa estatal de empreender um novo modelo de produção desde o período referenciado tenha sido bem-sucedida no sentido de, posteriormente, alavancar a produção industrial brasileira e, com isso, aumentar as exportações de produtos nacionais e ampliar a População Economicamente

Ativa (PEA), levando o Brasil a estar entre as dez maiores economias do mundo, essas transformações também ocasionaram o surgimento abrupto de uma nova estrutura socioespacial essencialmente urbana e impactantes mudanças socioambientais.

Como abordado anteriormente, essas transformações se devem ao padrão de intervenção do Estado sobre o espaço urbano, principalmente no que tange à adoção de políticas setoriais referentes à habitação, ao financiamento da infraestrutura urbana e ao transporte coletivo. Combinadas com as transformações da estrutura socioeconômica, essas intervenções determinaram um processo de urbanização que aprofundou sobremaneira as desigualdades entre as classes sociais e as regiões geoeconômicas. Portanto, pode-se afirmar que o modelo de fomento do desenvolvimento industrial no Brasil foi sustentado pela manutenção e pela reprodução da pobreza social (FERNANDES, 1998).

No campo da habitação, segundo Campos (2011), havia um relativo consenso compartilhado por diferentes setores da sociedade (entidades empresariais, forças políticas, técnicos e opinião pública)<sup>6</sup> de que o Estado deveria ser o responsável pela provisão de habitações, garantindo condições dignas de moradia. Além disso, o avanço do processo de urbanização, o crescente déficit habitacional, o aumento do número de favelas e a pressão da sociedade também contribuíram para que a questão habitacional emergente fosse incorporada de forma incipientemente ao Estado durante a ditadura varguista, entre 1930 e 1945 (CAMPOS, 2011).

No período varguista, aliás, foi formulado o conceito de "habitação social", que, segundo Bonduki (1998 apud Shimbo, 2011), trata-se da habitação financiada e produzida pelo Estado e destinada à população de baixa renda. Porém, conforme Fernandes (2012), nesse período têm-se apenas esboços de iniciativas nesse campo, tendo em vista que a versão brasileira de Estado desenvolvimentista nos moldes keynesianos não assumiu plenamente os compromissos de bem-estar social. Essa premissa inclui as políticas urbanas que, embora tenham o potencial de promoverem a relativa equalização das condições de vida nas cidades, a partir de seus preceitos regulatórios e redistributivos, também receberam historicamente um tratamento residual por parte da agenda governamental.

A primeira intervenção direta do governo federal na produção habitacional deu-se entre as décadas de 1940 e 1960, quando os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) ficaram

---

<sup>6</sup> Para ilustrar esse consenso, Campos (2011) reproduziu um discurso proferido em 1942 por Roberto Simonsen, então presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), no qual ele reconheceu a urgência da questão habitacional e as limitações da iniciativa privada e da sociedade como um todo em lidar com ela e, portanto, defendeu a intervenção pública no processo de provisão habitacional.

encarregados da provisão das habitações populares até declinarem, devido à crise da previdência e ao desequilíbrio dos fundos. Paralelamente aos IAPs, no governo Dutra (1946-51), em 1946 foi criada a Fundação da Casa Popular (FCP), considerada a primeira entidade de abrangência nacional a atuar especificamente na provisão de habitações para a população de baixa renda. Embora a FCP tenha desfrutado de algum prestígio durante o governo Kubitschek, quando ergueu condomínios em Brasília e nos estados de Minas Gerais e do Rio de Janeiro, a estrutura da entidade era precária e não havia fontes de recursos próprios. Como resultado, sua produção quantitativa em âmbito nacional foi pífia e o clientelismo e o paternalismo típicos do governo populista brasileiro cercearam fortemente o acesso da população de baixa renda ao programa.

A partir dos anos 1950, conforme Fernandes (1998), a indústria brasileira se submeteu ao capital e à divisão internacionais do trabalho, processo que se consolidaria a partir do golpe militar de 1964. O *start* para essa transformação, como lembra Lafer (1990), foi dado por Juscelino Kubstichek (1956-61), que deu continuidade ao modo de governo populista (ainda que em um ambiente mais favorável à ampliação da participação política do que o seus antecessores) e adotou o planejamento - em seu viés modernizador - como solução para os problemas do país, então entendidos como oriundos de uma suposta "crise de crescimento". Nesse contexto, conforme Ribeiro e Cardoso (1996), a questão urbana passou a ser formulada sob a regência do objetivismo tecnocrático e do modelo modernista-funcionalista, voltados ao projeto nacional-desenvolvimentista e à primazia do eixo econômico.

Somados à influência do movimento modernista tupiniquim, os pressupostos referenciados conferiram respaldo à construção de Brasília, que consiste na primeira iniciativa de porte e visibilidade significativos a materializar a então atual concepção de planejamento urbano. Até então, segundo Loeb (1979), as iniciativas do governo quanto ao planejamento urbano (então de matriz físico-territorial) resumiam-se a meros estudos setoriais, específicos e localizados.

A construção da capital federal primou por indicar uma estratégia pioneira de integração, de interiorização, de desenvolvimento regional e de criação de centralidades no território. Entretanto, os ideais utópicos de democracia e igualdade que sua ordenação territorial buscou expressar viriam a ser desconstruídos face às dinâmicas sociais que "redesenham" desigualmente a cidade, sob a batuta do urbano-capitalista. Apesar dos avanços na concepção de Brasília, o governo federal ainda não considerava a necessidade de se estabelecer um planejamento territorial nos níveis nacional, regional e local e tampouco incluía em suas

intervenções as políticas urbanas voltadas para a promoção da equidade e com corte redistributivo. Diante desse cenário, no início dos anos 1960 a questão habitacional (viés destacado da política urbana) emergiu como um dos temas abraçados em espaços da sociedade civil e tornou-se objeto central da plataforma de reforma urbana, tematizada no âmbito das reformas de base. (LOEB, 1979; RIBEIRO E CARDOSO, 1996).

A nova estrutura econômica e a acumulação monopolista oriundas desse processo geraram uma mudança profunda no padrão de urbanização nacional, configuração esta que era ilustrada pela então nova estruturação de classes nela presente. Nesse período, as demandas das classes média e alta elevaram significativamente a circulação de bens e o próprio Estado se encarregava de suprir-lhes necessidades relacionadas ao desenvolvimento urbano. Por outro lado, ao mesmo tempo havia uma classe trabalhadora que, desprovida de quaisquer dessas benesses, seguiam ocupando milhares de assentamentos informais e ou irregulares em fase de progressiva expansão nas mesmas localidades, uma vez que

grandes ondas migratórias [se dirigiram] às cidades na expectativa de melhorias de vida, sem que as cidades estivessem equipadas para fornecer empregos, moradias, escolas, transportes e atendimento à saúde, [contribuindo assim] para a inchação dos centros industriais latino-americanos [e] produzindo a marginalização, a pauperização e a exclusão de grandes contingentes da população. (FREITAG, 2006, p. 169).

Contudo, cabe destacar que ao longo das décadas examinadas e a despeito de períodos de centralização e de descentralização, a política urbana não integra de fato a agenda governamental no âmbito federal. No caso dos governos municipais, pontualmente, como no caso das grandes metrópoles, têm-se esforços de planejamento, como o caso do Rio de Janeiro, que tem planos diretores desde a década de 1930.

**FIGURA 01: Favela do Vidigal, no Rio de Janeiro, no final dos anos 1960**



**Fonte: Roberto Tumminelli**

**FIGURA 02: Favela da Baiana, às margens do Ribeirão Arrudas, em Belo Horizonte, no início da década de 1970 (local ocupado atualmente pelo *shopping* Boulevard)**



Fonte: Site “Curral Del Rey”

Porém, é importante observar que, para além da inserção do país no cenário político-econômico global (com o conhecido respaldo estatal), há fatores internos que contribuíram sobremaneira para com o fato de as cidades brasileiras refletirem espacial e territorialmente a formação estrutural desajustada da nossa sociedade (FERNANDES, 1998; MARICATO, 2008). Vale ressaltar que, em grande parte, esses fatores estão reconhecidamente calcados sobre os preceitos de um Estado patrimonialista e de uma elite exploradora, concentradora e clientelista (AKAISHI, 2011).

Por isso, Maricato (2008) endossa que, ao contrário do que se pensava, o processo de urbanização brasileiro e a criação de polos econômicos regionais não ocasionaram a superação do “Brasil arcaico”, que se supunha vinculado estritamente à economia agroexportadora de matriz colonial. Com base em um estudo de Favareto e Abramovay (2001 apud MARICATO, 2008)<sup>7</sup>, essa autora afirma que a dinamização da economia e da ocupação territorial no país promoveram gradualmente, na verdade, uma espécie de “atualização” da conturbada formação social nacional (caracterizada por indicadores de desenvolvimento agudamente deficitários) sobre o processo de urbanização, contrapondo-o à dinâmica de modernização.

## **2.2 Anos 1960 a 1970: ditadura militar, auge da urbanização e participação popular**

---

<sup>7</sup> Ver FAVARETO e ABRAMOVAY (2001).

Na década de 1960, em meio ao quadro de declínio do modelo de substituição de importações que impulsionara a indústria nacional no pós-guerra, a inserção do Brasil na periferia do capitalismo global e o processo de urbanização do país aprofundaram-se à época da implantação da ditadura, após o golpe militar em 1964. As cidades seguiam sendo redefinidas em função das mudanças na estrutura econômica e de acumulação e, por se converterem em polos de atração para milhares de migrantes (como tratado anteriormente), também expressavam veementemente a formação social e os processos político-institucionais em curso. Desse período até o início dos anos 1980, o país experimentou o ápice dos processos de crescimento urbano e de metropolização (como indicado no Gráfico 01), cujos contornos se revelam na problemática socioespacial atual: a expansão urbana por meio da constituição de periferias precárias e distantes (conformadas pelas dinâmicas especulativas fomentadas pela provisão pública de infraestruturas) e a multiplicação de favelas (e de outras tipologias informais), destituídas de mínimas condições de habitabilidade (OLIVEIRA, 1978; RIBEIRO, 2003). Como se não bastasse essa grave negligência do poder público face aos crescentes problemas sociais urbanos, após o golpe militar de 1964

o Estado se converteu em um explorador do excedente social em taxas muito altas e a condição para que isso acontecesse era a repressão da sociedade, particularmente dos pobres, que se viram praticamente excluídos do processo político nacional. Essa falta de voz política pode ser facilmente observada no espaço das cidades brasileiras (FERNANDES, 1998, p. 211).

O verdadeiro *laissez-faire* com base no qual o Estado brasileiro conduziu o desenvolvimento urbano teve a finalidade de sustentar o que Fernandes (1998) denominou de "tenso pacto social", o que impedia modificações profundas na estrutura fundiária do país. Da mesma forma, tal postura estatal culminou em um processo de crescimento das cidades através da "expansão de periferias", cuja perspectiva foi analisada por Milton Santos. O renomado geógrafo descreveu como foram criadas novas zonas urbanas nas periferias das cidades destinadas aos pobres "com um custo econômico mínimo, mas com um custo social muito elevado devido à falta total de infraestrutura, sendo que a responsabilidade por sua provisão era transferida para o Estado" (SANTOS apud FERNANDES, 1998, p. 210). Por essas razões,

o espaço urbano brasileiro é uma expressão inequívoca da estrutura econômica e sua correspondente formação social e basicamente a expressão das relações trabalhistas que determinaram a urbanização da economia e da sociedade (FERNANDES, 1998, p. 211).

Imerso na atmosfera de modernização conservadora e centralizadora, o governo militar problematizou as cidades a partir de uma perspectiva econômica e pautou suas intervenções

de cunho urbanístico sobre a lógica tecnocrata-desenvolvimentista, visando à eficiência meramente econômica destas localidades. Esse padrão de atuação implica "a tecnificação dos problemas urbanos, com sua conseqüente despolitização" (RIBEIRO e CARDOSO, 1996, p. 68-9) e, com base nessa racionalidade administrativa de feições privadas, foram conferidos parâmetros empresariais à atuação estatal sobre os campos de saneamento, transporte e habitação. Em se tratando especificamente desse último campo, Campos (2011) afirma que os militares - que haviam assumido o governo em meio a uma crise econômica e social - visaram à produção habitacional (especialmente para as classes de menor renda da população) como uma alternativa para compensarem a sociedade pela pressão sofrida pela política de contenção salarial e, desta forma, conquistarem a legitimidade e o apoio popular dos quais necessitavam para o sustento do regime.

Com essa finalidade, foram criadas e implementadas novas estruturas governamentais federais (e, por desdobramento, nas esferas estaduais), com o intuito de atuarem no campo das políticas urbanas, como o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU<sup>8</sup>), criado em 1964 e extinto após uma década, o Sistema Financeiro da Habitação (SFH) pela Lei nº 4380/64 e o mítico Banco Nacional da Habitação, mais conhecido por sua sigla BNH.

Embora esse banco tenha sido criado, teoricamente, para atender as necessidades habitacionais das parcelas menos favorecidas da sociedade (inclusive com linhas de financiamento específicas conforme a faixa de renda<sup>9</sup>), o mesmo operava como uma instituição privada e, como tal, impunha taxas de juros bastante altas, de forma que excluía a maior parte da população do acesso às moradias financiadas com recursos públicos (AZEVEDO, 1994; FERNANDES, 1998). Além disso, o BNH dividiu seus trabalhos com uma gama de agentes públicos e privados, fato que gerou conflitos entre os interesses estatais e privados relativos à habitação e restringiu o acesso ao financiamento imobiliário às classes mais abastadas em detrimento do atendimento às necessidades dos grupos urbanos pobres (FERNANDES, 1998; CAMPOS, 2011).

Com a entrada em massa de capital estrangeiro no país nos anos 1970, o Estado se manteve como responsável pela mediação entre o desenvolvimento industrial e a urbanização, mas

---

<sup>8</sup> Enquanto órgão de atribuições normativas, o SERFHAU resguardava-se em um papel secundário, dada a sua vinculação ao BNH (AZEVEDO, 1994).

<sup>9</sup> Campos (2011) elucida que o BNH contava com duas fontes de financiamento: o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), voltado para atender as faixas de menor renda e o Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimo (SBPE), que daria suporte às camadas de média e alta renda da população.

assumiu também a função de agente produtivo, ao capitalizar o fornecimento de serviços urbanos que passaram a ser oferecidos sob uma lógica mercantil (FERNANDES, 1998). Logo, enquanto o BNH contribuía substancialmente para o adensamento das áreas centrais, ao viabilizar a produção imobiliária para os extratos de média e alta renda, as COHABs (Companhias de Habitação Popular) empreendiam conjuntos habitacionais populares nas periferias das cidades, locais onde as terras eram mais baratas, mas desprovidas de infraestrutura urbana adequada, o que agravava ainda mais o problema da exclusão socioespacial em todo o país. O BNH não apenas deixou de cumprir seu intuito primeiro como também deu uma grande contribuição para a deterioração física e social das cidades e para a associação perniciosa entre legitimidade e privilégio (CAMPOS, 2011).

As ações do governo centralista-autoritário guiavam-se e legitimavam-se por diferentes modalidades de planejamento, expressas em planos nacionais, regionais e setoriais. Por influência da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL) quanto ao planejamento governamental (de abordagem compreensiva e integrada), os diversos planos nacionais produzidos no período transparecem o reconhecimento da problemática urbana, principalmente quanto ao desequilíbrio da distribuição espacial da população e das atividades.

A partir de pesquisas relativas à rede urbana brasileira, formulou-se uma estratégia espacial de desenvolvimento urbano, calcada na política de desenvolvimento econômico regional. Inscrita nessa perspectiva, essa estratégia se desdobra essencialmente em dois elementos: o primeiro diz respeito ao planejamento urbano regional, com foco nas diretrizes voltadas para o fortalecimento dos polos nacionais e regionais (o que propiciou a institucionalização das regiões metropolitanas em 1973) e o segundo refere-se à promoção do planejamento integrado em âmbito local. O planejamento urbano local recebia estímulo do governo federal, que, na figura do SERFHAU, financiava os planos locais integrados, concedia assistência técnica para a elaboração destes e ainda incentivava este tipo de medida, ao condicionar o acesso aos fundos de urbanização à elaboração dos referidos planos (BRASIL, 2004).

Os planos locais integrados representavam uma evolução em relação aos planos diretores de caráter fundamentalmente físico-territorial, pontualmente produzidos em alguns municípios nas décadas anteriores e que se pautavam sobre extensos diagnósticos multissetoriais. Contudo, como explica Villaça (1999), a maior parte desses planos de grande amplitude tornou-se "letra morta", uma vez que não foram apropriados pelos governos locais e tampouco foram utilizados para captar financiamentos e legitimar ações concretas.

Ao abordar as causas do descolamento entre o planejamento urbano de matriz compreensiva e a realidade, Azevedo (1994) aponta, dentre outros fatores, a crença superlativa na capacidade de atuação efetiva do Estado e a subestimação do papel do mercado e de mecanismos institucionais e burocráticos. Além disso, o viés centralista-tecnocrático do planejamento apartava os planos locais integrados da realidade das cidades nas quais estes visavam a intervir, considerados aspectos como os pressupostos do ideal de cidade, o desnível entre as propostas e a capacidade de gestão, a perspectiva integrada inscrita em um contexto notadamente setorializado e a deficiente previsão de mecanismos de implementação das diretrizes e dos objetivos. Tal conjuntura explicitava ainda a ambiguidade da atuação do governo federal - então configurado como centralista-autoritário - ante as municipalidades, que contavam com reduzida autonomia em diferentes sentidos. Conquanto estivesse reservado aos municípios o que fosse de seus interesses, o desenho constitucional então em vigor não lhes reservava as condições necessárias para tanto, como o estabelecimento de competências e o acesso aos recursos e instrumentos necessários à intervenção nas cidades (BRASIL, 2004).

Considerando o cenário supradescrito, seria possível presumir a ineficácia do referenciado estímulo ao planejamento local, de forma que aquele quadro pode ser tomado como um relativo descomprometimento do governo federal no que diz respeito aos problemas urbanos.

De fato, com exceção da legislação referente à criação das regiões metropolitanas em 1973 e da Lei Federal nº 6766 de 1979 (que regulamenta o parcelamento do solo urbano), o governo federal mostrou-se omissivo quanto à criação de instrumentos regulatórios de política urbana e justamente no período em que o processo de urbanização nacional atingiu seu ápice. A limitação do alcance da atuação do Estado, para Fernandes (1998), era potencializada pelo fato de que a "função social da propriedade" enunciada pela então atual Constituição Federal era desprovida de fundamentação e de mecanismos que permitissem a sua efetivação e também pelo preceito liberal de propriedade privada estabelecido pelo Código Civil de 1916, que legitimava a atuação predatória de grupos econômicos privilegiados que visavam à acumulação urbana.

Ainda nos anos 1970, o avanço do processo de urbanização - marcado pela segregação socioespacial - e a luta pelo fim da repressão e pela redemocratização do país fomentaram a organização de entidades diversas, a partir dos diferentes movimentos sociais, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), das pastorais sociais e de organizações estudantis e operárias (GOHN, 2004). Ainda que a impossibilidade de participação política e a repressão à

organização e à ação sociopolíticas tenham sido imperativos do período autoritário, os espaços públicos de sociabilidade primária e cotidiana tornaram-se importantes *locus* de resistência durante a ditadura e, portanto, ambientes geradores dos movimentos sociais voltados para reivindicações relativas à esfera do consumo coletivo e às condições de vida, bem como com bandeiras de redemocratização do país (MAGNANI, 1984; SADER, 1988; COSTA, 1996; BRASIL, 2004).

Nesse contexto, segundo Avritzer e Pereira (2002), houve um crescimento significativo de associações civis e comunitárias, principalmente em grandes centros urbanos do país, como Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte, cujas constituições se deram em novos formatos e em torno de diferentes temáticas. Tais movimentos primaram pela sua atuação qualificada, pois, como lembra Cymbalista (2002), a capacitação política de suas lideranças e suas articulações em rede contribuíram para que estes espaços participativos alcançassem conquistas e se estabelecessem como vetores políticos nos períodos de redemocratização e de consolidação democrática.

No campo da questão urbana, em específico, Fernandes (2010) assinala que o Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU) notabilizar-se-ia na década seguinte por sua atuação na Assembleia Nacional Constituinte (ANC) em prol das requisições que vieram a compor uma relevante Emenda Popular que, por sua vez, culminou em um capítulo constitucional referente à Política Urbana.

O surgimento e a emergência do MNRU se deram em meio ao início de um rico debate - nos âmbitos nacional e internacional - acerca dos processos e dos agentes responsáveis pela produção do espaço urbano, momento em que se começou a desconstruir a ideia de que este se constitui de forma aleatória, o que acabou

rompendo, de forma clara com abordagens que naturalizavam as relações sociais assimétricas e sua materialização espacial. O espaço urbano passa a ser então visto como resultado, palco e indutor de um processo complexo de relações entre o Estado, diferentes frações do capital, com ênfase para os capitais investidos em terra e na incorporação imobiliária e a sociedade civil, em especial aquela organizada em movimentos sociais (MENDONÇA, 2011, p. 07).

A referida autora relata que um dos pontos centrais de tais discussões foi a contraditória estrutura de apropriação da terra urbana como direito privado, algo que confere fundamento à existência e à manutenção dos capitais investidos em atividades fundiárias e imobiliárias, algo que, ao mesmo tempo, cria obstáculos ao estabelecimento e à livre circulação de outros vieses

do capital relacionados às atividades produtivas urbanas. Segundo ela, a análise dessa lógica e das disputas sobre a apropriação da renda fundiária e ou do tributo fundiário são fundamentais para "a compreensão dos mecanismos que resultam em certa divisão social e econômica do espaço e em relações de poder expressas na forma de estruturas socioespaciais desiguais" (MENDONÇA, 2011, p. 08). A seu ver, esse debate crítico (que se estendeu ao longo das décadas posteriores) retirou o foco da visão sobre a cidade a partir de uma perspectiva baseada na mera funcionalidade econômica (enfoque dado pelos governos militares, como evidenciado) e incorporou outras dimensões essenciais da vida urbana, calcadas em abordagens relativas à cultura, ao meio ambiente, aos processos de reprodução e à política.

### **2.3 As décadas de 1980 e 1990: a participação social e a Constituição Federal de 1988**

Com a chegada dos anos 1980, o processo de urbanização de gigantescas proporções passou a demonstrar sua face mais dramática, quando entrou em crise o chamado “milagre brasileiro” (BRASIL, 2001). Ao mesmo tempo, ascendia a agenda de reformas de cunho liberalizante que chegava ao país e passava a balizar a economia e os ajustes estruturais nacionais, gerando desemprego e reduzindo o alcance das políticas redistributivas que compunham a pauta de reivindicação dos trabalhadores, em um período em que a alta inflação deteriorava o poder de compra dos salários (GOLDFRANK; SCHRANK, 2009 apud ROLNIK, 2012).

A crise econômica aliada ao progressivo esgotamento político do governo autoritário (cujo esforço centralizador se fez necessário à condução do desenvolvimento urbano tal como este processo se deu) fomentou a organização e o incremento da base do já mencionado MNRU. Na iminência da Constituinte, esse movimento passou a contar também com diferentes setores médios urbanos e parte dos demais movimentos sociais, como sindicatos e entidades acadêmicas, além dos setores diretamente ligados às ocupações informais periféricas. Esses grupos se mobilizaram em torno de sindicatos, organizações cívicas, movimentos sociais, de partidos que se reorganizavam ou eram criados e da ala progressista da Igreja Católica com a intenção de expressarem “os anseios sociais por mudanças político-institucionais, principalmente por eleições democráticas e diretas, pelo fortalecimento do governo municipal assim como, em uma escala menor, de rearranjos dentro do capital fundiário e imobiliário” (FERNANDES, 2010, p. 57).

O amadurecimento gradual da proposta de reforma urbana nesse período fez com que o MNRU se avultasse nacionalmente durante a Constituinte, quando ganhou destaque em meio ao processo de abertura política que visava à redemocratização do país. A pauta de reivindicações do movimento incluía, dentre outras questões, o cumprimento da função social das cidades, a autonomia do governo municipal, a gestão democrática das cidades, o direito social à moradia e à regularização das ocupações informais consolidadas e o combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas.

Naquele momento, com a ampliação de um consenso em torno de um novo pacto sociopolítico nacional, uma ampla parcela da sociedade reconhecia a necessidade de se promoverem profundas reformas políticas e jurídicas no país, o que caberia ser feito pelo processo constituinte, que ocorreu entre os anos de 1986 a 1988. Em resposta a essa demanda clamada pela sociedade, a Constituição Federal de 1988 (CF/88) avançou significativamente no que diz respeito ao redesenho do contexto político-institucional brasileiro, sobretudo em relação às questões do municipalismo e da redemocratização, que compunham a pauta de reivindicações de um amplo e diversificado escopo de atores políticos e sociais. Uma das questões mais caras apresentadas à Constituinte, aliás, foi a da autonomia municipal, tornada urgente após duas décadas de extrema concentração de poder político e de receitas na esfera central pelos governos militares. A fragilidade na qual se encontravam os governos locais em decorrência desse fato levou a atual Constituição a elevar o município à condição de ente federativo autônomo nos sentidos político, administrativo e fiscal, tornando o Brasil um caso único em relação à arquitetura de seu federalismo.

No campo da reforma urbana, o esforço promovido pelos atores da sociedade civil, engajados nessa plataforma por meio do MNRU, logrou alguns avanços notáveis no texto constitucional de 1988, ainda que nem todas as requisições do movimento tenham sido acrescentadas à Carta Magna:

- a) a ampliação das competências e atribuições municipais e a garantia de autonomia legal quanto ao trato da questão urbana pelos próprios municípios, ressalvadas as competências das demais esferas, principalmente em relação à produção de normas gerais e à cooperação conjunta na oferta de políticas públicas;
- b) o reconhecimento das possibilidades de participação social (remetidas à questão urbana), ainda que de modo incipiente nos artigos 5º e 29, que,

respectivamente, tratam dos direitos difusos e da previsão de cooperação de associações no planejamento municipal, além da iniciativa popular de projetos de lei e programas;

c) a inclusão de um Capítulo intitulado "Da Política Urbana" (Capítulo II), que, por meio dos artigos 182 e 183, prevê, respectivamente, a ordenação do pleno desenvolvimento da função social das cidades, assim como a garantia do bem-estar de seus habitantes (como responsabilidade primeira dos municípios) e a aplicação da usucapião especial urbana;

d) a inclusão da Emenda Constitucional nº 26/2000, que incluiu o direito à moradia em meio aos direitos sociais relacionados no artigo 6º, após mais de uma década da promulgação da CF/88 e por força da pressão da sociedade civil organizada.

Desta forma, foi dado o ponto de partida para a construção progressiva de um novo marco jurídico-institucional de suma importância para respaldar e efetivar os preceitos constitucionais relativos ao desenvolvimento urbano, fruto de intensa mobilização e luta populares, como abordado no capítulo seguinte (BRASIL, 1988; ARRETCHÉ, 1999; BRASIL, 2004; BRASIL et al, 2010; FERNANDES, 1998; 2010).

Embora sejam notadamente significativos os avanços conquistados pela atuação do MNRU quando da formulação da atual Constituição, o desenho constitucional e - sobretudo - o processo de descentralização (ainda) em curso são qualificados como contraditórios e inconclusos por aqueles que se dedicam a analisar seus alcances e limites, como pontua Arretche (1999; 2004). A autora afirma que um dos problemas centrais dessa questão se refere à contraposição entre os arranjos tributários e a (desproporcional) ampliação de atribuições por parte dos municípios, que, eventual e forçosamente, têm assumido também encargos federais e estaduais quanto à implementação das políticas públicas. No campo das políticas urbanas, em específico, observam-se dificuldades ainda maiores, tendo em vista o alto custo típico da implantação de obras de infraestrutura, saneamento e habitação em paralelo às características da maioria dos municípios brasileiros, que contam com uma economia pouco dinâmica e, por falta de fontes de receita próprias, dependem sobremaneira dos repasses federais e estaduais.

O caráter inconcluso e contraditório do processo de descentralização brasileiro se revela também nas inúmeras questões cujas regulamentações foram proteladas, algo que, no âmbito

prático, implica em seu enquadramento retórico e, por consequência, na manutenção do *status quo*. No caso da política urbana, a ausência de legislação complementar (até a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001) criou grandes obstáculos políticos e jurídicos à autonomia dos governos locais quanto à aplicação de dispositivos constitucionais e de instrumentos urbanísticos, principalmente ao longo da década de 1990. Pela mesma razão, as demais esferas de governo eventualmente se descomprometeram em relação às competências e atribuições compartilhadas no âmbito dessa política, algo que sequer o Estatuto da Cidade resolveu plenamente (BRASIL, 2004; FERNANDES, 2010).

Nesse contexto, o processo de descentralização brasileiro não instituiu a estrutura de um federalismo cooperativo e solidário; ao contrário, fomentou alguns efeitos perversos advindos da fragmentação decorrente do aumento expressivo do número de municípios e do que Melo (1996) denomina de "hobbesianismo municipal", que se trata da grande competitividade dos municípios por investimentos privados (chamada comumente de "guerra fiscal") e por recursos públicos. Segundo ele, tais desdobramentos podem levar a novas formas de relações clientelistas entre os municípios e as esferas estadual e federal. Afinal, é sabido que "processos de barganha afetam decisivamente as relações verticais em um sistema federal" (ABRUCIO, 2005, p. 43).

Apesar das dificuldades que o contexto supradescrito - marcado pelas contradições do arranjo federativo brasileiro - criou para o efetivo exercício da autonomia municipal, os governos locais despontaram desde o final da década de 1980 (a partir das plataformas e mobilizações durante a Constituinte) e ao longo dos anos 1990 como polos de inovação no campo das políticas urbanas e de planejamento (BRASIL, 2004).

Porém, como tratado anteriormente, de forma mais geral, o período compreendido entre o final dos anos 1980 e a década de 1990 foi marcado pela ascensão do neoliberalismo e pela ampliação do processo de globalização, fatores que levaram à desconstrução do Estado de Bem-Estar Social e ao consequente retraimento das intervenções públicas e políticas sociais em diversos contextos. . Embora o Estado brasileiro nunca tenha estabelecido com plenitude os preceitos do *welfare state* clássico, a então nova conjuntura global era radical e notadamente contrária aos princípios apregoados pela então recém instituída Constituição Federal.

Nos primeiros anos após a promulgação da CF/88, já havia problemas significativos quanto à coordenação federativa das políticas públicas em meio ao processo de descentralização, pois

a inflação crônica tornava mais instável o repasse de recursos, dificultando uma assunção programada das atribuições por parte dos governos locais. Criou-se, em suma, uma situação de incerteza, de decisões e transferências de verbas em ritmos inconstantes e de ausência de mecanismos que garantissem a cooperação e a confiança mútua (ABRUCIO, 2005, p. 49).

No caso das políticas urbanas, Abrucio (2005) afirma que, embora estas não tenham sido prioritárias desde o governo Sarney (1985-1990) e o que lhes restava tenha sido desmantelado na Era Collor (1990-1992), sua ausência pesou mais durante o governo Fernando Henrique Cardoso (FHC, 1995-2002), para o qual tal lacuna é tida como sua maior fragilidade. Essa constatação se deve ao fato de que, durante os anos 1990, o Brasil sofreu um processo de metropolização de seus problemas urbanos, tais como a elevação do desemprego, a piora no sistema de transporte das grandes cidades, o crescimento da desigualdade e da pobreza e o aumento da violência, principalmente nas áreas periféricas.

O agravamento dos problemas urbanos - em escala metropolitana - ocorreu em um período em que não havia políticas e instituições capazes de lidar com esta questão. No governo FHC, a estrutura federal criada para lidar com esses problemas era bastante débil. Enquanto o Ministério da Integração Nacional é qualificado pelo autor mencionado como um "lugar para o fisiologismo político da pior espécie", a começar pela alta rotatividade verificada em seu comando e não raramente devido a escândalos, a Secretaria de Políticas Urbanas era fraca institucional e politicamente, tendo servido muito mais como meio para obtenção de apoios clientelistas no Congresso Nacional do que para, de fato, viabilizar a efetivação do desenvolvimento urbano.

A falta de um projeto claro em relação às políticas urbanas evidenciava-se no fato de que a maioria das políticas urbanas estava fragmentada em vários ministérios e que, em muitos casos, sequer se comunicavam uns com os outros, o que diminuía exponencialmente o alcance de resultados satisfatórios<sup>10</sup>. Além disso, ações como as extinções da SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia) e da SUDENE (Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste) foram no mesmo sentido. Se, por um lado, essa tarefa visou ao encerramento de entidades que, durante décadas, serviram como meios para práticas corruptas e, por isto, também simbolizaram o amadurecimento democrático e dos órgãos de

---

<sup>10</sup> Para ilustrar essa afirmação, Abrucio (2005) cita a política de saneamento, que se encontrava fragmentada em nada menos do que sete ministérios, além da Secretaria de Políticas Urbanas.

controle e a liberdade de imprensa conquistados nos últimos anos, por outro lado demonstrou que o governo FHC realmente não tinha um projeto de desenvolvimento regional, haja vista que não propôs alternativas à exclusão das instituições mencionadas (ABRUCIO, 2005).

Portanto, desenho institucional forjado, que, em tese, deveria lidar com a questão urbana, se conformou enquanto mera formalidade. Abrucio (2005) argumenta que o governo FHC cometeu diversas falhas que levaram ao fracasso das políticas urbanas como um todo. A seu ver, além do descaso para com as principais políticas urbanas especificamente de viés urbano-metropolitano, o governo federal negligenciou fortemente políticas como a de habitação, de saneamento e de segurança pública, medidas que estão diretamente relacionadas às restrições impostas pelo acordo firmado com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Da mesma forma, restringiu investimentos nesses setores por parte da Caixa Econômica Federal (CEF), se absteve da coordenação e de esforços indutivos para que as mesmas fossem implementadas pelas esferas subnacionais, cometeu equívocos quanto à regulação de alguns setores e privatizou serviços básicos.

Durante a campanha para seu segundo mandato, FHC constatou o quanto a política urbana havia sido relegada à margem da agenda governamental e prometeu a criação de um ministério específico e forte para tratar desta área, com um orçamento anual estimado em R\$ 40 bilhões, provenientes do orçamento da União e de recursos da CEF. A proposta, que tinha como intuito tratar as políticas de desenvolvimento urbano de maneira integrada e firmar parcerias com a iniciativa privada para diminuir os grandes déficits da área de habitação e de saneamento foi relativamente bem recebida pelos atores e setores envolvidos com a questão urbana (academia, técnicos em urbanismo e empresários do setor). Entretanto, a ideia de implantar o "super ministério" foi alvo de inúmeras e acaloradas discussões e disputas no Congresso Nacional e, por fim, abortada quando da reconfiguração ministerial no início do segundo mandato. Como acontecera desde a época do regime militar, "o antigo projeto [...] de fazer da questão urbana a grande prioridade da ação federal, novamente ficou para o futuro" (PAULA, 2002 apud ABRUCIO, 2005, p. 63).

A relativa inércia dos governos federais pós-Constituição quanto à política urbana tiveram como contraponto a atuação da sociedade civil organizada em torno das reforma urbana e de governos locais, que se constituíram como pontas de inovação nesse campo.

Naquele período, o MNRU reorganizou-se como Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU) e, juntamente à plataforma mais ampla de reforma urbana, balizada pelos princípios do direito à moradia e à cidade, da função social da propriedade e da gestão democrática das cidades, dedicou-se à reivindicação das seguintes questões, mediante mobilizações e outras formas de atuação (BRASIL, 2004; BRASIL et al, 2011):

- a) a inclusão da moradia como direito social à Constituição (agregado pela Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000);
- b) a aprovação do Projeto de Lei nº 181 – Estatuto da Cidade - que objetivava a regulamentação do capítulo constitucional sobre política urbana), que ocorre apenas em 2001;
- c) a aprovação de um PL de iniciativa popular que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS);
- d) a criação de um aparato institucional em âmbito federal para, de fato, promover o desenvolvimento urbano,

Além disso, o FNRU atuou significativamente no âmbito local, especialmente nas capitais, irrigando os processos de elaboração dos novos planos diretores previstos na CF/88. Assim, destaca-se que, desde o início da década, alguns municípios brasileiros – especialmente nos casos de governos progressistas - buscaram implementar localmente os princípios constitucionais referentes à política urbana, apesar dos obstáculos políticos e jurídicos por eles enfrentados, já que até então não havia lei infraconstitucional que regularizasse tais iniciativas. Isso se traduziu nos novos planos diretores, já incorporando alguns instrumentos do Estatuto da Cidade, então em trâmite; na previsão de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), em reconhecimento às ocupações informais, ao lado de inovações nas políticas urbanas, notadamente com a criação de instituições participativas, como conselhos, conferências e orçamentos participativos (OPs) (BRASIL, 2004; BRASIL et al, 2011).

Esse respaldo, entendido como a mobilização de diferentes setores sociais em prol da reforma urbana, contribuiu significativamente para com o alcance das reivindicações elencadas acima. Como colocado anteriormente, o direito à moradia foi agregado aos direitos fundamentais estabelecidos constitucionalmente no início do ano 2000, por uma Emenda Constitucional.

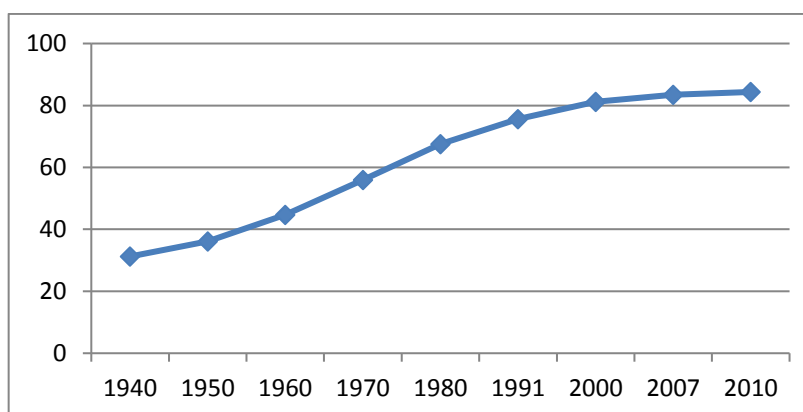
No ano seguinte, a Lei Federal nº 10.257, o Estatuto da Cidade (cujo texto final absorveu a pauta de reforma urbana) foi aprovado após mais de uma década de tramitação, o que também denota a falta de prioridade dada à questão urbana pela esfera federal também ao longo dos anos 1990, como abordado anteriormente. Ainda assim, vale ressaltar, essa lei passou a compor o marco urbanístico brasileiro muito mais por força da sociedade civil organizada, que lutou para que os dispositivos constitucionais referentes à política urbana fossem regulamentados por lei infraconstitucional.

Tal regulamentação se fazia imprescindível para que o princípio da função social da propriedade fosse dotado de conteúdo, além de que fossem estabelecidas as bases para a gestão democrática das cidades e se oferecesse um conjunto de instrumentos urbanísticos aos municípios, para que estes pudessem alcançar patamares ao menos razoáveis de desenvolvimento socialmente justo nas cidades. Da mesma forma, o MNRU, mobilizado em torno do FNRU, teve as demais requisições atendidas um pouco mais adiante, a partir da ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à Presidência da República, entidade que, devido à sua tradição político-ideológica, agregava uma parcela significativa dos atores e entidades sociais que militavam em prol da causa urbana (BRASIL, 2004; AVRITZER, 2012; FERNANDES, 1998; 2010).

O projeto de lei de iniciativa popular que propunha a criação de um Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) deu origem, já no novo governo, à Lei Federal nº 11.124/2005 que cria o Sistema de Habitação de Interesse Social.

#### **2.4 A reconfiguração normativo-institucional da política urbana no Brasil nos anos 2000**

Ao alvorecer do século XXI, tornou-se possível apreender mais claramente o modo como se configurou o espaço urbano brasileiro socioespacial e economicamente, após décadas de intensa atuação do Estado, dos mercados e dos diferentes setores sociais neste âmbito: o intenso e contínuo fluxo de pessoas direcionado às cidades desde a primeira metade do século XX fez com que, em poucas décadas, conforme demonstra o Gráfico 01, o país deixasse de ser eminentemente rural para ter 81,2% de sua população habitando as cidades até o ano de 2010. Tal fato é bastante relevante tanto em números relativos quanto absolutos, já que, quantitativamente, a elevação também foi bastante significativa (BRASIL, 2001; IBGE, 2010).

**GRÁFICO 01: Taxa de urbanização brasileira - 1940 a 2010**

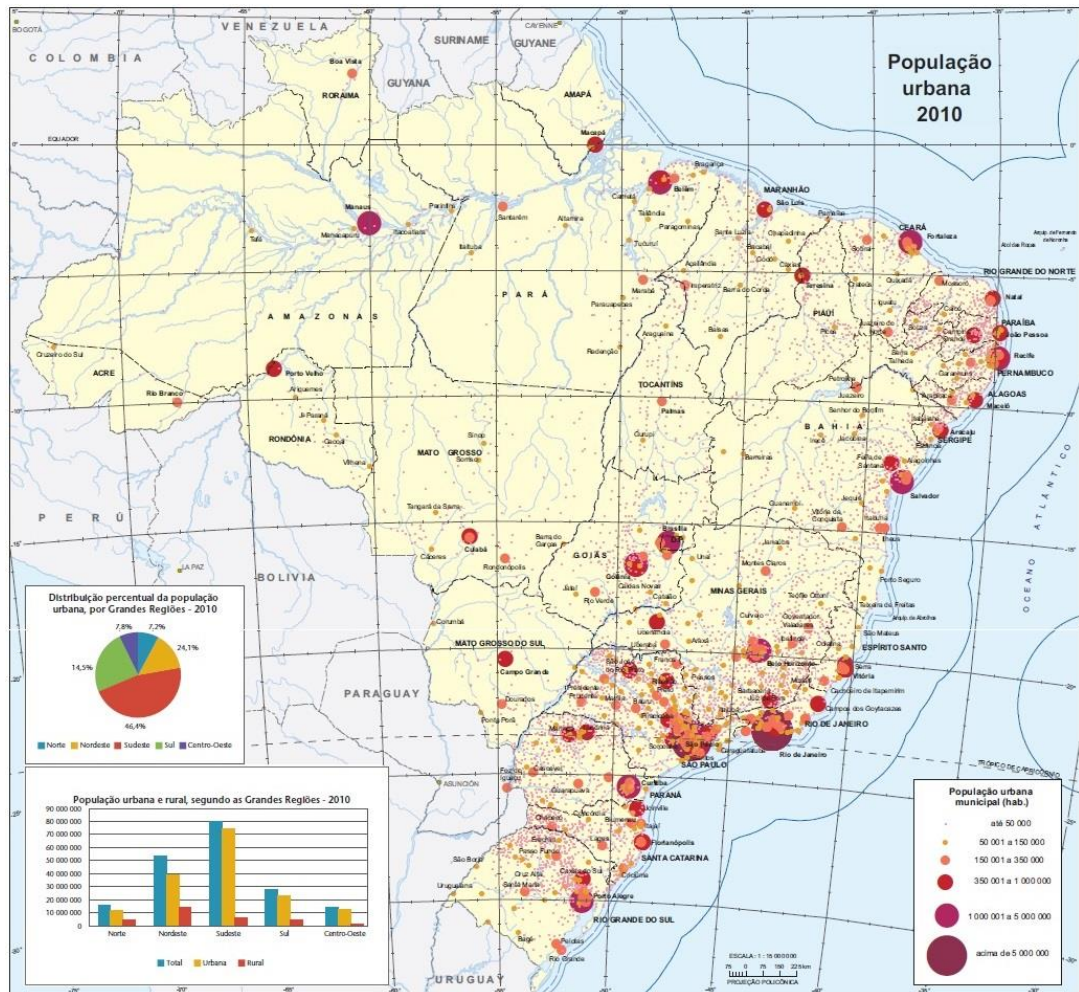
Fonte: IBGE (adaptação da autora)

Contudo, a urbanização se ampliou de forma desigual (ver Mapa 01), abrangendo poucas cidades que concentram população e riqueza e multiplicando pequenos centros urbanos que abrigam uma força de trabalho pouco qualificada e fortemente vinculada às atividades primárias.

As desigualdades econômicas e a dificuldade de determinadas regiões em se inserirem na economia nacional ocasionou a ocorrência de uma urbanização diferenciada em cada uma das regiões brasileiras. Logo, o fomento à industrialização tratado anteriormente - e a consequente formação de um mercado interno integrado - atraiu milhares de pessoas para a região sudeste do país, região que possuía a maior infraestrutura e, devido a isso, a que concentrava o maior número de indústrias. Por isso, essa região foi a que recebeu a maior parte dos fluxos migratórios vindos da área rural, oriundos principalmente da região nordeste<sup>11</sup> (GOBBI, 2015).

<sup>11</sup> Segundo Gobbi (2015), o sudeste é a região que apresenta as maiores taxas de urbanização dos últimos setenta anos, sendo que, a partir da década de 1960, com 57%, foi a primeira região a registrar uma superioridade de habitantes vivendo na área urbana em relação à população rural. Na mesma época, na região centro-oeste, o processo de urbanização teve como principal fator a construção de Brasília, em 1960, que atraiu milhares de trabalhadores, a maior parte deles vindos das regiões Norte e Nordeste. Desde o final da década de 1960 e início da década de 1970, o Centro-Oeste tornou-se a segunda região mais urbanizada do país.

**FIGURA 03: Distribuição da população urbana - 2010**



**Fonte: IBGE (Atlas do Censo Demográfico - Urbanização)**

Na última década, com o crescimento urbano relativamente estabilizado, é possível aferir o efeito concentrador do processo de urbanização nacional: 50% das pessoas que habitam áreas urbanas no Brasil vivem em apenas 49 cidades que possuem mais de 350 mil habitantes e concentram cerca de 65% do Produto Interno Bruto (PIB) do país. Por outro lado, 4.295 municípios com menos de 25 mil habitantes em média respondem por apenas 12,9% do PIB nacional (IBGE, 2015).

Todavia, embora o país tenha experimentado uma grande concentração populacional e de produção nos centros urbanos nas últimas décadas, o próprio Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010) aponta que, na última década, o Brasil está tendo sua geografia alterada devido a um movimento no sentido oposto, ou seja, de aprofundamento do processo de interiorização. Segundo o referido Instituto, esse fenômeno se deve à expansão das cadeias produtivas de carne, grãos e algodão, principalmente em direção ao centro-oeste e

ao norte, ainda que esses ramos da agropecuária sejam caracterizados pelo emprego de máquinas e insumos, o que demanda pouca mão de obra.

Segundo Gobbi (2015), a constatação das modificações relativas ao processo de interiorização, tais como o traçado da rede urbana nacional, a densidade e a mobilidade populacionais, a articulação do espaço econômico e a intensificação do uso de recursos naturais vai ao encontro de dois importantes processos identificados na dinâmica brasileira na primeira década deste século: a melhoria de condições de vida de parte da população e a valorização da potencialidade do território.

Mesmo que sejam considerados fatores como a melhora dos indicadores de desenvolvimento em âmbito nacional e a relativa desaceleração do crescimento urbano, acompanhado de movimentos de redistribuição populacional pelo território nacional, diferentes autores (BONDUKI, 2012; MENDONÇA, 2010; 2011; FERNANDES, 1998; 2004; 2010; 2011) ressaltam a gravidade do quadro socioespacial em que permanecem as cidades brasileiras, devido ao padrão de urbanização que as orientaram ao longo das décadas anteriores. Não por acaso, a tradução mais veemente desse quadro é o contexto da habitação em todo o país, que, segundo o IBGE e a Fundação João Pinheiro, apresenta índices elevados de déficit e de inadequação habitacionais<sup>12</sup>.

Bonduki (2012) expõe a gravidade e a contínua ampliação do que ele denomina de "favelização da cidade brasileira". O autor cita um levantamento realizado pelo Ministério das Cidades que demonstrou que, dentre os 5.591 municípios brasileiros, ao menos 1.519 deles (ou seja, 28%) contam com ocupações informais em seus territórios<sup>13</sup>, porcentagem que sobe para 90% se forem considerados os municípios com mais de quinhentos mil habitantes<sup>14</sup>. O autor observa ainda que essa porcentagem omite um crescimento ainda maior da população

---

<sup>12</sup> Dados do IBGE indicam que, até 2009, o índice de moradias adequadas no país não chegava sequer a 60% do total.

<sup>13</sup> No mesmo estudo, Bonduki (2012) afirma que quase 10% das prefeituras declararam possuir cortiços em seu território e 46% registraram a existência de um total de sessenta e três mil loteamentos irregulares. Ele pontua que o crescimento progressivo do número de ocupações irregulares é um dos indicadores da gravidade da situação urbana no Brasil e, com base em dados do IBGE, mostra que, enquanto a população brasileira cresceu 1,98% de 2000 a 2010, a população moradora de favelas cresceu 7% no mesmo período, uma expressiva diferença de cerca de 350% por cento. Ao contrário de diminuir, esse problema tem se ampliado, pois o Brasil chegou ao início do presente século com 3905 ocupações irregulares identificadas pelo Censo Demográfico, o que representa um aumento de 22,5% em relação ao ano de 1991.

<sup>14</sup> Embora se baseie nos referidos dados publicados pelo IBGE, Bonduki (2012) argumenta que o Instituto subestima o número de ocupações irregulares, pois não considera como aglomerados subnormais aquelas ocupações que têm menos de 50 barracões.

que vive em ocupações irregulares, pois houve também um incremento do adensamento interno destas localidades, referente às moradias que as compõem, o que resulta principalmente de novas construções, de ampliação familiar e da transformação de barracões unifamiliares em cortiços.

O crescimento progressivo das ocupações irregulares atinge municípios de diferentes portes e extensões territoriais. O intenso processo de urbanização brasileiro fez com que, em apenas três décadas, as grandes cidades do país passassem a abrigar de 20 a 50% de suas populações em ocupações irregulares<sup>15</sup>.

**FIGURA 04: A icônica foto expõe a divisão espacial entre a favela de Paraisópolis e um condomínio de classe alta no bairro do Morumbi, em São Paulo**



Fonte: Tuca Vieira

Combinado de modo perverso com a escalada da insegurança pública (FERNANDES, 1998; BONDUKI, 2012), esse problema é potencializado pelo esvaziamento das áreas que dispõem

---

<sup>15</sup> Em relação a algumas capitais, segundo Bonduki (2012), essa média corresponde a 33% em Salvador, 28% em Fortaleza, 20% em Belo Horizonte, 13% em Goiânia, 40% em Recife e 50% em Belém, com destaque para São Paulo, maior e mais rica cidade do país, cuja população residente em ocupações irregulares passou de apenas 1% em 1970 para 20% no ano 2000 e ainda detém em seu território 40% de todas as favelas do país.

de melhor infraestrutura urbana,<sup>16</sup> algo que fomenta sérios problemas de mobilidade e de degradação ambiental.

Foi nesse contexto socioespacial e econômico, assim constituído após décadas de negligência por parte do Estado frente à necessidade de planejamento urbano que, em 2003, o presidente Lula (2003-2010), do PT, assumiu a presidência do país. Como já pontuado, o alinhamento político-ideológico do partido referenciado agregou, desde a sua criação, no início dos anos 1980, além da agenda de reforma urbana, atores e entidades ligados a diferentes movimentos sociais desse campo ao governo. Sobretudo por influência desse segmento - no que diz respeito à política urbana - o governo federal assumiu um papel mais atuante ao, finalmente, integrar de fato este campo à agenda governamental.

Nesse âmbito, destaca-se a criação do Ministério das Cidades no dia da posse presidencial, em 2003, seguida da realização da I Conferência das Cidades<sup>17</sup>, na qual foi criada o Conselho das Cidades (ConCidades), constituindo-se instâncias participativas que têm afetado as políticas urbanas. A criação de uma estrutura institucional inteiramente dedicada à política urbana (uma das requisições do FNRU, como mencionado) representou um fato novo e ao qual coube a responsabilidade de promover diferentes iniciativas, formulando e implementando nos anos seguintes a política de desenvolvimento urbano, com seus marcos legais e programas em diversos setores (regularização fundiária, habitação social, transporte e saneamento), com destaque para programas de vulto como o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV).

Nos governos Lula, em especial, foram promovidos diversos esforços por parte do governo federal no sentido de estimular o planejamento municipal e a gestão democrática das cidades, bem como de capacitar cidadãos e gestores municipais a implementarem o Estatuto da Cidade. Somadas à adoção de estratégias como a estruturação da Política Nacional de Habitação (PNH) e a implementação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS, atrelado ao Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social - FNHIS) e outras medidas, estas conquistas foram fundamentais para consolidar jurídica e institucionalmente a

---

<sup>16</sup> Para ilustrar esse quadro, até o final da década de 1990, nas três principais regiões metropolitanas brasileiras - São Paulo, Rio de Janeiro e Belo Horizonte - ao mesmo tempo em que aproximadamente 30% dos imóveis localizados em áreas urbanizadas eram mantidos vazios, cerca de 30% das pessoas viviam em favelas, outros 30% em assentamentos irregulares, 20% eram inquilinos e apenas 10% eram proprietários (FERNANDES, 1998).

<sup>17</sup> As conferências têm como pressuposto a participação dos diversos atores sociais e visa ao estabelecimento de diretrizes de atuação governamental, a partir da realização de conferências municipais e estaduais que, por sua vez, desembocam na realização de uma Conferência Nacional, da qual já ocorreram 5 edições (2003, 2005, 2007, 2010 e 2013).

política de desenvolvimento urbano em âmbito federal (FERNANDES, 2004; 2010; BRASIL, 2011).

No início de sua trajetória no governo Lula, a política urbana contava com perspectivas bastante positivas e um futuro promissor, engendrando avanços substantivos no campo da política urbana. Com a saída do então ministro Olívio Dutra, em 2005 e as alianças partidárias estabelecidas, destaca-se que ocorreu a saída progressiva de setores ligados ao campo da reforma urbana nos anos seguintes, o que alterou o ritmo e envergadura das iniciativas no campo das políticas urbanas, embora sustentando avanços (AVRITZER, 2012; BRASIL, 2011; MARICATO, 2009; SANTOS JUNIOR, 2007). Contudo, uma sucessão de escândalos de corrupção e medidas no campo econômico [já no contexto do governo de Dilma Rousseff (2011-2018)], desaceleraram essa promessa de sucesso, impondo restrições de severas ordens ao aparato institucional e financeiro reservado à política urbana (MAGALHÃES et al, 2011; BONDUKI, 2015).

Contudo, vários avanços expressivos ocorreram no período. Um marco é a legislação de habitação social que, aprovada em 2005, segue o molde da legislação das políticas sociais: para terem acesso aos fundos, os governos subnacionais devem instituir Conselhos de Habitação de Interesse Social com 1/3 dos assentos reservados aos movimentos de moradia e, mais além, os municípios devem elaborar Planos de Habitação de Interesse Social (BRASIL et al 2011). No que diz respeito aos municípios, Arretche (2013) observa que a referida legislação induziu os governos a criarem instâncias e órgãos (conselhos, órgãos específicos) e instrumentos (cadastros, fundos, planos) voltados para habitação social.

Em 2006 consolidou-se o Plano Nacional de Habitação (MARICATO, 2008; SANTOS JUNIOR, 2007; FERREIRA, 2012; BRASIL, 2011), instituindo uma política habitacional federal consequente. Adiante, programas como o Programa de Crédito Solidário<sup>18</sup> e o Programa Especial de Habitação Popular (destinados às famílias com renda até três salários

---

<sup>18</sup> O Programa Crédito Solidário foi criado em 2004 a partir da pressão dos movimentos de moradia (inclusive por meio de mobilizações), prevendo o financiamento a associações, sindicatos e cooperativas, o que consistia em uma demanda antiga de movimentos de moradia. Pela primeira vez, tem-se, no âmbito federal, a produção social da moradia por autogestão de grupos organizados. Porém, considerando-se o período de 2004-2010, os resultados podem ser considerados relativamente tímidos, podendo ser apontadas, como um dos óbices, as dificuldades entre as entidades e a Caixa Econômica Federal (CEF) quanto aos processos e requisitos burocráticos para concessão de crédito. Têm-se outros avanços pontuais no campo da habitação, como a Lei Federal nº 11.578/2007, que prevê o acesso das entidades sem fins lucrativos aos recursos do FNHIS. Em seguida, cunhou-se outra iniciativa no campo da autogestão, a Ação de Produção Social de Moradia, em 2008, com um alcance limitado (FERREIRA, 2012).

mínimos), foram incorporados à PNH na gestão Lula que, como complementa Shimbo (2011), previu ainda a segmentação do setor habitacional entre o Subsistema de Habitação de Interesse Social e o Subsistema de Habitação de Mercado. A premissa dessa estratégia era estabelecer uma relação de complementaridade entre o SFI e o SFH.

Há um sem-número de críticas à parceria mais recente entre Estado e construtoras, denominada oportunamente por Campos (2011) de "habitação social de mercado", especialmente quanto ao Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), que surgiu como parte do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) em 2009. Concebido no auge da crise financeira global que se originou nos EUA no ano anterior e se propagou mundo afora, o PMCMV levou o governo brasileiro a visá-lo também como meio de aquecer o mercado interno e, desta forma, rebater os efeitos desta crise (CAMPOS, 2011; SHIMBO, 2011). Autores como Shimbo (2011) e Mendonça (2011) reiteram a colocação de Magalhães e outros (2011) e veem o MCMV, sobretudo, como um programa que vem beneficiando sobremaneira o setor imobiliário, em detrimento do atendimento dos princípios que regem o SNHIS (pautado no papel estratégico do Estado) e o Plano Nacional de Habitação de Interesse Social, de forma semelhante ao ocorrido outrora. O programa é apontado, inclusive como um dos responsáveis pelo vertiginoso aumento do preço da terra em muitas localidades e ainda como um reproduzidor dos moldes habitacionais do extinto BNH, reflexões que vão de encontro aos interesses do próprio Estado.

Assim, os programas de habitação social referidos, voltaram-se fundamentalmente para necessidades de dinamização da economia, conjugando-se com a agenda reformista no campo da habitação social, no que se refere ao aporte sem precedentes de recursos na área. No caso do PMCMV, em relação a referências anteriores (como o BNH), o setor privado desempenha um papel protagonista no processo de produção de moradias, definindo o público focalizado e tipo e localização de empreendimento, prevalecendo a lógica mercantilizada de produção de moradias. À União, cabe o planejamento e normatização do programa, a concessão de benefícios e manutenção de fundos, para os quais a CEF atua como gestora. Aos municípios, cabe efetuarem o cadastro e seleção de beneficiários, flexibilizarem a legislação urbanística, podendo ainda doar terrenos nos casos que envolvam a habitação social.

Em um balanço, gestado com a perspectiva de enfrentamento da crise de 2008, o PMCMV, ao que tudo indica, cumpriu um papel de aquecimento da economia. Alguns méritos do programa

são inegáveis, como o volume de recursos aplicados e seu alcance no que se refere ao número de unidades produzidas e aos subsídios para as faixas de menor renda. Da mesma forma, a partir da discussão de Ferreira (2012), o PMCMV - Entidades mostra-se inovador, atendendo às demandas recorrentes dos movimentos de moradia por produção habitacional por meio de autogestão de cooperativas, associações e movimentos.

Dentre os aspectos problemáticos e limites relacionados ao PMCMV, têm-se algumas questões, a partir de Ramos (2013 apud CARNEIRO; BRASIL, 2014): primeiro, o fato de que o desenho do programa não chega a romper com a produção da habitação social sob uma lógica mercantilizada; segundo, em sua implementação, problemas urbanos históricos se apresentam, como as lógicas especulativas, a periferação de empreendimentos e mesmo a construção de grandes conjuntos, algo que foi objeto de exaustivas críticas nos tempos de BNH. Nesse sentido, uma questão mais estrutural – para a qual a disjunção entre o PMCMV e o SNHIS contribui – refere-se à desarticulação da política urbana e habitacional desde o âmbito federal ao municipal (FERREIRA, 2003; RAMOS, 2013).

## **2.5 Um balanço: urbanização e política urbana no Brasil recente**

Ao acompanhar brevemente a trajetória da urbanização brasileira e da política urbana, o presente capítulo referenciou o processo intenso que produziu as cidades brasileiras com um quadro socioespecial de desigualdades, segregação e exclusão, com déficit habitacional e ocupações informais de grande vulto, metropolização, periferação e baixa qualidade ambiental. Tal quadro foi produzido pela atuação especulativa do mercado imobiliário em paralelo à relativa omissão do poder público. Indicou-se que, como posto por Ribeiro e outros (1996), a questão urbana não logrou a entrar na agenda governamental no âmbito federal de modo a resultar em políticas consequentes até recentemente.

Contudo, em resposta ao conturbado e excludente processo de conformação da configuração socioterritorial brasileira, como tratado anteriormente, diferentes setores da sociedade uniram forças e se organizaram em prol do reconhecimento normativo e institucional do trato para com a questão urbana. Esse levante - simbolizado principalmente pela figura do MNRU - alcançou importantes conquistas por meio de sua mobilização ao longo das últimas décadas, como os avanços no âmbito da CF/88, do Estatuto da Cidade e dos demais marcos legais. Cabe retomar nesse momento o processo de construção das políticas urbanas a partir de 2003,

que, a despeito dos limites indicados, constituíram avanços sem precedentes, como a criação do Ministério das Cidades (MCidades), do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), a realização das Conferências das Cidades e a aprovação de marcos legais, ao lado da construção das políticas de desenvolvimento urbano e programas de habitação social.

Nesse contexto, conforme o informe do Instituto POLIS (2013 apud PEREIRA et al, 2014), que integra o FNRU, considerando 10 anos de criação do MCidades,

apesar de eventuais melhorias nos indicadores de distribuição de renda e de acesso aos serviços públicos essenciais, é indiscutível que as cidades brasileiras permanecem sendo espaços marcados por fortes desigualdades sociais onde as classes populares são obrigadas a conviver com inúmeros problemas.

A carta aberta do FNRU (PEREIRA et al, 2014) na V Conferência das Cidades indica os eixos de avanços necessários, requerendo:

a Criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Urbano, concentrando os recursos de investimento das políticas setoriais e a reivindicação recorrente, e ainda não atendida, de criação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano<sup>19</sup>, fundado na participação e controle social, visando a romper com a fragmentação das políticas setoriais e com a desarticulação entre os diferentes âmbitos de governo. No âmbito mais específico das políticas habitacionais, destaca a implementação de um programa de regularização fundiária das áreas de assentamentos populares, mais apoio e recursos para a construção de habitação de interesse social em parceria com as organizações do movimento popular e as cooperativas de autogestão, bem como a destinação dos imóveis vazios da União, em espacial àqueles situados nas áreas centrais, para habitação de interesse social. Ainda requer, dentre outros pontos, o fim das privatizações no setor de saneamento ambiental e a implementação do plano nacional de universalização do acesso à água e aos serviços de saneamento ambiental e um novo sistema de financiamento da mobilidade urbana.

Além desses desafios, destaca-se que se dispõe hoje de marcos regulatórios em todos os setores das políticas urbanas, em diferentes medidas e sintonizados com as plataformas reformistas. Um desafio de magnitude, portanto, refere-se à real implementação das premissas e dispositivos legais, apregoados sobretudo pela CF/88 e pelo Estatuto das Cidades, que constituem os marcos normativos mais gerais. Isso coloca em evidência os governos locais, responsáveis pelo desenvolvimento urbano em seus territórios, com o necessário suporte das outras esferas de governo, destacando-se o âmbito das formas de cooperação

---

<sup>19</sup> Em outubro de 2015, durante o "Fórum Habitar - Habitação e Desenvolvimento Sustentável", uma representante do MCidades afirmou que a implantação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano será parte da agenda da Conferência Nacional das Cidades de 2016, em atendimento à requisição feita pelos movimentos sociais envolvidos com a temática urbana.

intergovernamental. Assim, cabe aos municípios a elaboração de seus planos, a mobilização de instrumentos de desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de gestão urbana das cidades, neste caso mediante a criação de instituições participativas (conselhos e conferências vinculados às políticas urbanas e habitacionais) .

É importante ressaltar que a construção da política de desenvolvimento urbano no âmbito federal (com seus marcos legais e programas) gerou uma série de implicações para os municípios, favorecendo a construção de uma política urbana local nos diversos setores. Dentre outros pontos, a realização das Conferências das Cidades (2003, 2005, 2007, 2010 e 2013) pressupôs e contou com a participação das outras esferas de governo. Em 2006, a campanha para elaboração de planos diretores do MCidades e do Concidades explicitou diretrizes para os planos, incluindo recomendações para a criação de Conselhos Municipais de Política Urbana ou das Cidades<sup>20</sup>.

O já referenciado PMCMV<sup>21</sup>, além de prover recursos para essa área, também estabeleceu medidas de simplificação de regularização fundiária. A legislação de habitação social, aprovada em 2005, segue o molde da legislação das políticas sociais: para terem acesso aos fundos os governos subnacionais devem instituir Conselhos de Habitação de Interesse Social com 1/3 de assento reservados aos movimentos de moradia e, mais além, os municípios devem elaborar Planos de Habitação de Interesse Social (PLHIS) (BRASIL et al, 2011). Nesse sentido, no que diz respeito aos municípios, Arretche (2013) observa que a referida legislação induziu os governos a criarem instâncias e órgãos (conselhos, órgãos específicos) e instrumentos (cadastros, fundos, planos) voltados para habitação social.

Assim, o capítulo seguinte sistematiza os principais marcos legais que enquadram a política urbana brasileira e balizam o planejamento e política urbana na esfera local.

---

<sup>20</sup> A Resolução n. 15 do ConCidades cria a referida Campanha. Outras resoluções orientam os municípios quanto à implementação do EC: a de nº 25 explicita os municípios obrigados a elaborarem planos diretores e orienta o seu processo participativo; a de nº 34 define o conteúdo mínimo do Plano Diretor Participativo; e a de nº 8 orienta o processo de revisão do referido instrumento.

<sup>21</sup> Instituído pela Medida Provisória nº 459/2009 e, posteriormente, pela Lei Federal nº 11.977/2009.

### **3 OS MARCOS LEGAIS FEDERAIS DA POLÍTICA URBANA**

Após serem colocados a maneira como se deu processo de urbanização brasileiro e as respostas dadas pelo Estado frente às reivindicações da sociedade civil organizada mediante tal fenômeno, neste capítulo serão vistos os marcos legais e institucionais federais oriundos da dinâmica enunciada. Como parte do seu desdobramento, serão tratadas as novas atribuições e a condição geral do município para adaptar localmente tais marcos, após esta localidade ter sido alçada à condição de ente federativo pela CF/88, após duas décadas de intensa centralização federal pelo regime militar.

#### **3.1 Constituição Federal, política urbana e a descentralização federativa**

O contexto de redemocratização brasileiro marca-se, dentre outros aspectos, pela organização e mobilização de novos atores coletivos, com agendas de descentralização e autonomia local, de democratização das relações Estado-sociedade e de participação institucionalizada e de ampliação dos direitos sociais. Com a ampliação gradual em torno de um pacto sociopolítico nacional, uma ampla parcela da sociedade reconhecia a necessidade de se promoverem profundas reformas políticas e jurídicas no país, o que caberia ser feito pela ANC, que ocorreu entre os anos 1986 e 1988 (FERNANDES, 2010). A ANC configurou um momento de oportunidade política, com abertura do sistema institucional à participação por meio das chamadas "emendas populares", assim como pela possibilidade de participação nas Comissões pelas quais tramitavam as propostas. Como indica Dagnino (2002), em tal contexto tem-se o trânsito de projetos societários de cunho incluyente e democratizante para o texto constitucional em elaboração. Assim, pode-se destacar que a CF/88 traz avanços relativos aos eixos mencionados.

Como descrito no capítulo anterior, o amadurecimento gradual da proposta de reforma urbana no período descrito propiciou a criação de um movimento nacional em torno desse tema à época da ANC. O MNRU abarcou os movimentos sociais de moradia organizados nacionalmente, as associações profissionais e acadêmicas e ONGs atuantes na área urbana e ganhou destaque em meio ao processo de abertura política que visava à redemocratização do país. No decorrer desse processo, foi encaminhada pelo MNRU uma Emenda Popular de Reforma Urbana com 161 mil assinaturas de pessoas e entidades envolvidas com este

movimento, logrando incluir um capítulo pioneiro na Constituição que visa a guiar o processo de desenvolvimento urbano e a determinar os parâmetros da gestão urbana, estabelecendo, assim, as bases para a promoção do desenvolvimento urbano em todo o país (MARICATO, 2008; SANTOS JUNIOR, 2007; FERNANDES, 2010; PEREIRA et al, 2014). Essa Emenda Popular, balizada pela agenda de reforma urbana já mencionada, tinha como proposta o reconhecimento constitucional dos seguintes princípios:

- a) Autonomia do governo municipal
- b) Gestão democrática das cidades
- c) Direito social à moradia
- d) Direito à regularização dos assentamentos informais consolidados
- e) Função social da propriedade urbana
- f) Combate à especulação imobiliária nas áreas urbanas

Simultaneamente, foram aprovados diversos dispositivos constitucionais em reconhecimento ao direito coletivo ao meio ambiente equilibrado, que fora proposto por outra Emenda Popular igualmente assinada por um grande número de pessoas. Contudo, ao passo que os dispositivos referentes a essa Emenda foram aprovados quase integralmente, a discussão em torno da reforma urbana foi bem mais acirrada e se restringiu a apenas dois artigos sucintos, mesmo que deveras importantes (FERNANDES, 2010). São eles (BRASIL, 1988, p. 53):

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;

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.

Durante a ANC, como descreve o mesmo autor, grupos conservadores utilizaram-se de diferentes expedientes para tentar fazer com que os dispositivos referentes à reforma urbana tornassem-se meramente retóricos posteriormente, da mesma forma como havia ocorrido até então. Contudo, mesmo que a forte correlação de forças presente nesse processo tenha impedido a aprovação das requisições sobre esse tema de forma plena, são inegáveis a qualidade e a importância dos avanços conquistados. Por força dos grupos progressistas, foram criados novos instrumentos jurídico-urbanísticos para tratar de questões como o direito à regularização de assentamentos informais consolidados e o combate à especulação imobiliária urbana. Além disso, foram reconhecidos formalmente e também respaldados por instrumentos jurídico-políticos (e fiscais, em alguns casos) os princípios da autonomia do governo municipal e da gestão democrática das cidades.

Apesar dos avanços desse processo, restaram lacunas, por exemplo, quanto à questão metropolitana, cuja responsabilidade sobre a formulação do aparato legal foi relegada aos estados membros. Porém, apesar das dificuldades em se avançar em alguns sentidos, pode-se considerar que, desde então,

a propriedade urbana é explicitamente reconhecida como direito fundamental desde que cumpra funções sociais, que são aquelas determinadas pelos planos diretores municipais e outras leis urbanísticas e ambientais. Pode-se dizer que, como resultado, mais do que tratar do direito de propriedade, a Constituição Federal de 1988 trata do direito à propriedade (FERNANDES, 2010, p. 59).

A respeito disso, Mendonça (2010) lembra que o Movimento Constituinte de 1988 resgatou a importância da participação popular na gestão das cidades, assim como valores relevantes acerca da função social e do uso e ocupação sustentáveis do solo urbano. Esse resgate, conforme a autora, contribuiu para que as legislações ambiental e urbanística dessem importantes passos nos anos posteriores à promulgação da Constituição Federal, ainda que a correspondência a esses princípios no âmbito prático seja mais lenta que o desejável.

Tais conquistas, como observa Pereira (2008), encontram respaldo na perspectiva de ampliação de direitos que permeou a concepção da Constituição Federal de 1988. Também chamada de "Constituição Cidadã", a Carta Magna brasileira foi assim concebida na mesma época em que todo o mundo vivenciava a ascensão dos preceitos neoliberais, em decorrência do agravamento da crise do *welfare state*. Essa aparente contradição, segundo a autora, pode ser explicada pelo contexto interno do país, que se redemocratizava naquele período após duas décadas de regime ditatorial e, em grande parte, por força dos movimentos sociais marcados pela presença de diversos setores da sociedade, cada qual com sua pauta de reivindicações.

Outro movimento importante decorrente do processo constituinte e, por extensão, da própria Constituição, foi o que Arretche (1999) descreve como a recuperação das bases do Estado federativo no Brasil. Com base em um estudo de Riker (1987), a autora afirma que

durante o regime militar, as relações intergovernamentais do Estado brasileiro eram, na prática, muito mais próximas às formas que caracterizam um Estado unitário do que àquelas que caracterizam as federações. Ora, relações intergovernamentais desta natureza caracterizam os estados unitários, nos quais o poder político no plano local é uma delegação do governo central, fonte exclusiva da autoridade política (RIKER apud ARRETICHE, 1999).

Como lembra Araújo Junior (2013), embora o federalismo brasileiro tenha sido formalizado junto ao ato de proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, houve períodos da história nacional em que, consideradas suas particularidades, é possível questionar se este formato de governo encontrava-se apenas formalmente instituído, vide o período acima citado. Todavia, como explica Arretche (1999), o processo de redemocratização - com

destaque para as eleições diretas para todos os níveis de governo - e a descentralização fiscal estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (relativizada pela reconcentração fiscal no âmbito da União no decorrer da década de 1990<sup>22</sup>) alteraram as relações intergovernamentais com profundidade.

Dos processos referenciados derivou o fato de que governadores e prefeitos tornaram-se soberanos sobre seus respectivos territórios, que, por sua vez, tornaram-se entes independentes, mesmo nas relações de caráter vertical com as demais esferas de governo. Além da legitimidade conferida pelo voto popular direto aos governos locais, os então novos governos ampliaram significativamente sua autoridade sobre os recursos fiscais - cujos volumes repassados pela União às esferas subnacionais se expandiram -, da mesma forma que passaram também a ter autoridade tributária sobre impostos significativos. A autoridade político-administrativa e fiscal conferida não apenas aos estados, mas também aos municípios pela Constituição é uma característica específica do federalismo brasileiro, tido por muitos especialistas como o mais descentralizado do mundo (ARRETCHE, 1999; FERNANDES, 2013). A ênfase dada à autonomia político-administrativa e fiscal conferida constitucionalmente também aos municípios pela Constituição é assim contextualizada por um dos autores:

O momento era do que chamo de “municipalismo a todo custo”, quer dizer, compensar a balança que, por tanto tempo, estava tão desigualmente pendente para o lado dos governos centrais e com total exclusão tributária, política, financeira e institucional dos municípios (FERNANDES, 2004, p. 18).

A priori, essa característica permite aos governos subnacionais adotarem uma agenda própria, independente da agenda do Executivo federal (ARRETCHE, 2004), conquanto o modelo de federalismo brasileiro se assemelhe sobremaneira ao cooperativo<sup>23</sup>, dada a divisão constitucional de competências sobre diferentes áreas de políticas públicas comuns à União, aos estados e aos municípios, estabelecida pelo artigo 23 (ABRUCIO, 2009). Embora a

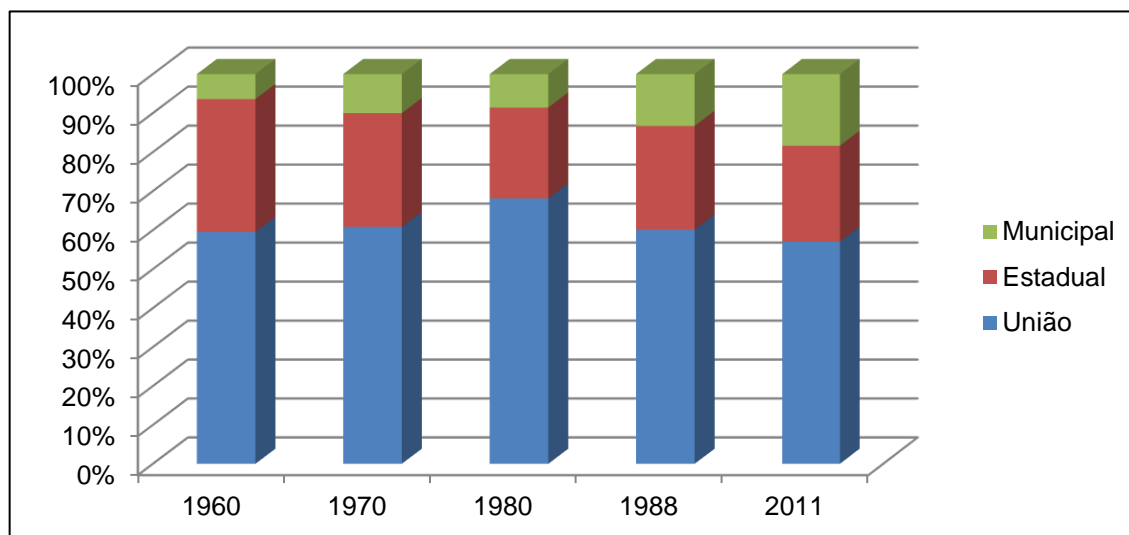
---

<sup>22</sup> Como reação à descentralização da reforma de 1988 e com o fim de cumprir as metas do ajuste fiscal nos anos 1990, a União passou cada vez mais a utilizar instrumentos fiscais que não exigem partilha legal com os demais entes federados, como as contribuições e taxas. Em consequência, foi reduzida a importância relativa dos impostos cuja receita era compartilhada com Estados e Municípios. Em 2006, computada apenas a arrecadação coletada pela União, as contribuições responderam por 68% do total e os impostos por apenas 29% (o saldo é composto por taxas e pela cobrança da dívida ativa). [...] Além da perda relativa de recursos, a descentralização de políticas públicas passou a ocorrer por meio de programas e convênios entre a União, os Estados e os Municípios, com financiamento menor que o custo efetivo. Soma-se a isso a crescente despesa dos municípios com políticas que não são de sua competência, a exemplo da segurança pública. As sucessivas 'marchas' de milhares de Prefeitos à Brasília, que no presente ano chegou à sua 13ª edição, refletem a tensão entre os entes federados decorrente das distorções na distribuição dos recursos (FEDOZZI et al, 2014, p.24).

<sup>23</sup> Para compreender os modelos cooperativo e competitivo de federalismo, ver Abrucio (2009) e Martins (2009).

autonomia municipal jamais tenha se tornado plena quanto à distribuição de competências legislativas e de recursos, os municípios assumiram o papel de protagonistas em diferentes sentidos, devido principalmente à proximidade destes aos cidadãos, fator que lhes confere legitimidade democrática (ARRETCHE, 1999; FERNANDES, 2004).

**GRÁFICO 02: Evolução da divisão federativa da receita tributária por nível de governo**



Fonte: Afonso Junior apud Fedozzi et al (2014) (adaptação da autora)

Amparados pelas bases institucionais de um Estado federativo após a promulgação da Constituição de 1988, como elucida Arretche (1999), os governos locais têm compartilhado competências e atribuições referentes à gestão pública, principalmente quanto à execução das políticas públicas. Segundo a autora, o Brasil é "estruturalmente um país caracterizado pela existência de uma esmagadora maioria de municípios fracos, com pequeno porte populacional, densidade econômica pouco expressiva e significativa dependência de transferências fiscais" (Arretche, 1999, p. 133). Porém, ela pondera que, em que pese as disparidades referentes à política, à riqueza econômica, às capacidades administrativa e de gasto e à cultura cívica locais que, dentre outros aspectos, tornam significativas as diferenças entre os municípios brasileiros, tais variáveis não são determinantes por si, mas se relativizam conforme todo um contexto estrutural e institucional que envolvem os diferentes níveis de governo. Além disso, afirma a autora, estas disparidades podem ser calibradas por estratégias de indução por parte das esferas de governo interessadas na descentralização, ao lançarem mão de suas prerrogativas para instituírem mecanismos como políticas, programas e outras medidas de governo que cumpram a função de diminuir os custos de adesão por parte dos governos locais e elevar seus benefícios decorrentes deste tipo de ação, de forma a estimulá-los a adotar e ou compartilhar uma gama de políticas públicas.

Para além desse tipo de esforço, Abrucio (2009) pondera que é possível inferir a relação de reciprocidade que há entre o federalismo e as políticas públicas. Ou seja, da mesma forma como classicamente é constatado que o federalismo importa significativamente para os Estados, as políticas públicas importam e geram efeitos sobre esta modalidade de governo.

Segundo Abranches (2012), o amadurecimento do processo de redemocratização do país, vivenciado em conjunto com os processos de reestruturação da economia e de reforma do Estado, demanda o envolvimento da sociedade civil e de suas organizações representativas, principalmente quanto às questões referentes às finanças públicas, às formas de financiamento das políticas públicas, à resistência às privatizações de empresas de serviços urbanos e ao planejamento urbano participativo. A seu ver, o "aparelho do Estado tornou-se mais receptivo à participação popular e os grupos populares vêm sendo reconhecidos como interlocutores necessários na implantação de políticas públicas" (ABRANCHES, 2012, p. 63). Mesmo porque, na pertinente colocação da mesma autora, "descentralização requer participação" e, desta forma, a consolidação de um ordenamento político, institucional e democrático está diretamente relacionada à participação da sociedade civil nos processos de formulação e de gestão das políticas públicas (ABRANCHES, 2012).

A respeito disso, Avritzer (2012) explica que a institucionalidade da sociedade civil brasileira foi criada pelos processos de reação popular à modernização nacional em moldes antidemocráticos e o de democratização, sendo que este último agregou às associações civis o *status* de importante ator social naquela fase de redemocratização do país. De ambos os processos resulta uma variedade de concepções de participação, sendo que a sociedade civil contava principalmente com

um forte grupo de associações religiosas que participam de atividades de autoajuda e na organização dos pobres urbanos para reivindicar bens públicos [e também com] um grupo de associações fortemente ligadas ao Estado na implementação de políticas públicas. Este grupo tem ligações profundas com uma nova tradição de esquerda que surgiu durante a redemocratização. Seus laços mais fortes são com o Partido dos Trabalhadores e com as políticas participativas por ele implementadas no nível local, e sua participação varia em função da presença ou não do PT no poder. [...] O grupo de políticas públicas parece ser o que está mais fortemente comprometido com a democratização da ação do Estado. No entanto, ele está, predominantemente, localizado nas regiões centrais das grandes cidades (AVRITZER, 2012, p.12).

Em sua análise, esses novos comportamentos da sociedade civil brasileira contribuíram sobremaneira para que o padrão de associação no Brasil fosse modificado após este passar por

transições complexas, como o abandono gradual da tradição privatista rumo a um país com diversas tradições políticas. Além disso, houve ainda uma transição igualmente difícil "do autoritarismo à democracia limitada e, após o processo constituinte, para uma democracia muito participativa" (AVRITZER, 2012, p. 13). Contudo, o termo "participação" ou correlatos foram citados apenas pontualmente na Constituição Federal de 1988 e não por acaso nos artigos relacionados às políticas públicas, como seguridade social, saúde e educação. Aliás, como já comentado, a amplitude da arquitetura participativa no Brasil está diretamente relacionada à vinculação que a Constituição estabeleceu entre a participação institucional e o processo de descentralização das políticas públicas, que foi fomentado pela ruptura com a lógica centralizadora do regime militar (ROMÃO, 2014).

Sobre isso, é importante mencionar a experiência pioneira de participação do Sistema Único de Saúde (SUS) ao longo da década de 1990, que, segundo Dowbor (apud Romão, 2014), manteve articulada uma rede de instâncias de participação social (conselhos, conferências e audiências públicas, entre outras) com representantes das três esferas de governo, dos usuários do sistema e de atores de diferentes segmentos, como o de trabalhadores da área da saúde, da academia e empresários do setor. Aquele autor considera que a estrutura participativa dessa experiência passou a servir como modelo para a participação da sociedade na gestão pública, de modo que a rede de participação arquitetada em nível federal passou a ser reproduzida no âmbito de estados e municípios.

Diferentemente do enfoque tradicional da literatura internacional, que costuma salientar as manifestações informais dos atores sociais, a participação nacional compõe um processo mais amplo de institucionalização da democracia (LAVALLE apud ALMEIDA, 2013). Essa autora afirma que, além das funções de controle, julgamento e pressão sobre as ações do Estado, em alguns casos (como visto anteriormente), a sociedade civil brasileira é convocada também para deliberar coletivamente sobre os rumos das políticas públicas. Essa constatação tem levado a uma revisão da teoria acerca da ação coletiva de movimentos e organizações sociais, uma vez que, até então, a relação destes com o Estado geralmente é tomada como conflitiva e externa à esfera estatal. Para lidar com essa particularidade quanto à institucionalização da participação no Brasil, pesquisadores locais têm criado alguns conceitos ao tentar expressar a interação entre a sociedade civil e o Estado. Expressões como "instituições participativas ou híbridas", "interfaces socioestatais", "instituições de cogestão ou controle social"<sup>24</sup> têm

---

<sup>24</sup> Conceitos criados respectivamente por Avritzer (2009), Lavalle e Isunza (2011) e Luchmann (2011).

servido para ilustrar uma gama de experimentos participativos observados em diferentes níveis de governo, sobretudo naqueles geridos por partidos ou coalizões afinados à esquerda.

As especificidades da articulação entre a sociedade civil e o Estado no Brasil, conforme Almeida (2013), suscitam diversos questionamentos a respeito dos efeitos positivos e negativos deste processo, principalmente no que tange ao associativismo e à mobilização sociais. A autora ressalta que, por um lado, alguns autores destacam os dilemas da institucionalização da participação, como seu efeito desmobilizador sobre os movimentos sociais (LUCHMANN, 2011), a cooptação dos atores sociais (HABERMAS, 2003), as dificuldades de partilha de poder entre Estado e sociedade (TATAGIBA, 2002), assim como a assimetria de informação entre ambos. Por outro lado, ela demonstra que alguns outros ponderam que há também virtudes no mesmo processo, como

a possibilidade de estabelecer formas de coordenação entre públicos e *accountability* política (FRASER, 1990); a transferência de práticas societárias e democráticas da sociedade para o nível administrativo (AVRITZER e SANTOS, 2003), e a mudança no processo de formulação de políticas públicas, que deixa de estar confinado nos gabinetes técnicos e passa a incluir grupos tradicionalmente marginalizados na política (COELHO e NOBRE, 2004).

Como coloca a mesma autora, há limites e benefícios no que diz respeito à institucionalização da participação e tais fatores ainda se relativizam conforme o tema e a esfera de atuação. Todavia, para essa autora, em que pese os problemas que decorrem do processo em questão, o país está vivenciando uma significativa transformação democrática cujo principal propulsor é o processo criativo de participação que o acompanha. Essa constatação vai ao encontro da afirmação de Avritzer (2012) de que, ainda que as atuais associações da sociedade civil brasileira interajam tanto com o Estado quanto com os partidos políticos, não o fazem mais de forma a serem controladas pelo primeiro, como ocorreu no período populista, por exemplo. Indo além, ele esclarece que essa lógica pode ser compreendida apenas a partir da perspectiva de uma sociedade civil pluralista e desvinculada dos partidos. Para exemplificar essa relação simultânea de autonomia e interdependência política entre o Estado e a sociedade civil, o autor cita associações como o Movimento dos Sem Terra (MST) e as Organizações da Sociedade Civil (OSCs) que atuam em defesa dos negros e quilombolas. A seu ver, é justamente essa independência relativa que permite que essas associações sigam sobrevivendo à crise política que o país tem vivenciado e mantenham sua legitimidade em diversos setores da sociedade.

No campo da política urbana, em específico, Brasil e outros (2012) ressaltam que a CF/88 constitui-se enquanto um marco político-institucional que estabeleceu novos princípios para este campo, no sentido de sua democratização. Nessa análise, embora tenham sido observadas algumas experiências de participação anteriores à promulgação da Constituição Federal, foi especialmente a partir dos anos 1990 que as instâncias participativas se proliferaram. As instâncias participativas foram (por reivindicação popular) previstas pelas leis da maioria das capitais e, ainda que tenham sido experiências bastante heterogêneas quanto à amplitude e ao alcance de cada uma, certamente representam um rompimento com o trato tecnocrático sobre a gestão das cidades, imprimindo-lhe uma nova lógica, baseada na politização e na democratização do planejamento destas.

Como os autores afirmam, "no caso das políticas urbanas, a participação constitui um elemento basilar para o planejamento e gestão democrática das cidades, tendo em vista a inclusão e justiça socioespaciais" (BRASIL et al, 2012, p. 132). Por isso, merecem destaque experiências como os Conselhos Municipais (que se avultaram a partir dos anos 1990), o Orçamento Participativo (OP) (por seu formato inovador e difusão crescente) as Conferências Municipais (que se sobressaltaram na última década, interligadas à agenda federal) e o Plano Diretor, dispositivo fundamental para o planejamento e a gestão adequados de uma gama de municípios.

Inegavelmente, tais experiências e a institucionalização da participação popular no campo da política urbana (assim como nos demais) representam um marco divisor na história do planejamento brasileiro. Contudo, o potencial atribuído à participação, assim como o cumprimento das obrigações constitucionais, ficam comprometidos em grande medida pelos desdobramentos atrelados à inconclusão do processo de descentralização brasileiro, dadas as dificuldades experimentadas pela maioria dos municípios no que diz respeito às suas condições financeiras, técnicas e administrativas (BRASIL et al, 2012), como será visto adiante.

### **3.2 Os anos 1990 e as experiências locais antecedentes à aprovação do Estatuto da Cidade**

A partir das conquistas referentes ao desenvolvimento urbano e do reconhecimento da autonomia dos municípios na estrutura federativa brasileira no âmbito da Constituição,

algumas administrações locais passaram a implementar um novo arcabouço normativo urbanístico e ambiental com base nos então novos princípios constitucionais, com destaque para os planos diretores, planos de regularização fundiária e novos e qualificados canais de participação popular, como as conferências. Essas experiências pioneiras em alguns municípios tornaram-se internacionalmente conhecidas pelo comprometimento com a agenda de reforma urbana e pelas estratégias de gestão formuladas para lidar com essa questão<sup>25</sup> (FERNANDES, 2010).

Entretanto, como lembra Rolnik et al (2012), embora o processo da ANC tenha sido de suma importância para pautar a redemocratização sobre os princípios de um Estado de direito (no qual o acesso à terra e a função social desta têm papel central), ele se desenvolveu paralelamente ao processo de implementação da agenda neoliberal e à reconfiguração do jogo político eleitoral no país. Esses fatores naturalmente geraram conflitos também quanto à política urbana e, conforme a autora, marcaram o período referenciado de forma ambígua e contraditória até a atualidade. Sobre isso, Mendonça (2010) complementa que “o movimento constituinte de 1988 configurou poderoso momento de resgate da ideia de que a cidade, se deixada a cargo dos interesses privados, é ela própria objeto de lucro e fonte de enormes desigualdades socioeconômicas e territoriais” (MENDONÇA, 2010, p. 01). Por isso, a falta de regulamentação dos dispositivos constitucionais sobre a política urbana por lei infraconstitucional ocasionava constantes entraves políticos e jurídicos aos municípios. Como era de se esperar, esses imbróglis eram apropriados por grupos que se opunham ao estabelecimento da nova ordem jurídico-urbanística, fato que comprometia o escopo e o alcance de experiências locais potencialmente promissoras.

Então, como já posto no capítulo anterior, diante dessas tensões, as pessoas e organizações envolvidas com o MNRU criaram o FNRU no início dos anos 1990, com o intuito de reivindicarem principalmente: a) a aprovação do Estatuto da Cidade; b) a inclusão da moradia como direito social à Constituição e c) a aprovação do Projeto de Lei de iniciativa popular que propunha a criação do FNHIS. Ao lado disso, como também já mencionado, o FNRU concentrou esforços em apoiar os governos e organizações locais das capitais na elaboração dos planos diretores.

---

<sup>25</sup> Como demonstra Carneiro et al (2010), as ações que visam à implementação do arcabouço acima referenciado não se restringem aos âmbitos legal e institucional. Municípios como Belo Horizonte, que foi um dos pioneiros a experimentar gestões participativas por iniciativa de governos progressistas, já intervêm de maneira mais dinâmica sobre as áreas de ocupação informal da cidade, com a finalidade de incluí-las socioespacialmente através de políticas e programas públicos.

Além da Emenda à Constituição nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, que reconheceu formalmente o direito à moradia, a aprovação do Estatuto da Cidade em 2001 e as criações do MCidades e do ConCidades em 2003 também responderam significativamente às reivindicações feitas pelo FNUR. Essas conquistas, somadas à adoção de estratégias como a estruturação da PNH e a implementação do SNHIS (atrelado ao FNHIS), além de outras medidas, foram fundamentais para consolidar jurídica e institucionalmente a política de desenvolvimento urbano em âmbito federal (FERNANDES, 2010; 2012).

Mais adiante, como exposto no capítulo anterior, na primeira década dos anos 2000 - sobretudo no plano prático - mudanças na condução da política econômica promoveram a elevação do produto interno bruto e o aumento do número de empregos, dinamização esta que contribuiu sobremaneira para a retomada (em larga escala) dos investimentos públicos nos setores urbano e habitacional, com destaque para programas como o PMCMV e para o PAC (DENALDI et al, 2010; IBGE, 2015).

Em relação ao viés jurídico dessa questão, Fernandes (2010) defende que um relevante processo de reforma urbana tem sido gradual, mas consistentemente promovido no Brasil desde a promulgação da atual Constituição, principalmente no âmbito jurídico-institucional. Desde então, segundo ele, novas e significativas matrizes legais e institucionais têm sido implementadas na esfera federal, lastreadas pelo capítulo pioneiro sobre política urbana da Carta Magna. Tais mudanças estabeleceram, de fato, o que ele denomina como a implementação de uma “nova ordem jurídico-urbanística” no Brasil, que, por seu posto, foi consolidada em 2001, com a já mencionada aprovação de um marco para a política urbana do país: a Lei Federal nº 10.257, o aclamado Estatuto da Cidade.

### **3.3 Estatuto da Cidade e relação das demais leis urbanísticas federais**

Conforme a referencial obra “Estatuto da Cidade – Guia para implementação pelos municípios e cidadãos” (BRASIL, 2001), a referida lei - principal responsável pela inclusão do Brasil no “Rol de Honra<sup>26</sup>” da UN-HABITAT<sup>27</sup> em 2006 - surgiu da necessidade de

---

<sup>26</sup> Dentre outras razões, esse reconhecimento internacional diz respeito aos esforços empreendidos pelo país nos sentidos de regulamentar e expandir os dispositivos constitucionais referentes à política urbana, de reconhecer o direito do cidadão à cidade sustentável e de consolidar institucionalmente essa nova ordem jurídico-urbanística,

regulamentar nacionalmente os dispositivos constitucionais acerca da política urbana e, com isso, viabilizar a implantação dos princípios e diretrizes neles contidos, além de tornar obrigatória a construção de planos diretores para municípios com mais de vinte mil habitantes (e sujeitos a outros critérios).

Aprovado em julho de 2001, o Projeto de Lei nº 5.788/90 tramitou durante mais de dez anos na esfera federal até chegar ao texto final e à sua respectiva aprovação. A sua elaboração se deu em meio a um intenso processo de participação popular em contextos permeados por disputas políticas, sociais e jurídicas que resultaram em um longo processo de negociações dadas entre avanços e retrocessos (BRASIL, 2001; FERNANDES, 2010). Como já foi tratado, durante a década de 1990, enquanto o projeto do Estatuto tramitava no Congresso, alguns municípios implementaram espontaneamente os princípios apregoados pela Constituição e alguns resultados dessas ricas experiências foram incorporadas à redação final da Lei em questão, “consagrando práticas e instrumentos já adotados, além de abrir espaço para outros que, por falta de regulamentação federal, não puderam ser implementados” (BRASIL, 2001, p. 21).

O Estatuto da Cidade, cuja aplicação dos instrumentos urbanísticos em nível municipal é foco dessa proposta de pesquisa, “se propôs, sobretudo, a dar suporte jurídico consistente e inequívoco à ação dos governos e da sociedade organizada para controle dos processos de uso, ocupação, parcelamento e desenvolvimento urbano” (FERNANDES, 2010, p. 55). Tal suporte se pauta sobre um conjunto de princípios que contém uma concepção de planejamento e de gestão urbanos e também sobre instrumentos que, conforme o contexto de cada município, podem ser usados como meios para se atingir determinadas finalidades em âmbito local (BRASIL, 2001).

Um dos instrumentos mais importantes previstos pelo Estatuto é o Plano Diretor, que, adaptado às especificidades de cada município, tem como função determinar os parâmetros de operacionalização que devem ser adotados por estes entes para que se cumpra a função social da terra nas cidades. Para isso, a elaboração desse instrumento é obrigatória para municípios que tenham mais de 20 mil habitantes, que integrem regiões metropolitanas, aglomerações

---

ressaltando o papel dos governos locais como planejadores e gestores dessa política (FERNANDES, 2010; UN-HABITAT).

<sup>27</sup> O Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (UN-Habitat) é uma agência da Organização das Nações Unidas (ONU) que tem por finalidade promover o desenvolvimento social e ambiental dos assentamentos humanos de forma sustentável, com foco na adequação das moradias para todas as pessoas. *Site*: unhabitat.org

urbanas e áreas de especial interesse turístico ou que estejam inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades sujeitas a expressivo impacto ambiental regional ou nacional (BRASIL, 2001; FERNANDES, 2010). Inicialmente, os municípios obrigados a elaborar e implementarem esse instrumento tiveram até o ano de 2008 para fazê-lo, sendo que, quatro anos antes, o governo federal lançou a “Campanha Nacional pelo Plano Diretor Participativo”, que teve por objetivo fomentar a construção de cerca de 1.683 planos diretores em todo o país, por meio da sensibilização, do apoio e da capacitação tanto da sociedade civil quanto das equipes técnicas dos governos locais (AKAISHI, 2011).

Embora autores como Fernandes (2010) tenham o aumento progressivo da quantidade de planos diretores em si como um ganho pelo fato de supostamente estarmos produzindo informações como nunca a respeito dos municípios, outros pesquisadores são menos otimistas quanto a isso. Apoiando-se em dados e informações da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do IBGE (MUNIC) e do Observatório das Metrópoles<sup>28</sup>, eles demonstram preocupação quanto à qualidade desses documentos. Conforme as análises de alguns autores, a deficiência qualitativa dos planos diretores municipais pode comprometer a efetividade dos novos preceitos de desenvolvimento urbano. Isso deve principalmente a razões como processos de participação majoritariamente do tipo *top down*<sup>29</sup> em sua elaboração, o frequente descolamento entre os instrumentos adotados (meramente transcritos do Estatuto) e as necessidades e capacidades do município e a descontinuidade da aplicação das diretrizes contidas nesse documento em diferentes gestões (AKAISHI, 2011; SANTOS JÚNIOR, 2011; ROLNIK, 2010).

Para que a proposta do Plano Diretor se torne factível, é necessário que haja um “projeto de cidade” baseado nos preceitos ambientais e urbanísticos constitucionais que preceda e respalde a apropriação dos instrumentos urbanísticos pelo plano diretor local (FERNANDES, 2010; ROLNIK, 2012). Do contrário, corre-se o risco de tão somente se reproduzir a mera retórica que historicamente tem predominado sobre as ações concretas no campo do planejamento e do desenvolvimento urbano nacionais. Um indicativo desse problema – que,

---

<sup>28</sup> Ver <http://www.observatoriodasmetrosoles.net>

<sup>29</sup> Mecanismos participativos do tipo *top down* se referem àqueles em que a participação na gestão pública é imposta e em sentido vertical, ou seja, “de cima para baixo”. Esses mecanismos costumam ser ainda mais nocivos quando implementados em contextos nos quais “há pouca permeabilidade e sensibilidade às demandas sociais, especialmente as originadas dos setores mais vulneráveis e menos organizados da sociedade” (AKAISHI, 2011, p. 49).

como colocado, preocupa muitos pesquisadores – é a qualidade dos planos diretores que têm sido produzidos pelos municípios de todo o país.

Além das dificuldades em se construir um “projeto de cidade” sustentável e harmonizar a proposta de desenvolvimento urbano contida no plano diretor com a lógica presente no Estatuto da Cidade, muitas cidades brasileiras têm aderido ao consenso de cunho neoliberal de que suas gestões devem adotar uma postura empresarial em relação ao desenvolvimento econômico, a fim de inseri-las em meio à competição global e atrair investimentos internacionais (HARVEY apud ROLNIK, 2010). Como visto anteriormente, essa tendência se choca frontalmente com a perspectiva constitucional de desmercantilizar o solo urbano, no sentido de frear e reverter os processos de exclusão socioespacial que assolam a sociedade brasileira desde o início da sua formação (MARICATO, 2008; ROLNIK, 2010).

Os municípios contam com um importante arsenal instrumental previsto pelo Estatuto da Cidade que lhes possibilita efetivar o Plano Diretor em nível local, combinando instrumentos tradicionais com alguns criados ou incorporados mais recentemente<sup>30</sup>. Incluídos principalmente nos planos diretores dos municípios, esses instrumentos têm a finalidade de induzir adequadamente o processo de desenvolvimento urbano (com ênfase no uso e na ocupação racionais do solo), evitar a apropriação mercantil predatória e até mesmo reverter o processo de segregação socioespacial nas cidades brasileiras (BRASIL, 2001; FERNANDES, 2010). Esses instrumentos são agrupados em quatro categorias, conforme sua natureza:

**QUADRO 01: Instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade**

<b>Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano</b>	
<b>Definição</b>	Esse conjunto de instrumentos permite ao poder público não apenas normatizar e fiscalizar o uso, a ocupação e, por consequência, a rentabilidade das terras urbanas, mas também de intervir sobre esses processos. O controle da expansão e do desenvolvimento urbanos é um dos maiores desafios para as cidades e imprescindível para corrigir distorções provocadas pela desigual apropriação social do solo urbano, que, em contextos como o brasileiro, provoca a sobrevalorização das áreas centrais infraestruturadas e a expansão indefinida e precária rumo às periferias.
<b>Instrumentos</b>	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
	IPTU progressivo no tempo
	Desapropriação com pagamento de títulos

<sup>30</sup> Ao grupo dos tradicionais, pertencem instrumentos como zoneamento, loteamento/desmembramento, taxas de ocupação, modelos de assentamento, coeficientes de aproveitamento, gabaritos, recuos etc., ao passo que aqueles criados ou incorporados mais recentemente correspondem ao parcelamento/edificação/utilização compulsórios, à tributação extrafiscal progressiva, à desapropriação-sanção com pagamento em títulos da dívida pública, ao direito de superfície, ao direito de preempção para os municípios, à transferência onerosa de direitos de construção, etc.) (BRASIL, 2001).

	Consórcio imobiliário
	Outorga onerosa do direito de construir
	Direito de superfície
	Transferência do direito de construir
	Operações urbanas consorciadas
	Direito de preempção
<b>Instrumentos de financiamento da política urbana</b>	
<b>Definição</b>	Agregam um viés regulatório a alguns instrumentos do item anterior, que possuem, em princípio, função de natureza tributária, pois servem ao poder público tanto para financiar o desenvolvimento urbano quanto para cumprir objetivos relacionados ao planejamento da cidade. A atuação integrada entre esses dois campos, que são tradicionalmente apartados (instrumentos tributários e de planejamento urbano), pode tanto cumprir funções importantes como influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir investimentos quanto gerar uma demanda ainda maior ao poder público, se conduzida em desequilíbrio.
<b>Instrumentos</b>	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)
	Contribuição de melhoria
	Incentivos e benefícios fiscais e financeiros
<b>Instrumentos de regularização fundiária</b>	
<b>Definição</b>	O Estatuto da Cidade, junto à Medida Provisória nº 2.220/01 <sup>31</sup> , possui instrumentos que objetivam a regularização fundiária de imóveis públicos e privados ocupados por populações de baixa renda, permitindo-lhes a propriedade legal dessas localidades.
<b>Instrumentos</b>	Usucapião especial de imóvel urbano
	Concessão especial de uso para fins de moradia
	Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)
<b>Instrumentos de democratização da gestão urbana</b>	
<b>Definição</b>	A inclusão de instrumentos desse viés tem por finalidade romper o círculo vicioso da gestão e dos processos decisórios referentes à regulação urbanística desatrelados do planejamento urbano. A democratização dos processos decisórios – assim como do controle social de sua implementação – é de suma importância para evitar que o poder público continue a ceder às pressões para atender as demandas de alguns grupos em detrimento dos interesses coletivos e, ao mesmo tempo, dissemine práticas clientelistas que vulnerabilizam ainda mais a população.
<b>Instrumentos</b>	Audiências e consultas públicas
	Conferências urbanas
	Conselho de política urbana

<sup>31</sup> Os artigos do Estatuto que se referiam à regularização de imóveis públicos ocupados (artigos 15-20) foram vetados pela Presidência da República quando da sanção da lei, tendo sido parcialmente incorporados à Medida Provisória nº 2.220 (BRASIL, 2001).

Estudo de impacto de vizinhança
Gestão participativa do orçamento
Iniciativa popular de Projetos de Lei e planos

**Fonte: "Estatuto da Cidade - Guia para Implementação por Municípios e Cidadãos" (BRASIL, 2001)  
(adaptação da autora)**

O Estatuto da Cidade notadamente traz consigo princípios que traduzem uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbanos que, combinados com os instrumentos propostos pela mesma lei, visam a alcançar as finalidades descritas anteriormente. No entanto, Brasil (2001) e Fernandes (2010) explicam que cabe a cada município explicitar seu “projeto de cidade” por meio de um processo democrático e, a partir disso, apropriar-se da lei em questão como uma espécie de “caixa de ferramentas”, da qual devem ser incorporados ao Plano Diretor aqueles instrumentos que melhor se adequarem ao contexto local. Contudo, vale ressaltar que a implementação dos recursos propostos por essa lei em nível local é um processo eminentemente político, ou seja, embora o Estatuto seja um importante instrumento para superar uma ordem urbanística excludente e predatória, o sucesso (ou o fracasso) deste intento dependerá do engajamento da sociedade civil sobre esta questão.

Para além da lei supra referenciada, segue (demonstrada pelo Quadro 02) a relação de leis federais que, juntamente com outras leis setoriais que incidem indiretamente sobre este campo, compõem o marco normativo urbanístico federal referente a esta esfera de governo:

**QUADRO 02: Marcos normativos urbanísticos federais**

<b>Tema</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Definição</b>
Parcelamento do solo urbano	Lei Federal nº 6.766/79, com alterações pelas seguintes Leis: Lei Federal nº 9.785/99; Lei Federal nº 10.932/04; Lei Federal nº 11.445/07; Lei Federal nº 12.424/11 e Lei Federal nº 12.608/12.	Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano para a União; definem-se competências para os municípios (instituinto o parcelamento via planos diretores ou legislação municipal) e estados (aos quais cabe disciplinar o parcelamento de solo em áreas de interesse especial, na forma da lei, para atender às exigências urbanísticas do planejamento municipal).
Política urbana	Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01)	Regulamenta a Constituição Federal de 1988 e traça diretrizes para a política urbana no país, lastreando a gestão democrática, a noção de função social da propriedade, a ascensão dos municípios à categoria de entes federados e a descentralização das ações do poder público; demarca competências para os entes da Federação – trazendo à baila, inclusive, diretrizes concernentes à cooperação intergovernamental.
Cria o instrumento de Concessão Especial para fins de moradia	Medida Provisória nº 2.220/01	Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (que não chegou a ser regulamentado nem instalado) - CNDU e dá outras providências.
Universalização do serviço público de energia elétrica	Lei Federal nº 10.438/02	Dispõe sobre a expansão da oferta de energia elétrica emergencial, recomposição tarifária extraordinária, cria o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (PROINFA), a Conta de Desenvolvimento Energético (CDE), dispõe sobre a universalização do serviço público de energia elétrica, dá nova redação às Leis nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, nº 9.648, de 27 de maio de 1998, nº 3.890-A, de 25 de abril de 1961, nº 5.655, de 20 de maio de 1971, nº 5.899, de 5 de julho de 1973, nº 9.991, de 24 de julho de 2000, e dá outras providências.
Habitação de interesse social	Lei Federal nº 11.124/05	Dispõe acerca do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS; cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS; institui um Conselho Gestor para esse fundo; buscando atender os dispositivos constitucionais e viabilizar o acesso à terra urbanizada e à habitação adequada para a população de menor renda, buscando compatibilizar e integrar as políticas habitacionais de todos os entes federados.
Saneamento Básico	Lei Federal nº 11.445/07	Dispõe sobre as diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas	Lei Federal nº 11.977/09	Dispõe sobre o Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV e a regularização fundiária de assentamentos localizados em áreas urbanas; altera o Decreto-Lei nº 3.365, de 21 de junho de 1941, as Leis nºs 4.380, de 21 de agosto de 1964, 6.015, de 31 de dezembro de 1973, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 10.257, de 10 de julho de 2001, e a Medida Provisória nº 2.197-43, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.

Tema	Marco legal	Definição
Política Nacional de Resíduos Sólidos	Lei Federal nº 12.305/10	Dispõe sobre seus princípios, objetivos e instrumentos, bem como sobre as diretrizes relativas à gestão integrada e ao gerenciamento de resíduos sólidos, incluídos os perigosos, às responsabilidades dos geradores e do poder público e aos instrumentos econômicos aplicáveis.
Habitação e regularização fundiária	Lei Federal nº 11.977/11	Regulamenta um importante programa federal de habitação chamado “Minha Casa, Minha Vida”, estabelecendo diretrizes para as subvenções econômicas – como limites, prioridades, condições – e atribuições para cada um dos entes da Federação; e trata, ainda, acerca da regularização fundiária de assentamentos urbanos, trazendo objetivos e diretrizes e dando diferentes competências aos entes federados – e, em consonância ao Estatuto da Cidade, dá primazia ao município no tratamento do tema.
Proteção da vegetação, de áreas de preservação permanente e de Reserva Legal	Lei Federal nº 12.651/12	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.
Mobilidade urbana	Lei Federal nº 12.587/12	Trata de objetivos, diretrizes e princípios concernentes à Política Nacional de Mobilidade Urbana; preconiza formas de articulação entre os diferentes entes federados, dando-lhes atribuições.
Política Nacional de Proteção e Defesa Civil	Lei Federal nº 12.608/12	Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres e dá outras providências. Altera o artigo 42 do Estatuto da Cidade, sobre a expansão urbana.
Estatuto da Metrópole	Lei Federal nº 13.089/15	Estabelece diretrizes e princípios para o planejamento e a gestão de políticas em âmbito metropolitano – reconhecendo a problemática das relações intergovernamentais no contexto metropolitano; afirma atribuições de cada ente.

Fonte: Portal da Legislação

Ainda que observe que as leis supramencionadas contribuíram sobremaneira para o aprimoramento da política urbana brasileira, Villaça (1999) e Fernandes (2010) ressaltam que há deficiências significativas no marco normativo federal referente ao desenvolvimento urbano. A primeira delas diz respeito ao fato de as principais leis federais não adotarem uma terminologia comum e dificilmente serem interpretadas de forma conjunta, o que enviesava o tratamento desse campo normativo como um todo ou em parte. Outro problema relevante é o fato de o Estatuto da Cidade ter adotado instrumentos de política urbana inspirados em amadurecidos marcos legais internacionais, mas ter lhes dado um tratamento superficial, notadamente no que diz respeito ao planejamento urbano.

O Plano Diretor - que, para eles, representa o caso mais grave - não dispõe de uma previsão clara e ampla sobre qual deve o ser o seu conteúdo e tampouco como deve estar articulado com os demais instrumentos, razão que o relega a ser, não raramente, um mero instrumento de retórica política, não uma ferramenta para efetivamente orientar o crescimento das cidades. Da mesma forma, não há uma descrição clara sobre os procedimentos referentes à participação popular no desenvolvimento urbano e, deste tipo de fragilidade institucional, decorrem aprovações de loteamentos e de grandes obras sem consultas e ou audiências públicas e alterações nos planos diretores por iniciativa tão somente das Câmaras Municipais, entre outras ações pouco democráticas neste sentido.

Em relação ao reparcelamento, a legislação brasileira é praticamente omissa e a ausência de um regime jurídico referente a este tema inviabiliza ações que seriam pertinentes à maioria dos municípios brasileiros, como a revitalização de áreas degradadas e alterações no sistema viário e em áreas livres, além de intervenções em ocupações regularizadas.

Como exemplo das lacunas existentes entre as leis que compõem o "pacote" normativo urbanístico, os mesmos autores acima citados mencionam o fato de que a maioria dos planos diretores elaborados após o Estatuto da Cidade não contém um mapeamento das áreas de risco, cuja ocupação foi vedada pela Lei Federal nº 6.766, de 1979 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano). Essa lacuna, em específico, pode ser ao menos atenuada pela Lei Federal nº 12.608/12 (vide Quadro 01), que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe também sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil (SINPDEC) e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil (CONPDEC). Dentre outras medidas, essa Lei alterou o artigo 42 do Estatuto da Cidade, instituindo novos critérios para a expansão urbana.

Outra incoerência proveniente da ausência de um sistema de planejamento urbano institucionalizado, segundo Pinto (2010), é a falta de coordenação entre o ordenamento territorial dos municípios e as políticas setoriais. Este problema é ilustrado por ele com a determinação da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) de implantar o serviço de transmissão de energia elétrica em todas as ocupações irregulares, mesmo naquelas que não são passíveis de regularização, o que leva à consolidação destas áreas e fomenta o crescimento das mesmas<sup>32</sup>.

A seu ver, as deficiências mencionadas anteriormente se tornam ainda mais proeminentes quando comparadas aos Códigos de Urbanismo adotados pela maioria dos países desenvolvidos<sup>33</sup>. Diferentemente da configuração atual da legislação urbanística brasileira, praticamente todos os países desenvolvidos dispõem de um marco normativo coerente neste campo, denominados costumeiramente de "Código de Urbanismo". O autor analisa que

embora cada uma destas leis nacionais apresente particularidades decorrentes do sistema institucional de cada país, há uma notável semelhança entre elas. Todas estabelecem um sistema hierarquizado de ordenação territorial, pelo qual os planos de menor escala detalham os de maior escala. Cada um desses planos é minuciosamente descrito quanto ao seu conteúdo, forma de aprovação e atualização, grau de detalhamento e eficácia jurídica (PINTO, 2010, p. 06).

Ele salienta que a unidade do Direito Urbanístico e seus princípios básicos são garantidos pela necessidade de planejamento territorial, principalmente em localidades onde há grande dinamismo populacional. Dessa obrigação decorrem as necessidades de organizar o sistema de planejamento e estabelecer com clareza os direitos dos proprietários urbanos em relação às possibilidades de uso de seus terrenos.

Enquanto sugestão de agenda com vistas ao aperfeiçoamento da legislação urbanística brasileira, aquele autor defende a ideia de que, assim como no conjunto de países acima referenciados, o Brasil deveria elaborar um projeto de Código de Urbanismo no âmbito do Congresso Nacional e abrir esta proposta a um amplo debate junto à sociedade e às demais esferas estatais. Embora o autor defenda a tese de que a harmonização das leis federais possa

---

<sup>32</sup> Tampouco há obrigatoriedade de consulta aos Municípios quanto à possibilidade e à conveniência de regularização dos assentamentos. A colocação de infraestrutura em assentamentos irregulares acarreta a sua consolidação, o que subverte o planejamento territorial eventualmente existente e representa o principal vetor de ocupação das áreas de risco (PINTO, 2010, p. 04).

<sup>33</sup> Para maiores detalhes sobre o tratamento dado aos instrumentos urbanísticos em países desenvolvidos por meio dos chamados Códigos de Urbanismo, ver Pinto (2010).

ser feita por meio do processo de consolidação<sup>34</sup>, o mesmo considera que, para além da busca pela equalização das leis referentes ao desenvolvimento urbano, este aparato normativo carece também de um aprimoramento e de um fortalecimento alcançáveis fundamentalmente por meio da participação dos diferentes segmentos sociais.

Ainda em relação ao marco normativo urbanístico, vale destacar o Projeto de Lei nº 3.057 - Lei de Responsabilidade Territorial<sup>35</sup>, cuja proposta versa sobre a revisão ampla da Lei Federal nº 6.766/79 (Lei de Parcelamento do Solo Urbano). O projeto, que tramita há alguns anos na Câmara dos Deputados, tem sido bastante discutido entre os setores interessados e alvo de polêmicas e disputas de interesses em alguns de seus pontos.

### 3.4 Marcos institucionais da Política Urbana

Como tratado no capítulo anterior, para respaldar nacionalmente o desenvolvimento dos marcos legais no âmbito do desenvolvimento urbano, o governo federal tem introduzido de maneira gradual uma estrutura institucional adequada a esta finalidade desde a promulgação dos capítulos que versam sobre a Política Urbana no âmbito da Constituição Federal de 1988. Esse empreendimento foi especialmente impulsionado a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, que, em 2001, contribuiu sobremaneira para a consolidação de uma nova ordem normativa e institucional relativa ao desenvolvimento urbano no Brasil. Além disso, a partir da ascensão ao poder do PT, em 2003, o Estado assumiu, enfim, o seu papel constitucional de intervir no campo das políticas públicas e tal postura viabilizou a criação do MCidades no mesmo ano e a instalação do ConCidades no ano seguinte.

A conformação dos marcos normativos e institucionais em questão - potencializada pela *expertise* levada ao MCidades em sua fase inicial<sup>36</sup> - tornou mais palpável a possibilidade de materialização da reforma urbana no país, tendo em vista que, assim sistematizados,

---

<sup>34</sup> O processo de consolidação das leis "consiste na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados" (PINTO, 2010, p. 06).

<sup>35</sup> Para acompanhar os encaminhamentos dados à referida lei, acessar o endereço: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=339981>

<sup>36</sup> Como pontuado no capítulo anterior, Brasil et al (2012) explica que, em sua fase inicial, o MCidades contou com um quadro de profissionais provenientes da academia e com histórico de lutas urbanas, além de outros que atuavam em ONGs e movimentos sociais cuja inquestionável *expertise* propiciou um avanço significativo no âmbito da Política Urbana em nível federal, especialmente no que diz respeito à formulação de políticas neste campo, a criação do ConCidades e a promoção das Conferências Nacionais.

ampliaram consideravelmente a capacidade do Estado de dar respostas mais adequadas e proporcionais às questões relacionadas a esse setor (FERNANDES, 2010; BRASIL, 2012; AVRITZER, 2013). Todavia, como posto no capítulo anterior, é importante ressaltar que tais marcos constituem tão somente o início do processo de enfrentamento dos problemas urbanos brasileiros, pois

a promoção de reforma urbana também requer outros fatores fundamentais, como o aumento da capacidade de ação dos governos, especialmente na esfera local; aprovação de políticas públicas articuladas de acordo com uma agenda claramente definida; e a alocação dos recursos necessários. Em que pese os avanços, o Brasil ainda tem um longo caminho pela frente, e são muitos os obstáculos a serem superados para que os efeitos da reforma jurídica e institucional se manifestem de maneira mais acentuada. (FERNANDES, 2010, p. 01)

O mesmo autor explica que, no caso do MCidades - maior expoente da reestruturação institucional da política de desenvolvimento urbano nacional - há ainda uma grande necessidade de aprimorar sua organização institucional e de superar o modo fragmentado como as políticas urbanas inter-relacionadas são concebidas em seu interior e em parceria com outros ministérios, além de dedicar-lhe um orçamento condizente com seu papel.

Como tratado anteriormente, em que pese o fato de esse órgão ter dado visibilidade a questões urbanas historicamente negligenciadas e ter agregado a si credibilidade institucional, legitimidade social e influência política, o mesmo nunca foi poupado das disputas políticas que resultam dos constantes realinhamentos das coalizões governamentais. Nesse sentido, Fedozzi et al (2014) relata que o maior "baque" sofrido pelo Ministério ocorreu após a crise desencadeada pelo chamado "Mensalão", em 2005. Naquela época, com o intuito de reconstituir sua base aliada no Congresso Nacional, o governo federal delegou a direção daquele órgão ao Partido Progressista (PP), cujos integrantes não guardavam afinidade significativa com esta área de atuação, o que muito prejudicou a instituição. Fernandes (2010) segue explicando que, com o intuito de contornar essas limitações, o Ministério das Cidades tem buscado estabelecer parcerias com diversos segmentos, tanto no interior do próprio aparato estatal, por meio de relações intergovernamentais (com o Congresso Nacional e com o poder judiciário) quanto com o setor privado, com os movimentos e entidades da sociedade civil e a academia.

Sobre o já citado ConCidades, Romão (2014) pontua que, embora esse órgão seja considerado um importante fórum sociopolítico e o próprio MCidades seja legalmente obrigado a acatar as suas deliberações, esta instância ainda não conta com pleno reconhecimento por parte do

governo federal como um todo, principalmente no que diz respeito à aceitação de suas resoluções e a compatibilização destas com os recursos orçamentários destinados àquele Ministério. Outra atribuição importante do Conselho (e que demanda igualmente o seu fortalecimento), conforme aquele autor, é o controle do próprio MCidades, para que a agenda de reforma urbana não seja desvirtuada e substituída por um balcão de barganhas de caráter clientelista. A seu ver, o mesmo controle social deve ser feito em relação aos volumosos investimentos financeiros realizados por meio de programas como o PAC, a fim de evitar que uma parcela significativa desses recursos sejam desperdiçados em função de fatores que vão desde a gestão incapaz à corrupção, em quaisquer esferas de governo.

Apesar de Fernandes (2010) considerar que os novos marcos normativos e institucionais consolidaram o processo de reforma urbana no Brasil, o mesmo autor alerta que há inúmeros e constantes desafios que devem ser superados para mantê-lo. Conforme sua análise, o Estatuto da Cidade tem sido alvo de projetos de lei que objetivam reduzir o seu potencial e até mesmo o MCidades tem tido sua existência questionada por aqueles que defendem a perspectiva de redução da administração federal e, portanto, entendem que esta pasta deveria voltar a estar fragmentada em outros ministérios. Em sua análise, a continuidade e o alcance das ações do referido Ministério dependerá da dinâmica resultante da correlação de forças entre as políticas e os interesses divergentes, principalmente na esfera federal. Nesse âmbito, segundo o mesmo, o governo precisa compreender a centralidade das questões urbanas e lançar mão de ações para fortalecer a pasta, como maiores integração interministerial e articulação intergovernamental, além de investir em sua estrutura institucional concreta, para que o Ministério tenha capacidade de ação e recursos suficientes para promover as políticas e os programas sociais de sua base.

A experiência brasileira demonstra veementemente que o avanço da reforma urbana requer também a ação dos movimentos sociais em todo o país. Considerada a natureza eminentemente política desse processo, a mobilização social no âmbito do desenvolvimento urbano - por meio do FNRU e de outros canais de participação coletiva internos e externos ao aparato estatal - é condição fundamental para que o mesmo siga avançando (Fernandes, 2010). Tal requisição, vale lembrar, ganhou um forte impulso em 2003, com a chegada do PT à Presidência, momento a partir do qual o processo de transformação do Brasil em um país democrático e com uma gama de instâncias participativas foi fomentado especialmente por uma grande expansão dos conselhos e das conferências nacionais (AVRITZER, 2012).

No âmbito do município, desde a promulgação da Constituição Federal, cabe ao este ente federativo (privativamente, pois este conta com respaldo das demais esferas) suplementar as legislações federal e estadual no que for necessário, legislar sobre assuntos de interesse social, além de promover o adequado ordenamento territorial, mediante o planejamento e controle do parcelamento, uso e ocupação do solo urbano (conforme lei específica).

Com base no artigo 182 da CF/88 e no princípio da preponderância do interesse, o município

é o principal ente federativo responsável em promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e de garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social de acordo com os critérios e instrumentos estabelecidos pelo Plano Diretor, definido constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana (BRASIL, 2001, p. 28).

É inegável que houve avanços bastante importantes com relação ao desenvolvimento dos marcos normativos e institucionais no âmbito da Política Urbana no período descrito, em que pesem as limitações e os desafios ainda postos, sobretudo aos municípios. Portanto, é pertinente frisar que, como visto anteriormente, os efeitos das conquistas alcançadas quanto à regulamentação e ao fomento do desenvolvimento urbano na esfera federal permanecem sendo comprometidos em face das limitações de toda ordem apresentadas pela maioria dos municípios brasileiros, principalmente quanto aos aspectos financeiros, técnicos e administrativos destes. Como foi tratado, a carga de incumbências destinada a esse ente tornou-se desproporcional à distribuição de receita entre as esferas, para além de outras questões que igualmente fazem o processo de descentralização brasileiro ainda inconcluso e, por consequência, compromete a efetivação das políticas públicas setoriais.

A fim de aprofundar-se nessa questão, o próximo capítulo descreve o perfil geral do município de Sabará, localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que é alvo do estudo de caso da presente pesquisa. Espera-se que a análise do perfil dessa localidade, com respaldo da bibliografia estudada, elucide os fatores limitadores e as potencialidades presentes nesta esfera no que diz respeito à adaptação adequada da estrutura normativa e institucional federais no âmbito municipal.

## **4 O MUNICÍPIO DE SABARÁ E AS CONDIÇÕES DO PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANOS**

O presente capítulo busca contextualizar o município de Sabará, considerando aspectos de sua formação urbana, sua inserção na RMBH e o seu perfil demográfico e socioeconômico, assim como socioespacial. Destaca-se a abordagem da questão habitacional e das ocupações informais, que constituem um problema crucial para o planejamento e gestão urbana do município, já mobilizando o conteúdo das entrevistas realizadas que denotam os conflitos e diferentes visões em torno deste problema.

Ao lado daquela questão, objetiva examinar as condições que o governo dispõe para o planejamento e gestão urbanos em seu âmbito. Para inferir tais condições, considera-se a estrutura institucional da máquina pública local e seus aspectos administrativos, técnicos e financeiros.

### **4.1 Aspectos históricos e geográficos**

Sabará foi o primeiro povoado de Minas Gerais (Sabarabuçu) e a ocupação de seu território remonta aos primeiros tempos da colonização do Brasil, uma vez que suas terras abrigavam grandes jazidas de ouro e outros metais, além de pedras preciosas, que eram recursos minerais então intensamente buscados pelos exploradores de além-mar.

O processo de organização urbana dos núcleos mineradores foi iniciado após a chegada da bandeira de Fernão Dias à região, em 1674. Desde então, o povoado cresceu e, em 1707, foi promovido à categoria de freguesia, tendo sido elevado à vila em 1711 (logo após a Guerra dos Emboabas), com o nome de Vila Real de Nossa Senhora da Conceição do Sabará. Nessa época, a antiga comarca de Sabará era a maior do estado e sua extensão territorial chegava até as regiões de Paracatu e do Triângulo Mineiro. Por fim, em 1838, a Lei Provincial nº 93, de 06 de junho de 1838 finalmente elevou a localidade à condição de cidade.

A transferência da capital da Província de Minas Gerais de Ouro Preto para Belo Horizonte, entre os anos 1894 e 1897, marcaria profundamente as transformações de cunhos geográfico, demográfico e socioeconômico do município de Sabará nas décadas posteriores, ocasionando

fortes impactos em sua dinâmica estrutural. Na mesma época, foram inauguradas duas estações ferroviárias em distritos industriais - que posteriormente seriam incorporados ao município - já com a intenção de interligá-las a duas estações ferroviárias da capital, que foram inauguradas no mesmo período.

Em 1921, a Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira instalou-se em Sabará e, visando à provisão de estrutura e conforto aos seus executivos vindos da Europa e de parâmetros básicos de vida aos seus operários locais, investiu significativamente nos setores de habitação, assistência médica, educação, alimentação, cultura e lazer. Entre as décadas de 1930 e 1970, a multinacional foi responsável pela criação de diversos bairros dotados de infraestrutura para seu operariado e, gradualmente, foi diminuindo sua participação no setor habitacional, até limitar-se a esporádicas cessões de terrenos. Todavia, atualmente, alguns representantes do poder público local observam que todo o aparato social fornecido pela referida companhia em suas primeiras décadas de atuação em Sabará se tornaram um empecilho para que os danosos impactos ambientais decorrentes da intensa atividade siderúrgica no município fossem percebidos de imediato.

Até a década de 1950, os principais pontos de deslocamento da população sabarense resumiam-se à Praça Santa Rita (centro), ao Siderúrgica (bairro que acomodava a Belgo-Mineira, a apenas três quilômetros do centro da cidade) e à antiga estação ferroviária (integrada à extinta Rede Ferroviária Federal em 1957). Atualmente, a cidade, que é dividida em quatro distritos: Sede (núcleo central), Ravena (área rural em fase de transformação), Carvalho de Brito e Mestre Caetano (PMSB, 2014).

Como já colocado no capítulo anterior, a partir das décadas de 1960-80, o auge da urbanização brasileira marca-se pela periferização – com a expansão de assentamentos precários - por processos de metropolização de grandes centros urbanos, como Belo Horizonte. Nesse sentido, de acordo com Moreira e Teixeira (1999, p. 93):

O início da conurbação se deu com a consolidação da Cidade Industrial de Contagem, no começo dos anos 60. Com efeito, a ação dos empresários industriais exigiu assentamentos operários junto à Cabana do Pai Tomás, no município de Belo Horizonte (Fonseca, 1978). Assim, na década de 50, Belo Horizonte e os municípios vizinhos acusaram uma taxa anual de crescimento da ordem de 6,5%, graças à migração, responsável por 59% desse efetivo. Contagem é o destaque, com taxas anuais de 16,5%. Os anos 70 presenciaram a incorporação de Justinópolis, em Ribeirão das Neves, de Durval de Barros, em Ibirité, de Gal.

Carneiro, em Sabará, e de São Benedito, em Santa Luzia. Em 1980, a conurbação se estendeu, ao Norte, com grandes conjuntos para população de baixa renda, para Santa Luzia e Vespasiano e, a Oeste, para Betim (Plambel, 1986, v. 1, p. 72). A população residente na RMBH era de 1,6 milhão em 1970; 2,5% em 1980 e 3,3% em 1991, tendo crescido a uma taxa de 3,4% a.a. no período; 4,5% nos anos 70 e 2,4% nos anos 80. A densidade demográfica dobrou no período, passando de 4.33 hab/hec. em 1970 para 8.82 em 1991.

Nesse contexto, Sabará integra as relações metropolitanas e, como tal, o município tem sido impactado por essas dinâmicas, ao mesmo tempo em que é afetado pelos déficits de coordenação e de cooperação intergovernamentais e das insuficiências, déficits e descalibragem de regulação e de políticas metropolitanas. Como indicado no capítulo anterior, a urbanização brasileira marca-se pela desigualdade socioespacial, pela informalidade, por processos de periferização e metropolização, pela exclusão e segregação.

Os processos de expansão urbana e de periferização intensificaram-se na RMBH entre meados dos anos 1970 e 1980, salientando a ocupação e a produção informal de moradias como traço do processo urbanização brasileiro. Nesse período, principalmente a partir de 1985, observam-se mudanças demográficas e o desmonte das estruturas federais vinculadas às políticas urbanas e habitacionais. Nas palavras de Moreira e Teixeira (1999, p. 97) tem-se, então, uma “brutal informalização na produção de moradias”, devido ao padrão de expansão periférica.

Sobretudo a partir de meados dos anos 1980 ocorreram significativas mudanças demográficas no que se refere à expansão das regiões metropolitanas de forma geral, embora diferenciada entre os municípios. Em relação à RMBH, Souza e Teixeira (1997) indicam que, entre 1980 e 1991, no caso de Belo Horizonte, tem-se uma taxa de crescimento baixa (1,2%), ao passo que municípios como Ribeirão das Neves e Santa Luzia experimentaram um crescimento explosivo, com taxas superiores a 7,0%, enquanto Sabará registrou uma taxa significativa de 3,1%; taxas estas que decaíram na década seguinte.

Tem-se destacado, ainda, processos de metropolização da pobreza, com relativa elitização dos núcleos das regiões metropolitanas e crescimento da pobreza nas áreas e municípios de expansão e periferias, tal como ocorreu na RMBH.

Moreira e Teixeira (1999) destacam que Sabará (assim como Vespasiano e Santa Luzia) constituem espaços de expansão da metrópole, da mesma forma que evidencia também Caeté (isolada) e, assim, “justificam a constatação de que quanto maior a integração com o aglomerado, maior o efeito da mobilidade, no caso, empobrecimento.” (MOREIRA E TEIXEIRA, 1997, p. 97). Esse processo, cabe frisar, ocorre em paralelo ao incremento das ocupações informais.

**FIGURA 05: Passado e presente na conformação urbana do município de Sabará**



**Fonte: Arquivo pessoal**

Todavia, recentemente os poderes Executivo e Legislativo municipais retomaram suas negociações com o objetivo de, enfim, permitirem a implantação de um novo distrito industrial na cidade, que oferece vantagens como a localização estratégica (próximo à capital, ao anel rodoviário e à BR381) e reduzidos custos de logística aos empresários. O propósito dessa iniciativa é dinamizar a economia local, inclusive o comércio (que ainda é pouco expressivo), empregar ao menos 70% da mão de obra entre os habitantes da própria cidade e aumentar a arrecadação de impostos, assim como os investimentos como um todo (OLIVEIRA, 2014). Esse processo contribuiria para o desenvolvimento do município, que

apenas em 2015 deixou de figurar entre os 100 municípios populosos mais pobres do país, segundo o *ranking* disponibilizado pela Frente Nacional de Prefeitos (2013). Complementando essas informações, um dos entrevistados destacou que a economia local é pouco diversificada e baseada historicamente na extração mineral, atividade esta que é exercida desde o período colonial. Nas palavras do entrevistado, embora o município conte com um grande potencial turístico (dada a herança patrimonial do período colonial), este nicho é pouco valorizado e explorado tanto pelo poder local quanto pelos habitantes da cidade, cuja maior parte exerce suas atividades laborais e de consumo na vizinha Belo Horizonte, que oferece bens de consumo e serviços mais amplos e diversificados.

#### **4.2 A inserção metropolitana do município: dinâmica socioeconômica e institucionalidade metropolitana**

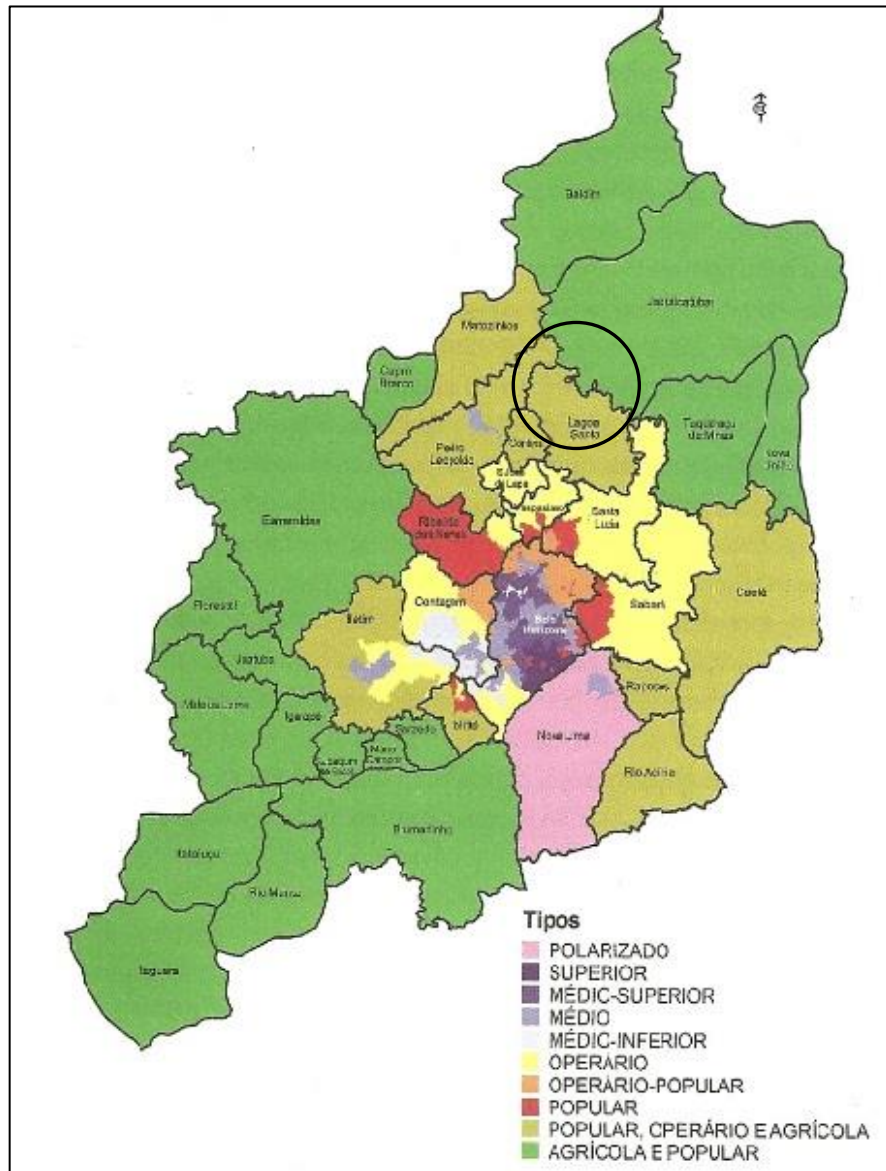
O município de Sabará está inserido na mesorregião da RMBH, que, com uma área de 9.461 km<sup>2</sup> e população de 5.182.977 habitantes (IBGE, 2010) - distribuídos entre seus 34 municípios -, concentra 24,8% da população do estado e é a terceira maior aglomeração urbana do país. A proximidade física com Belo Horizonte (apenas 19 km de distância, além de acessos pelas BRs 262 e 381 e pela MG-435) aliou-se ao processo de adensamento da RMBH - intensificado sobremaneira a partir dos anos 70 - e contribuiu para a promoção da conurbação entre Sabará e a capital, da mesma forma como ocorreu em relação a outros 6 municípios da região. Logo, cabe frisar, além dos acessos existentes entre os municípios que compõem a RMBH (assim como seus distritos e áreas rurais), estes compartilham também áreas de serviços públicos como captações, estações de tratamento de água e de esgoto e aterros sanitários/controlados ou até mesmo lixões, que, por sua vez, estão estabelecidos em áreas locais, estaduais e federais.

O quadro descrito brevemente acima explica o fato de Sabará caracterizar o perfil ser mais uma das chamadas “cidades-dormitórios” da RMBH, pois, como elucida Mendonça (2011), o município - localizado a nordeste de Belo Horizonte - está inserido em uma área predominantemente operária e popular, embora esta autora tenha caracterizado apenas parte do município como área precária (distrito de General Carneiro, a oeste). Conforme sua análise, nessa região

houve mudanças na composição social, sem alteração, entretanto, da configuração popular e operária. Trata-se de uma diversificação de áreas operárias e populares, onde a diversificação vai na direção da terceirização,

com diminuição da participação de operários industriais e aumento da participação de prestadores de serviços, especializados e não-especializados (MENDONÇA, 2011, p. 173).

**FIGURA 06: Estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Belo Horizonte - 2000 (com o município de Sabará circunscrito)**



Fonte: IBGE - Censo Demográfico de 2000 [elaboração de Mendonça (2011)]

Para compreender melhor a dinâmica política e socioeconômica na qual Sabará está inserido, é necessário contextualizar este município em meio à RMBH, resgatando brevemente o histórico de formação, o contexto e algumas questões desta aglomeração urbana, dos quais partiram os desdobramentos relacionados ao município em questão.

**FIGURA 07: Localização cartográfica do município de Sabará, inscrito na RMBH**

Fonte: *Google Maps*

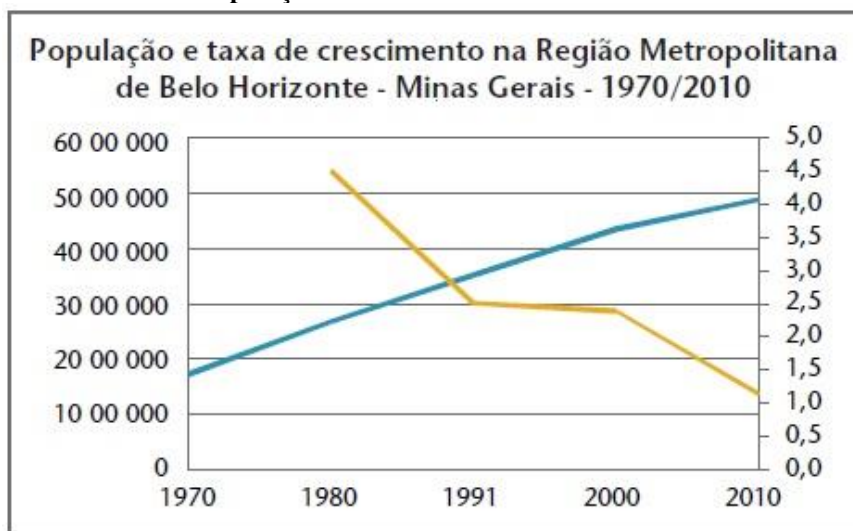
Mendonça (2009) relata que o processo de metropolização em torno de Belo Horizonte teve início na década de 1940, quando relevantes intervenções do poder público (principalmente nos vetores norte e oeste da cidade) iriam definir a condução da expansão da capital e sua conurbação com os municípios vizinhos. Além da inauguração da Cidade Industrial de Contagem, na década seguinte foram parceladas grandes extensões de terra neste município e em seus arredores, principalmente naqueles cortados pela BR-381, que liga Belo Horizonte a São Paulo. Na mesma época, foram implantados o complexo turístico da Pampulha e a Avenida Antônio Carlos, que ligava o centro da capital àquela região, consolidando-a como vetor em expansão.

Aliada à intensa dinamização industrial e à expansão da infraestrutura locais, as décadas de 1950 e 1960 foram marcadas pelo grande crescimento demográfico nessa região: além da forte migração nesse período (proveniente do próprio estado), a taxa de crescimento anual foi, em média, de 6%. Isso fez com que, em apenas duas décadas, a população local passasse de aproximadamente 500 mil habitantes para 1,5 milhão. Esse contexto consolidou a configuração socioespacial metropolitana, com destaque para a expansão periférica de baixa renda principalmente em direção aos municípios ao norte da capital, tal como pontuado.

Como tratado anteriormente, o processo de metropolização se intensificou a partir da década de 1970, fomentado pelo crescimento da atividade industrial, pelas altas taxas de crescimento econômico e pela oferta de modernos serviços concentrados na capital, oriundos de grandes projetos estatais nas áreas de siderurgia, energia e transportes. Mesmo com a desaceleração do crescimento demográfico no mesmo período, a crescente expansão da área metropolitana promoveu gradualmente a conurbação entre Belo Horizonte e seus municípios vizinhos, estendendo-a também para outros vetores, como o oeste e o noroeste (MENDONÇA, 2009).

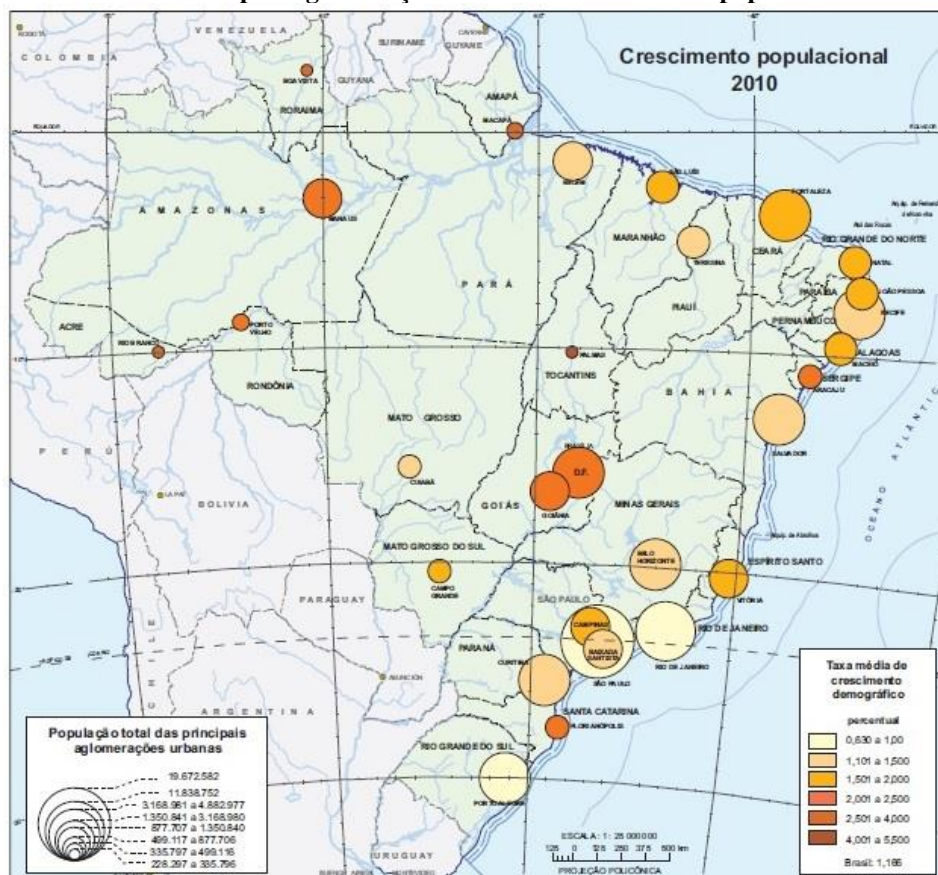
O Gráfico 03, com base no Censo 2010 do IBGE, demonstra a evolução do crescimento metropolitano de 1970 a 2010 e a Figura 08, a taxa de crescimento demográfico em 2010, que, para a RMBH neste ano, variava de 1,1 a 1,5%:

**GRÁFICO 03: População e taxa de crescimento na RMBH - 1970 a 2010**



Fonte: IBGE (Atlas do Censo Demográfico - Urbanização)

**FIGURA 08: Principais aglomerações urbanas - Crescimento populacional - 2010**



Fonte: IBGE (Atlas do Censo Demográfico - Urbanização)

Em resposta à emergência da questão metropolitana, em 1973, a Lei Complementar Federal nº 14 criou, entre outras, a Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), incorporando, além da própria capital, os municípios de Betim, Caeté, Contagem, Ibirité, Lagoa Santa, Nova Lima, Pedro Leopoldo, Raposos, Ribeirão das Neves, Rio Acima, Sabará, Santa Luzia e Vespasiano. No ano seguinte, o governo estadual regulamentou a RMBH pela Lei nº 6.303/74, mesma lei que estabeleceu a autarquia de Planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (PLAMBEL). Essa entidade consolidou-se como agência central do planejamento metropolitano, sendo-lhe delegada a responsabilidade de orientar o estado de Minas Gerais quanto ao planejamento e à gestão dos serviços comuns compartilhados pelos municípios componentes da RMBH.

Respalhada por uma favorável conjuntura político-econômica, o PLAMBEL experimentou seu ápice durante os anos 1970. Os altos índices de crescimento econômico (nacional e metropolitano) aliados à repressão das manifestações da sociedade civil opostas ao regime e ao esvaziamento do Poder Legislativo e das municipalidades contribuíram sobremaneira para que a autarquia se fortalecesse<sup>37</sup>. A relevância institucional do PLAMBEL era tamanha que, quando o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU) foi criado, coube a esta entidade intermediar os recursos federais aos municípios e órgãos setoriais (AZEVEDO; MARES-GUIA, 2003). Contudo, o novo cenário trazido pela então década vindoura se mostrou menos favorável à manutenção da posição da qual o PLAMBEL havia usufruído até então.

Nos anos 1980, a sempiterna conjugação entre crescimento industrial, investimentos estatais e o mercado de terras acirrou ainda mais o quadro de exclusão socioespacial sobre a estrutura metropolitana. Desde essa época, ao mesmo tempo em que o mercado de habitação voltado para as classes de renda mais elevada investia nas áreas centrais, eram produzidos loteamentos populares nas periferias, principalmente nos municípios vizinhos à capital. Apesar desse quadro, de 1989 a 2002 o número de municípios que compõe a RMBH mais do que dobrou, através de consecutivas leis estaduais cujo respaldo se deu sobre critérios mais

---

<sup>37</sup> Apesar da relevância experimentada pela PLAMBEL no período referenciado, a entidade deparava-se com limitações para colocar em prática seus projetos, embora ainda assim tenha sido fundamental para estabelecer uma filosofia de planejamento metropolitano (GOUVÊA, 2005).

políticos do que técnicos, sem contar com os municípios que fazem parte do chamado “colar metropolitano”<sup>38</sup>.

A crise do planejamento e da gestão metropolitanos foram evidenciados pelo processo de redemocratização do país, pois o redirecionamento estabelecido pela nova Constituição no sentido de descentralizar as políticas públicas promoveu o desmonte de organismos cujas atribuições eram o planejamento e a gestão das regiões metropolitanas, além da extinção de repasses federais para essas localidades. O PLAMBEL figurava entre tais organismos, uma vez que, em meio àquelas transformações, esta autarquia deixou de ser responsável pelo repasse de recursos federais e estaduais e, em 1987, com a criação da Secretaria de Estado de Assuntos Metropolitanos, suas decisões foram transferidas para o governador. O processo de redemocratização aprofundou o enfraquecimento institucional da PLAMBEL, que era ainda estigmatizada por ter sido criada durante o regime militar.

Promulgada em 1989, a Constituição Estadual alterou a estrutura administrativa na RMBH, ao atribuir as questões metropolitanas à Assembleia Metropolitana (AMBEL<sup>39</sup>), cujo papel substituíria parcialmente o do PLAMBEL. Assim, a autarquia foi perdendo força gradualmente, até ser extinta em 1996, período em que as funções que lhe restavam foram distribuídas entre a Secretaria de Planejamento e a Fundação João Pinheiro.

O quadro de estagnação da RMBH foi marcante nos anos 1990, quando o contexto socioeconômico da região foi profundamente afetado devido à conjuntura político-econômica na qual o país estava então recentemente inserido. Fatores como os processos de privatização das empresas estatais, a abertura comercial, a crise fiscal do setor público, os programas de estabilização, a valorização cambial entre 1994 e 1999 e as elevadas taxas de juros culminaram na redução do crescimento econômico, o que, por sua vez, reduziu relativamente a importância do setor industrial e elevou significativamente o nível de desemprego (AZEVEDO; MARES-GUIA, 2003; GOUVÊA, 2005; MENDONÇA, 2009; QUEIROZ; BRASIL, 2009;).

---

<sup>38</sup> Mendonça (2010) se refere ao “colar metropolitano” como o conjunto de municípios que circunda a RMBH sem, no entanto, terem uma interação significativa com essa área.

<sup>39</sup> A estrutura da AMBEL, conforme Azevedo e Mares-Guia (2003), se constituía por um plenário, um comitê executivo e câmaras técnicas setoriais que tratavam de interesses comuns, ao passo que era composta por todos os prefeitos cujos municípios faziam parte da RMBH, por vereadores (com proporção estabelecida pela Lei Complementar Estadual nº 26/93) e dois representantes do governo estadual, sendo um do Executivo e outro do Legislativo.

Quanto ao arcabouço normativo da RMBH alicerçado após as promulgações das Constituições Federal e Estadual, Abranches (2009) afirma que a legislação reguladora da estrutura organizacional da RMBH não cumpriu sua função de respaldar e viabilizar as ações referentes ao planejamento regional e enumera as razões que possivelmente justificam esse fato:

- a) Baixa legitimidade política dos órgãos metropolitanos, pois esses terminam por não representar os interesses dos municípios que compõem essa região, nem do estado de Minas Gerais e tampouco da população que vive nessa área, pois esses atores não têm acesso a canais que lhes permitiriam vocalizar suas necessidades e ou preferências;
- b) Baixa capacidade administrativa dos municípios metropolitanos, que não dispõem de condições para planejar e gerir adequadamente as ações em âmbito municipal ou metropolitano;
- c) Ausência de articulação entre os municípios da RMBH, cujos limites foram sucessivamente alterados pelas várias legislações que vigoraram a respeito desse tema ao longo dos anos.

De fato, segundo Azevedo e Mares-Guia (2003), alguns fatores contribuíram para que a AMBEL não tenha mantido uma coesão interna e, com isto, terminado por não conseguir gerenciar as diferentes reivindicações dos municípios e tampouco disponibilizar aportes financeiros compatíveis com as mesmas, o que gerou o amortecimento do potencial do efetivo planejamento metropolitano mineiro. Além dos imbrólios de cunho gerencial, os componentes da AMBEL mostravam-se fragmentados entre os representantes dos municípios maiores e o grupo de municípios menores, que se opunham claramente àqueles.

Quando se trata de planejamento e de gestão metropolitanos há uma observação recorrente que diz respeito à ligação deste tema com o intenso processo de descentralização adotado objetiva e subjetivamente a partir da promulgação da Constituição de 1988. Diferentes autores ressaltam o quanto esse traço do novo pacto federativo impactou sobre a questão metropolitana, que, como colocado anteriormente, ficou relativamente subjugada a partir dessa reconfiguração em âmbito nacional, que foi oportunamente cunhada por Fernandes (2004) como “municipalização a todo custo”, por ter rechaçado qualquer resquício do caráter centralizador do período ditatorial.

Reservados os méritos relativos ao processo de descentralização das políticas públicas, pesquisadores como Azevedo e Mares-Guia (2003) alegam que o trato para com as áreas metropolitanas foi lesado pela (vaga) delegação dada aos estados pela Constituição quanto às regiões metropolitanas do país, crítica esta que é reforçada por Fernandes (2010). Segundo aquele autor, diversas pesquisas demonstram, em síntese, que o atual arranjo metropolitano pode ser considerado inoperante em relação à sua demanda. Além disso, ele alega que a descentralização não significou haver maior democracia entre os governos e os setores da sociedade envolvidos com essa questão e também que a resolução da mesma passa pela intervenção do governo federal, que possui melhores condições (em diferentes sentidos) para articular estados e municípios, a fim de contribuir para com a resolução de impasses colaborativos entre esses entes. Machado (2009, p. 34) endossa esse argumento ao colocar que o

estágio incipiente da gestão metropolitana no Brasil [...] é um dos impasses mais instigantes e complexos da jovem democracia brasileira. As grandes conurbações nacionais prosseguem em sua marcha de expansão, mas a preocupação teórica com o tema não é correspondida, no plano das políticas públicas, por respostas políticas e jurídicas consistentes face ao fenômeno da metropolização.

A constatação da negligência quanto à questão metropolitana contradiz a proposta agenda de desenvolvimento nacional combinado com a erradicação da pobreza, pois, para esse autor, o impasse metropolitano pode ser considerado um dos condicionantes mais importantes para que tal intuito seja alcançado.

Contudo, no âmbito do estado de Minas Gerais, em 2003 a questão metropolitana foi retomada a partir da criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU) e, no interior desta, a Superintendência de Assuntos Metropolitanos. Em 2007, houve ainda a criação, pela SEDRU, da Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano. Em 2011, a questão metropolitana deixou de ser tratada pela SEDRU e passou a ser conduzida pela então recém-criada Secretaria de Estado Extraordinária de Gestão Metropolitana (SEGEM), no âmbito da Governadoria do estado. Contudo, a SEGEM foi extinta em 2013 e a SEDRU voltou a cuidar dos assuntos metropolitanos.

Além das medidas de caráter institucional, o estado esforçou-se em retomar o planejamento e a gestão metropolitanos também no âmbito normativo, com a promulgação da Emenda à Constituição Estadual nº 65 em 2004 e as Leis Complementares 88 e 89, em 2006.

Em síntese, esse marco normativo define que a constituição de uma região metropolitana (assim como aglomerações urbanas e microrregiões) será instituída pelo estado e com a finalidade de integrar o planejamento, a organização e a execução de funções públicas de interesse comum entre municípios limítrofes. Além disso, o mesmo conjunto de leis requer que o processo de instituição de uma região metropolitana seja precedido por um parecer técnico cuja função é atestar o atendimento a alguns critérios técnicos para que determinada área seja caracterizada como tal.

Como desdobramento dessas revisões mais recentes, a Lei Complementar Estadual nº 89/06, instituiu a RMBH<sup>40</sup> e sua gestão, assim como seu novo arranjo institucional, composto pela Assembleia Metropolitana, pelo Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano (órgão colegiado e de caráter deliberativo) e pela Agência de Desenvolvimento da Região Metropolitana de Belo Horizonte (Agência RMBH), além de instrumentos como o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano e o Plano Diretor de Desenvolvimento Metropolitano (PDDI<sup>41</sup>).

Importante mencionar também a existência de instâncias participativas no âmbito do novo arranjo institucional da RMBH, que, além do Conselho referenciado, também conta com a organização bianual da Conferência Metropolitana da RMBH (cuja primeira edição foi em 2007), que tem um importante papel direcionador para o arranjo em questão. Além das instâncias formalizadas pelo marco normativo referente à RMBH, coexistem a elas outras instâncias e segmentos engajados frente à questão do planejamento e da gestão metropolitanos<sup>42</sup> que, de certa forma, complementam o arranjo descrito.

### **4.3 Dinâmicas de uso, ocupação e parcelamento do solo**

Com base na análise de Carvalho e outros (2008), o Plano Municipal de Saneamento Básico (PMSB, 2014) elucida que o processo de ocupação do município de Sabará "foi fortemente influenciado pela geomorfologia local, a qual condicionou a localização de sua mancha urbana nas áreas mais planas e baixas, acompanhando o curso do Rio das Velhas – principal

---

<sup>40</sup> Além da RMBH, o estado instituiu também a Região Metropolitana do Vale do Aço, pela Lei Complementar Estadual nº 90, de 2006.

<sup>41</sup> O PDDI será tratado no capítulo posterior, junto ao Plano Diretor Municipal.

<sup>42</sup> Coordenadas pelos poderes públicos municipais, há instâncias como a Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL), a Rede 10 e a Frente de Vereadores Metropolitanos (Frevem). Da mesma forma, a sociedade civil se faz presente, por meio da Frente Metropolitana e do Colegiado Metropolitano (DRUMMOND; ANDRADE, 2013).

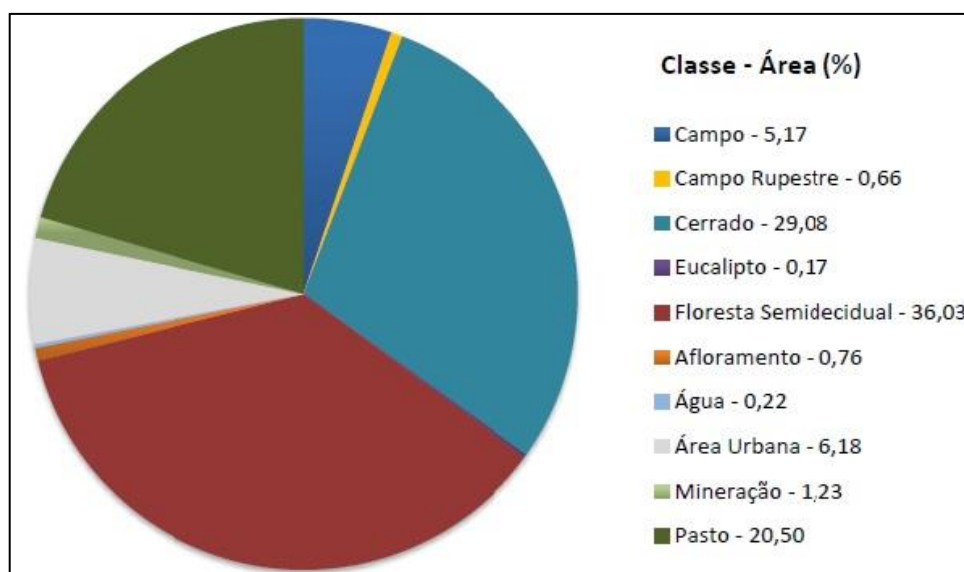
rio que banha a região –, seguido por seu afluente, o Ribeirão Sabará” (Carvalho et al, 2008 apud PMSB, 2014, p. 56). Segundo o mesmo estudo, a ocupação desse antigo município seu deu, em princípio, ao longo dos seus cursos d'água, onde ainda atualmente se encontra a maior parte de sua população. Essa dinâmica, contudo, conferiu à localidade um padrão de ocupação descontínuo, o que contribuiu sobremaneira para uma configuração diversa quanto às questões relativas à infraestrutura e às condições socioeconômicas da população local.

Contudo, a já mencionada proximidade entre Sabará e a capital mineira é apontado como o fator que mais impactou - e segue impactando - na configuração da ocupação espacial do município, ressaltando que o primeiro apresenta uma caracterização diferenciada em meio à maior parte dos demais municípios que compõem a RMBH, uma vez que este possui edificações tombadas pelo Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (IPHAN). Logo, da mesma forma como ocorre em diferentes regiões metropolitanas,

a relação econômica e social estabelecida entre Sabará e Belo Horizonte provavelmente irá definir a localização, a direção e o ângulo prioritário de expansão urbana, com tendência de propagação para o sentido oeste, ou seja, em direção ao município polo. A partir desta dinâmica, tendo como referência o centro original, o espaço intraurbano passou a se desenvolver num raio de aproximadamente 180°, podendo ser observada na síntese das estruturas espaciais consolidadas ao longo do tempo em virtude do adensamento populacional (PMSB, 2014).

A dinâmica descrita fez com que, sobretudo a partir do final da década de 1980, tenha ocorrido um redirecionamento relativo às condições de uso e ocupação do solo de Sabará; fenômeno que, como esperado, também elevou gradual e significativamente a taxa de urbanização do município, que, segundo o IBGE (2010), é de 97,48% (vide Gráfico 09).

Como se pode observar no Gráfico 04, embora a cobertura por vegetação densa e rasteira ainda seja predominante quanto ao uso do solo do município, notadamente há um crescimento significativo de sua mancha urbana na região norte (distrito de Ravena) e na área limítrofe com a capital, Belo Horizonte.

**GRÁFICO 04: Usos e cobertura do solo em Sabará - 2010**

Fonte: Instituto Mineiro de Gestão das Águas (IGAM) (elaboração do PMSB)

Atualmente, o principal acesso para o município é a Rodovia BR-262, que corta o centro da cidade. Há ainda a rede hidrográfica que perpassa o município e, com o Ribeirão Sabará e o Rio das Velhas e seus afluentes, além de seus extensos vales e várzeas alagáveis, constituem uma barreira física natural que inibem o crescimento urbano nestas áreas. No entanto, existem projetos que visam à construção e à pavimentação de ao menos mais dois eixos viários que, como ressaltam o PDDI (2011) e o PMSB (2014), têm grande potencial de impacto sobre a já intensa dinâmica de adensamento populacional da localidade em questão.

Com base no Plano Diretor de Sabará, o PMSB (2014) identificou os vértices de adensamento e de expansão das áreas urbanas do município, assim como a capacidade de infraestrutura disponível e as restrições ambientais presentes no mesmo. Embora a principal finalidade do PMSB seja a de lançar as bases para a implantação - em curto, médio e longo prazos - do Plano de Saneamento Básico no município, o prognóstico que o respalda contém informações importantes acerca do cenário tendencial de ocupação do solo e de expansão urbana locais, além de propor um cenário alternativo, que requer a condução racionalizada da gestão pública sobre este campo. Para isso, o referido estudo frisa a necessidade de que o Plano Diretor municipal seja revisado em consonância com o mesmo, a partir da incorporação das diretrizes e das metas gerais da política de saneamento.

#### ***4.3.1 Infraestrutura domiciliar básica, habitação social e ocupações informais***

Em relação à situação habitacional do município, o Quadro 03 traz dados relativos à infraestrutura domiciliar básica, indicando seus déficits e a melhoria dos indicadores. Por meio desses dados - fornecidos por fontes oficiais - é possível inferir os graus de cobertura domiciliar de serviços básicos como os fornecimentos de água encanada e de energia elétrica, a coleta de lixo e o atendimento pela rede geral de esgotamento sanitário no âmbito do município referenciado.

**QUADRO 03: Indicadores de infraestrutura domiciliar básica do município de Sabará referentes aos anos 1991, 2000 e 2010**

<b>Indicadores de infraestrutura domiciliar básica</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
% da população em domicílios com água encanada	85,31	92,17	97,28
% da população em domicílios com energia elétrica	96,63	99,24	99,91
% da população em domicílios com coleta de lixo (somente para população urbana)	56,15	80,14	96,05
% de domicílios atendidos pela rede geral de esgotamento sanitário	66,33	79,03	86,04

**Fonte: IBGE, PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro**

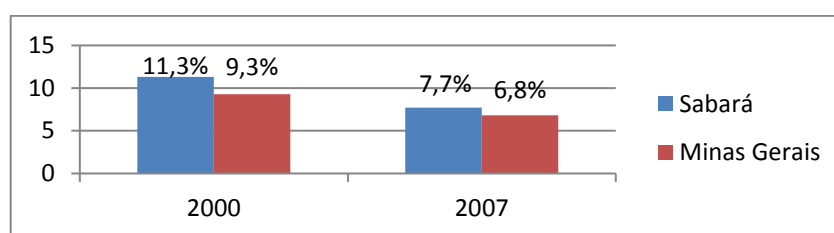
Em comparação às médias nacional e estadual, os indicadores acima mostram-se acima da média, embora os serviços de água encanada e acesso à rede geral de esgotamento sanitário estejam abaixo das porcentagens apresentadas pela capital mineira, município vizinho ao de Sabará. Em relação ao esgotamento sanitário, aliás, o PECS (2013) informa que, em que pese o significativo acesso da população local a este serviço, grande parte dos efluentes gerados pelo município não são tratados e terminam por serem lançados *in natura* nos cursos d'água. Segundo o referido estudo, foi verificado um grande número de pontos de lançamento direto de efluentes em cursos d'água presentes no município, o que é bastante significativo.

O mesmo estudo destaca também que uma grande parcela dos resíduos sólidos coletados em 08 municípios da RMBH (incluindo Belo Horizonte) são destinados ao Centro de Tratamento de Resíduos Macaúbas, localizado em Sabará. Tal espaço, que iniciou suas operações em 2004, teve seus processos de negociação e de implantação marcados por polêmicas motivadas por questões políticas, jurídicas, econômicas e ambientais que geraram - e seguem gerando - uma grande insatisfação popular<sup>43</sup>.

<sup>43</sup> Segundo a promotora de justiça entrevistada, desde 2009, ao menos 6 processos tramitam na Justiça com denúncias de irregularidades referentes ao Centro de Tratamento de Resíduos Macaúbas, localizado em Sabará. O empreendimento também é investigado pelo Ministério Público Estadual, que cobra da Secretaria de Estado de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SEMAD) o encaminhamento de relatórios que comprovem o cumprimento das condicionantes ambientais impostas à empresa de engenharia responsável pela administração do aterro (Secretaria de Meio Ambiente de Sabará).

Em relação ao déficit habitacional básico<sup>44</sup>, o Centro de Estatística e Informações (CEI) da Fundação João Pinheiro (FJP, 2009) publicou uma estimativa para o ano de 2007 em 34 municípios da RMBH. O gráfico abaixo demonstra, comparativamente, a estimativa dos índices do déficit habitacional básico do total dos Domicílios Particulares Permanentes de Sabará e do estado para os anos 2000 e 2007:

**GRÁFICO 05: Estimativa do déficit habitacional básico do total de Domicílios Particulares Permanentes de Sabará em comparação ao do estado de Minas Gerais - 2000 e 2007**



Fonte: Fundação João Pinheiro - CEI (2009) (elaboração da autora)

Como é possível visualizar no gráfico acima, embora o percentual estimado do déficit habitacional básico do município tenha caído no período representado, este permaneceu acima da média estadual.

A estimativa apresentada pela FJP (2009) condiz com o levantamento realizado pelo Plano Local de Habitação de Interesse Social de Sabará (PLHIS), que, em 2011, identificou 20.978 domicílios em áreas consideradas precárias dentro de seu perímetro. Esse número corresponde a 59% do total de domicílios urbanos locais, totalizando uma população de 68.621 habitantes que, por sua vez, representa 54,5% da população total do município; ou seja, como aponta o PMSB (2014), atualmente mais da metade de Sabará vive em áreas precárias. O mesmo estudo ressalta que os assentamentos<sup>45</sup> mais adensados estão localizados nas Regionais General Carneiro (7.002 domicílios e 25.267 habitantes), Fátima (3.888 e 12.927 habitantes) e Sede (3.088 domicílios e 10.299 habitantes). Ainda segundo o PLHIS, os assentamentos que mais apresentam problemas (sem especificar qual a natureza destes) são Nossa Senhora de Fátima, Vila Rica, Alto São José, Itacolomi, Vila Nova Conceição, Vila São José e a Regional Borges.

<sup>44</sup> Segundo a Fundação João Pinheiro (2007), o déficit habitacional básico refere-se às habitações precárias (domicílios improvisados e rústicos) e à coabitação familiar (famílias conviventes em cômodos), com exceção do ônus excessivo com aluguel, para os domicílios particulares permanentes integrantes do conjunto de 34 municípios da RMBH.

<sup>45</sup> O conceito de "assentamentos" assim está definido pelo PLHIS (2011): "assentamentos são aglomerações urbanas, em geral distintas do entorno quanto as suas características físicas e sociais, cuja ocupação é majoritariamente constituída por população de baixa renda".

Quanto ao perfil socioeconômico das famílias que habitam os assentamentos urbanos, o PLHIS afirma que, em 2010, 14.805 dos domicílios urbanos eram ocupados por famílias com renda de até 3 salários mínimos, número correspondente a 41% do total destes, que era de 35.503 na época do referido estudo. No município, vale destacar, há apenas uma associação comunitária municipal que atua no âmbito da questão da moradia, que é a Associação Pró-Moradia do bairro Borba Gato e Região de Sabará (SSPROMBG-R), embora entidades (associações e movimentos) estaduais de moradia eventualmente possam atuar no município.

A situação de ocupação no qual Sabará se encontra tem sido creditada ao fluxo de migrantes que, dada a localização do município, dirige-se a ele atraídos pela capital, como posto anteriormente. Quanto a essa questão, chama atenção o trato divergente que diferentes setores da Prefeitura Municipal de Sabará (PMS) dão às famílias e indivíduos que, independentemente do tempo que estão vivendo no município, encontram-se em situação de insegurança jurídica quanto à posse da terra que ocupam e, quase que invariavelmente, também em situação de vulnerabilidade social.

Cabe destacar, ainda, como se verá nos capítulos seguintes, que os marcos legais em relação à política urbana, desde a CF/1988 e Estatuto da Cidade assumem o princípio da função social da propriedade como premissa, o que implicaria políticas e programas de acesso à terra e a moradia social, assim como de regularização urbanística e fundiária, vedando despejos forçados.

Contudo, ao serem entrevistados, o chefe do Executivo e o secretário de governo do município colocaram-se em franca oposição às ocupações informais e ressaltaram a criação, na atual gestão, de uma força tarefa composta por militares reformados e membros da Polícia Militar para lidar com as ocupações de modo pouco ortodoxo, derrubando barracões e cercas em qualquer dia da semana e horário. O secretário de Meio Ambiente<sup>46</sup>, segundo o prefeito, foi contratado para o cargo por ser militar reformado e, em suas palavras, ter "trânsito livre" entre os órgãos de segurança municipais e estaduais, o que, segundo ele, confere respaldo e fluidez às ações do chefe daquela pasta. Procurado para falar a respeito de sua atuação nesse sentido, o secretário de Meio Ambiente assim a relatou:

Muita gente defende essas invasões falando que é gente que precisa de moradia, mas eu vou te falar, categoricamente 85% dessas pessoas não

---

<sup>46</sup> Conforme a Legislação Municipal, cabe à Secretaria de Meio Ambiente o planejamento, a gestão e a fiscalização do uso e da ocupação do solo no âmbito do município de Sabará.

precisam; são pessoas má intencionadas que invadem com o objetivo de comercializar a área [...] e as pessoas que realmente precisam de um lugar para morar não aceitam entrar em programa do governo. [...] As pessoas ordeiras da cidade apoiam o meu trabalho de combate das invasões. No começo do mês, quando começou a invasão no Morro São Francisco, a população denunciou e foi prontamente atendida. A maior preocupação dos moradores é o crescimento desordenado da cidade e a destruição da área ambiental que existia no local que tem a nascente do Chafariz do Kaquende. [...] Tem várias pessoas que já me ameaçaram até de morte, mas é importante combater as invasões porque isso gera muitos problemas sociais, já que a população é elevada de forma desorganizada e obriga o município a aumentar os serviços sociais oferecidos para a população, na maior parte das vezes sem ter verba. A situação ainda propicia violência e insegurança também.

Enquanto representante do Poder Judiciário, a promotora de justiça responsável pela lida para com a questão urbana em Sabará disse que, a seu ver, o Executivo não se interessa verdadeiramente em tratar essa política com seriedade.

Ele (o atual prefeito) fala muito mal dos outros (prefeitos) que passaram pela prefeitura, que doaram muitos terrenos, que se aproveitaram das pessoas e tal, mas eu cheguei aqui em 1992, durante o primeiro mandato dele e ele mesmo cansou de fazer isso; para mim, ele não se interessa de verdade tanto pela regularização (fundiária) dos assentamentos já consolidados quanto por controlar as ocupações, nada não. Aliás, eu e os meus colegas daqui sempre fomos recebidos com muita má vontade por ele todas as vezes que tivemos que conversar a respeito desse assunto. [...] O povo precisa morar, mas eu não sei por onde esse problema aqui pode piorar, mas vai piorar, porque todos os dias chega gente e gente que precisa de comida, água, energia, esgoto para viver. Enquanto isso acontecia em General (Carneiro), no (bairro de) Fátima e em outros lugares, ninguém se importava; isso começou a incomodar só quando começou a acontecer aqui na Sede. [...] Os grandes proprietários de terra daqui de Sabará moram em outros estados, principalmente no Rio de Janeiro e, se a prefeitura quisesse correr atrás deles, iria, mas nem Imposto Predial ela (a prefeitura) cobra deles. Daí abandonam o terreno, que fica à mercê das ocupações e, quando é o caso, não pode nem regularizar nem colocar infraestrutura, porque a área é particular; particular de dono que nunca aparece, que "não está nem aí". [...] Ele (o prefeito) nem sabe do que se trata a promoção da função social da cidade e da propriedade.

Ela disse que a quase totalidade dos processos de natureza urbanística com os quais lida envolvem ações de reintegração de posse "daquelas que ficam 20 anos na justiça", conforme suas palavras. Contudo, a promotora afirmou que o efetivo do Ministério Público no município está aquém da demanda e, assim como no juizado da Comarca, a sobrecarga de processos está fazendo com que seja necessário estabelecer prioridades e, quanto a isto, ela diz que:

[...] os processos urbanísticos são os "últimos da fila", porque estou priorizando esses de tarja amarela aqui, que são os de criança e adolescente. Mas isso tem muito a ver com a falta de regulação urbanística que eu te falei e com o crescimento das ocupações desordenadas. O perfil da população aqui está mudando e muito rápido. A maior parte dos processos que chegam para mim envolvendo violência praticada contra criança e adolescente e ato infracional cometido vem de famílias onde a mãe deixa os filhos em casa para ir trabalhar olhando filhos dos outros no Belvedere. Os dela mesmo ficam em casa e muitas vezes sofrem abuso ou são aliciados por traficantes. Há alguns dias mesmo eu terminei de cuidar do caso de uma menina de 10 anos que veio do interior há pouco tempo e já chegou aqui grávida, abusada pelo padrasto, de quem eu pedi a condenação. A mãe dela escondeu a gestação até o sétimo mês e agora a menina vai para a escola molhando a blusa de uniforme com leite do peito. Muitas dessas casas são tão adensadas, encontrando com a do vizinho, que a roupa dentro delas nem seca e muitas pessoas têm problema respiratório por causa disto.

O secretário de Planejamento tratou da mesma questão mais ponderadamente do que seu superior. Ao falar a respeito da nova Lei de Uso e Ocupação do Solo e do planejamento urbano do município, ele mencionou a questão das ocupações irregulares e, embora tenha pontuado que este fenômeno traz desafios relevantes à cidade, afirmou que o poder público local deve dar andamento aos processos de regularização fundiária das ocupações consolidadas e proceder ao reassentamento daquelas famílias que atualmente ocupam áreas de preservação permanente.

Munido de uma ferramenta virtual de visualização espacial, o secretário apontou para as áreas adensadas recentemente que receberão equipamentos públicos como escolas e Unidades Básicas de Saúde. Segundo ele, é importante monitorar a expansão das áreas urbanas para que as pessoas, principalmente as crianças, não passem a ficar muito distantes dos equipamentos públicos necessários à manutenção do seu bem-estar e de promoção do desenvolvimento humano. Contudo, ele pondera que:

A gente tenta atender bem as pessoas, mesmo porque, quando eu saí daqui há 20 anos, na gestão anterior do prefeito, Sabará estava *super* bem no *ranking* mineiro de qualidade de vida e a gente saiu daqui com a sensação de dever cumprido, sabe?! Mas encontramos uma situação bem diferente na volta. Então, a gente faz estudos, tenta levar os equipamentos, tenta não deixar nada faltar, mas às vezes é complicado, porque, com os recursos que nós temos, porque é um município pobre e a burocracia toda, a prefeitura vai no "casco da tartaruga" e o pessoal de "Ferrari". A gente acaba perdendo o controle. [...] A lei nova de Uso e Ocupação deve ajudar bastante a gente agora, porque tem áreas que passaram a ser urbanas, onde antes a gente não tinha como tratar em conformidade com a demanda, inclusive aplicando os instrumentos urbanísticos necessários, como você perguntou.

A significativa proporção das ocupações irregulares em Sabará e seus desdobramentos de cunho social (dado o perfil médio das famílias que migraram para o município nos últimos anos) fizeram com que, desde o primeiro ano da atual gestão (2013), o Executivo municipal incumbisse a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS) de lidar com a questão do déficit habitacional local, em flagrante contradição em relação ao trato dado a esta mesma questão por outros setores do poder público municipal. O objetivo primeiro do referido órgão é elevar o patamar mínimo de atendimento das necessidades sociais básicas da população - sobretudo da de baixa renda - por meio de ações em conjunto com as demais secretarias, ocasionando a melhoria da condição de vida daquela. Por isso, a secretária afirmou que:

Nós fazemos o possível e o impossível para levar os serviços de assistência principalmente para as famílias que habitam as áreas precárias aqui, porque são as que mais precisam. No início foi muito difícil porque, quando elas eram abordadas pelos nossos técnicos, quase ninguém queria falar nada com medo de eles serem desapropriados por terem invadido<sup>47</sup>. Aquelas pessoas que chegaram há mais tempo e já não tem tanto medo foram ajudando o pessoal a conversar com quem chegou há seis meses, um mês, uma semana... Então hoje nós atendemos um número muito maior de pessoas e graças também ao trabalho de divulgação dos serviços socioassistenciais que estamos fazendo, com uma cartilha que mostra o que tem disponível e como que eles podem acessar. E, olha, quem está acostumado com aquela vida que nós temos aqui não faz a menor ideia dos casos que chegam para a gente aqui na secretaria e no Plantão Social.

Assim como a referida secretária, um dos gerentes da SMDS, responsável também pela coordenação do Conselho Municipal de Habitação, ressaltou o empenho da equipe deste setor para atender as famílias em situação de vulnerabilidade no município e relatou que tem sido complexa a lida para com a questão das ocupações informais, pois, segundo ele, há duas faces desse tratamento:

A gente anda tentando, inclusive aproveitando essa nova lei (de Uso e Ocupação do Solo), que a gente até participou um pouco da elaboração dela, entrar com um plano piloto de regularização fundiária de ao menos uma área aqui na Sede, que é o Mangueiras. A nossa intenção é aproveitar que, mesmo que lá já tenha consolidado, o número de famílias ainda não é tão grande e a empresa dona do terreno já sinalizou a possibilidade de fazer a doação de pelo menos uma parte dele pra prefeitura. Se der certo, a nossa intenção é provar (para o alto escalão do Executivo municipal) que isso é possível, que é viável e continuar fazendo pela cidade. Em algumas áreas rurais, principalmente lá em Ravena, a gente conseguiu, com aporte financeiro da CAIXA, construir moradias em regime de autogestão e tem dado muito

---

<sup>47</sup> Cabe observar que os termos "desapropriado" e "invadido" foram empregados com equívoco pela secretária em sua fala.

certo; eu mesmo às vezes passo o final de semana todo lá acompanhando o pessoal, mas não existe um programa nem parecido para as áreas urbanas. Nesse ponto, a nova lei vai complicar um pouco as coisas, porque parte do que era área rural lá passou a ser considerada urbana e foi assim porque mudou mesmo, ainda mais às margens da (BR) 381, mas por outro vai ter suas vantagens.

Por outro lado, ele diz que:

Todo final de semana chegam várias famílias aqui para Sabará e, infelizmente, a gente faz de tudo pra ajudar, pra acolher e dar suporte, mas sem um limite a gente não dá conta, não tem cidade que dá conta. Os nossos equipamentos (públicos) estão inchados. [...] Conversando com o pessoal, principalmente com quem veio há um tempo, a gente entende o "esquema": tem uma parte das pessoas que trazem essas famílias para cá, que é um grupo um pouco maior, que ficam "fazendo plantão" na rodoviária e convencem as pessoas a virem para cá e comprar terrenos por R\$ 350,00, R\$ 500,00; pelo visto, eles têm "olho treinado" para saber em quem chegar. É pouco dinheiro de cada um para comprar um terreno, mas vendendo o que não é deles e nessa quantidade, eles já "saem no lucro". Tem um grupo menor também - e esse tem sido mais difícil ter mais informações sobre eles - que traz a maior parte das pessoas de madrugada e sempre nos finais de semana; parece que eles também pagam um ou mais ônibus e até lanche para elas virem. Desse aí (referindo-se ao segundo grupo), uma conversa ali, outra aqui e o passado recente da prefeitura até fazem a gente aqui levantar uma suspeita. [...] Você até me desculpa, mas o que eles fazem aqui, para mim, é despejar essas pessoas, "pegar o deles" e sumir. [...] No mês passado eu fui para Ribeirão Preto, no interior de São Paulo para conhecer um sistema de monitoramento de vazios urbanos que, se a gente conseguir licitar, deve sair muito caro para prefeitura, um valor que não poderia ser gasto normalmente com isso, mas, como o prefeito falou, nessa altura, qualquer gasto para evitar que esse problema pior e ainda vai ser menor do que se continuar assim.

Como se pode notar, o entendimento dos atores envolvidos na política urbana e habitacional não é homogêneo, com visões distintas sobre o problema das ocupações informais e alternativas de seu enfrentamento, destacando-se ainda que nem todas afinam-se com as premissas de reforma urbana e dos marcos legais que enquadram a política urbana, como será abordado adiante.

No que diz respeito à Habitação de Interesse Social, a SMDS realizou o cadastramento das famílias de baixa renda do município entre os meses de março e maio de 2013 (e segue realizando-o conforme a demanda) com o intuito de identificar o índice referente ao déficit habitacional do mesmo. O objetivo final desse levantamento é subsidiar a implantação do PMCMV, cuja adesão o município formalizou apenas em março de 2013, quatro anos após a criação do mesmo pelo governo federal. Sobre esse processo, o chefe do Executivo municipal, assim como os gestores e gerentes da SMDS, salientam que a gestão anterior não aderiu ao

programa anteriormente devido às incompatibilidades de natureza político-partidária em relação ao governo federal, responsável pelo PMCMV. Na avaliação desses atores, a adesão ao programa poderia ter minimizado o impacto do grande déficit habitacional do município, caso houvesse sido implantado anteriormente.

Todavia, os servidores responsáveis pelas avaliações e contratações de projetos na Secretaria Municipal de Obras (SEMOB) ressaltam que estão encontrando grandes dificuldades para viabilizarem os empreendimentos ligados ao PMCPV no município, devido a fatores como a topografia altamente acidentada do município, a falta de terrenos para construção de prédios e a resistência das empreiteiras em construir um menor número de unidades em alguns territórios, dentre outros.

Apesar desses problemas, em janeiro de 2016 foi apresentado ao Conselho Municipal de Habitação (CMH) a planta do primeiro empreendimento do PMCMV que será construído no município. O condomínio atenderá famílias com renda de até 1,5 salário, será construído bem próximo ao centro da cidade e, a pedido da administração local, terá uma estação própria de tratamento de água e esgoto<sup>48</sup>, além de áreas destinadas à convivência, ao lazer e à prática esportiva. Conforme o mesmo gerente da SMDS mencionado anteriormente:

A prefeitura sofreu muita pressão para ampliar o público-alvo do Minha Casa Minha Vida aqui, inclusive para interessados de fora do município, mas a ideia sempre foi, desde o início, usar o programa para atender famílias mais carentes, em situação de risco social e geológico<sup>49</sup>. Durante o cadastro, eu e a [assistente social da SMDS] fomos descobrindo que, se "dessem uma apertada", somando outras rendas e até benefícios, muitas famílias que cadastramos conseguiriam entrar no programa, então a gente tem esperança [de que aquelas famílias possam ser contempladas pelo PMCMV].

Embora Sabará tenha bons indicadores quanto ao fornecimento de serviços básicos como abastecimento de água, energia elétrica e a coleta de lixo, o município ainda carece bastante de uma estrutura adequada de saneamento básico. Como pontuou a arquiteta responsável pelo PMSB (2014):

---

<sup>48</sup> O atual prefeito de Sabará é médico sanitário e, como tal, tem feito essa mesma exigência em empreendimentos diversos desde que iniciou a sua gestão.

<sup>49</sup> Entre os anos de 2015 e 2016, a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil de Sabará (com apoio da Guarda Municipal e da Polícia Militar) atendeu a um número de ocorrências atípico no período chuvoso, fato que levou a PMS a decretar estado de emergência no mês de janeiro. Um representante daquele órgão afirmou que aproximadamente 75% dos domicílios em Sabará estão em áreas de risco e que a maior parte das ocorrências foram registradas em "áreas irregulares, onde as casas não passam pela vistoria da Defesa Civil e onde tem algumas 'estradas clandestinas'".

Os dados oficiais são referentes à zona urbana. Na zona rural da cidade, onde a COPASA não pode atuar, a prefeitura abastece as casas e sítios com água de poço, não potável que é coletada e levada pelos caminhões pipa. É inacreditável ver como que até hoje não são poucos os casos em Ravena e adjacências, por exemplo, de pessoas seriamente doentes por contaminação de veiculação hídrica; são doenças do século XIX... E ficam todas escondidas, quase ninguém sabe do que acontece por lá nesse sentido. [...] Durante o nosso diagnóstico, nós visitamos cinco ETEs (Estações de Tratamento de Esgoto) que não sei por que estão em Sabará, porque elas atendem outros municípios da região metropolitana, mas o esgoto de lá mesmo passa longe; elas são inoperantes para o município.

Em relação à habitação, em específico, o poder público demonstra despreparo e inexperiência para lidar com essa questão, especialmente quando se trata da ocupação informal e/ou irregular, fenômeno observado no município com intensidade nas duas últimas décadas e destacado espontaneamente por todos os entrevistados. Além de não dispor de um aparato institucional condizente com tal questão - como será visto adiante - as ações do alto escalão do Executivo frente a essa questão vão frontalmente de encontro aos preceitos apregoados pelo marco normativo federal. Outros gestores do mesmo Poder, todavia, têm estabelecido um relativo equilíbrio em relação àquela postura de feições retrógradadas, pois, ainda que mencionem a necessidade de controle do fluxo migratório destinado ao município (reservadas as competências que lhes cabem), têm visado ao tratamento adequado da população envolvida diretamente com esta questão e à implementação de processos de regularização fundiária das ocupações consolidadas.

#### **4.4 Perfil demográfico e socioeconômico do município**

Disponibilizados por fontes oficiais, os dados e as informações que compõem os indicadores demográficos e socioeconômicos são relevantes para traçar-se o perfil do município, além de fundamentarem o desenho de políticas públicas de quaisquer áreas. A mobilização de tais dados aqui tem em vista complementar o perfil de Sabará de forma mais abrangente.

##### ***4.4.1 IDHM (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal)***

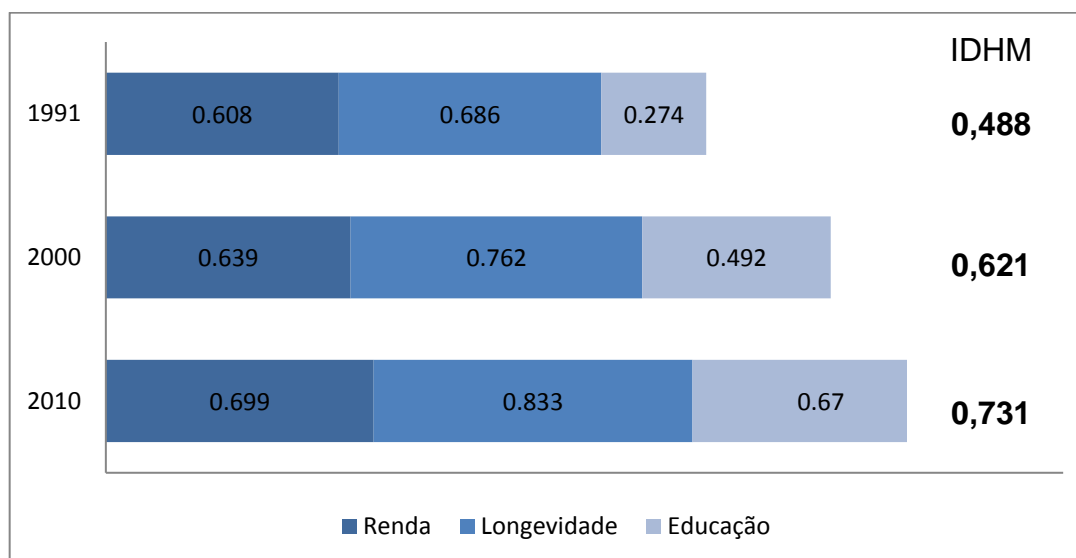
De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil<sup>50</sup>, o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de Sabará, referente aos anos de 1991, 2000 e

---

<sup>50</sup> Estudo desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2013) com a participação da Fundação João Pinheiro e do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

2010, apresentou variações positivas em relação a todos os indicadores que o compõem, quais sejam: renda, longevidade e educação.

**GRÁFICO 06: IDHM comparado do município de Sabará - 1991, 2000, 2010**



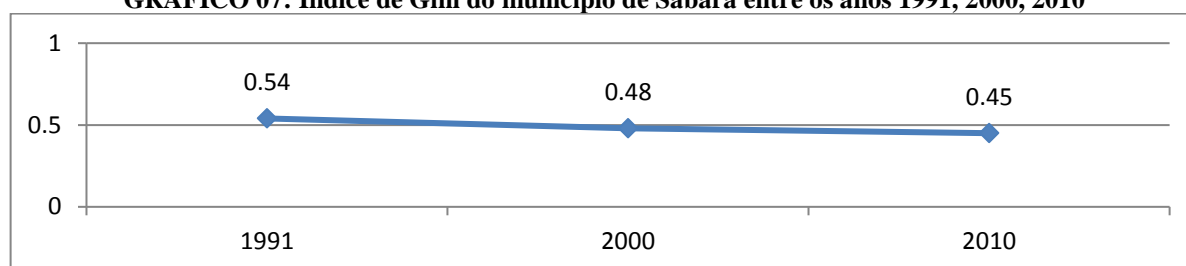
Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)

Com um IDHM de 0,731, o município situa-se na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (0,700 - 0,799)<sup>51</sup>, o que se deve a um incremento de 49,8% em seu IDHM nas duas décadas anteriores, média de crescimento superior à nacional (47,46%) e inferior à estadual (52,93%). No período mencionado, o subíndice Educação foi o que mais cresceu em termos absolutos (0,396), seguido pelos subíndices Longevidade e Renda, ainda que o destaque fique para o segundo, que, isoladamente, atinge a faixa de Desenvolvimento Humano Muito Alto, com 0,833. Com tais índices em matéria de desenvolvimento humano, em 2010, Sabará ocupava a 993ª posição no *ranking* nacional, dentre os 5565 municípios brasileiros e a 78ª entre os 853 municípios mineiros.

Quanto ao Índice de Gini<sup>52</sup>, o gráfico abaixo - que compreende o mesmo período dos indicadores anteriores - demonstra que a desigualdade vem diminuindo no município:

<sup>51</sup> Conforme o Atlas Brasil 2013, desenvolvido pelo PNUD, o Índice de Desenvolvimento Humano é dividido em cinco faixas, quais sejam: Muito Baixo (entre 0 e 0,4999); Baixo (entre 0,500 e 0,599); Médio (entre 0,600 e 0,699); Alto (0,700 e 0,799); e Muito Alto (acima de 0,800).

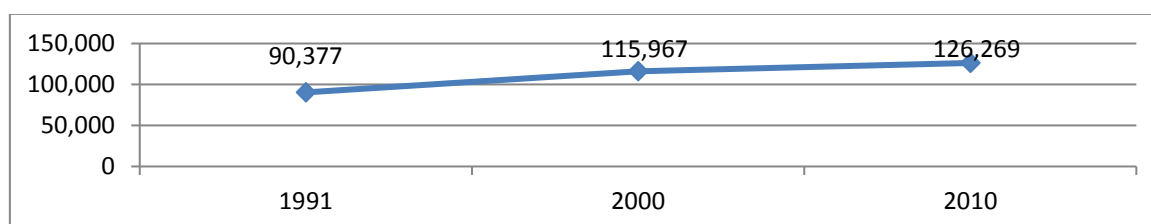
<sup>52</sup> O Índice de Gini tem por finalidade medir o grau de concentração de renda em um determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos da população mais pobre, variando de zero a um (IPEA, 2004). O valor zero representa uma condição fictícia de igualdade em uma sociedade, ao passo que o valor um representa o oposto, ou seja, uma situação de completa desigualdade, onde apenas um indivíduo concentraria toda a renda.

**GRÁFICO 07: Índice de Gini do município de Sabará entre os anos 1991, 2000, 2010**

Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)

#### 4.4.2 Demografia

De acordo com os dados do Censo 2010 do IBGE, Sabará é considerado um município de médio porte<sup>53</sup>, pois possui uma **população total** de 126.269 pessoas. A seguir, apresenta-se a evolução da população total entre os anos 1991, 2000 e 2010, seguida pela sua **taxa de crescimento anual** abrangendo o mesmo período:

**GRÁFICO 08: População total do município de Sabará - 1991, 2000 e 2010**

Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)

Ao analisar-se isoladamente a concentração populacional do município, a **densidade demográfica** de Sabará (417,8 habitantes por km<sup>2</sup>)<sup>54</sup> é elevada se comparada às médias nacional (22,4 hab/km<sup>2</sup>) e estadual (32,4 hab/km<sup>2</sup>). Todavia, tal média do município em questão mostra-se similar à densidade populacional média dos municípios da RMBH (392 hab/km<sup>2</sup>) e chega a ser bastante inferior à da capital, que é de expressivos 7.167 hab/km<sup>2</sup>.

Como descreve o PECS (2013), assim como nos demais municípios que compõem a RMBH, houve um crescimento demográfico notável deste município entre os anos de 1991 e 2010 (39,71%), o que se deve principalmente à migração, cujo maior polo de atração local é a capital mineira, como abordado anteriormente. Nesse conjunto de municípios, segundo o

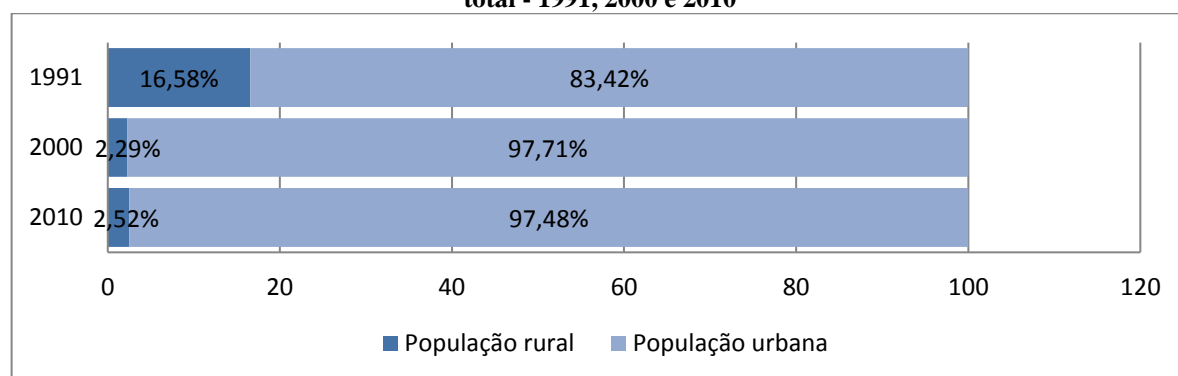
<sup>53</sup> Conforme parâmetros estabelecidos pelo IBGE (2010), um município de médio porte é aquele cuja população varia de 50.000 a 249.999 habitantes.

<sup>54</sup> O município de Sabará, também segundo o IBGE (2010), possui área de 302,173 km<sup>2</sup>, sendo que 13,30 km<sup>2</sup> correspondem à área urbana.

IBGE (2010), Sabará é o que apresenta uma população migrante com peso mais representativo, pois mais da metade de sua população atual (53%) provém predominantemente de outros municípios mineiros ou estados da federação. Essa dinâmica, conforme o estudo mencionado, é causada pelo fato de a maioria dos municípios metropolitanos caracterizar-se como "cidades dormitório" dos funcionários do setor terciário de Belo Horizonte, dada a polarização exercida pela capital. Em meio a essa conjuntura, tais municípios recebem grandes contingentes de migrantes que, atraídos pela metrópole referenciada, encontram em suas cidades adjacentes opções de moradia e transporte mais condizentes com sua condição socioeconômica, geralmente caracterizada pela baixa renda.

Esse fenômeno contribuiu, dentre outros fatores, para com o encolhimento proporcional expressivo da população rural em relação à urbana nas últimas décadas. Como demonstra o gráfico abaixo, entre os anos de 1991 e 2010, o número de habitantes das áreas rurais do município diminuiu aproximadamente 85%.

**GRÁFICO 09: Proporção das populações rural e urbana do município de Sabará em relação à população total - 1991, 2000 e 2010**

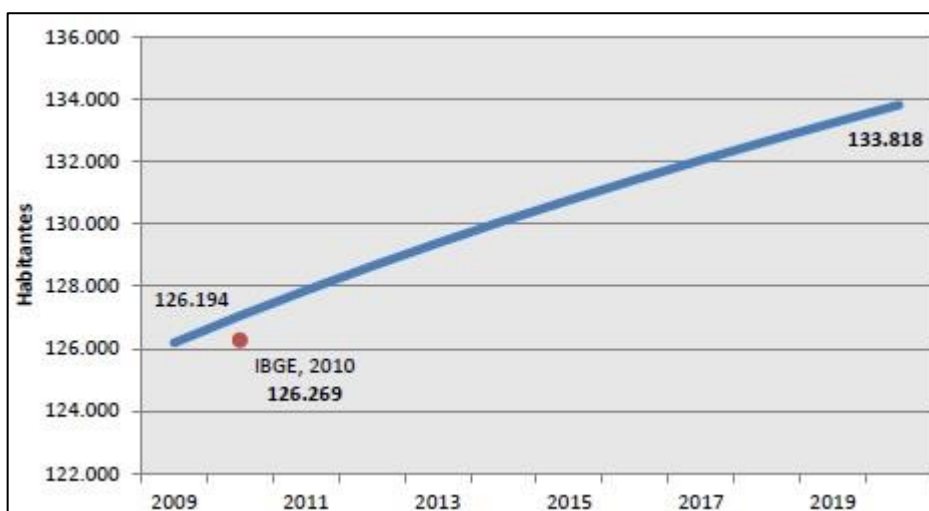


**Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)**

Enquanto a população rural do município caiu significativamente entre 1991 e 2010, como demonstrado, a população urbana cresceu 50,75% de 1991 a 2000, passando de 74.757 para 112.694 habitantes. Sobre isso, o PMSB (2014) alerta para a dificuldade que os municípios têm de expandirem as infraestruturas urbanas em compatibilidade com o crescimento da população urbana, sobretudo quando isto ocorre de forma abrupta, como no caso deste município e no período relatado. Conforme o estudo indicado, tal descompasso pode acarretar problemas como o excesso de área impermeabilizada e o aumento de problemas urbanísticos crônicos (enchentes, áreas de deslizamentos, etc.), além do aumento de doenças de veiculação hídrica, dentre outros problemas.

A projeção para o município, contudo, é de diminuição do crescimento populacional. Segundo o IBGE, a previsão é de que Sabará tenha, em 2030, cerca de 144.000 habitantes, em uma perspectiva de crescimento cada vez menor, como demonstra o Gráfico 10:

**GRÁFICO 10: Projeção do crescimento demográfico de Sabará**



Fonte: Fundação João Pinheiro (2008); IBGE (2010) [elaboração do PMSB (2014)]

#### ***4.4.5 Produto Interno Bruto Municipal (PIBM) e renda per capita municipais***

Segundo o Censo 2010 do IBGE, o **PIBM de Sabará** é de R\$ 1.477.868.000,00, o que equivale a um **PIB per capita** de R\$ 11.708,76 e contribui com, aproximadamente, 1,4% do PIB da RMBH.

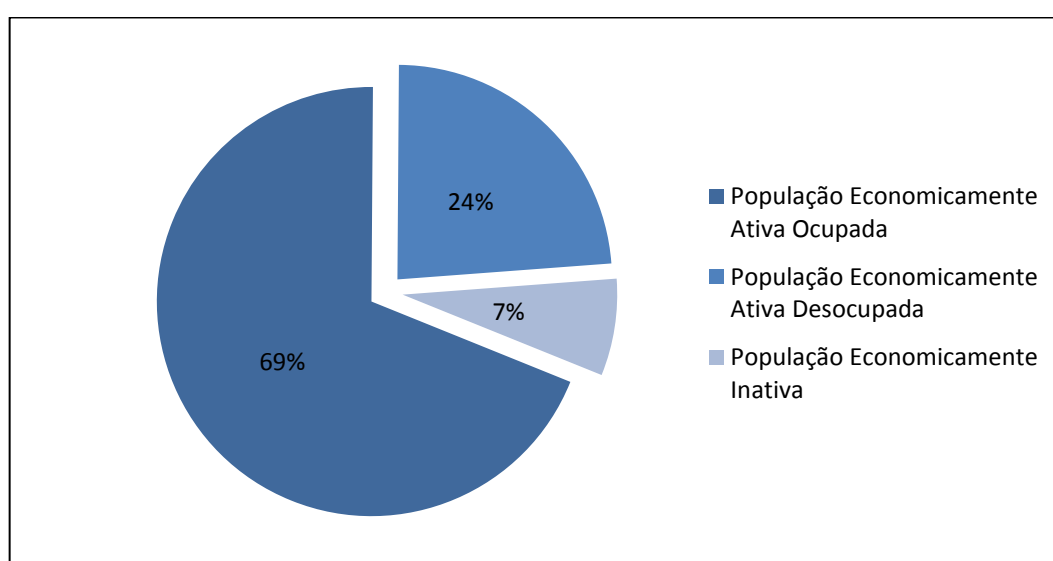
Os setores que mais contribuem para a geração de riqueza no município são o de serviços e o industrial, que, respectivamente, representam 52% e 48% do PIBM local. Em meio a esses setores há que se destacar a já mencionada extração mineral (principalmente minério de ferro e ouro) e o turismo, já que se trata de uma cidade fundada no fim do século XVII que, notadamente, guarda importantes monumentos e objetos da memória histórica e cultural do período barroco. O setor agropecuário, por outro lado, não contribuiu com o PIBM de maneira expressiva, embora tenha crescido notavelmente entre os anos 2000 e 2010.

#### ***4.4.6 Trabalho e renda***

Dados do Censo IBGE 2010 denotam que o nível de formalidade da economia sabarense é significativo, pois, segundo esta fonte, 59% dos trabalhadores locais estão empregados com carteira assinada. Esse índice encontra-se acima daqueles apresentados por Belo Horizonte (57%), Minas Gerais (46,4%) e Brasil (45,3%) no mesmo período.

Quanto à situação ocupacional da População Economicamente Ativa (PEA) do município, os dados oficiais demonstram que esta está majoritariamente ocupada (69%), enquanto quase 1/4 está desocupada (24%), ao passo que há um pequeno número de inativos (7%).

**GRÁFICO 11: Ocupação da população de 18 anos ou mais no município de Sabará - 2010**



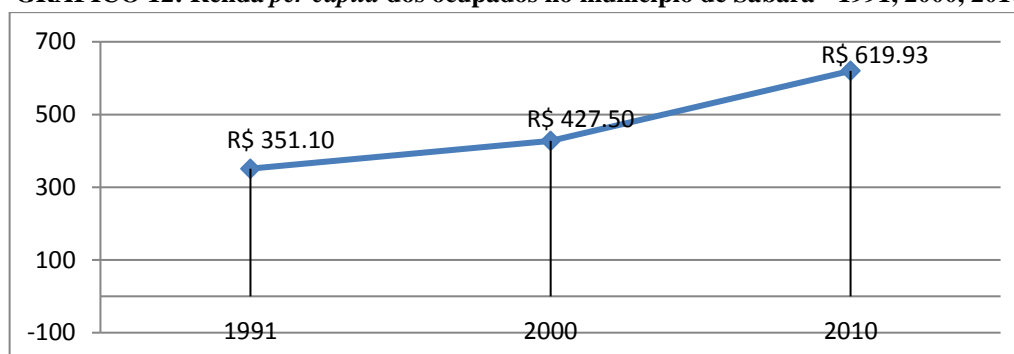
Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)

Em seguida, tem-se o Quadro 04, que informa os valores correspondentes aos indicadores de nível educacional e de rendimento médio dos ocupados entre os anos de 2000 e 2010 e o Gráfico 12, que demonstra a evolução da renda média desta parcela da população no mesmo período.

**QUADRO 04: Nível educacional e rendimento médio dos ocupados com 18 anos ou mais no município de Sabará - 2000 e 2010**

Indicadores	Ano	
	2000	2010
<b>Nível educacional dos ocupados</b>		
% dos ocupados com fundamental completo	46,98	63,94
% dos ocupados com médio completo	28,12	45,68
<b>Rendimento médio</b>		
% dos ocupados com rendimento de até 1 s.m.	42,92	9,60
% dos ocupados com rendimento de até 2 s.m.	77,99	74,64
Percentual dos ocupados com rendimento de até 5 salários mínimos	95,33	94,91

Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro

**GRÁFICO 12: Renda *per capita* dos ocupados no município de Sabará - 1991, 2000, 2010**

Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro (elaboração da autora)

Ao desmembrar a renda média da população local por domicílios, o IBGE (IBGE, 2010) revela que a maior parte destes (mais de 40%) apresenta uma renda entre 2 e 5 salários mínimos que, na data de realização do presente estudo, correspondia a R\$678,00.

Em se tratando da relação entre as principais atividades econômicas do município e a geração de postos de trabalho (atrelados à evolução do PIBM), constata-se que a geração e a oferta de empregos em Sabará encontram-se mais concentradas no setor de serviços, que mantém 74% dos munícipes empregados, seguido pelos setores industrial e agropecuário, que empregam, respectivamente, 24% e 2% dos habitantes locais.

#### 4.4.7 Vulnerabilidade social

Os indicadores abaixo, fornecidos pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) (2013) expõem a situação da população sabarense quanto à exposição à vulnerabilidade social:

**QUADRO 05: Indicadores de habitação do município de Sabará - 1991, 2000 e 2010**

<b>Crianças e Jovens</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Mortalidade infantil	34,76	26,63	15,40
% de crianças de 0 a 5 anos fora da escola	-	77,52	56,00
% de crianças de 6 a 14 fora da escola	16,69	3,93	2,66
% de pessoas de 15 a 24 anos que não estudam, não trabalham e são vulneráveis, na população dessa faixa	-	15,08	7,54
% de mulheres de 10 a 17 anos que tiveram filhos	1,40	3,75	2,17
Taxa de atividade - 10 a 14 anos	-	4,13	3,83

<b>Família</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
% de mães chefes de família sem fundamental e com filho menor, no total de mães chefes de família	15,61	19,30	18,42
% de vulneráveis e dependentes de idosos	1,72	1,75	1,29
% de crianças com até 14 anos de idade que têm renda domiciliar per capita igual ou inferior a R\$ 70,00 mensais	18,44	11,01	2,78
<b>Trabalho e Renda</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
% de vulneráveis à pobreza	60,69	45,06	25,27
% de pessoas de 18 anos ou mais sem fundamental completo e em ocupação informal	-	41,64	28,90
% de extremamente pobres	11,76	6,14	1,51
% de pobres	32,66	21,28	7,08
<b>Condição de Moradia</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
% da população em domicílios com banheiro e água encanada	81,47	90,92	96,71
% da população em domicílios com água encanada	85,31	92,17	97,28
% da população em domicílios com energia elétrica	96,63	99,24	99,91
% da população em domicílios com coleta de lixo (somente para população urbana)	56,15	80,14	96,05

Fonte: PNUD, IPEA, Fundação João Pinheiro

A partir da mesma fonte é possível estimar que as faixas etárias que, predominantemente, estão em situação de extrema pobreza compreendem a dos 5-14 anos e a dos 20-39 anos. Da mesma forma, o Quadro 06 demonstra o número de famílias que estão cadastradas no Cadastro Único do Município (CadÚnico), observando que uma parcela significativa destas famílias possui renda *per capita* inferior a 1/2 salário mínimo.

**QUADRO 06: Total de famílias cadastradas no CadÚnico por faixa de renda em Sabará - Maio/13**

<b>Renda</b>	<b>Quantidade</b>
Renda <i>per capita</i> mensal de até 1/2 salário mínimo	10.313
Renda <i>per capita</i> mensal de até R\$ 140,00	7.286
Renda <i>per capita</i> mensal entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00	3.971
Renda <i>per capita</i> mensal de até R\$ 70,00	3.315

Fonte: MDS (2013)

Para custear os benefícios com as famílias inscritas no CadÚnico, de acordo com o MDS, o município de Sabará recebe mensalmente o equivalente a R\$ 5.997.683,17. Essa verba respalda também a manutenção da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que, operacionalizada em âmbito local pela Rede SUAS (Sistema Único de Assistência Social), estabelece diretrizes para o plano de acompanhamento, monitoramento e avaliação de programas, projetos e benefícios de proteção social básica ou especial para famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade social. Cabe ao município a

responsabilidade de manter atualizadas suas bases de dados nos subsistemas e aplicativos da Rede SUAS as informações pertinentes às famílias inscritas no CadÚnico, a partir dos critérios que regem a adesão ao Programa Bolsa Família (PBF).

Dentre os benefícios viabilizados pelo SUAS em Sabará, segundo o Ministério de Desenvolvimento Social (MDS), o PBF é concedido a 4.527 famílias, embora haja uma estimativa de que há 6.860 famílias cujo perfil socioeconômico é compatível com os critérios de atendimento deste programa, ao passo que o Benefício de Prestação Continuada (BPC) é pago a 709 pessoas.

Outro viés de atuação importante do SUAS em nível local diz respeito ao Programa de Atenção Integral às Famílias (PAIF). O município possui capacidade para atender 2.000 beneficiários, além das famílias que, igualmente, encontram-se em situação de vulnerabilidade e risco sociais. A rede de atendimento socioassistencial do município conta ainda com 01 Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e 04 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), sendo que estes se encontram instalados em territórios com maiores índices de vulnerabilidade social (bairros Nossa Senhora de Fátima, Borges, General Carneiro e Roça Grande). A tabela abaixo sintetiza os dados referentes às famílias e aos indivíduos atendidos por programas sociais federais em Sabará:

Paralelamente à Rede SUAS, Sabará conta com 34 associações comunitárias de Assistência Social que prestam serviços à população local e, em muitos casos, através de convênios firmados com os poderes públicos municipal, estadual e ou federal.

Os atuais gestores da SMDS ressaltaram que este setor está sendo reestruturado, tanto física quanto institucionalmente, com vistas à ampliação e à melhora da qualidade do atendimento aos indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade social. Segundo a atual secretária, que é assistente social, ao assumirem a gestão da SMDS, ela e os gerentes responsáveis pela pasta descobriram que o Fundo Municipal de Assistência Social continha uma verba de mais de R\$ 10.000.000,00 que, prestes a ser estornada para a União, era desconhecida pelos servidores do setor. A partir disso, segundo ela, foi possível instalar a SDS em um imóvel mais amplo e bem localizado, realizar as aquisições de bens e suprimentos de uso interno, assim como de dois automóveis para uso dos servidores em serviço e promover campanhas de divulgação dos serviços prestados pela secretaria, dentre outras medidas.

Em que pese o fato de o IDHM sabarense ter apresentado uma evolução substantiva entre os anos de 1991 e 2010, os dados referentes aos indicadores mencionados (demografia, PIB e renda *per capita*, trabalho e renda e vulnerabilidade social) remetem a um município relativamente frágil em termos socioeconômicos, assim como a maioria dos demais municípios que compõe a RMBH. A composição e a dinâmica demográficas expostas, o PIBM e a renda média pouco significativos e os indicadores de vulnerabilidade social denotam o perfil típico de uma "cidade-dormitório", cuja mão de obra local atua, sobretudo, no setor de serviços na capital e em cidades da mesma região.

#### **4.5 Perfil administrativo do município**

Nesse tópico, intenta-se descrever brevemente o aparato da máquina pública da Prefeitura Municipal de Sabará (PMS), responsável por implementar os instrumentos urbanísticos previstos pelo Plano Diretor do Município. Como os títulos dos subtópicos dessa seção sugerem, a seguir encontram-se descritas a estrutura institucional geral da PMS (com destaque para os setores responsáveis pela condução da Política Urbana no município) e as condições administrativas, financeiras e técnicas das quais o poder público municipal dispõe para lidar com a questão urbana.

##### ***4.5.1 Estrutura institucional do poder público local***

A Lei Municipal n. 1.367, de 16 de janeiro de 2006 dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do município de Sabará e estabelece princípios e diretrizes de gestão, além de prever a interação entre as diferentes secretarias municipais e ações cooperativas com os demais entes federativos e a sociedade civil. Objetivamente, tal lei assim descreve a organização institucional do Executivo municipal:

**Art. 5º.** O Poder Executivo Municipal tem a sua estrutura organizacional composta de Secretarias, Superintendências, Divisões, Gerências, Coordenações, órgãos colegiados e órgãos de assessoramento direto.

**Art. 6º.** A Administração Direta, subordinada diretamente ao Chefe do Poder Executivo, passa a ter a seguinte estrutura organizacional:

- I. Controladoria Geral do Município
- II. Procuradoria Geral do Município
- III. Secretaria Municipal de Governo
- IV. Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão
- V. Secretaria Municipal de Administração
- VI. Secretaria Municipal de Recursos Humanos
- VII. Secretaria Municipal de Fazenda
- VIII. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico
- IX. Secretaria Municipal de Obras
- X. Secretaria Municipal de Educação
- XI. Secretaria Municipal de Saúde
- XII. Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
- XIII. Secretaria Municipal de Esportes
- XIV. Secretaria Municipal de Cultura
- XV. Secretaria Municipal de Turismo
- XVI. Secretaria Municipal de Meio Ambiente
- XVII. Secretaria Municipal de Defesa Social
- XVIII. Administrações Regionais

**Art. 7º.** As Secretarias Municipais terão, em sua composição, gerências, as quais se subdividirão em coordenações.

[...]

§ 2º. As Secretarias articular-se-ão entre si para o atingimento de suas finalidades, bem como com órgãos e entidades federais, estaduais e municipais e com organizações sociais e a iniciativa privada (SABARÁ, 2006).

As secretarias mais diretamente envolvidas com a Política Urbana no município são a de Desenvolvimento Social, a de Meio Ambiente e a de Obras, por lidarem, respectivamente, com habitação/habitação de interesse social, gerenciamento do uso e da ocupação do solo e com infraestrutura na localidade. Segundo os gestores responsáveis pelas pastas de Desenvolvimento Social e de Obras, a atual gestão tem buscado fomentar a atuação conjunta das secretarias acima referenciadas, tendo em vista a natureza interdependente do desenvolvimento de suas ações. Para isso, ainda conforme aqueles servidores, frequentemente são promovidos encontros entre gestores e técnicos das diferentes secretarias para discutirem estratégias e ações conjuntas que as envolvem, respeitadas as competências de cada uma.

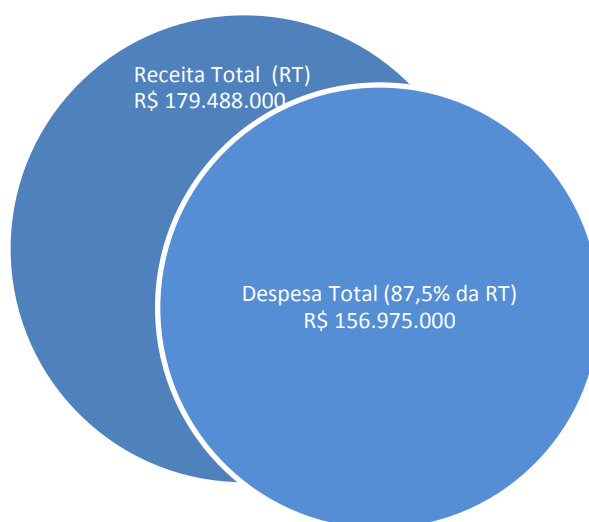
#### ***4.5.2 Condições financeiras, técnicas e administrativas***

Os dados que embasam os gráficos que seguem foram disponibilizados pela Secretaria Municipal da Fazenda de Sabará (SMF) e pelo Portal "Meu Município", *site* que publica

dados e indicadores financeiros de todos os municípios do país. Com exceção dos indicadores gerenciais, os números apresentados no presente tópico referem-se ao exercício fiscal do ano de 2015.

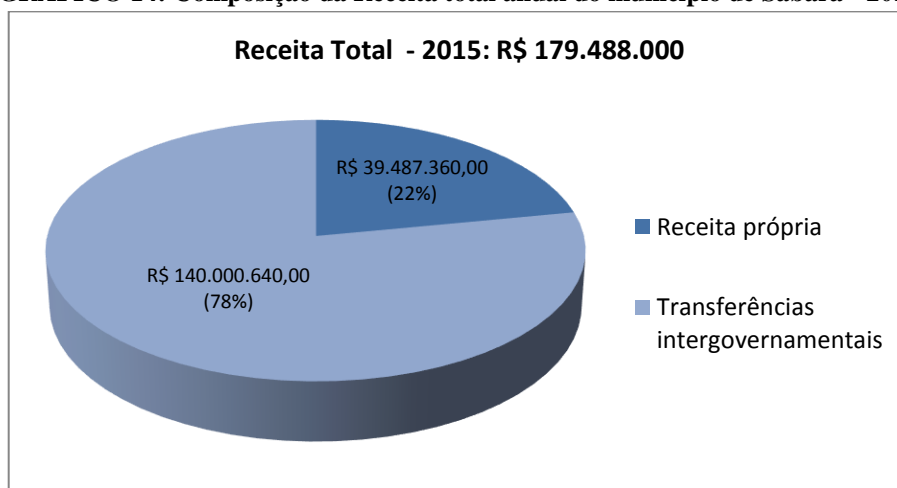
Os Gráficos 13 e 14 apresentam, respectivamente, a relação proporcional entre a receita e a despesa totais do município no exercício fiscal de 2015 e a composição da receita total quanto à origem (arrecadação própria e transferências intergovernamentais).

**GRÁFICO 13: Relação entre Receita e Despesa totais anuais do município de Sabará - 2015**



Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Sabará (elaboração da autora)

**GRÁFICO 14: Composição da Receita total anual do município de Sabará - 2015**



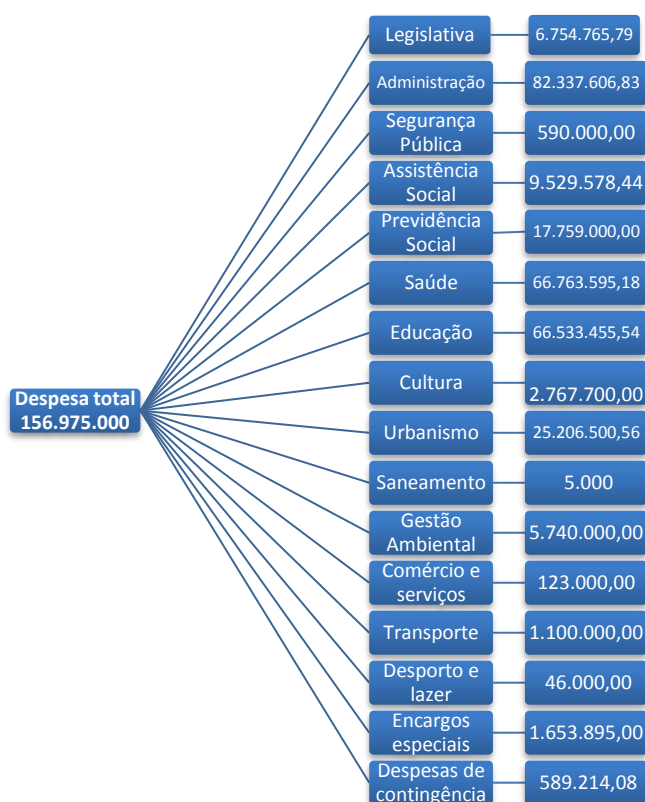
Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Sabará (elaboração da autora)

A arrecadação do município é considerada baixa pelos gestores da PMS, cujo Executivo, como colocado anteriormente, tem buscado negociar com o Poder Legislativo municipal e com empresários da RMBH a implantação de um novo parque industrial na cidade,

aproveitando-se das vantagens de caráter logístico que a localidade oferece aos empreendedores. Além disso, segundo alguns gestores, também estão sendo feitos levantamentos para averiguar se os repasses pecuniários (*royalties*) realizados pelas empresas mineradoras que atuam no município estão de acordo com o que é estipulado por lei, uma vez que se especula que esta fonte de recursos esteja defasada. Por meio de tais medidas, segundo os servidores mencionados, espera-se elevar a arrecadação do município para que seja possível ampliar a capacidade do mesmo quanto à melhoria da qualidade da prestação dos serviços públicos em seu âmbito. Atualmente, conforme os mesmos atores, a viabilização dos investimentos em praticamente todas as áreas depende fundamentalmente da efetivação de parcerias com a União, dada a baixa capacidade que o município tem para aportar montantes suficientemente significativos para fazê-lo com autonomia<sup>55</sup>.

Em relação à Despesa total, especificamente, o Gráfico 15 expõe seu valor global para o exercício fiscal de 2015 repartindo-o por cada função orçamentária e suas respectivas porcentagens relativas ao montante comprometido.

**GRÁFICO 15: Despesa total anual do município de Sabará por função orçamentária (em reais) - 2015**



**Fonte: Secretaria da Fazenda da Prefeitura Municipal de Sabará (elaboração da autora)**

<sup>55</sup> O Balancete da Receita de 2015 apresentado pela Secretaria Municipal da Fazenda aponta que, a título de "Transferências de Convênios", o município arrecadou neste período R\$ 23.900.765,89, sendo que a maior parte deste montante foi oriundo da União.

Além da relação entre a receita e a despesa globais do município, vale apontar ainda alguns indicadores gerenciais que contribuem para que se possa inferir a qualidade do gasto da máquina pública municipal, assim como suas principais demandas e carências, tal como expostos pelo Gráfico 16:

**GRÁFICO 16: Indicadores gerenciais da Prefeitura Municipal de Sabará - 2014**

<b>Receita Tributária <i>per capita</i></b>	R\$ 191,20
<b>Vinculação da Receita Corrente</b>	53,42%
<b>Capacidade de poupar</b>	11,11%
<b>Resultado Fiscal</b>	3,68%
<b>Despesa com prestação de serviço <i>per capita</i></b>	R\$ 1.116,70
<b>Investimento <i>per capita</i></b>	R\$ 108,86
<b>Endividamento bruto</b>	10,16%

**Fonte: Portal "Meu Município" (elaboração da autora)**

Para além dos dados e informações oficiais a respeito da estrutura institucional e da situação financeira do município, as entrevistas com gestores, gerentes e técnicos da PMS foram fundamentais para fazer-se, efetivamente, uma análise de cunho qualitativo sobre as condições financeiras, técnicas e administrativas das quais a PMS dispõe para lidar com a questão urbana. Da mesma forma, contribuíram os consultores que atuaram em parceria com o poder público local quando da elaboração de diagnósticos referentes à infraestrutura urbana municipal como um todo.

Os apontamentos feitos pelos atores supracitados - sobretudo quanto aos fatores limitadores do poder público local face às demandas que a dinâmica urbana experimentada por um

município metropolitano impõe - são notadamente semelhantes entre si e corroboram com aqueles que constam na literatura especializada nesta questão<sup>56</sup>. Entre os fatores mencionados, foram mais comumente citadas limitações referentes:

- à falta de estrutura das secretarias (espaço físico e suprimentos insuficientes, além da impossibilidade de contratar serviços de apoio como pesquisas e o georreferenciamento espacial, para respaldar o planejamento de políticas públicas e o monitoramento dos vazios urbanos, dentre outros recursos);
- ao número insuficiente de servidores (fator que se desdobra em outras queixas como a sobrecarga de trabalho, a alta rotatividade de pessoal e a consequente dificuldade de se estabelecer um plano de ação contínuo);
- aos baixos salários e à ausência de planos de carreira, que repelem profissionais mais bem qualificados e fomentam a já mencionada rotatividade elevada das secretarias;
- à baixa capacidade de investimento do município;
- à instabilidade institucional da PMS como um todo;
- ao predomínio de demandas políticas sobre o serviço público, em detrimento do atendimento de trato técnico ao interesse coletivo.

Como Maricato (2010) analisa de forma geral, não bastasse o histórico padrão excludente de urbanização brasileiro que reflete a dívida social do país para com as camadas mais vulneráveis da sociedade, a atual conjuntura imposta pela presente fase do capitalismo globalizado aprofunda as mazelas urbanas e as distribui entre municípios de diferentes portes. É nesse contexto que municípios considerados de pequeno e médio porte (como Sabará) passaram a estar inseridos e, enquanto territórios eminentemente urbanos, atualmente são obrigados a lidar com problemas e conflitos típicos das metrópoles, como o crescimento desordenado dos assentamentos precários, tráfego intenso, informalidade, tráfico de drogas e violência.

Conquanto a extensão desse cenário aos municípios de pequeno e médio porte torne cada vez mais urgente a necessidade do planejamento urbano, Arretche (2012) afirma que o que geralmente se constata nessas localidades é justamente a falta de estrutura jurídico-

---

<sup>56</sup> Ver Arretche (2008).

institucional e financeira para tratar de forma efetiva territórios com conflitos de toda ordem e cada vez maiores.

O perfil do município de Sabará, tal como descrito neste capítulo, identifica-se sinteticamente com a conjuntura descrita pelas autoras mencionadas, uma vez que este interage com a capital em diversos vieses ao mesmo tempo em que lida com toda a dinâmica do "transbordamento" desta, ao passo que experimenta toda espécie de limitações quando ao desenho do seu aparato institucional e às próprias condições financeiras, técnicas e administrativas.

Traçado esse perfil, com vistas a compreender e analisar o contexto do município estudado, o próximo capítulo é dedicado à identificação e à análise da aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade no âmbito da localidade em questão.

## **5 ESTATUTO DA CIDADE E IMPLEMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANA NO MUNICÍPIO DE SABARÁ**

O presente capítulo visa a expor e a analisar o marco urbanístico de Sabará, enfatizando os instrumentos urbanísticos nele contidos. Essa parte da pesquisa é iniciada a partir de uma breve explanação acerca do processo legislativo municipal no que tange a Política Urbana no mesmo âmbito, passa pela relação de leis municipais referentes a este campo (além da referência ao Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH) e, por fim, pelo conteúdo do Plano Diretor Municipal. Este último, por sua vez, tem seus princípios, diretrizes e instrumentos analisados em paralelo com aqueles dispostos no Estatuto da Cidade, responsável por originá-los localmente, a fim de inferir-se se e como se dá a implementação destes dispositivos no município em questão.

### **5.1 Processo legislativo e marco urbanístico municipais**

Inteirar-se sobre o processo legislativo sabarense referente ao marco urbanístico municipal requer ir em busca de servidores dos Poderes Legislativo e Executivo que o vivenciaram em diferentes períodos, pois são raros os registros encontrados na Câmara Municipal ou na PMS sobre isto.

Ao rebuscar o processo que, ao longo dos anos, levou à construção das leis que compõem o marco urbanístico de Sabará, um consultor legislativo<sup>57</sup> e um secretário de Governo<sup>58</sup> descrevem uma situação perene de aparente apatia do Legislativo frente às diferentes demandas municipais cujo trato lhe caberia. Com diferentes palavras, eles explicaram por que, a seu ver, a Câmara Municipal não demonstra ter um perfil proativo quanto ao seu papel em relação à produção legislativa e à fiscalização relativas às diferentes políticas. Segundo o secretário de governo,

o que chega lá eles votam, mas precisa apresentar proposta, senão fica ilegal e aí não dá. Algumas vezes, dependendo do que for a matéria do Projeto de Lei, tem que negociar com eles; chamar aqui (os vereadores) ou ir lá (na Câmara), mas até que, na maioria das vezes, costuma sair do que jeito que a gente (o Executivo) precisa.

---

<sup>57</sup> Aposentado, o entrevistado atuou na Câmara Municipal de 1981 a 2002.

<sup>58</sup> Esse entrevistado é servidor municipal há quase quarenta anos.

Diante da lista de leis que compõem o marco urbanístico do município, o consultor legislativo lembra que a iniciativa da maioria destas leis partiu do Executivo e em momentos específicos, como o período imediatamente posterior à promulgação da Constituição Federal de 1988 e à aprovação do Estatuto da Cidade. Corroborando com a fala do secretário de governo, ele relatou que

[...] sempre foi assim... Desde que eu entrei lá [...] até quando eu saí, pouco depois que o Estatuto (da Cidade) foi aprovado, desse assunto (Política Urbana) só entravam com Projetos de Lei se fosse por causa de algum incentivo externo, quando uma coisa mais importante acontecia e forçava eles a elaborar alguma lei sobre aquilo.

A observação sobre as datas de aprovação das leis urbanísticas de Sabará parece confirmar essa exposição de ambos, pois, com poucas exceções, é perceptível que a maioria delas foi aprovada em períodos nos quais houve exigências e recomendações legais.

Nesse caso (vide Quadro 07), a Lei Municipal 994/02 foi aprovada pouco depois do Estatuto da Cidade, enquanto a Lei Complementar Municipal 12/08 (Plano Diretor) e suas correlatas (a Lei Municipal 1.606/08 e a Lei Municipal 1.607) foram aprovadas quando da já mencionada campanha que o MCidades organizou para incentivar os municípios a elaborarem seus instrumentos básicos de gestão da política urbana local, dentre outros exemplos.

Um dos vereadores entrevistados<sup>59</sup> pertencia à base aliada na época da aprovação das leis supracitadas e afirmou que o processo de tramitação e de aprovação do Plano Diretor (cuja elaboração foi feita por uma consultoria externa) e de suas leis correlatas se deu sem maiores sobressaltos. Naquele período, segundo ele, o arranjo político-partidário era favorável ao Executivo, que detinha a maioria na Câmara Municipal e, por isto, não se deparou com grandes objeções para cumprir com aquele seu intento.

Compondo atualmente a base do governo, outro vereador disse que as duas últimas gestões (conduzidas por aliados do prefeito antecessor a eles, que teve dois mandatos consecutivos) eram muito insuladas, mas, mesmo assim, eram feitos investimentos no aliciamento dos membros do Legislativo e em práticas de cunho clientelista junto à população. Segundo ele, o primeiro desses prefeitos, que elegeu os dois subsequentes

[...] é uma pessoa muito carismática e, durante vários anos, quase todos os vereadores eram aliados dele, porque aceitavam isto em troca até de a filha trabalhar na Câmara servindo cafezinho. Na maioria dos bairros fora da

---

<sup>59</sup> O referido vereador está cumprindo o seu quinto mandato consecutivo.

Sede, ele paga transporte, churrascos para o pessoal de Associações de Bairro e de times de futebol e até ambulância. [...] Até hoje tem gente que vai ao gabinete do prefeito querendo que ele pague conta de luz, água, telefone e até das "Casas Bahia".

Esse tipo de relato vai ao encontro do que uma consultora em arquitetura que atuou no município quando da construção do PMSB (2014) falou a respeito da relação mantida entre a sua equipe e o chefe do Executivo naquele período<sup>60</sup>:

Ele era muito fechado para a nossa equipe e parecia ter medo de que a nossa intenção ali fosse mais do que buscar subsídios para construirmos o PMSB. [...] Quando terminou o mandato dele (do prefeito anterior), nós ainda trabalhamos lá por mais alguns meses e soube que, antes de sair, alguns funcionários salvaram documentos oficiais por conta própria, porque, como não foram reeleitos, saíram apagando as coisas, fazendo uma "queima de arquivo", né?! Depois eu até levei uma cópia do Plano de Habitação de Sabará feito por outra empresa para uma arquiteta de lá (da PMS), porque ela nem sabia que isso existia.

O panorama atual sobre o processo legislativo, tal como relatado pelos vereadores entrevistados, não se distingue significativamente daquele ilustrado pelos servidores mais antigos. Um deles pontua que, embora a Câmara Municipal tenha, dentre outras ações, criado mecanismos para estreitar suas relações com a população e comissões temáticas para estudar os Projetos de Lei (nenhuma delas ligada ao desenvolvimento urbano), o perfil médio dos atuais membros do Legislativo Municipal não corresponde àquele demandado pelos desafios do presente. A seu ver,

a maioria deles não tem interesse em estudar os Projetos (de Lei) e não veem a cidade como um todo; eles se preocupam mais em usar o tempo do expediente para atender os eleitores dos bairros onde eles moram, até pagando contas pessoais deles. A população também participa pouco, acho que porque Sabará é uma cidade-dormitório. Isso é ruim porque fragiliza a Câmara.

Contudo, o mesmo vereador pondera que, nos últimos anos, houve avanços no que diz respeito à qualidade do relacionamento entre os colegas de diferentes Legendas Partidárias que, em alguns momentos, chegam a contribuir com projetos de opositores, quando estes se mostram benéficos à coletividade. Da mesma forma, ele afirma que

tem sido muito produtivas as negociações com o Executivo, porque hoje nós conseguimos conversar com o pessoal lá, porque antes isto era impossível. A Lei de Uso e Ocupação do Solo mesmo (aprovada em novembro de 2015) ia

---

<sup>60</sup> O ex-prefeito (assim como o antigo vice-prefeito) foi condenado pela Justiça Eleitoral do município no início de 2013 pela acusação de abuso no uso do cargo e dos programas sociais municipais durante a campanha eleitoral na qual foi derrotado. Ambos ficarão, contados a partir daquele ano, inelegíveis por oito anos por determinação judicial.

e voltava de lá (do Executivo), por causa das Emendas que o pessoal aqui (os vereadores na Câmara) propunha.

Afirmção semelhante foi feita pelos secretários de Desenvolvimento Social, de Obras e de Planejamento. Segundo eles próprios, tem sido necessário estreitar o diálogo com o Legislativo Municipal a fim de alcançarem os objetivos requeridos de suas respectivas pastas. Para o secretário de Planejamento,

o Legislativo tem respondido rápido às nossas requisições e isto tem feito com que nós possamos planejar melhor as ações de desenvolvimento econômico do município, que é pobre em potencial de arrecadação e tem perdido muita receita para municípios vizinhos, como Caeté e para empresas públicas como a COPASA, por causa de contratos mal feitos pelas gestões anteriores [...]. No meio dessa desordem, dessa coisa de passar mais da metade dessa gestão "pondo a casa em ordem", nós conseguimos aprovar o novo Código Tributário no finalzinho de 2013 e a revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo agora em 2015, que tem o novo perímetro urbano e os desenhos certinhos do zoneamento. Isso é muito importante pra gente conseguir planejar as políticas públicas, principalmente depois de incluir as áreas que não estavam sujeitas à legislação urbanística, tanto pra adequar quanto pra equipar. [...] Essa lei também serviu pra adequar o perímetro urbano ao artigo 42-B do Estatuto da Cidade e a Agência Metropolitana cobrou muito isto da gente, porque Sabará está em uma área estratégica para a RMBH em termos de logística.

Dentro do escopo de sua pasta, a secretária de Desenvolvimento Social e um gerente da mesma secretaria desenharam uma conjectura bastante semelhante àquela exposta pelo secretário de Planejamento em relação ao Legislativo. Segundo eles, ao assumirem a gestão da pasta de Desenvolvimento Social, se depararam com grandes desafios de natureza legal, institucional e financeira, cujas arestas, segundos os mesmos, estão sendo aparadas gradualmente. Além disso, como visto no capítulo anterior, ambos ressaltam que há uma demanda crescente por serviços de Assistência Social no município, que tem absorvido um fluxo contínuo de pessoas de baixa renda, além de a gerência da Habitação de Interesse Social estar sob responsabilidade desta mesma secretaria.

Portanto, para lidar com os imbróglis envolvendo essas questões, os gestores mencionados têm declaradamente contado com o apoio da Câmara Municipal, órgão ao qual a secretária afirma ter "trânsito livre" para solicitar, esporadicamente, que algumas leis sejam votadas mais rapidamente.

Uma das leis elaboradas pela Pasta do Desenvolvimento Social e aprovada recentemente (em novembro de 2015) trata das concessões dos Benefícios Eventuais na área da Assistência Social (Lei Municipal 2.119/15). Embora tais benefícios sejam específicos dessa política, a

secretária diz ter solicitado ao Legislativo a inclusão do "Auxílio Kit Reforma" (Inciso VII do art. 9º) no conteúdo da mesma, com o intuito de coibir as doações irregulares de materiais de construção para a população de baixa renda por parte de alguns agentes políticos, ao regulamentar este benefício.

Quanto à Habitação de Interesse Social, o gerente da mesma secretaria colocou que

Está sendo um desafio tentar reformular as leis que regulamentam a criação do Conselho Municipal de Habitação e do Fundos de Habitação, porque, por enquanto, não temos como contratar pessoal especializado pra ajudar com a revisão delas, que ficaram precárias e sobrepostas. Enquanto isso não acontece, a gente fica "amarrado" e não tem como propor os projetos delas (das leis referenciadas) para o pessoal na Câmara.

O bom relacionamento e o diálogo interinstitucional entre o Legislativo Municipal e diferentes setores do Executivo estão sendo notadamente benéficos para com a reestruturação institucional, normativa e até mesmo financeira da máquina pública municipal, tal como apregoada pela atual gestão.

No entanto, o vereador entrevistado que compõe a própria base aliada do governo fez ponderações relativas ao que classificou como o "excesso de celeridade" por parte do Legislativo em atender àquelas (e outras) demandas do Executivo. Segundo ele, que disse ter contratado com os próprios recursos a revisão do então Projeto de Lei 02/2015 (que se tornou a nova Lei de Uso e Ocupação do Solo), marcos normativos estruturantes (como a referida lei) não podem ser votados "a toque de caixa"<sup>61</sup>, sob pressão do Executivo. Em parte, segundo esse membro do Legislativo, essa urgência manifestada por aquele Poder tem sido fomentada pela Agência Metropolitana e por representantes de grandes construtoras, cujas investidas, a seu ver, precisam ser vistas e revistas com cautela, dados os impactos que podem trazer para o município.

---

<sup>61</sup> Essa expressão foi utilizada pelo próprio entrevistado.

## 5.2 Planejamento e legislação urbano-ambiental

A seguir, o Quadro 07 apresenta a relação de Leis Municipais que, direta ou indiretamente, compõem o marco urbanístico do município, fruto do processo legislativo tratado anteriormente. Cabe observar que foram excluídas dessa relação as Leis já revogadas.

**QUADRO 07: Marco urbanístico do município de Sabará**

<b>Tema</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Data</b>	<b>Definição</b>
Institui normas de edificações para o município de Sabará (Código de Obras).	Lei Municipal nº 136	1982	Esta Lei se aplica a todas as construções, reformas e ampliações situadas na Zona Urbana, Zona de Expansão Metropolitana e Distritos do município de Sabará, cujos projetos não tenham sido aprovados pela Prefeitura Municipal até a sua vigência.
Institui a Lei Orgânica de Sabará.	Lei Orgânica de Sabará	18/03/1990	O Município de Sabará, Estado de Minas Gerais, integra com autonomia político-administrativa, à República Federativa do Brasil.  Parágrafo único - O Município, dotado de autonomia política, administrativa e financeira, organiza-se e rege-se por esta Lei Orgânica e demais leis que adotar, observados os princípios da Constituição da República e do Estado.
Institui o novo Código de Posturas do município de Sabará e dá outras providências.	Lei Municipal nº 738	18/12/1997	Este Código define as normas de postura do Município de Sabará, visando a organizar a vida urbana, cuidar do meio ambiente e promover a boa convivência humana no território municipal, disciplinando a comunidade com direitos e deveres relativos a:  I – qualidade dos alimentos e condições gerais de limpeza;  II – segurança, conforto, trânsito, sossego e divertimento da população;  III – uso e ocupação dos logradouros públicos;  IV – atividades de comércio indústria e prestação de serviços.

<b>Tema</b>	<b>Marco legal</b>	<b>Data</b>	<b>Definição</b>
Dispõe sobre a proteção, conservação e melhoria do meio ambiente.	Lei Municipal nº 994	08/01/2002	Esta Lei dispõe, respeitadas as competências da União e do Estado, sobre proteção, conservação e melhoria do meio ambiente no Município de Sabará.  Parágrafo Único: Para os fins de esta Lei, entende-se por meio ambiente o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.
Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Sabará e dá outras providências.	Lei Complementar Municipal nº 12	08/01/2008	O Plano Diretor é o instrumento básico da política de ordenação físico-territorial e da gestão contínua para a transformação positiva da cidade e seu território, cuja função é estabelecer as diretrizes para a ação pública e privada, com o objetivo de garantir as funções sociais da cidade.
Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação e dá outras providências.	Lei Municipal nº 1.606	09/07/2008	Fica instituído o Fundo Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Social, como gestor, captador e aplicador de recursos a serem utilizados para financiar e incentivar os programas estruturadores do âmbito do Sistema Municipal de Habitação, destinados a implementar políticas habitacionais, principalmente aquelas de interesse social.
Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Habitação e dá outras providências.	Lei Municipal nº 1.607	09/07/2008	Fica instituído o Conselho Municipal de Habitação, vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, com caráter consultivo e fiscalizador, com a finalidade de acompanhar, controlar e avaliar as políticas municipais de habitação e do Fundo Municipal de Habitação, bem como assegurar a participação da comunidade na elaboração e implementação de programas sociais na área de habitação e urbanismo no município de Sabará.
Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Habitação e dá outras providências.	Lei Municipal nº 1.687	28/07/2009	Esta Lei cria o Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social - FMHIS e institui o Conselho Gestor do FMHIS.
Altera, acrescenta e revoga os dispositivos da Lei Complementar nº 001/2002, que instituiu o Código Tributário do município de Sabará e dá outras providências.	Lei Complementar Municipal nº 19	30/12/2013	(Sem definição)

Tema	Marco legal	Data	Definição
Dispõe sobre a definição, normatização e regulamentação dos Benefícios Eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social.	Lei Municipal nº 2.119	16/11/2015	Fica instituída a concessão de benefícios eventuais no âmbito da Política Municipal de Assistência Social do município de Sabará-MG.
Dispõe sobre o perímetro da Zona Urbana, a expansão urbana, o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no município de Sabará e dá outras providências.	Lei Complementar Municipal nº 032 <sup>62</sup>	27/11/2015	Esta Lei define o Perímetro da Zona Urbana, as normas de expansão urbana e o zoneamento municipal de uso e ocupação do solo no município de Sabará, em conformidade com o disposto na legislação federal e estadual e no PDM.

**Fonte: Prefeitura Municipal de Sabará (elaboração da autora)**

---

<sup>62</sup> Revogou as Leis Complementares Municipais nº 04/04 (parcelamento do solo e ordenação da expansão urbana), nº 05/04 (uso e ocupação do solo) e nº 14/10 (altera a Lei Complementar 05/04), a Lei Municipal nº 1.899/12 (perímetro urbano) e a Lei Complementar Municipal nº 18/13 (Uso e Ocupação do solo).

Dentre os instrumentos enumerados pelo artigo 4º do Estatuto da Cidade, além daqueles apresentados pelo Quadro 05, há também a previsão de utilização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; de planejamento das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e microrregiões e de planejamento municipal, com ênfase sobre o Plano Diretor.

O fato de Sabará estar inserido no contexto da RMBH e atender aos pré-requisitos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade justificam a elaboração do seu próprio Plano Diretor (como tratado à frente). A seguir, então, serão tratados os Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI) (no qual, notadamente, Sabará está incluído) e o próprio Plano Diretor Municipal, com seus princípios, diretrizes e instrumentos.

### **5.3 Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH (PDDI)**

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da RMBH, como colocado anteriormente, é um importante instrumento que compõe o arranjo institucional da RMBH, previsto pela Lei Complementar Estadual nº 107/09. A referida Lei previa que a elaboração do PDDI fosse feita pela Agência RMBH, porém, dada a então recente implantação deste órgão, a SEDRU encarregou-se, no final do ano de 2009<sup>63</sup>, de contratar a elaboração do mesmo.

O processo de construção do PDDI deu-se envolto em ampla participação de entidades do poder público (estadual e municipal) e diferentes segmentos sociais. Como resultado, seu conjunto de propostas contém 28 políticas públicas e a uma gama de programas cujas implementações devem ocorrer em curto (para 2015), médio (para 2030) e longo prazos (para 2050).

A finalidade desse instrumento é estabelecer as diretrizes do planejamento integrado do desenvolvimento socioeconômico relativas às funções públicas de interesse comum entre os membros da RMBH.

Embora o PDDI tenha sido concluído em 2010 e aprovado pelo CDDM em 2011, o artigo 2º do Estatuto da Metrópole (Lei Federal nº 13.089/15) exige que este seja aprovado também

---

<sup>63</sup> A elaboração do PDDI foi feita por uma equipe formada pelo Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (CEDEPLAR), pela Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal de Minas Gerais (FACE/UFMG), pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas) e pela Escola de *Design* da Universidade Estadual de Minas Gerais (UEMG).

mediante lei estadual, sendo que seu Projeto de Lei já encontra-se em fase de tramitação na Assembleia Legislativa. Essa exigência é bastante relevante, pois torna o PDDI - que foi construído por diferentes segmentos de forma participativa - uma política de estado, ou seja, um dispositivo que deve ser implementado independentemente da vontade política da corrente político-partidária que estiver à frente do estado (DRUMMOND e ANDRADE, 2013).

No âmbito do PDDI, o município de Sabará, em específico, está presente no zoneamento da RMBH inscrito em 3 Zonas de Interesse Metropolitano (ZIMs) (a ZIM Vetor Nordeste, a ZIM Serras e a ZIM Rodoanel) e apontado como "possível sub-centro metropolitano", juntamente com outros espaços metropolitanos. O município está presente também pontualmente nas políticas e programas previstos pelo PDDI, nos quais, em síntese, é destacado por sua proximidade com a capital, pelo estreito compartilhamento de serviços públicos com os municípios do entorno (como transporte, tratamento de resíduos sólidos, dentre outros) e por concentrar uma população cujo perfil é predominantemente operário. O atual Plano Diretor de Sabará não corresponde às previsões do PDDI que envolvem o município porque, segundo uma das arquitetas da SEMOB, aquele foi aprovado 3 anos antes deste, em 2008. Todavia, ela afirma que os técnicos da Agência Metropolitana que acompanham os trabalhos da PMS têm se prontificado a participar da revisão do documento municipal, para fazê-la em consonância com o plano metropolitano.

#### **5.4 Plano Diretor Municipal (PDM)**

Notadamente, Sabará preenche a maior parte dos pré-requisitos obrigam um município a elaborar um Plano Diretor <sup>64</sup> que, como instrumento básico da Política Urbana, segundo o Estatuto da Cidade, pode contribuir fundamentalmente para que o poder público e a população locais viabilizem a promoção da função social da cidade e da propriedade urbana. Logo, em seguida são expostos e analisados os Princípios e Diretrizes do Plano Diretor de Sabará, assim como os instrumentos urbanísticos adotados por esta Lei em consonância com o Estatuto da Cidade.

---

<sup>64</sup> Cabe frisar que, como colocado no capítulo 3, a elaboração do Plano Diretor é obrigatória para municípios que preencham quaisquer dos seguintes requisitos: tenham mais de 20 mil habitantes, integrem regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e áreas de especial interesse turístico ou estejam inseridos em área de influência de empreendimentos ou atividades sujeitas a expressivo impacto ambiental regional ou nacional (BRASIL, 2001).

### 5.4.1 Princípios e diretrizes

Ao analisar-se a reciprocidade do PDM em relação ao Estatuto da Cidade é necessário, primeiramente, cotejar os princípios e as diretrizes contidos na Lei Municipal referenciada com aqueles apregoados pelo Estatuto da Cidade.

Como salienta Rodrigues (2010), os principais princípios que norteiam o Estatuto da Cidade<sup>65</sup> são o cumprimento da função social da cidade e da propriedade, a justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização e a gestão democrática da cidade. O primeiro e o terceiro desses princípios estão presentes no PDM, como é possível verificar nos princípios e objetivos expressos por esta lei em seu artigo 3º, além do conjunto de instrumentos por ela adotado (vide Quadro 08).

Contudo, ao analisar-se a referida Lei Municipal, nota-se que o princípio da justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização não foi por ela contemplado a contento, tendo sido incorporado pelo marco urbanístico de Sabará apenas por meio da Lei de Uso e Ocupação do Solo, cujo *caput* do artigo 81 enuncia que

Toda a macrozona urbana poderá ser objeto de processos que visem redirecionar para a política de desenvolvimento urbano a valorização do solo ocasionada pela intervenção urbanística promovida pelo poder público municipal, conforme art. 42-B, VII da Lei Federal 10.257/2001 [...]. (SABARÁ, 2015, p. 42).

Além do reconhecimento explícito do princípio outrora negligenciado pelo PDM, o mesmo dispositivo elencou alguns instrumentos cujas receitas geradas por meio de suas aplicações seriam destinadas ao equilíbrio apregoado pelo Estatuto da Cidade, tais como a Contribuição de Melhoria, o Direito de Preempção, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso, a Transferência do Direito de Construir; as Operações Urbanas Consorciadas e o Ajustamento de Terras<sup>66</sup>.

Dessa forma, pode-se afirmar que, ao menos formalmente (ainda sem entrar no mérito da questão da efetividade desses princípios no âmbito do município), os princípios apregoados pelo Estatuto da Cidade encontram-se espelhados no marco urbanístico de Sabará.

---

<sup>65</sup> O conjunto de princípios e diretrizes apregoados pelo Estatuto da Cidade podem ser consultados na própria Lei, presente no Anexo 1.

<sup>66</sup> Segundo o Inciso VI do artigo 81 da Lei de Uso e Ocupação do Solo, por meio do genérico "Ajustamento de Terras" o poder público deve buscar a recuperação do investimento efetuado em determinado empreendimento e, quando for possível, obter um retorno ainda maior que aquele, com o intuito de destinar recursos à Política de Desenvolvimento Urbano.

Quanto às Diretrizes Gerais apresentadas pela mesma Lei, o quadro comparativo abaixo explicita (paralelamente) a reciprocidade entre estas (desmembradas na tabela) e os dispositivos contidos no PDM. Conquanto seja perceptível que a Lei Municipal em questão não apresenta uma correspondência linear àquelas diretrizes, a maioria delas foi notadamente incorporada, mesmo que de maneira mais difusa, ao documento municipal destinado a reger a Política Urbana em seu âmbito. Ainda assim, notadamente há exceções no que tange a essa correspondência, mas algumas das alterações recentes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo apararam algumas das arestas deixadas em aberto pelo PDM, como será visto mais à frente.

**QUADRO 08: Comparativo entre as diretrizes do Estatuto da Cidade (em azul) e do Plano Diretor de Sabará**

<b>CAPÍTULO I DIRETRIZES GERAIS</b>	
<p><b>Art. 1º</b> Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.</p> <p>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.</p>	<p><b>Art. 4º</b> É objetivo da Política Municipal ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o uso socialmente justo e ecologicamente equilibrado de seu território de forma a assegurar o bem-estar equânime de seus habitantes.</p>
<p><b>Art. 2º</b> A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:</p>	<p><b>Art. 1º</b> Plano Diretor é o instrumento básico da política de ordenação físico-territorial e da gestão contínua para a transformação positiva da cidade e seu território, cuja função é estabelecer as diretrizes para a ação pública e privada, com o objetivo de garantir as funções sociais da cidade.</p>
<p>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;</p>	
<p><b>Art. 2º</b> Este Plano Diretor é global e estratégico para a política de desenvolvimento do Município e visa garantir aos cidadãos do Município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade, proporcionando acesso à habitação adequada, saneamento ambiental, mobilidade urbana, trânsito seguro e serviços e equipamentos urbanos.</p>	<p><b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:</p> <p>I - utilizar de forma racional os recursos naturais, de modo a garantir uma cidade sustentável social, econômica e ambientalmente, para presentes e futuras gerações;</p> <p>VII - priorizar o interesse público em detrimento do interesse individual;</p>
<p><b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:</p> <p>III - implementar o direito à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, serviços públicos, trabalho e lazer;</p>	<p><b>Art. 8º</b> A propriedade urbana ou rural cumpre sua função social quando atende aos critérios e graus de exigências estabelecidos em legislações pertinentes, além dos seguintes requisitos:</p>

	II - atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;
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;	<b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:  VI - democratizar a participação de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento;
III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;	<b>Art. 3º</b> O processo de planejamento municipal compreenderá, além deste Plano Diretor, os itens descritos nos termos do art. 4º da Lei Federal 10.257/01, sendo:  IX - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; X - planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.
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;	<b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:  VIII - participar efetivamente das discussões da Região Metropolitana de Belo Horizonte nos assuntos relativos às funções públicas de interesse comum.  <b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:  I - planejar o desenvolvimento urbano da Cidade, a distribuição espacial da população e as atividades econômicas do Município 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;	
<b>Art. 2º</b> Este Plano Diretor é global e estratégico para a política de desenvolvimento do Município e visa garantir aos cidadãos do Município um lugar adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade, proporcionando acesso à habitação adequada, saneamento ambiental, mobilidade urbana, trânsito seguro e serviços e equipamentos urbanos.	<b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:  II - ofertar equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população;
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	

<p>infraestrutura urbana;</p> <p>d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;</p> <p>e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas;</p> <p>g) a poluição e a degradação ambiental;</p> <p>h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).</p> <p>i) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)</p>	
<p><b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:</p> <p>V - ordenar e controlar o uso e a ocupação do solo urbano, de forma a combater e evitar a deterioração das áreas urbanizadas e os conflitos entre usos e a função das vias que lhes dão acesso;</p>	<p><b>Art. 8º</b> A propriedade urbana ou rural cumpre sua função social quando atende aos critérios e graus de exigências estabelecidos em legislações pertinentes, além dos seguintes requisitos:</p> <p>I - ser usada como suporte para atividades de interesse público do Município, considerando os preceitos do desenvolvimento sustentável, do zoneamento definido nesta Lei e do Zoneamento Ecológico-Econômico;</p> <p>II - atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico;</p> <p>III - compatibilizar o uso da propriedade com a infraestrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis;</p> <p>IV - compatibilizar o uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural;</p> <p>V - compatibilizar o uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos;</p> <p>VI - cumprir a legislação tributária, de uso e ocupação do solo e de licenciamento e controle ambiental, em âmbito municipal.</p>
<p><b>Art. 9º</b> A função social da propriedade urbana, elemento constitutivo do direito de propriedade, deverá subordinar-se às exigências legais de ordenação da Cidade, compreendendo:</p> <p>I - distribuição de usos e adensamento de ocupação do solo de forma equilibrada em relação à infraestrutura disponível, aos transportes e ao meio ambiente;</p> <p>II - melhoria da paisagem urbana, preservação dos sítios históricos e dos recursos naturais;</p>	<p><b>Art. 71</b> O Poder Executivo desenvolverá um Plano de Ocupação Efetiva para promover o uso adequado dos espaços vazios, garantindo a função social da propriedade a partir do recadastramento urbano e rural, do Zoneamento Ecológico Econômico e do Zoneamento deste Plano Diretor de acordo com as seguintes diretrizes:</p> <p>I - incentivar a ocupação dos lotes sem utilização adequada com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em conformidade com parâmetros mínimos de aproveitamento do solo, estabelecidos nesta Lei e na Lei de Uso e</p>

<p>III - adequação das condições de ocupação do sítio às características do meio físico, para impedir a deterioração e degeneração de áreas do Município;</p> <p>IV - recuperação de áreas degradadas ou deterioradas, visando à melhoria do meio ambiente e das condições de habitabilidade;</p> <p>V - regularização fundiária de acordo com o uso e ocupação do solo;</p> <p>VI - ocupação adequada de modo a evitar ociosidade ou sobrecarga dos investimentos coletivos.</p>	<p>Ocupação do Solo;</p> <p>II - reduzir a necessidade de abertura de novos loteamentos;</p> <p>III - criar áreas verdes e de lazer nos bairros consolidados que carecem de espaços com esta característica.</p>
<p><b>Art. 72</b> O Poder Executivo exigirá do proprietário do solo urbano subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, conforme os parâmetros a serem estabelecidos nesta Lei e na Lei de Uso e Ocupação do Solo, nos termos autorizados no parágrafo quarto do artigo 182 da Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, sob pena, sucessivamente, de:</p> <p>I - parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;</p> <p>II - imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo;</p> <p>III - a desapropriação com pagamento da indenização mediante títulos da dívida pública, caso o proprietário, decorridos 5 (cinco) anos de cobrança do IPTU progressivo não tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização.</p> <p>Parágrafo Único: A área sujeita à incidência da obrigação legal da ocupação dos vazios urbanos é delimitada pelas Macrozonas Urbanas conforme Mapa Nº. 01 anexo a esta Lei.</p>	<p><b>Art. 73</b> Nos termos dos artigos 5º e 6º da Lei 10.257/01, o Poder Executivo poderá, através de lei específica, intimar os proprietários de solo urbano subutilizado, ou não utilizado a dar o aproveitamento adequado para os respectivos imóveis dentro do prazo de 36 meses.</p> <p>Parágrafo Único: Esse Instrumento só será aplicado nos imóveis situados nas Macrozonas Urbanas .</p> <p><b>Art. 74</b> A intimação será através de notificação registrada em Cartório, pela qual iniciará a contagem do prazo de 36 meses.</p> <p><b>Art. 75</b> Vencido o prazo de 36 meses, o proprietário está sujeito, sucessivamente, a pena de pagamento do imposto predial e territorial progressivo no tempo e à desapropriação com pagamento em títulos, conforme disposições do artigo 5º a 8º da Lei Federal Nº 10.257/01 - Estatuto da Cidade.</p>
<p><b>Art. 76</b> Fica facultado aos proprietários dos imóveis sujeitos à obrigação de parcelar, edificar ou utilizar proporem ao Poder Executivo os instrumentos de:</p> <p>I - Operações Urbanas Consorciadas, conforme disposto neste Capítulo.</p> <p>II - Transferência do potencial construtivo em troca da doação integral ou parcial da propriedade ao Poder Público, quando a doação for para aplicação de pelo menos uma das finalidades abaixo:</p>	<p><b>Art. 77</b> Até a revisão da Lei de Uso e Ocupação do solo, serão considerados solo urbano subutilizado os lotes, terrenos e glebas, localizados na Macrozona Urbana onde o coeficiente de aproveitamento não atingir o índice de 0,1 excetuando:</p> <p>I - os imóveis utilizados como instalações de atividades econômicas que não necessitam de edificações para exercer suas finalidades;</p> <p>II - os imóveis utilizados como postos de abastecimento de veículos;</p>

<p>a) implantação de equipamentos urbanos ou comunitários;</p> <p>b) para preservação, quando for considerado de interesse histórico, turístico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;</p> <p>c) para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e geração de emprego e renda, quando couber.</p>	<p>III - os imóveis integrantes do sistema de áreas verdes, culturais e históricos do Município.</p> <p><b>Art. 78</b> Até a revisão da Lei de Uso e Ocupação do solo, será considerado solo urbano não utilizado todo tipo de edificação, localizada na Macrozona Urbana, que tenha no mínimo, 90% (noventa por cento) de sua área construída desocupados há mais de cinco anos.</p>
<p>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;</p>	<p><b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:</p> <p>III - integrar e complementar as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município;</p>
<p>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;</p>	<p><b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:</p> <p>VI - adotar padrões de produção e consumo de bens e serviços compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município.</p>
<p>IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;</p>	<p><b>Art. 32</b> Fica estabelecido o mecanismo das medidas compensatórias e/ou mitigadoras para a definição do uso e ocupação do solo no território de Sabará de modo a atender o interesse público a ser regulamentado em lei.</p>
<p>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;</p>	
<p><b>Art. 3º</b> O processo de planejamento municipal compreenderá, além deste Plano Diretor, os itens descritos nos termos do art. 4º da Lei Federal 10.257/01, sendo:</p> <p>I - disciplina do parcelamento e do ordenamento, do uso e da ocupação do solo;</p> <p>II - zoneamento ambiental;</p> <p>III - plano plurianual;</p> <p>IV - diretrizes orçamentárias e orçamento anual;</p> <p>V - gestão orçamentária participativa;</p> <p>VI - planos, programas e projetos setoriais;</p> <p>VII - programas de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>VIII - código de posturas e de obras;</p> <p>IX - planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;</p> <p>X - planejamento da Região Metropolitana de Belo Horizonte.</p>	<p><b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:</p> <p>V - adequar os instrumentos de política econômica, tributária e financeira e os gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento municipal, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;</p>

<p>XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;</p>	<p>Inexistente.</p>
<p>XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;</p>	<p><b>Art. 5º</b> São diretrizes da Política Municipal:</p> <p>II - proteger, preservar e recuperar o meio ambiente natural e constituído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e urbanístico;</p>
<p>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;</p>	<p><b>Art. 153</b> Serão realizadas, no âmbito do Executivo, Audiências Públicas referentes à implantação de empreendimentos ou atividades públicas ou privadas que causem impactos urbanísticos ou ambientais com efeitos potencialmente adversos sobre:</p> <p>I - a vizinhança e seu entorno;  II - o meio ambiente natural ou construído;  III - o conforto humano;  IV - a segurança da população.</p> <p>Parágrafo Único - Serão exigidos estudos e relatórios de impacto ambiental e de vizinhança, nos termos que forem especificados em lei municipal.</p>
<p>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;</p>	<p><b>Art. 6º</b> São diretrizes para a Política Urbana:</p> <p>IV - proporcionar a regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;</p>
<p>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;</p>	<p>Inexistente.</p>
<p>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.</p>	<p>Inexistente.</p>
<p>XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013).</p>	<p>Inexistente.</p>
<p>XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015).</p>	<p>Inexistente.</p>

#### 5.4.2 Revisão e implementação de legislação municipal para ordenamento do território

O PDM, em seu artigo 119, coloca que, além desta própria Lei e do Estatuto da Cidade, também fazem parte do sistema e do processo de planejamento as seguintes Legislações:

- a) Lei Orgânica do Município;
- b) Lei de Parcelamento do Solo;
- c) Lei de Uso e Ocupação do Solo;
- d) Lei de Licenciamento e Controle Ambiental;
- e) Legislação do Patrimônio Cultural e Natural;
- f) Código de Posturas;
- g) Código Tributário Municipal;
- h) Código de Obras e Normas Urbanísticas;
- i) Plano de Recursos Hídricos;
- j) Plano de Drenagem Urbana;
- k) Plano de Resíduos Sólidos;
- l) Plano de Mobilidade Urbana;
- m) Plano de Segurança Pública;
- n) Zoneamento Ecológico Econômico;
- o) Agenda 21;
- p) Plano Municipal de Redução de Risco;
- q) Plano Municipal de Saneamento.

No prazo de 36 meses após a entrada em vigor do PDM, segundo o artigo 120 desta Lei, os instrumentos legais abaixo relacionados deveriam ser revistos, atualizados ou aperfeiçoados para adequarem-se às suas prescrições:

**QUADRO 09: Instrumentos previstos para serem implementados 36 meses após a aprovação do Plano Diretor**

Instrumento	Situação	Observações
Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo	Revisada e aprovada	A revisão da Lei Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo foi aprovada em 27 de novembro de 2015, no mesmo ano em que ingressou na Câmara Municipal como o Projeto de Lei 02/2015.
Lei de Licenciamento e Controle Ambiental;	Inalterada	A Lei Municipal nº 994/02 não foi alterada após a aprovação do Plano Diretor do município.
Legislação do Patrimônio Histórico Cultural	Inalterada	_____
Legislação do Patrimônio Histórico Cultural	Inalterada	_____
Código de Obras e Normas Urbanísticas	Inalterada	A Lei Municipal nº 136/82 permanece sendo o marco norteador das obras realizadas no município.

<b>Instrumento</b>	<b>Situação</b>	<b>Observações</b>
Código de Posturas	Inalterado	Não houve alteração na Lei Municipal nº 738/97, que instituiu o Código de Posturas do município.
Código Tributário Municipal	Revisado e aprovado	A Lei Complementar nº 019/13, aprovada em 30 de dezembro de 2013, alterou, acrescentou e revogou os dispositivos da Lei Complementar 001/02, que instituiu anteriormente o Código Tributário Municipal.
Zoneamento Ecológico-Econômico	Revisto e aprovado	Como descrito anteriormente, a Lei Complementar Municipal nº 032/15 (Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo) instituiu um novo zoneamento para o município, que passou a ser dividido internamente em 6 diferentes zonas, conforme o grau de adensamento e as características específicas de cada um.
Agenda 21	Inalterada	—————

**Fonte: SABARÁ (2008)**

Com a mesma finalidade, o artigo 121 prevê que, no prazo de 48 meses, a criação, implantação ou definição, para consolidação do PDM, dos seguintes instrumentos legais:

**QUADRO 10: Instrumentos previstos para serem implementados 48 meses após a aprovação do Plano Diretor**

<b>Plano</b>	<b>Situação</b>	<b>Observações</b>
Plano de Recursos Hídricos	Instituídos	Contratados e Financiados pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas, O Plano Estratégico Caeté-Sabará (2013) e o Plano Municipal de Saneamento Básico (2014) traçaram um amplo diagnóstico a respeito da situação de Sabará quanto aos seus recursos hídricos e à gestão dos resíduos sólidos. Os estudos referenciados propuseram ainda diretrizes com base nas quais o poder público local pode investir para adequar a situação do município quanto a essas questões.
Plano de Drenagem Urbana		
Plano de Resíduos Sólidos		
Plano de Mobilidade Urbana	Inexistente	—————
Plano de Segurança Pública	Inexistente	—————

**Fonte: SABARÁ (2008)**

Pode-se observar que, dentre os instrumentos previstos para serem revistos, atualizados ou aperfeiçoados em 36 meses após a aprovação do PDM (então, até o ano de 2011), foram revisados e aprovados a Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015), o Código Tributário Municipal (2013) e o Zoneamento Ecológico-Econômico (2015).

Em relação aos planos setoriais cuja criação, implantação ou definição estava prevista para o horizonte de 48 meses desde a aprovação do PDM (portanto, para até o ano de 2012), foram instituídos os Planos de Recursos Hídricos, de Drenagem Urbana e de Resíduos Sólidos. Porém, como tratado anteriormente, a elaboração de tais planos coube a empresas de consultoria que, embora tenham desenvolvidos amplos diagnósticos e propostas de metas consoantes com a necessidade do município e a legislação federal, não foram devidamente apropriados pela PMS.

Ainda em relação aos planos, é importante notar que a elaboração ou revisão do Plano de Habitação e do Plano de Habitação de Interesse Social sequer foram relacionadas pelo Plano Diretor.

#### ***5.4.3 Instrumentos urbanísticos adotados pelo Plano Diretor Municipal e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo de Sabará***

##### *5.4.3.1 Instrumentos tradicionais*

Os instrumentos Disciplina do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o Zoneamento Ambiental e a Desapropriação com Pagamento em Títulos precederam aqueles que foram apresentados pelo Estatuto da Cidade e, incorporados por este marco, seguem compondo a "caixa de ferramentas" cujo intuito é promover a função social da cidade e da propriedade.

##### a) Disciplina do Parcelamento, do Uso e da Ocupação do Solo

Como colocado anteriormente, a Lei de Uso e Ocupação do Solo disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo e estabelece as ZEIS no município de Sabará e, inovadora em diferentes aspectos, revogou as leis que tratavam da mesma matéria<sup>67</sup>.

Respalhada pelo acompanhamento e orientações da Agência Metropolitana, o Projeto de Lei nº 02/2015 foi elaborado pelo Executivo e enviado à Câmara Municipal, onde foi aprovado no

---

<sup>67</sup> Com a aprovação daquela Lei, foram revogadas a Lei Complementar Municipal nº 04/04 (parcelamento do solo e ordenação da expansão urbana), a Lei Complementar Municipal nº 05/04 (uso e ocupação do solo), a Lei Complementar Municipal nº 14/10 (altera a Lei Complementar 05/04), a Lei Municipal nº 1.899/12 (perímetro urbano) e a Lei Complementar Municipal nº 18/13 (uso e ocupação do solo).

final do mês de novembro do mesmo ano. Em entrevista, os secretários de Planejamento e de Obras ressaltaram o diálogo constante entre a PMS e a Agência Metropolitana, assim como a participação desta entidade na elaboração do projeto que culminou na Lei Complementar Municipal nº 032/15 (Lei de Uso e Ocupação do Solo), pensando Sabará no contexto macro da RMBH sob os vieses urbano, econômico, social e ambiental. Por outro lado, os membros do Legislativo demonstram ter cautela quanto à influência daquela entidade e consideram invasivas algumas de suas intervenções que, a seu ver, visam a explorar Sabará com o intuito de beneficiar municípios de maior porte que compõem a mesma região e grandes construtoras que buscam investir em seu território.

As razões que fomentaram a iniciativa desse Projeto de Lei (relativo a um instrumento urbanístico tradicional e bastante utilizado ao longo do século anterior e do atual) foram relatadas pelos gestores e técnicos das Secretarias de Obras, Planejamento e Desenvolvimento Social, assim como por dois membros do Legislativo que foram entrevistados para a presente pesquisa. Em síntese, as demandas que mais frequentemente foram relatadas pelos atores citados como impulsionadoras de tal ação foram: a) o atendimento ao disposto no art. 42-B do Estatuto da Cidade (incluído pela Lei Federal nº 12.608 de 2012), que estabelece critérios a serem seguidos pelos municípios que pretendem ampliar seu perímetro urbano; b) a necessidade de ampliar o perímetro urbano do município, uma vez que, segundo os secretários de Planejamento e de Obras, o grande crescimento urbano e populacional experimentado pelo município nas duas últimas décadas fez com que, atualmente, uma parcela significativa dos domicílios esteja fora da área de incidência da regulação urbanística; c) a necessidade de promover-se um (re)planejamento econômico do município. A atual gestão, segundo o prefeito de Sabará, deparou-se com o município entre os 100 populosos mais pobres do país e tomou para si a meta de retirá-lo desta condição (o que foi alcançado em 2015). Para dar continuidade ao processo de melhora dos indicadores socioeconômicos, o chefe do Executivo local disse que a aprovação da lei em questão é fundamental para serem estabelecidas as áreas disponíveis para investimentos públicos e privados que podem gerar receita e empregos no âmbito do município; d) o *lobby* de construtoras que pretendem construir condomínios para as classes média e alta foi citado informalmente pelos membros do Legislativo entrevistados. Segundo eles, há ao menos duas grandes construtoras que já possuem projetos de grandes condomínios para serem construídos na cidade e dependem de ajustes na legislação para empreendê-los. Um dos vereadores disse se preocupar com os impactos que esses empreendimentos podem trazer ao município e, a seu ver, a revisão da disciplina do

parcelamento, do uso e da ocupação do solo carecia de estudos mais aprofundados até ser aprovada e a população foi convocada muito timidamente para participar de sua discussão; e) a atualização informal do PDM foi uma das razões apontadas pelo secretário de Planejamento e por um dos vereadores como uma das razões que os incentivaram a elaborar aquele Projeto de Lei, tendo em vista a impossibilidade de proceder, em curto ou até médio prazo, à revisão formal daquele instrumento, que já não condiz com o contexto, as dinâmicas e demandas atuais do município. Sobre isso, um vereador entrevistado disse que, para além de estar prevista para ser consoante ao PDM, a Lei Complementar Municipal nº 032/15 foi, "na prática, uma atualização a fórceps" deste instrumento, frente à já mencionada impossibilidade de o município contratar a revisão deste (vencida desde 2013) em tempo hábil.

Quanto ao perímetro urbano, a presente lei estabelece, em seu artigo 17, que este coincide com os limites da Macrozona Urbana e da Macrozona de Expansão Urbana, conforme consta no Anexo B. A redefinição do perímetro urbano<sup>68</sup> também dá razão a ressalvas por parte dos atores mencionados anteriormente.

Por um lado, os secretários de Planejamento e de Obras defendem a significativa ampliação desse dispositivo, alegando que, dada a atual conjuntura do município, esta ação se faz necessária para que o poder público possa estender a fiscalização e a regulação de cunho urbanístico para áreas onde até pouco antes havia impedimentos de ordem legal. Por outro lado, embora os membros do Legislativo que foram entrevistados vejam a mesma necessidade argumentada por aqueles secretários, eles ponderam que a mesma medida possivelmente gerará outros problemas, como a intensificação do desmatamento e o aumento da especulação imobiliária, dentre outros imbróglis.

Porém, uma preocupação os membros do Executivo e do Legislativo têm em comum sobre essa questão: a grande ampliação do perímetro urbano sobre o distrito de Ravena, localizado ao norte de Sabará, às margens da BR-381. O adensamento dessa região está transformando rapidamente o perfil da localidade, que era notadamente rural e esta transformação, por sua vez, tem demandado um grande esforço do poder público municipal, que discute os prós e contras da incidência daquela medida.

Em relação ao uso e à ocupação do solo, tratada pela lei própria em seus artigos 18 a 21, prevê critérios de admissibilidade destas atividades em cada zona urbana e as tipologias tratadas são

---

<sup>68</sup> O Anexo B apresenta o novo perímetro urbano de Sabará, instituído pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, bem mais amplo em comparação àqueles estabelecidos nos anos de 1991 e 2012.

classificadas como residencial, não residencial e misto. O uso residencial é considerado aquele destinado à moradia uni ou multifamiliar, enquanto o uso não residencial compreende as áreas destinadas à prestação de serviços, às instituições e de uso coletivo, além das indústrias. O uso misto, como o próprio termo sugere, trata-se daquele que admite tanto usos residenciais quanto não residenciais. Podem enquadrar-se nessa tipologia de uso até mesmo o industrial, desde que de pequeno porte (com até 200m<sup>2</sup>) e não gerador de efluentes e impactos de qualquer natureza, mediante avaliação de setor(es) competente(s).

Todos os tipos de uso serão permitidos se observadas as condições estabelecidas no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Além disso, no que diz respeito aos usos não-residencial e misto, estes são classificados em três grupos, de forma crescente conforme sua complexidade e o seu potencial para causar impactos adversos nos meios urbano e ou natural. Se, porventura, alguma atividade não estiver relacionada no anexo citado, caberá ao órgão municipal competente enquadrá-lo no grupo mais adequado, conforme a natureza daquela e o conjunto de critérios referentes a cada grupo.

#### b) Zoneamento ambiental<sup>69</sup>

O PDM, em seus artigos 30 a 32, prevê a divisão do território de Sabará em 3 macrozonas, cujo detalhamento coube à Lei de Uso e Ocupação do Solo, em seus artigos 4º ao 16: a Macrozona Urbana, a Macrozona de Expansão Urbana e a Macrozona Rural, cujas definições e subdivisões encontram-se no Quadro 11.

Segundo ambas as leis citadas, cada macrozona terá diretrizes específicas, de modo que sejam viabilizados os objetivos determinado em relação a cada uma delas. Importante colocar que, enquanto as Macrozonas Urbana e de Expansão Urbana foram regulamentadas pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, a Macrozona Rural requer lei específica para sua regulamentação.

---

<sup>69</sup> As imagens do Zoneamento Ambiental estão divididas em 42 arquivos em formato pdf, adaptados a partir das planilhas de "AutoCAD", motivo pelo qual sua anexação à pesquisa se tornou inviável. Todavia, tais imagens podem ser visualizadas na Lei de Uso e Ocupação do Solo do município (SABARÁ, 2015).

QUADRO 11 - Macrozonas do território de Sabará

<b>Macrozona urbana</b>	
<b>Definição</b>	<p>Na definição mista segundo o PDM e a Lei Complementar Municipal nº 032/15, as Macrozonas Urbanas correspondem à parcela do território do município parceladas e ocupada ou não, construídas por vilas e bairros e onde o poder público promove a instalação de infraestrutura adequada.</p> <p>O zoneamento urbano para os fins de adensamento, uso e ocupação do solo na macrozona é estabelecido em função da delimitação das zonas, considerando fatores como a disponibilidade de infraestrutura, o relevo, a geologia, a capacidade de adensamento, o grau de incômodo e a degradação e/ou poluição (como emissão de gases, ruídos, efluentes e resíduos diversos causados ao ambiente urbano).</p> <p>Com base nesses fatores e complementando o PDM, a Lei Complementar Municipal nº 032/15 assim instituiu o zoneamento do município:</p>
<b>Subdivisões</b>	<p style="text-align: center;"><b>Zona de Adensamento Controlado (ZAC):</b></p> <p>São zonas que requerem um adensamento moderado, tendo em vista suas características geológicas, suas declividades, suas condições de infraestrutura viário e sanitária e sua situação de regularidade, subdividindo-se em ZAC-1 e ZAC-2.</p> <p style="text-align: center;"><b>Zonas de Adensamento Restrito (ZAR):</b></p> <p>São zonas nas quais as áreas destinadas ao parcelamento e ao uso e ocupação do solo devem estar sujeitas às condições estritas para implantação e estão subdivididas em ZAR-1 e ZAR-2,</p> <p style="text-align: center;"><b>Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS)<sup>70</sup>:</b></p> <p>As ZEIS correspondem às áreas do território ocupadas predominantemente por população de baixa renda e cuja urbanização é precária, havendo ou não irregularidades de natureza fundiária. Essas zonas requerem a promoção de projetos de regularização (observadas as diretrizes do PLHIS-Sabará) ou projetos específicos de regularização fundiária. As ZEIS são subdivididas em ZEIS-1, ZEIS-2 e ZEIS-3.</p> <p style="text-align: center;"><b>Zonas Especiais de Interesse Ambiental (ZEIA)</b></p> <p>São as áreas possuidoras de características ambientais naturais específicas, como paisagens naturais notáveis e sítios arqueológicos ou mesmo por sua localização privilegiada em quanto às áreas de interesse relacionadas ao patrimônio cultural e, portanto, cabem ser protegidas, preservadas, conservadas e ou recuperadas. Dadas as suas características, o parcelamento e a ocupação do solo não são permitidas nessas zonas, embora possam, sob condições especiais, ser destinadas a usos públicos coletivos, mediante avaliação de impacto ambiental. As ZEIA que se encontram em situação de ocupação urbana consolidada serão alvo de estudo específico, com a finalidade de, consideradas as especificidades de cada caso, subsidiar ações de regularização ou desocupação e recuperação de tais áreas, mediante planos específicos de Regularização Sustentável.</p>

<sup>70</sup> Nas ZEIS, o uso deve ser predominantemente residencial e o PLHIS será observado em relação às políticas para produção de lotes e construção de moradias nestas localidades. Há a previsão de um setor específico para tratar dos casos referentes à regularização fundiária, sendo que não serão passíveis de regularização urbanística e fundiária os assentamentos localizados sob pontes, viadutos e redes de alta tensão ou sobre redes de água, esgoto e drenagem pluvial; em áreas que apresentem riscos para a segurança de seus moradores e em áreas destinadas à implantação de obras ou planos urbanísticos de interesse público.

<b>Macrozona urbana</b>	
<b>Subdivisões</b>	<p style="text-align: center;"><b>Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIU)</b></p> <p>São áreas destinadas à implantação de equipamentos e espaços caracterizados como de uso público e ou coletivo e sujeitas a melhorias de infraestrutura viária urbana, assim como aquelas consideradas estratégicas para o desenvolvimento municipal, como centros e subcentros, que são espaços de sociabilidade e, portanto, preferenciais para a implantação de equipamentos públicos e particulares de uso coletivo. Mediante legislação urbanística e leis orçamentárias, essas áreas serão identificadas e incluídas pelo poder público no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Sobre elas, o município poderá ainda realizar obras de implantação, reestruturação ou revitalização viabilizadas por meio de Operações Urbanas Consorciadas.</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Zonas Especiais de Interesse Cultural (ZEIC):</b></p> <p>As ZEIC são definidas pelo artigo 14 da lei em questão como aquelas que "correspondem às áreas onde estão inseridos os bens e valores essenciais a serem preservados nos conjuntos urbanos, resultantes da presença de traçados urbanísticos originais e de tipologias artísticas e arquitetônicas, arqueológicas e paisagísticas, e que integram o patrimônio cultural, histórico e paisagístico do município" (Prefeitura Municipal de Sabará, 2015, p.12).</p>
	<p style="text-align: center;"><b>Zonas de Empreendimentos de Impacto Urbano-Ambiental (ZEUA):</b></p> <p>Como o próprio nome sugere, são áreas destinadas à implantação de atividades diversificadas e com potencial de geração de impacto, que envolvem processos de transformação, de beneficiamento, de montagem ou de acondicionamento na produção de bens intermediários, de capital ou de consumo, cuja ocupação está condicionada à aprovação dentro de critérios específicos, com a exigência dos estudos técnicos do Licenciamento Ambiental, de acordo com a legislação Federal, Estadual e Municipal vigente (Prefeitura Municipal de Sabará, 2015, p.12).</p>
<b>Definição</b>	<b>Macrozona de Expansão Urbana</b>
	A Macrozona de Expansão Urbana corresponde à fração do território do município que, embora ainda não tenha sido parcelada, é potencialmente urbanizável, uma vez que está inserida no perímetro urbano e atende aos critérios relacionados à geologia, às declividades, à preservação de mananciais e de análise da dinâmica econômica e populacional do município.
<b>Definição</b>	<b>Macrozona Rural</b>
	A Macrozona Rural diz respeito às áreas do território municipal que são externas ao perímetro urbano, além de destinadas ao desenvolvimento de atividades compatíveis com suas características estruturais, tais como a agroindústria, a pecuária e a mineração, dentre outras. Como colocado anteriormente, das três macrozonas, a rural é a única que requer regulamentação posterior à Lei de Uso e Ocupação do Solo.

**Fonte: SABARÁ (2015)**

### c) Desapropriação com pagamento em títulos

Respaldados pelo Estatuto da Cidade, os artigos 84 a 87 do PDM preveem a desapropriação de imóvel (estritamente) urbano com pagamento da indenização em títulos da dívida pública,

quando vencidos os cinco anos de cobrança do IPTU Progressivo no Tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar o mesmo. Antes disso, o Executivo deve dar publicidade aos imóveis sobre os quais incide a cobrança de IPTU Progressivo no Tempo e tem também a obrigação de dar continuidade ao processo em questão caso o imóvel seja adquirido por outrem.

Caso a desapropriação ocorra, este Poder deve, diretamente ou por meio de alienação ou concessão a terceiros (observada a Lei Federal nº 8.666), aproveitar adequadamente o imóvel no prazo máximo de cinco anos, contados desde a incorporação do imóvel ao patrimônio público.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo, em seu artigo 87, também trata desse instrumento, mas de forma bastante sucinta, ao mencionar tão somente a possibilidade de sua aplicação após a cobrança de IPTU Progressivo no Tempo durante o período legalmente estipulado.

#### *5.4.3.2 Instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano*

Esse conjunto de instrumentos permite ao poder público não apenas normatizar e fiscalizar o uso, a ocupação e, por consequência, a rentabilidade das terras urbanas, mas também de intervir sobre esses processos. O controle da expansão e do desenvolvimento urbanos é um dos maiores desafios para as cidades e imprescindível para corrigir distorções provocadas pela desigual apropriação social do solo urbano, que, em contextos como o brasileiro, provoca a sobrevalorização das áreas centrais infraestruturadas e a expansão indefinida e precária rumo às periferias.

##### a) Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Segundo o PDM, em seus artigos 73 a 78, o Executivo poderá, através de lei específica, intimar os proprietários de solo urbano não utilizado ou subutilizado a aproveitá-los

adequadamente no prazo de 36 meses<sup>71</sup>, contados a partir do registro da notificação referente a este procedimento em cartório. A Lei de Uso e Ocupação do Solo especifica esses procedimentos em seus artigos 84 a 86, ao determinar a aplicação desse instrumento sobre solo urbano não edificado, não utilizado ou subutilizado inseridos nas ZAC-1 e ZAC-2 e cujo aproveitamento seja inferior a 0,3 vezes a área total do terreno.

A mesma lei coloca ainda, no §1º do seu artigo 85, que

§1º 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.  
(SABARÁ, 2015, p. 44).

Vencido esse prazo, conforme ambas as leis supracitadas, o proprietário ficará sujeito às aplicações sucessivas do IPTU Progressivo no Tempo e do processo de Desapropriação com Pagamento em Títulos.

Aos proprietários com obrigação de parcelar, edificar ou utilizar seus imóveis, o Plano Diretor faculta a utilização dos seguintes instrumentos: Operações Urbanas Consorciadas e a Transferência do potencial construtivo, em troca da doação integral ou parcial da propriedade ao Poder Público<sup>72</sup>,

Outro incremento feito pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, em seu artigo 86 (consoante com o artigo 6º do Estatuto da Cidade), diz respeito à manutenção da obrigação de outrem de parcelar, edificar ou utilizar os imóveis notificados que forem transferidos posteriormente a

---

<sup>71</sup> O prazo de 36 meses dado pelo Plano Diretor para que seja procedido o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não utilizado ou subutilizado é "desmembrado" pela Lei Complementar Municipal nº 032/15 da seguinte forma:

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.

§3º 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 (SABARÁ, 2015, p.44).

<sup>72</sup> Nesse caso, quando a doação for para aplicação de pelo menos uma das seguintes finalidades: a implantação de equipamentos urbanos ou comunitários; para preservação, quando for considerado de interesse histórico, turístico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou ainda para servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda, habitação de interesse social e geração de emprego e renda, quando couber.

este procedimento, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, sem interrupção de quaisquer prazos.

#### b) IPTU Progressivo no Tempo

O instrumento IPTU Progressivo no Tempo é, em conformidade com o Estatuto da Cidade, previsto pelo PDM em seus artigos 79 a 83, que definem a sua aplicação em casos de descumprimento das etapas e dos prazos estabelecidos pela Notificação de Parcelamento, Edificação e Utilização compulsórios de imóvel urbano. Nesse caso e por meio de lei específica, o Executivo poderá impor alíquotas progressivas do Imposto Predial e Territorial Urbano (definidas pelo Código Tributário Municipal) durante o prazo de cinco anos consecutivos, a fim de que o proprietário cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar seu imóvel, sendo vedadas as concessões ou anistias relativas a esta tributação progressiva. Adicionalmente, a Lei de Uso e Ocupação do Solo especifica que o valor da alíquota a ser aplicada a cada ano não poderá exceder a duas vezes o valor correspondente ao do ano anterior e será de, no máximo, 15% (quinze por cento).

A aplicação desse instrumento, segundo o artigo 72 do PDM e o artigo 42 da Lei de Uso e Ocupação do Solo, é prevista também em casos em que o aproveitamento de imóvel urbano fique aquém do coeficiente básico da área onde estiver inserido (definido por lei específica), como determina o Estatuto da Cidade.

#### c) Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso

Conforme os artigos 92 e 93 do PDM, poder público poderá outorgar onerosamente o exercício do direito de construir, desde que lhe seja prestada contrapartida financeira, mediante lei específica. Para tanto, o imóvel deve estar situado em macrozona urbana e de expansão urbana, nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do permitido pelo Coeficiente de Aproveitamento Básico e até o limite correspondente ao Coeficiente de Máximo, estabelecidos pela Lei de Uso e Ocupação do Solo.

Importante ressaltar a previsão de que os recursos financeiros auferidos por meio da aplicação desse instrumento sejam direcionados a finalidades específicas, como: a regularização fundiária; a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social para a população de baixa renda; a constituição de reserva fundiária; o ordenamento e direcionamento da expansão urbana; a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

A Outorga Onerosa do Direito de Construir poderá ainda ser aplicada na regularização de edificações, conforme lei específica, que estabelecerá também: a fórmula de cálculo para a cobrança; os casos passíveis de isenção do pagamento da contrapartida financeira e o valor da contrapartida financeira a ser prestada pelo beneficiário. Diferentemente do PDM, a Lei de Uso e Ocupação do Solo prevê também a Outorga Onerosa da Alteração de Uso. Esse instrumento consiste na permissão concedida pelo Executivo para que seja alterado o uso do solo, desde que seja ouvido o Conselho pertinente e a área visada disponha de capacidade de infraestrutura urbana instalada ou a ser instalada.

Nos casos em que for necessária, a implantação ou complementação de infraestrutura urbana ficarão sob-responsabilidade do empreendedor ou do beneficiado pela a alteração do uso do solo, com o qual a PMS firmará Título Executivo Extrajudicial para executar as obras nele referenciadas em prazo determinado.

As destinações previstas para os recursos financeiros obtidos por meio da aplicação da Outorga Onerosa da Alteração de Uso, segundo a lei em questão, correspondem com exatidão àquelas referentes à Outorga Onerosa do Direito de Construir, quais sejam: a) a regularização fundiária; b) a execução de programas e projetos habitacionais de interesse social para a população de baixa renda; c) a constituição de reserva fundiária; d) o ordenamento e direcionamento da expansão urbana; e) a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; f) a criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) a criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental e g) a proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

d) Transferência do Direito de Construir

Com base no Estatuto da Cidade, o PDM prevê, no artigo 88, que o Executivo poderá autorizar, através de lei específica, o proprietário de imóvel público ou privado a exercer em outro local ou alienar parcial ou totalmente o direito de construir (deduzida a área construída utilizada), quando seu imóvel for necessário para: a) a implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) a preservação, quando for considerado de interesse histórico, arqueológico, patrimonial, turístico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; c) a servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social, e para desenvolvimento socioeconômico, quando couber.

Esse instrumento, que deve ser efetivado mediante escritura pública, poderá ser aplicado apenas nas macrozonas urbanas e de expansão urbana e em áreas cujo coeficiente máximo do potencial construtivo definido pela Lei de Uso e Ocupação do Solo ainda não tenha sido atingido.

Em acréscimo, a Lei de Uso e Ocupação do Solo instituiu que a mesma possibilidade poderá ser concedida ao proprietário que fizer doações parciais ou totais de seu imóvel ao município, para os fins relativos a esse instrumento. A mesma lei suprimiu dos incisos II e III do artigo 88 do Plano Diretor do município, respectivamente, os termos "arqueológico, patrimonial e turístico" e a expressão "e para o desenvolvimento socioeconômico, quando couber". Tratando-se ainda das alterações promovidas por aquela lei ao instrumento em questão, seu artigo 99 estabeleceu que os imóveis localizados nas ZEIAs, ZEICs e ZAR-1 não poderão receber o direito de construir excedentes, dadas as suas especificidades.

#### e) Operações Urbanas Consorciadas

As Operações Urbanas Consorciadas foram previstas pelo artigo 94 do PDM e tratadas também pelo artigo 95 da Lei de Uso e Ocupação do Solo. A segunda ampliou formalmente a definição, o escopo da participação popular (com debates e audiências, além do atendimento socioeconômico à população diretamente afetada) e as responsabilidades de agentes públicos e privados envolvidos com esse instrumento, embora seja mais genérica e restrita do que a primeira quanto às definições referentes às possibilidades de intervenção do mesmo.

Ambas as leis citadas enfatizam que o instrumento em questão deve ser implantado em áreas estritamente urbanas e, para ser aprovada - por lei específica e única -, cada Operação Urbana Consorciada deverá conter, no mínimo, as seguintes requisições: a) definição da área a ser atingida; b) a finalidade da operação; c) plano urbanístico proposto de acordo com a legislação municipal em vigor; d) os procedimentos de natureza econômica, administrativa e urbanística, necessários ao cumprimento das finalidades pretendidas; e) os parâmetros urbanísticos para o projeto; f) os incentivos fiscais e mecanismos compensatórios previstos em lei para os participantes da operação urbana ou para aqueles que por ela sejam prejudicados; g) o EIV e o EIA; h) a contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios recebidos; i) o programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação.

Embora a lei específica relativa a cada Operação Urbana Consorciada deva levar em consideração os elementos acima elencados, por outro lado, o artigo 81 da Lei de Uso e Ocupação do Solo prevê a flexibilização de parâmetros urbanísticos em troca de contrapartidas prestadas pelo Consórcio ao município em forma de obras ou serviços, tendo em vista a busca pelo equilíbrio entre os ônus e os bônus das intervenções urbanísticas. Outra inovação relativa a esse instrumento trazida pela lei mencionada (em seu artigo 76) é a possibilidade de os proprietários de imóveis sujeitos à obrigação de parcelá-los, edificá-los ou utilizá-los proporem ao Executivo a sua utilização.

#### f) Direito de Preempção

O Direito de Preempção está previsto pelo PDM e pela Lei de Uso e Ocupação do Solo. Conforme esses dispositivos, o poder público local poderá estabelecer (por meio de lei específica) a finalidade do uso, o prazo de validade o perímetro de abrangência da área sobre a qual incidirá este instrumento, desde que esta esteja contida na delimitação do perímetro urbano municipal e ou de expansão urbana.

Além dos critérios procedimentais relativos à notificação do proprietário e à alienação do imóvel (para o poder público ou terceiros), o Plano Diretor estabelece, de acordo com o artigo 99, que o Direito de Preempção (tratado também como Direito de Preferência) será aplicado

sempre que o poder público necessitar de áreas para: a) regularização fundiária; b) execução de programas e projetos, habitacionais de interesse social e sócio econômico, quando couber; c) constituição de reserva fundiária; d) ordenamento e direcionamento da expansão urbana; e) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; f) criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes; g) criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental; h) proteção de áreas de interesse histórico, turístico, cultural ou paisagístico e i) constituição de consórcio imobiliário conforme previsto no artigo.

Cabe observar que a Lei de Uso e Ocupação do Solo suprimiu os termos "socioeconômico" e "turístico" dos incisos II e VIII, respectivamente.

#### g) Tombamento e inventário de imóveis

O PDM apregoa que, com o objetivo de preservar o patrimônio histórico, turístico, cultural, artístico, natural, patrimonial, arqueológico, paisagístico e ambiental, cabe ao Executivo efetuar as seguintes ações: a) manter atualizado o Inventário de bens materiais e imateriais do Município; b) promover o tombamento dos bens inventariados no âmbito municipal; c) instrumentalizar, conforme a relevância do bem patrimonial e a indicação do Conselho Municipal de Patrimônio Cultural, o tombamento nas esferas estadual e federal; c) estimular instituições buscando parcerias para divulgar, preservar e manter o patrimônio cultural e natural municipal; d) elaborar projetos de restauração e preservação dos bens inventariados e tombados; e) promover a conscientização e valorização do patrimônio pelos munícipes; f) submeter à aprovação da Secretaria de Cultura, através do Conselho Deliberativo de Patrimônio Cultural e Natural, qualquer alteração ou intervenção a ser realizada no bem tombado ou no seu entorno; g) criar programas especiais de recuperação e requalificação de áreas urbanas históricas degradadas e h) dotar os bens culturais de equipamentos necessários para gerar sua sustentabilidade.

No texto da Lei de Uso e Ocupação, esse instrumento é mencionado apenas como componente em potencial das chamadas ZEICs, dada a sua natureza específica.

#### 5.4.3.3 Instrumentos de financiamento da política urbana

Agregam um viés regulatório a alguns instrumentos do item anterior, que possuem, em princípio, função de natureza tributária, pois servem ao poder público tanto para financiar o desenvolvimento urbano quanto para cumprir objetivos relacionados ao planejamento da cidade. A atuação integrada entre esses dois campos, que são tradicionalmente apartados (instrumentos tributários e de planejamento urbano), pode tanto cumprir funções importantes como influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir investimentos quanto gerar uma demanda ainda maior ao poder público, se conduzida em desequilíbrio.

##### a) Contribuição de Melhoria

Como colocado anteriormente, ao contrário do PDM, a Lei de Uso e Ocupação do Solo não se omitiu quanto ao princípio estabelecido pelo Estatuto da Cidade que diz respeito à justa distribuição dos ônus e benefícios do processo de urbanização. Por isso, considerando o que estabelece o já citado *caput* do artigo 81 da lei mencionada, esta prevê a Contribuição de Melhoria em toda a macrozona urbana, observando-se: a) O limite global de cobrança por parte do poder público será o custo total da intervenção urbanística e b) O limite específico de cobrança será a valorização individual de cada imóvel.

Sobre esse instrumento recém regulamentado e ainda não utilizado, um dos vereadores entrevistados (da base governista) disse esperar que seja aplicado a algumas construções de maior porte que tem sido empreendidas na área de conurbação entre Sabará e Belo Horizonte. A seu ver, aquela área tem características que a diferenciam do restante do município, dada a maior proximidade com a capital e os grupos que têm investido nos referidos empreendimentos naquela localidade não oferecem nenhuma espécie de contrapartida ao município, conquanto seja este que deva supri-los de toda infraestrutura necessária.

#### 5.4.3.4 Instrumentos de regularização fundiária

A Regularização Fundiária foi incorporada ao PDM com base no inciso VIII do artigo 30 da Constituição Federal e do próprio Estatuto da Cidade. Por isso, o Executivo municipal deve promover, quando couber, a urbanização, a reforma, a implantação ou melhoria de infraestrutura urbana dos assentamentos precários, dotando-os de regularidade urbanística ambiental e fundiária. Para tanto, aquele Poder deverá atuar em conjunto com o Ministério Público, o Cartório de Registro de Imóveis, a Procuradoria Jurídica Municipal e com as Secretarias de Meio Ambiente e de Obras, além dos demais agentes envolvidos no processo de regularização e urbanização dos assentamentos precários.

Outra ação prevista pelo PDM de fundamental importância para efetivar-se a regularização fundiária em âmbito municipal é o Recadastramento urbano e rural que, segundo este documento, deveria ter sido realizada nos 24 meses posteriores à sua aprovação, seguida da elaboração do Plano de Regularização Fundiária, cuja previsão era de que fosse elaborado nos 12 meses seguintes ao mesmo período. No entanto, nenhuma dessas duas ações foi cumprida. Sobre o Recadastramento, gestores da Secretaria de Planejamento e da Secretaria de Obras entrevistados afirmaram que, embora o Executivo tenha sido abordado nos últimos anos por empresas de consultoria que oferecem este tipo de serviço, imbróglgios de natureza política, burocrática e financeira impediram-no de contratá-lo.

O Plano de Regularização Fundiária, por sua vez, chegou a ser licitado e construído, mas, segundo os mesmos gestores, este não foi aprovado devido a algumas divergências de cunho metodológico entre a empresa responsável pela elaboração deste documento e a Caixa Econômica Federal, órgão incumbido de sua aprovação. Por essa razão, PMS e a empresa encarregada da elaboração daquele Plano acionaram o judiciário uma contra a outra, requerendo, cada uma, a devolução das importâncias investidas.

Dentre os importantes incrementos que a Lei de Uso e Ocupação do Solo conferiu ao PDM, o dispositivo referente à Regularização Fundiária quicá tenha sido o mais beneficiado. Além da significativa inclusão das ZEIS no novo zoneamento do município (de forma mais ampla do que a Lei Complementar Municipal 005/04), a lei mencionada amplia o escopo de financiamento destinado à regularização urbanística e jurídica destas áreas ao prever para esta finalidade a destinação dos recursos oriundos de dispositivos como a Contribuição de Melhoria (art. 81 - que o Plano Diretor não havia chegado a estabelecer) e a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso. A mesma lei propõe ainda a criação de um setor específico para lidar com esta questão (parágrafo 6º do art. 10) e reforça a previsão do

PDM que permite a proprietários de imóveis públicos ou privados transferirem o direito de construir para "servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social" (Prefeitura Municipal de Sabará, 2008, p.36).

Segundo um gerente e um técnico entrevistados na Secretaria de Obras, há cerca de vinte anos houve alguns processos de regularização fundiária no município. Todavia, os entrevistados disseram não saber onde encontrar maiores informações sobre isso, uma vez que muitos documentos foram perdidos nesse período.

Quanto aos demais instrumentos que compõem o "pacote" de instrumentos de regularização fundiária, a Concessão Especial para Fins de Moradia ainda não foi prevista pelo marco urbanístico municipal, da mesma forma que a Usucapião Especial Urbana. Este último, contudo, embora não esteja previsto pela legislação urbanística municipal, trata-se de um instrumento que, segundo um representante do Ministério Público entrevistado, é aplicado esporadicamente pelos magistrados que atuam no município, com base no Estatuto da Cidade, e poderia ser aplicado pelo Executivo e Legislativo.

#### *5.4.3.5 Instrumentos de democratização da gestão da cidade*

O PDM, no artigo 149 da Seção I do Capítulo I (Da Participação Popular na Gestão da Política da Cidade), define a participação popular na gestão da política urbana municipal como "uma ferramenta de administração que busca, em sua essência, a eficácia e a eficiência na aplicação da Política Urbana" (Prefeitura Municipal de Sabará, 2008, p.50). Todavia, tais espaços são mais adequadamente caracterizados como instâncias participativas pelos autores especializados nesta questão, não como um instrumento propriamente dito.

Os demais artigos da seção citada tratam da participação da sociedade civil - por meio de órgãos colegiados - no desenvolvimento intersetorial do Sistema Municipal de Planejamento Urbano (que ainda não foi implantado), obedecidos os seguintes critérios: a) planejamento, com identificação clara do objetivo e o estabelecimento da meta a ser alcançada; b) análise efetiva dos mapas e das informações; c) sistema de informação do Município; d) plano de

ação com acompanhamento efetivo e e) acompanhamento contínuo das ações executadas ou em andamento.

Há ainda a previsão de que o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual observem e incorporem as diretrizes e relativas aos dispositivos participativos sem, contudo, mencionar a convocação de audiência pública para fazê-lo, conforme recomendação do §3º do artigo 4º do Estatuto da Cidade.

#### a) Conselhos

No campo da Política Urbana municipal, é notável o fato de o Conselho de Política Urbana<sup>73</sup> (previsto tanto pelo PDM quanto pela Lei Complementar Municipal nº 031/15) jamais ter sido regulamentado. Porém, diretamente ligados à temática urbana, há o Conselho Municipal de Habitação (CMH), o Conselho Municipal de Meio Ambiente (CODEMA) e o Conselho Municipal de Patrimônio Histórico e Artístico (CMPHA) que, embora tenham sido regulamentados e estejam ativos e sejam considerados atuantes, todos têm papel consultivo e fiscalizador nenhum possui caráter deliberativo.

#### b) Audiências e Consultas Públicas

As Audiências Públicas são previstas pelo PDM (artigos 153 a 155) para serem realizadas no âmbito do Executivo quando da implantação de empreendimentos ou atividades públicas ou privadas que, potencialmente, possam causar impactos urbanísticos ou ambientais de forma a desequilibrar: a) a vizinhança e seu entorno<sup>74</sup>; b) o meio ambiente natural ou construído; c) o conforto humano e d) a segurança da população.

---

<sup>73</sup> Os artigos 158 e 159 do PDM previram a criação do Conselho Municipal da Cidade no prazo de 5 (cinco) meses a partir da data de sua publicação. A constituição deste Conselho, de caráter consultivo, seria paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil, com 12 membros, além dos seus respectivos suplentes. Suas atribuições, segundo a referida lei, seriam: (I) acompanhar a implementação das políticas e diretrizes contidas no Plano Diretor do município, (II) opinar previamente sobre planos, programas e projetos que tenham repercussão na estrutura municipal e (III) propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da Política de Desenvolvimento Urbano Municipal.

<sup>74</sup> Único caso em que a Lei de Uso e Ocupação do Solo, no parágrafo único do artigo 32, prevê a convocação de Audiências Públicas e quando esta for requerida pelos moradores da área afetada (diretamente ou pelas suas entidades representativas) antes que o órgão licenciador decida sobre a questão.

Conforme a mesma fonte, devem ser realizados estudos e relatórios de impacto e de vizinhança que devem disponibilizados para quaisquer interessados para consulta e ou cópia (inclusive por meio eletrônico) com antecedência mínima de 15 dias corridos até a data da realização da audiência. Ao Executivo, por sua vez, coube a regulamentação dos procedimentos referentes à formação dos órgãos colegiados, a realização das Audiências Públicas e os critérios de classificação dos impactos de natureza urbanística e ambiental a serem debatidos. Há também a previsão do registro e publicização das intervenções realizadas durante as audiências. Todavia, um dos vereadores entrevistados afirmou que as convocações para as Audiências Públicas não obedecem a Legislação pertinente no que diz respeito à amplitude da divulgação destes acontecimentos:

Um dia desses cheguei na Câmara e vi uma folha de papel comum na porta convocando as pessoas para uma audiência pública e reclamei, porque assim passava despercebido.

Além disso, o PDM e a Lei de Uso e Ocupação do Solo não preveem quaisquer mecanismos de consultas públicas (como o Referendo e o Plebiscito), tal como é recomendado pelo Estatuto da Cidade.

#### c) Conferências

Houve apenas uma Conferência de Política Urbana no município, em 2013 e convocada por membros da sociedade civil, embora não haja qualquer previsão acerca da organização de novas conferências, instrumento que sequer é contemplado pelo marco urbanístico do município. O termo "Conferência(s)" sequer é mencionado em qualquer uma das leis urbanísticas do referido marco.

Em um breve levantamento acerca da realização de conferências temáticas no município, constatou-se que já ocorreram conferências municipais nas áreas da assistência social, da saúde e de segurança alimentar e nutricional. Porém, alguns atores sociais que atuam no campo das referidas políticas (ligados à sociedade civil e ao poder público) afirmaram que, em nenhuma temática, estes eventos seguem com rigor uma periodicidade, ainda que estabelecida em lei.

#### d) Estudo de Impacto de Vizinhança

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é mencionado pelo PDM no inciso XIV do artigo 70, que enumera os instrumentos urbanísticos adotados pelo município de Sabará para o planejamento, controle, gestão e promoção do desenvolvimento do município. A Lei Complementar Municipal nº 032/15 também menciona o EIV no §1º do artigo 26, que trata dos estudos exigidos para o licenciamento de usos potencialmente geradores de impacto (segundo a referida lei, trata-se de instalação, construção, ampliação e funcionamento de empreendimentos que possam sobrecarregar a infraestrutura urbana ou impactar o meio ambiente natural e ou o meio urbano).

Ambas as leis citadas ponderam que a PMS poderá emitir o Habite-se apenas depois que os requisitos quanto ao EIV forem cumpridos.

Sobre esse instrumento, as arquitetas da SEMOB afirmam que se sentem coagidas a "flexibilizar" sua aplicação conforme a pessoa física ou jurídica que esteja à frente de empreendimentos que o requerem, o que faz com que sua aplicação seja classificada no Quadro 05 como "parcialmente aplicado".

#### e) Projetos de Iniciativa Popular

Conforme os artigos 156 e 157 do PDM, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano e ambiental podem partir de iniciativa popular, desde que estas propostas sejam feitas por, ao menos, 5% (cinco por cento) dos eleitores do município.

Qualquer dos tipos de proposta relacionados acima deverá ser encaminhado ao Executivo em forma de parecer técnico circunstanciado sobre o conteúdo e o alcance da mesma, que deverá ser apreciado em até 120 dias (prazo prorrogável quando justificadamente solicitado pelo Executivo).

Os vereadores entrevistados, assim como os consultores legislativos procurados, contudo, afirmaram não ter conhecimento sobre Projetos de Lei de iniciativa popular relativos à temática urbana terem sido encaminhados à Câmara Municipal.

### **5.5 A aplicação dos instrumentos da Política Municipal de Planejamento Urbano**

O Quadro 12 enumera os instrumentos urbanísticos regulamentados pelo Estatuto da Cidade e, portanto, disponibilizados para serem incorporados aos Planos Diretores locais, conforme as especificidades de cada cidade. Por meio desse modelo de análise busca-se inferir se, para além de estarem formalmente previstos, os instrumentos urbanísticos adotados pelo município de Sabará - dentre aqueles presentes naquela "caixa de ferramentas" - como Fernandes (2010) denominou aquele conjunto de instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade - são efetivamente aplicados ou não na gestão da Política Urbana local. Sobre isso, vale ressaltar, a nova Lei Municipal de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo contribuiu sobremaneira para com a ampliação do número de instrumentos urbanísticos adotados pelo marco urbanístico municipal, assim como com o escopo de possibilidades dos mesmos.

Como se pode constatar no quadro abaixo, os instrumentos urbanísticos estão classificados conforme sua natureza, ou seja, entre Tradicionais, de Financiamento da Política Urbana, de Indução ao Desenvolvimento Urbano, de Regularização Fundiária e de Democratização da Gestão Urbana. Quanto à situação de cada um deles no âmbito do município estudado, são classificados como "previsto", "regulamentado" ou "não previsto" e, em relação à efetiva aplicação dos mesmos, constam, conforme o caso, como "aplicado" "parcialmente aplicado" (quando ocorre a aplicação de determinado instrumento, mas de forma relativa e ou limitada) ou "não aplicado".

QUADRO 12: Instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade e sua aplicação em Sabará

Instrumentos urbanísticos aplicados no município de Sabará					
Instrumentos		Situação	Data	Aplicação	Observações
Tradicionais	Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo	Regulamentado	27/11/2015	Parcialmente aplicado	
	Desapropriação com pagamento em títulos	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	Zoneamento Ambiental	Regulamentado	08/01/2008	Parcialmente aplicado	
Financiamento da Política Urbana	Plano Plurianual	Regulamentado	12/12/2013	Aplicado	
	Diretrizes Orçamentárias e orçamento anual	Regulamentado	29/06/2015	Aplicado	
	Contribuição de melhoria	Regulamentado	27/11/15	Não aplicado	Este instrumento não foi mencionado pelo PDM, mas regulamentado pela Lei Complementar Municipal nº 032/15.
	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	IPTU Progressivo no Tempo	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	Consórcio imobiliário	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso	Regulamentado	08/01/2008	Não aplicado	
	Transferência do Direito de Construir	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	Operações Urbanas Consorciadas <sup>75</sup>	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	

<sup>75</sup> Os secretários de Planejamento e de Obras, além do prefeito, disseram que a PMS está negociando com a Prefeitura de Belo Horizonte uma intervenção no trecho da Avenida dos Andradas que liga os dois municípios. Caso seja efetivada essa parceria, a mesma será viabilizada por meio de uma Operação Urbana Consorciada. Deve haver uma lei específica para cada uma dessas operações.

	Direito de Preempção	Previsto	08/01/2008	Não aplicado	
	Servidão administrativa	Não previsto	-----	-----	
	Limitações administrativas	Não previsto	-----	-----	
	Tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano	Regulamentado	12/01/1993	Parcialmente aplicado	Algumas obras são fiscalizadas, mas ainda há proprietários de imóveis tombados que realizam alterações indevidas ou mesmo demolições.
Regularização Fundiária	Regularização Fundiária	Regulamentado	18/01/2008	Não aplicado	Há um plano piloto de regularização fundiária em fase de avaliação.
	Direito de Superfície	Regulamentado	18/01/2008	Não aplicado	
	Usucapião Especial de Imóvel Urbano	Não previsto	-----	-----	
	Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia	Não previsto	-----	-----	
	Concessão de Direito Real de Uso	Não previsto	-----	-----	
	Zonas Especiais de Interesse Social	Regulamentado	27/11/2015	Parcialmente aplicado	
	Assistência Técnica e Jurídica públicas	Previsto	18/01/2008	Parcialmente aplicado	
Democratização da Gestão Urbana	Conselhos	Regulamentados	-----	Parcialmente aplicado	Estão ativos os Conselhos de Habitação, Meio Ambiente e Patrimônio Cultural, porém o Conselho da Cidade (previsto pelo Plano Diretor) ainda não foi implantado.
	Audiências e Consultas Públicas	Regulamentado	08/01/2008	Parcialmente aplicado	As chamadas para audiências públicas têm sido feitas, mas timidamente, em desacordo com a lei.
	Conferências	Não previsto	-----	-----	A realização de Conferências não está prevista no marco urbanístico do município e não houve ainda a Conferência de Política Urbana ou a etapa municipal da Conferência Nacional das Cidades.
	Estudo de Impacto de Vizinhança	Regulamentado	08/01/2008	Parcialmente aplicado	Como relatado, as arquitetas são algumas vezes coagidas a aplicar ou não este instrumento.
	Projetos de Iniciativa Popular	Regulamentado	08/01/2008	Parcialmente aplicado	
	Plebiscito e Referendo	Não previsto	-----	-----	
	Gestão Orçamentária Participativa	Não previsto	-----	-----	

Na vasta literatura acerca do desenvolvimento urbano, há um consenso relativamente pleno sobre a deficiente gestão do desenvolvimento urbano na maioria dos municípios brasileiros. Essa realidade se faz notável principalmente nos municípios de menor porte, cujas reduzidas capacidades financeira, institucional e administrativa impõem sérias limitações ao desenvolvimento de um planejamento urbano racional e permanente no âmbito desses (ARRETCHE, 2012).

Em paralelo com o capítulo anterior, que caracterizou Sabará em diferentes vieses, o presente capítulo demonstra que, mesmo que guardadas suas especificidades, este município retrata com relativa fidelidade o perfil médio dos municípios brasileiros, cujos aparatos institucionais, financeiros e técnico-administrativos - marcados pela deficiência crônica - dificultam sobremaneira a gestão da política urbana em seu âmbito.

Nesse caso, ao analisar-se a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos ou regulamentados pelo marco urbanístico local, observa-se que a quase totalidade destes detém os *status* de "parcialmente aplicado" ou "não aplicado". Não por acaso, praticamente todos os entrevistados, dentre gestores, gerentes e técnicos do Executivo ou membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de consultores de empresas que atuaram junto ao poder público municipal enumeraram e salientaram entraves relacionados às questões mencionadas.

No caso dos instrumentos, embora alguns deles tenham sido incluídos apenas recentemente ao marco urbanístico do município (pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, de novembro de 2015), a maioria daqueles que já haviam sido previstos ou regulamentados pelo Plano Diretor, em 2008, não foram efetivamente aplicados até então. O mesmo se passou quanto aos Planos Setoriais cuja elaboração e ou revisão também foram previstas (com prazo estipulado) pelo Plano Diretor para o respaldarem.

Como pontua Rolnik (2003), muitos destes planos, que partem de um ideal desatrelado da realidade da maioria dos municípios, acabam "engavetados" pelos órgãos públicos, além do fato de que, costumeiramente, segundo Villaça (1999), tais estudos são elaborados por técnicos externos às prefeituras e, destarte, na maioria das vezes não são apropriados pelos servidores locais, que não se envolveram com a sua construção. Essa análise vai ao encontro da afirmação da secretária de Desenvolvimento Social de que a PMS tem desconsiderado o PMSB porque o Executivo o considera "ambicioso demais", conforme sua colocação. Entretanto, os dois consultores entrevistados não se mostraram alheios ao fato de terem

conhecimento de que seus estudos não cumpririam, ao final, seu intento primeiro. A arquiteta urbanista responsável pela produção daquele estudo contou que o PMSB foi contratado e financiado pelo Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas (CBH Velhas) e, segundo ela:

[...] é uma pena, porque, se a prefeitura não pode cumprir o projeto como foi proposto, se ele está além da possibilidade de gastos dela, deveria ao menos tentar adequar o estudo e as metas que foram estabelecidas. Os valores para a execução das obras realmente são bem altos, mas eles (os gestores municipais) não podem se esquecer de que, se ficaram assim, é porque há ali uma situação que foi negligenciada durante muitos e muitos anos. Aquele diagnóstico já está defasado, mesmo tendo pouco tempo que foi feito e, se nada for feito, vai acabar sendo perdido de todo. [...] Na época, eu falei para o pessoal do CBH Velhas que eles deveriam exigir uma contrapartida da Prefeitura de Sabará, porque eles estavam gastando mais de R\$ 800.000,00 com um trabalho que, mesmo sendo feito para beneficiar eles mesmos, não estavam demonstrando muito interesse em abraçar.

Da mesma forma, o engenheiro ambiental responsável pelo PECS (2013) afirmou que se sente frustrado por saber que o Plano desenvolvido pela sua equipe pode ser arquivado, pois, segundo ele, mais do que pelo grande dispêndio de tempo, esforço e recursos de toda ordem, a equipe do trabalho se preocupou bastante com as condições do saneamento básico que encontraram entre Caeté e Sabará. Assim como a arquiteta citada anteriormente, ele se mostrou preocupado com a expiração da validade do diagnóstico e das diretrizes propostas e disse ainda que

lá (em Sabará) não é só a prefeitura que é daquele jeito. A maioria das pessoas, não sei se é porque passam a maior parte do tempo fora da cidade, elas não têm muito cuidado pra tratar dela. A gente observava muito as pessoas jogando lixo em qualquer lugar, deixando mato crescer na porta de casa e usando o ribeirão (Ribeirão Sabará, afluente do Rio das Velhas), que já tem muitos pontos de lançamento de efluentes, para se livrar de todo tipo de coisa. Enfim... A maior parte do pessoal lá parece que não teve uma educação ambiental muito boa, não.

Esses exemplos reforçam a tese de que, em se tratando da política urbana pelas administrações locais, como elucida Rolnik (2000; 2009), gestão urbana, regulação urbanística e estratégia de investimentos são elementos intrínseca e complexamente articulados entre si e com outros setores da gestão pública. Sem observar esses elementos, segundo a autora, o poder público local condena seu aparato normativo urbanístico ao que ela denomina de um "exercício retórico".

O secretário de Obras sintetiza em parte esse pensamento ao afirmar que

A prefeitura não tem estrutura para colocar em prática as leis do município e as federais como devia. Da mesma forma que a Secretaria de Obras não devia cuidar sozinha de habitação, por exemplo, não tem funcionário suficiente e a gente só investe quando fecha algum convênio ou consegue financiamento federal.

Não se pode ter a pretensão ingênua de que a mera aprovação dos dispositivos urbanísticos farão com que estes sejam automaticamente aplicados (MARICATO, 2010), tampouco que são inocentes em suas finalidades (ROLNIK, 2000). Por isso, vale retomar o pensamento de Fernandes (2010), que assevera que, mais do que a aprovação dos princípios, diretrizes e instrumentos apregoados pelo Estatuto da Cidade em nível local, a implementação dos mesmos é algo iminentemente político e que carece fundamentalmente da participação popular em todas as suas etapas.

Contudo, a questão da participação popular na gestão urbana de Sabará também demonstra ser uma questão delicada, uma vez que, como também é possível inferir no exposto nesse capítulo, há apenas 3 Conselhos relacionados a esta área e nenhum deles possui caráter deliberativo, mas estritamente consultivo e fiscalizador. Além disso, como explicou um gerente da Secretaria de Desenvolvimento Social - especificamente sobre o CMH - este foi implementado por exigência da Lei Federal referente ao PMCMV, ao qual a PMS aderiu em março de 2013. Em contrapartida, um dos gerentes da SMDS afirmou que, embora esse Conselho tenha sido implantado por força da Lei, a equipe daquela secretaria, assim como os componentes do CMH, têm se empenhado em elevar a qualidade de sua participação. Segundo ele, apesar de algumas limitações, a equipe do CMH tem promovido ações como estudos e ações que visam a subsidiar e a melhorar a qualidade da gestão urbana e habitacional no município.

Institucionalmente, o desenho organizacional da PMS é bastante inflexível e, como o próprio chefe do Executivo reconhece, é também defasado e incompatível em relação às dinâmicas e complexas demandas que se apresentam ao poder público municipal em relação a todas as políticas pela quais é responsável. Sob seu prisma, ele colocou o seguinte panorama:

Quando nós assumimos, encontramos a prefeitura em uma situação deplorável, lastimável. Eu sei que as pessoas não votaram em mim porque me queriam aqui, mas porque queriam tirar "o outro e a família dele" daqui, de onde não saíam há quase vinte anos. [...] Uma coisa que eu procurei fazer foi colocar na chefia das secretarias pessoas de confiança, mas que têm especialização naquilo que cada uma ficou incumbida de fazer, porque estava tudo na mão de gente que não tinha nada a ver, só por causa de favor político. Outra coisa foi eliminar da folha de pagamento da prefeitura 742

funcionários fantasmas, pessoas que estavam recebendo sem trabalhar<sup>76</sup>, inclusive indivíduos de altíssima periculosidade, que até ameaçaram secretários meus depois; teve gente que quis pegar a família e ir embora daqui. [...] Se a nossa gestão tiver oportunidade de continuar, a nossa vontade é de fazer umas mudanças mais profundas aqui dentro, mas desde 2013 não estamos podendo nem respirar, só colocando as coisas no lugar, porque, quando eu saí da prefeitura em 1996, Sabará era a 5ª cidade do estado em qualidade de vida e, quando a gente voltou, estava no G100; era uma cidade bem estabelecida, aconchegante, que virou um "favelão". Foi muita negligência, roubalheira e desorganização. [...] Por enquanto, a gente anda tentando colocar tudo no lugar e trazer investimentos para a cidade. [...] A UPA (Unidade de Pronto Atendimento), as 6 UBSs (Unidades Básicas de Saúde), 5 creches nos bairros, a maternidade - porque não nasce sabarense há mais de 10 anos (risos)... Tudo isso está sendo feito com dinheiro de Brasília, porque o município é pobre, arrecada muito pouco, mas a gente tem trabalhado nisso daí também".

Dois consultores externos (de empresas diferentes) que atuaram junto à PMS quando das elaborações do PECS (2013) e do PMSB (2014) colocaram pontos de vistas bastante semelhantes em relação à suas percepções quanto à estrutura do poder público de Sabará como um todo. Aos dois, chamou atenção a instabilidade institucional que a PMS experimentou na segunda parte da gestão anterior, com trocas frequentes de secretários, o que, segundo ambos, dificultava a continuidade de alguns acordos e ações necessários à condução dos trabalhos. Outras observações feitas por ambos dizem respeito à desconfiança com a qual eram vistos e à escassez de informações produzidas pela própria PMS sobre o município, além das restrições impostas - formal e informalmente - aos técnicos, o que dificultava o desenvolvimento dos trabalhos, segundo eles. O engenheiro ambiental citado anteriormente lembrou que

Nós precisamos colher muitas informações de outras fontes; do IBGE, da Escola de Arquitetura da UFMG, da Fundação João Pinheiro e de outros lugares, porque lá não tinha quase nada em termos de informação sobre o próprio município.

Já a arquiteta responsável pelo PMSB (2014) destacou a situação de fragilidade do corpo técnico com o qual atuou na PMS:

As meninas (arquitetas servidoras da PMS) ficavam perdidas lá. Não acho que aquela lentidão e a desorganização delas tenham sido por desinteresse ou

---

<sup>76</sup> Este fato foi descoberto, segundo a promotora entrevistada, após uma auditoria realizada por uma equipe do Ministério Público no final do mandato anterior, o que obrigou a PMS a cumprir um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) no início de 2013 (já na vigência do atual mandato). Uma das requisições, segundo a promotora, foi a dispensa dos chamados "funcionários fantasmas" e de parte do que ela qualificou como "número excessivo" de servidores em cargos comissionados e contratados.

por má fé, mas a impressão que eu tinha era de que elas, sozinhas lá com tanto o que fazer, não sabiam nem por onde começar. [...] e acho que lá, pelo que eu via, elas não tinham muitas oportunidades para se "reciclarem", participarem de eventos na área... Então tinham uma certa defasagem de conhecimentos em relação ao Urbanismo. Aqui, por exemplo, mesmo trabalhando em uma empresa privada, eu estou cursando meu pós-doutorado já.

Essa afirmação, em particular, remete à fala de uma das arquitetas da PMS que, quando entrevistada, disse que o número de servidores e a estrutura da secretaria de Obras não permitiam que ela e os colegas do mesmo setor se dedicassem a atividades mais complexas e que envolvessem planejamentos de curto, médio e longo prazos. Em suas palavras (reiteradas pelos colegas de repartição naquele momento), o máximo que eles conseguem fazer é passar o dia naquele setor "apagando incêndios"; hipérbole utilizada por ela para se referir às restrições que os permitem dedicar-se tão somente à resolução de questões emergenciais e menos aprofundadas no âmbito da fiscalização e do planejamento urbanos.

Além das questões relacionadas diretamente à dinâmica do trabalho em si, há que se lembrar dos demais imbróglis relacionados aos servidores municipais, tal como relacionados no capítulo anterior. Inter-relacionados e retroalimentados, são fatores que notadamente comprometem em grande parte o potencial de ação dos servidores que atuam em função da PMS.

Aliado às feições institucionais, financeiras e técnicas desse panorama, há ainda entraves de ordem política, como o patrimonialismo e o clientelismo que, como descrito anteriormente em algumas passagens, é ainda hoje fomentado no município. No que tange à política urbana, a prática mais recorrente é a doação pública (e sem valor legal)<sup>77</sup> de terrenos em áreas desprovidas de infraestrutura e de difícil acesso, seja pela topografia predominantemente acidentada da cidade, seja pela adiantada extensão dos limites periféricos alcançados.

Em conjunto, os fatores elencados configuram o que Ribeiro apud Mendonça (2010) denomina de a "tragédia da gestão das cidades", em referência ao "abandono do planejamento urbano e a utilização da cidade como recurso das máquinas eleitorais, com crescente

---

<sup>77</sup> No Anexo F consta um cópia de um "Termo Provisório de Cessão de Área de Terreno" emitida pela PMS, com a devida ocultação do nome de seu proprietário. Segundo a promotora entrevistada, as doações de terrenos sem valor legal feitas por gestões passadas estão elencadas entre as irregularidades apontadas pelo Ministério Público Estadual e analisadas pela Justiça Eleitoral em ao menos dois processos contra ex-prefeitos, sendo um deles já transitado em julgado. A seu ver, embora constem como "provisórias", na prática, essas cessões se tornavam doações permanentes.

tolerância a formas inadequadas de uso e ocupação do solo urbano" (MENDONÇA, 2010, p. 01).

Para ir de encontro a esse quadro, segundo a mesma autora, deve haver políticas de Estado (e não apenas de governos) orientadas para a promoção da justiça socioespacial, elaboradas a partir do planejamento urbano permanente e de longo prazo, submetido ao controle social. Ela enfatiza que, no quadro constitucional vigente, o planejamento urbano significa o controle social sobre o uso e a ocupação do solo e os processos de expansão da cidade, além da necessária submissão do direito à propriedade à função social do solo.

Portanto, reverter aquele quadro requer a criação de um pacto sociopolítico consistente, a partir do qual a apropriação pública da valorização do solo decorrente dos investimentos públicos e a inversão de prioridades nos gastos públicos deixem de compor tão somente o campo das ideias para se tornarem, de fato, um viés de promoção de justiça social (MARICATO, 2001; FERNANDES, 2010; MENDONÇA, 2010).

## CONCLUSÃO

As considerações finais desta dissertação têm o intuito de conferir um fechamento analítico das questões levantadas nos capítulos anteriores à luz da experiência empírica no município de Sabará. Ressalvadas as especificidades desse município, e considerada a revisão efetuada na literatura, pode-se supor que não se trata de uma situação atípica da realidade das pequenas e médias cidades brasileiras em relação aos limites e às possibilidades destas para lidarem com a política de planejamento urbano, sobretudo quanto aos seus vieses institucional, financeiro e técnico-administrativo.

Como tratado pela revisão de literatura realizada no capítulo 2, a trajetória assinalada pelo intenso processo de urbanização brasileiro e da política urbana caracterizou-se por uma configuração socioespacial excludente, que levou as cidades brasileiras a apresentarem um quadro marcado pela desigualdade, por elevados déficits habitacionais (nas dimensões quantitativas e qualitativas), por ocupações informais de vulto, pela metropolização, pela periferização e pela baixa qualidade ambiental. Tal caracterização é sabidamente creditada à atuação especulativa do mercado imobiliário aliada à relativa omissão estatal, uma vez que, até recentemente, a política urbana não havia figurado de fato a agenda governamental ou, em suas iniciativas, não se mostrou capaz de enfrentar a problemática urbana..

Contudo, em meio à opressão causada pelo regime militar, diferentes grupos uniram-se em torno da temática urbana - que se tornava cada vez mais visível e complexa - para reivindicar respostas de cunho normativo e institucional em face desta questão. Unidos em torno do MNRU, diferentes setores sociais colocaram a questão urbana na pauta do processo constituinte e, em 1988, lograram incluir um capítulo referente a esta política na Constituição Federal, ainda que com ressalvas quanto ao que fora reivindicado (FERNANDES, 2010).

Sob uma atmosfera de intenso rechaço à centralização de poder praticada pelos governos militares, a CF/88 instituiu o município como ente federativo, em um caso único entre os Estados federados. Como tal, esse membro tornou-se também responsável pelo planejamento e pela gestão das políticas públicas, em regime de colaboração (ao menos formalmente) com as demais esferas. No caso da política urbana, o município e seu governo afirmam-se como protagonista do desenvolvimento urbano de seu território, tendo em vista assegurar o princípio da função social da propriedade e da cidade.

Durante os anos 1990, em paralelo às experiências locais (principalmente nas capitais) de implementação de mecanismos que visavam à promoção da função social da cidade e da propriedade (antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade), a mobilização popular em torno da questão urbana seguiu organizada (já representada pelo FNRU) para reivindicar a regulamentação (nos âmbitos normativo e institucional) dos dispositivos constitucionais referentes à política urbana.

Após mais de 10 anos de tramitação, o Estatuto da Cidade foi aprovado em 2001 e, em 2003, foi alçado à presidência um partido cujas propostas de governo afinavam-se às reivindicações dos movimentos sociais. Logo, apesar do contexto desfavorável e de limitações diversas impostas anteriormente, o processo de construção das políticas urbanas foi, enfim, retomado a partir daquele ano, quando foram criados o MCidades e o ConCidades e realizada a I Conferência Nacional das Cidades. Nos anos seguintes, no campo da política urbana, foram aprovados marcos legais, ao lado da construção das políticas de desenvolvimento urbano e de programas de habitação social. Ao lado da evolução normativa e institucional nesse campo, destacam-se algumas iniciativas do MCidades junto ao ConCidades, como o incentivo à elaboração dos Planos Diretores municipais e a construção das políticas de desenvolvimento urbano e de habitação de interesse social, além do fomento à criação de instrumentos (cadastros, fundos, planos) e instituições participativas em nível local, em apoio aos municípios no cumprimento de suas atribuições.

Por outro lado, considerado inconcluso, o processo de descentralização político-administrativa brasileiro manteve fragilizadas as esferas locais em diferentes sentidos. Esse fato, como é observado no capítulo 3, levou os municípios a, desde a promulgação da CF/88, experimentarem um grande desequilíbrio no que diz respeito à relação entre suas condições de toda ordem (financeiras, institucionais e técnico-administrativas) e as responsabilidades com as quais passaram a arcar, o que não foi diferente quanto à política urbana.

As enormes desigualdades de ordem institucional, financeira e técnico-administrativa entre os entes federados torna, em alguma medida, subutilizado o aparato jurídico-institucional e financeiro que o governo federal disponibiliza para esses, se partirmos do pressuposto de que a aplicação adequada dos mecanismos que visam ao desenvolvimento urbano em nível local “depende diretamente da existência de órgãos, recursos, e burocracias capazes de planejar e executar programas públicos” (ARRETCHE, 1999).

Sobre a aplicação dos instrumentos urbanísticos em municípios de médio e pequeno porte<sup>78</sup>, o exposto nos capítulos 4 e 5 demonstra que a maioria deles não possui sequer um setor específico para tratar da questão da política urbana, assim como também não dispõem de corpo técnico adequadamente qualificado e tampouco capacidade financeira para investimentos em pesquisas, infraestrutura, habitação e regularização fundiária. Além disso, muitos deles não têm autonomia para formular planos e projetos diversos (como os Planos Diretores e os Planos Locais de Habitação de Interesse Social – PLHIS), quanto ao que frequentemente dependem de convênios com outras esferas de governo, além de declararem ter os repasses da União como principal (senão única) fonte de receita (AKAISHI; BASÍLIO, 2011).

Institucionalmente, o desenho organizacional da PMS é bastante inflexível, defasado e incompatível em relação às demandas dinâmicas e complexas que se apresentam ao poder público municipal em relação a todas as políticas pela quais o município é responsável. Quanto à política urbana, as atribuições referentes a esta ficam fragmentadas entre as secretarias de Obras, de Meio Ambiente e de Desenvolvimento Social, embora o chefe do Executivo e alguns servidores reconheçam que deveria haver uma secretaria multidisciplinar de Desenvolvimento Urbano para lidar com esta temática.

Da mesma forma, o potencial de trabalho dos (reduzido número de) servidores fica subaproveitado, dados diferentes problemas relacionados à estrutura, à logística e ao ambiente de trabalho, além de eles praticamente não terem condições de seguirem investindo na continuidade da própria formação ou em cursos de atualização.

Limitações outras se aplicam à situação financeira do município: pouco industrializado e predominantemente "exportador" de mão de obra para o setor terciário da capital, Sabará gerou apenas 22% de sua Receita em 2015. Como se pode observar ainda no mesmo capítulo, a maior parte da Receita municipal é comprometida com as despesas obrigatórias, o que quase

---

<sup>78</sup> Robson Basílio realizou em 2011 uma pesquisa intitulada “Desafios para a elaboração de Planos Locais de Habitação de Interesse Social - PLHIS” na qual teve como referência 18 cidades com menos de 50 mil habitantes espalhadas pelo Estado da Bahia e revelou que a maioria desses municípios não possui setor habitacional e urbano estruturado, frequentemente não têm sequer técnicos de nível superior para tratar do assunto e apresentam ainda limitada capacidade de investimento e de operação de programas e projetos. Ver também: “Capacidades administrativas dos municípios brasileiros para a política habitacional”, de Marta Arretche ([http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro\\_capacidades\\_administrativas\\_dos\\_municipios\\_brasileiros\\_para\\_a\\_politica\\_habitacional\\_2012.pdf](http://www.fflch.usp.br/centrodametropole/antigo/static/uploads/livro_capacidades_administrativas_dos_municipios_brasileiros_para_a_politica_habitacional_2012.pdf))

não deixa margem para investimentos e endividamentos. Por isso, a quase totalidade dos montantes investidos em obras de infraestrutura, saneamento e outros setores advêm de convênios com outros entes, principalmente com o governo federal.

Oportunamente, Rolnik (2009) analisa que a disparidade de condições e capacidades entre os municípios de diferentes portes - acentuada após o estabelecimento do novo pacto federativo pela atual Constituição - condena a prática do planejamento urbano local ao mero exercício retórico, como já pontuado. Conforme a autora, esse fato se deve à descentralização da gestão do uso do solo sem a prévia organização estatal de forma a permitir a coordenação das políticas públicas entre diferentes níveis de governo e setores, assim como uma capacidade local que permita a viabilização de uma estratégia urbanística de longo prazo. Logo, nessas condições, trata-se de uma norma que pode ou não ser implementada, conforme a vontade e a capacidade do poder público local de viabilizá-la em meio aos meandros do sistema político, constatação na qual o caso de Sabará se afina.

Como desdobramento desse quadro, ao analisar-se a aplicação dos instrumentos urbanísticos previstos ou regulamentados pelo marco urbanístico local, observa-se que a quase totalidade destes detém os *status* de "parcialmente aplicado" ou "não aplicado". Não por acaso, praticamente todos os entrevistados, dentre gestores, gerentes e técnicos do Executivo ou membros dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de consultores de empresas que atuaram junto ao poder público municipal enumeraram e salientaram entraves relacionados às questões mencionadas anteriormente. Embora alguns desses instrumentos sido incluídos apenas recentemente ao marco urbanístico do município (pela Lei de Uso e Ocupação do Solo, de novembro de 2015), a maioria daqueles que já haviam sido previstos ou regulamentados pelo Plano Diretor, em 2008, não foram efetivamente aplicados até então.

O mesmo se passou quanto aos Planos Setoriais cuja elaboração e ou revisão também foram previstas (com prazo estipulado) pelo Plano Diretor. Como pontua Rolnik (2003), muitos destes planos diretores, que partem de um ideal desatrelado da realidade da maioria dos municípios, acabam "engavetados" pelos órgãos públicos, além do fato de que, costumeiramente, segundo Fernandes (2012), tais estudos são elaborados por consultores externos às prefeituras e, por isto, na maioria das vezes não são apropriados pelos servidores locais, que não se envolveram com a sua construção ou o fazem superficialmente.

Como colocado anteriormente, a implementação dos instrumentos urbanísticos não se dá simplesmente porque estão previstos em lei; trata-se de um processo político e que, como tal, requer participação popular para que sejam implementados e em consonância com a finalidade de se promover a função social da cidade e da propriedade (ROLNIK, 2000; MARICATO, 2010; FERNANDES, 2012).

Porém, a questão da participação popular no campo da política urbana de Sabará também demonstra ser algo frágil, pois, como também é possível inferir, há apenas 3 Conselhos relacionados a esta área e nenhum deles possui caráter deliberativo; todos são tão somente consultivos e fiscalizadores. Além disso, segundo os relatos dos próprios servidores e membros do Legislativo entrevistados, os demais mecanismos de participação popular regulamentados por lei, como as audiências públicas e os Estudos de Impacto de Vizinhança têm sua amplitude regulada conforme a conveniência do poder público. Outros mecanismos e instâncias como as Conferências da Cidade e as consultas populares sequer são parte do marco urbanístico municipal ou das práticas do governo.

Sabará cumpriu, mesmo que de maneira fragmentada, a agenda institucional determinada pelo MCidades, mas, na prática, percebe-se dificuldade na implementação de instrumentos e por razões tangíveis e intangíveis.

Como ressaltam Maricato (2008) e Akaishi (2011), de forma mais geral, soma-se a esse quadro a complexa interação entre os traços da conturbada formação sociopolítica nacional – como o patrimonialismo e o clientelismo que guiaram historicamente as administrações locais – e o fato de os municípios brasileiros terem se emancipado enquanto entes federativos após a promulgação da atual Constituição, tornando-se os responsáveis diretos pela implementação das políticas públicas.

Em Sabará, ainda são comuns práticas de cunho clientelista, como algumas que foram mencionadas anteriormente, como a "compra" de aliados no Legislativo e a doação de terrenos (por meio de declarações desprovidas de valor legal) e de materiais de construção. Dentre outras razões, práticas como essas levaram o ex-prefeito e o ex-vice-prefeito a serem condenados por abuso de poder no cargo e a se tornarem inelegíveis por oito anos.

Portanto, ainda que a sociedade brasileira tenha acompanhado o desenvolvimento e o estabelecimento de uma nova e consistente estrutura jurídico-institucional em âmbito federal desde a promulgação do capítulo constitucional sobre a política urbana (FERNANDES, 2010), o mesmo não pode ser dito em relação às práticas da maioria dos municípios brasileiros.

Embora a extensão desse cenário aos municípios de pequeno e médio porte torne cada vez mais urgente a necessidade do planejamento urbano, Arretche (2012) afirma que o que geralmente se constata nessas localidades é justamente a falta de estrutura jurídico-institucional e financeira para tratar de forma efetiva territórios com conflitos de toda ordem e cada vez maiores.

O desenvolvimento desse estudo, acerca do perfil e das condições de um município metropolitano de médio porte buscou, apoiado em análise empírica qualitativa, sistematizar informações sobre a realidade de localidades como esta. Diante do cenário abordado, são elucidadas possibilidades e limites que, sem a intenção de esgotar o escopo de análise desse tipo de questão, espera-se que venham a contribuir com o planejamento e a aplicação dos instrumentos urbanísticos em contextos semelhantes.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Mônica Fernandes. Política urbana e governança: o perfil da participação social na região metropolitana de Belo Horizonte. In: Jupira Gomes Mendonça; Maria Helena de Lacerda Godinho. (Orgs.) **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades**. Belo Horizonte: PUC/MG, 2003.

\_\_\_\_\_. Geografia urbana, percepção ambiental e planejamento urbano. In: ABRANCHES Fernandes, Mônica. **Planejamento urbano participativo**. Vila Velha: Opção editora, 2012. Cap.1, p.19-70.

ABRUCIO (2005). **A cooperação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do governo Lula**. Revista de Sociologia e Política, n. 24 julho de 2005, 41-67, Curitiba/PR. Universidade Federal do Paraná.

\_\_\_\_\_; FRANZESE, Cibele. **Federalismo e políticas públicas: uma relação de reciprocidade no tempo**. 33º Encontro Anual da ANPOCS. 2009. [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2125&Itemid=229](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2125&Itemid=229)

AKAISHI, Ana Gabriela. **Desafios do planejamento urbano-habitacional em pequenos municípios brasileiros**. Revista de Pesquisa em Arquitetura e Urbanismo. São Paulo: IAU-USP, 2011, p.41-50.

ALMEIDA, Débora Rezende de. Representação política e conferências: estabelecendo uma agenda de pesquisa 2013 In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade**. Brasília: IPEA, 2013, p.173-204.

ALVES, Rubem. **Filosofia da Ciência**. São Paulo: Brasiliense, 1981. 176p.

ARAÚJO Júnior, Miguel Etinger. **Participação da sociedade na gestão metropolitana e vedação de retrocesso democrático, Desenvolvimento Regional em Debate**. Santa Catarina: 2013, p.102-127.

ARRETCHE, Maria Teresa da Silva. 1999. **Políticas sociais no Brasil: descentralização em um estado federativo**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v.14, nº40. p.111-141.

\_\_\_\_\_. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. São Paulo em perspectiva. 2004 p.17-26.

\_\_\_\_\_. **Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas?** Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2008. p. 1-23.

\_\_\_\_\_. CORDEIRO, Berenice de Souza; FUSARO, Edgard; DIAS, Elizabeth Costa; BITTAR, Marisa. **Capacidades Administrativas dos Municípios Brasileiros para a**

**Política Habitacional.** Brasília/São Paulo: Ministério das Cidades/Centro de Estudos da Metrópole, v. 1, 2012, 214 p.

\_\_\_\_\_. **Quando instituições federativas fortalecem o governo central?** Novos Estudos CEBRAP, 2013, n. 95. p. 38-57.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas.** Belo Horizonte: DCP/NUPASS, 2002. Mimeografado.

\_\_\_\_\_. COSTA, Sérgio. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública: Concepções e Usos na América Latina.** Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 47, n. 4, 2004, p. 703-728.

\_\_\_\_\_. **Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política.** Revista Opinião Pública, Campinas, vol.18, nº2, 2012, p. 383-398.

\_\_\_\_\_. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de (orgs.). **Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade.** Brasília: IPEA, 2013, p.125-140.

AZEVEDO, Sergio. Planejamento, cidade e democracia: reflexões sobre o papel dos governos locais nos anos 90. In: DINIZ, Eli et al. **O Brasil no rastro da crise: partidos, sindicatos, movimentos sociais, estado e cidadania no curso dos 90.** São Paulo: Hucitec, 1994, p.244-270.

\_\_\_\_\_; MARES-GUIA, Virgínia dos. Dilemas da gestão metropolitana em Belo Horizonte. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; GODINHO, Maria Helena de Lacerda. **População, espaço e gestão na metrópole: novas configurações, velhas desigualdades.** Belo Horizonte, PUC Minas, 2003, p.207-226.

BERNARDI, Jorge. **A organização municipal e a política urbana.** 2ª ed. Curitiba: Ibpex, 2009. 439p.

BONDUKI, Nabil Georges. **As duas faces da cidade brasileira.** In: Revista Cult, ed. 113, 2012. Disponível em: < <http://revistacult.uol.com.br/home/2010/03/as-duas-faces-da-cidade-brasileira/>>. Acesso em: out. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Caracterização do processo de urbanização e as políticas públicas nos últimos 10 anos.** Disponível em: <[http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/apresentacao\\_nabil\\_-\\_fpa\\_caracterizacao\\_do\\_processo\\_de\\_urbanizacao\\_e\\_as\\_politicas.pdf](http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/apresentacao_nabil_-_fpa_caracterizacao_do_processo_de_urbanizacao_e_as_politicas.pdf)>. Acesso em: dez. de 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988).** Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: jun. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais para a política urbana e dá outras

providências. Brasília, DF, 2001. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em jun. de 2015.

\_\_\_\_\_. **Medida provisória n. 2.220, de 4 setembro de 2001.** Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o parágrafo 1 do artigo 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br>>. Acesso em ago. 2015.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade:** guia para implementação por municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados; Coordenação de Publicações, 2001.

\_\_\_\_\_. **Lei Federal nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015.** Institui o Estatuto da Metrópole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e dá outras providências. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>. Acesso em: jun. de 2015.

BRASIL, Flávia de Paula Duque; QUEIROZ, Luiza Sabino. Gestão metropolitana e participação: uma análise do Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano da RMBH. **e-metropolis: Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 1, p. 6-21, 2010.

\_\_\_\_\_; SILVA, Gustavo Melo; CARNEIRO, Ricardo; ALMEIDA, Maria Eugênio. Gestão democrática das cidades e instituições participativas: tendências no contexto brasileiro recente. **Economia Global e Gestão**, v. XVII, p. 117-134, 2012.

\_\_\_\_\_; CARNEIRO, Ricardo. Democracia e desenhos institucionais nas políticas urbanas: exame da experiência brasileira contemporânea. In: PINTO, Luciana Moraes Raso Sardinha; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo (org.). **Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho:** o êxito da experiência mineira no tripé ensino, pesquisa e extensão. Belo Horizonte: Prisma, 2014, vol. 1, p. 111-138.

CAMPOS, Paola Rogedo. O preço da terra urbana e moradia de baixo custo. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura (orgs.). **Estado e Capital Imobiliário:** convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011. p. 63-79.

CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque; FRANCA, B. C. ; BARBOSA, T. . **Território, Exclusão e Políticas de inclusão socioespacial:** uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte. *Ser Social (UnB)*, v. 12, p. 145-164, 2011.

\_\_\_\_\_; SOUZA, José Moreira de; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Habitação de Interesse Social:** considerações a partir da experiência de Belo Horizonte. *Revista Avaliação de Políticas Públicas*, v. 1, p. 7-16, 2011.

\_\_\_\_\_; BRASIL, Flávia de Paula Duque; FRANCA, Bruno Cabral; BARBOSA, Thiago Pinto. **Território, Exclusão e Políticas de inclusão socioespacial:** uma análise a partir da experiência de Belo Horizonte. Brasília: *Revista Ser Social (UnB)*, v. 12, p.145-164, 2011.

COSTA, Sérgio. **Contextos da construção do espaço público no Brasil**. XX Encontro Anual da ANPOCS, 1996, Caxambu, 22p.

CYMBALISTA, Renato. **Os conselhos de habitação e desenvolvimento urbano: desafios e riscos de uma política em construção**. In: III Curso de Gestão Urbana e de Cidades, 2001, Belo Horizonte. Belo Horizonte: EG/FJP, WBI, 2002. CD-ROM.

DAGNINO, Evelina (org.). Sociedade civil, espaços públicos e constituição democrática no Brasil: limites e possibilidades. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 279-303.

DENALDI, Rosana; LEITÃO, Karina; ZIONI, Silvana. Nota técnica: Infraestrutura e desenvolvimento urbano. In: ARAÚJO, Tânia B. (org) **Estudo Trajetórias do Brasil frente aos compromissos assumidos pelo Governo Lula 2003-2009: Dimensão Melhoria da Qualidade de Vida**. Brasília: CGEE, 2010 (mimeo).

DRUMMOND, Maria; ANDRADE, Luiza. Governança na região metropolitana de Belo Horizonte. In: COSTA, Marco; TSUKUMO, Isadora (org.). **40 anos de regiões metropolitanas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2013, cap. 3.

FAVARETO, Arilson; ABRAMOVAY, Ricardo. **Contrastes territoriais dos indicadores de renda, pobreza monetária e desigualdade no Brasil dos anos noventa**. Campinas: Ruris, 2011.

FEDOZZI, Luciano; LIMA, Cátia Cacilda; MARTINS, André. **Desigualdade na ampliação das inovações participativas: características dos municípios com orçamentos participativos no Brasil**. 38º Encontro Anual da ANPOCS. 2014. [http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=8889&Itemid=456](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=8889&Itemid=456).

FERNANDES, Edésio (org.). **Direito Urbanístico**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998. 248p.

\_\_\_\_\_. Gestão metropolitana. **Cadernos da Escola do Legislativo**, ALMG. Vol.7, n.12, p.68-99, 2004.

\_\_\_\_\_. O Estatuto da Cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: CITIES ALLIANCE; MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p.55-70.

\_\_\_\_\_. **Regularização de assentamentos informais na América Latina**. Lincoln Institute, 2011. 56p.

\_\_\_\_\_. 2012. Entrevista. In: Revista Arquitetura e Urbanismo. Disponível em: <http://www.revistaau.com.br/arquitetura-urbanismo/186/artigo151676-1.asp>. Acesso em: ago. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois:** razão para descrença ou razão para otimismo? Revista UFMG, Belo Horizonte: 2013, vol. 20, nº1, p.212-233.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Gestão democrática e participativa:** um caminho para cidades socialmente justas? Democracia Viva, Rio de Janeiro, v. 18, 2003.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **São Paulo:** cidade da intolerância ou o urbanismo "à Brasileira". Estudos Avançados, v. 25, p. 5, 2012.

FREITAG, Barbara. A "megalopolização" das cidades latino-americanas na virada do milênio. In: FREITAG, Barbara. **Teorias da cidade.** 1.ed. Campinas: Papirus, 2006. Cap.6, p.151-177.

FREITAG, Barbara. Redentor em lágrimas: situação do Rio de Janeiro, indicado como sede das Olimpíadas de 2016, exige seriedade política e respeito ao conhecimento científico acumulado. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 12 jun. 2010. Pensar Brasil, p.10-11.

FRENTE NACIONAL DOS PREFEITOS. **G100 - Municípios populosos com baixa receita per capita e alta vulnerabilidade socioeconômica.** Vitória: Aequus, 2013. 88p.

FJP/CEI – Fundação João Pinheiro/Centro de Estatística e Informações: **Déficit habitacional no Brasil 2007.** Brasília: Ministério das Cidades, 2009.

GOBBI, Leonardo Delfim. **Urbanização brasileira.** Disponível em: <<http://educacao.globo.com/geografia/assunto/urbanizacao/urbanizacao-brasileira.html>>. Acesso em: ago. de 2015.

GOHN, Maria da Glória. O papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; TADEI, Emílio (org.). **Repensando a experiência urbana na América Latina:** questões, conceitos e valores. Buenos Aires: CLACSO, 2000.

GOUVEA, Ronaldo. **A questão metropolitana no Brasil.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005, v. 1, 324p.

HALL, Peter; SOSKICE, David. **Varieties of capitalism.** Oxford: Oxford University, 2001.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). **Censo demográfico 2010.** Disponível em: <[www.censo2010.ibge.gov.br](http://www.censo2010.ibge.gov.br)>. Acesso em: jun. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – 2013.** Fonte: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2013/>

MACHADO, Gustavo Gomes. **Gestão Metropolitana e autonomia municipal:** dilemas das transações federativas. Belo Horizonte. Editora PUC Minas, 2009.

MAGALHÃES, Felipe Nunes Coelho; TONUCCI, João Bosco Moura; SILVA, Harley. Valorização imobiliária e produção do espaço; novas frentes na RMBH. In: MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloísa Soares de Moura. (org.). **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011.

MAGNANI, José Guilherme Cantor. **Festa no pedaço: cultura popular e lazer na cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1994.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001. 204p.

MARICATO, Ermínia; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Construindo a Política Urbana: participação democrática e o direito à cidade. In RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz, SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **As Metrôpoles e a Questão Social Brasileira**. Rio de Janeiro: Revan; Fase, 2007.

MARICATO, Ermínia. **O nó da terra**. Revista Piauí nº 21, ano 2, p. 35, jun. 2008.

MARICATO, Ermínia. O Estatuto da cidade periférica. In: CITIES ALLIANCE/MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010.

MELO, Marcus André. **Governance e reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Revista do Serviço Público Brasília, v. 120, ano 47, n. 1, p. 67-82, jan./abr. 1996.

MENDONÇA, J. G.; ANDRADE, Luciana Teixeira; LIMA, Júnia Maria. **Transformações socioespaciais e dinâmica imobiliária em uma metrópole latinoamericana: o caso de Belo Horizonte, Brasil**. In: 53º. Congreso Internacional de Americanistas, 2009, México, DF. Los pueblos americanos: cambios y continuidades - La construcción de lo propio en un mundo globalizado. Mexico, DF, 2009. v. 1. p. 1-19.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. **Tragédias urbanas, planejamento e justiça**. Belo Horizonte, URBEL, 2010. Disponível em: <http://www.ufmg.br/boletim/bol1692/2.shtml>. Acesso em: 22 ago. 2015.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Breve trajetória de ideias acerca da dinâmica imobiliária urbana. In: \_\_\_\_\_. **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011. p. 07-16.

MENDONÇA, Jupira Gomes de; COSTA, Heloisa Soares de Moura. Dinâmica imobiliária e a formação de um 'obscuro objeto de desejo': localização residencial e representação simbólica. In: \_\_\_\_\_. **Estado e capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: Editora C/Arte, 2011. p. 41-62.

MINAS GERAIS. **Constituição** (1989). Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2015. Disponível em: <[www.almg.mg.gov.br](http://www.almg.mg.gov.br)>. Acesso em jan. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana**. Emenda Constitucional nº 65, de 25 de novembro de 2004. Altera os artigos 42 a 50 da Constituição do Estado. Disponível em: <[www.almg.mg.gov.br](http://www.almg.mg.gov.br)>. Acesso em: mar. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar** nº 88, de 12 de janeiro de 2006a. Dispõe sobre a instituição e a gestão da região metropolitana e sobre o Fundo de Desenvolvimento Metropolitano. Disponível em: <[www.almg.mg.gov.br](http://www.almg.mg.gov.br)>. Acesso em: mar. de 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar** nº 89, de 12 de janeiro de 2006b. Dispõe sobre a região metropolitana. Disponível em: <[www.almg.mg.gov.br](http://www.almg.mg.gov.br)>. Acesso em: mar. de 2016.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Habitação. **Política Nacional de Habitação**. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=92](http://www.cidades.gov.br/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=56&Itemid=92)>. Acesso em: ago. 2015.

OLIVEIRA, Francisco de. Acumulação monopolista, contradições urbanas, e a nova qualidade do conflito de classe s. In J. Á. MOISÉS (Ed.), **Contradições urbanas e movimentos sociais**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política Social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008, 214p.

PINTO, Vitor Carvalho. **Do Estatuto da Cidade ao Código de Urbanismo**. Brasília, Senado, Agenda Legislativa, 2010.

QUEIROZ, Luiza Sabino; BRASIL, Flávia de Paula. **O novo arranjo institucional da RMBH com o foco na Participação em seu Conselho Deliberativo**. In: XXXIII ENANPAD, 2009, São Paulo. Anais do XXXIII ENANPAD, 2009.

QUINTO Junior, Luiz de Pinedo. **Nova legislação urbana e os velhos fantasmas**. [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci_arttext)

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revam, 2003.

\_\_\_\_\_; AZEVEDO, Sérgio de (org.). **A crise da moradia nas grandes cidades: a questão da habitação e reforma urbana**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.

\_\_\_\_\_; CARDOSO, Adauto Lúcio. Da cidade à nação: gênese e evolução do urbanismo no Brasil. In: RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; PECHMAN, Robert (org.). **Cidade, povo e nação: gênese do urbanismo moderno**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. p. 53-80.

RIKER, William. Harrison. **The development of American federalism**. Norwell: Kluwer Academic, 1987.

RODRIGUES, Evaniza. Movimentos populares e o Estatuto da Cidade. In: CITIES ALLIANCE; MINISTÉRIO DAS CIDADES (org.). **O Estatuto da Cidade comentado**. Brasília: Ministério das Cidades, 2010. p.23-34.

ROLNIK, Raquel. O lazer humaniza o espaço urbano. In: **Lazer numa sociedade globalizada: Leisure in a globalized society**. São Paulo: SESC/WLRA, 2000. p. 179-184.

\_\_\_\_\_. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 3ª ed. São Paulo: Fapesp e Studio Nobel (2003).

\_\_\_\_\_. **Direito à Moradia: Desafios do Desenvolvimento**, v. 51, p. 41-41, 2009.

\_\_\_\_\_. **Democracia no fio da navalha: limites e obstáculos para a implementação de uma reforma urbana no Brasil**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais (ANPUR), v. 11, p. 31-50, 2010.

\_\_\_\_\_; RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da. 10 anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela Reforma Urbana às cidades da Copa do Mundo. In: RIBEIRO, A.C.T; VAZ, L.F.; SILVA, M.L.P.. (Org.). **Quem planeja o território? Atores, arenas e estratégias**. 1 ed. Rio de Janeiro: Letra Capital/ANPUR, 2012, v. -, p. 87-104.

ROMÃO, Wagner de Melo. **Políticas públicas e democracia participativa: avanços e limites das conferências nacionais no Brasil**. São Paulo: Friedrich Ebert Stiftung Brasil, 2014.

SABARÁ. Lei nº 1.367, de 16 de janeiro de 2006 dispõe sobre a estrutura organizacional do Poder Executivo do município de Sabará e estabelece princípios e diretrizes de gestão, além de prever a interação entre as diferentes secretarias municipais e ações cooperativas com os demais entes federativos e a sociedade civil. Sabará, MG, 2006.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 12**, de 08 de janeiro de 2008. Dispõe sobre o Plano Diretor do município de Sabará e dá outras providências. Sabará, MG, 2008.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 32**, de 27 de novembro de 2015. Dispõe sobre o perímetro da Zona Urbana, a expansão urbana, o zoneamento, o uso e a ocupação do solo no município de Sabará e dá outras providências. Sabará, MG, 2015.

SADER, Eder. **Quando novos personagens entram cena**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. (1988)

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, D. T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. v. 10.000. 295p.

SHIMBO, Lucia Zanin. Empresas construtoras, capital financeiro e a construção da habitação social de mercado. In. **Estado e Capital imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro**. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

SOUZA, José Maria de, TEIXEIRA, José Geraldo. Desigualdade sócio-espacial e migração intra-urbana na Região Metropolitana de Belo Horizonte, 80-91. (Trabalho apresentado no XXI Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 1997, Caxambu, mimeo) .

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. IN: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-105.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba; SCHIFFER, Sueli Ramos (org.) **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169 – 243.

## APÊNDICE

### APÊNDICE A - Questionário básico aplicado aos entrevistados (entrevistas semiestruturadas)

1. Qual é a postura adotada pelo poder público municipal frente à questão urbana em seu âmbito de atuação?
2. Institucionalmente, a PMS está preparada para lidar com essa questão e suas respectivas demandas?
3. Sabará preenche todos os pré-requisitos que, segundo a Lei Federal nº 10.257 (Estatuto da Cidade), obrigam um município a ter um Plano Diretor. Os princípios, diretrizes e instrumentos urbanísticos contidos nesse documento e baseados na referida lei são observados e aplicados na gestão urbana municipal? Em que medida?
4. No contexto atual do município, o que significa para a PMS promover a função social da cidade?
5. O nível de qualificação e a quantidade de servidores que compõem o corpo técnico do(s) setor(es) da PMS responsável por lidar com a gestão urbana em nível local são satisfatórios? Esses servidores participam regularmente de cursos, eventos que envolvem a temática urbana e intercâmbios de experiências com seus pares de outros municípios e ou órgãos e entidades que atuam no mesmo setor?
6. Como a PMS compreende e lida com a questão da governança metropolitana? O Plano Diretor foi elaborado em consonância com o PDDI?
7. A PMS costuma estabelecer convênios e parcerias com outros municípios, órgãos e entidades no âmbito da Política Urbana?
8. Considera importante a participação popular na gestão urbana? A PMS fomenta sua ampliação? Caso sim, de qual maneira?

## ANEXOS

### ANEXO A - Estatuto da Cidade

#### **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;

~~h) a exposição da população a riscos de desastres naturais; — (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011).~~

h) a exposição da população a riscos de desastres. (Incluído dada pela Lei nº 12.608, de 2012)

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.

XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. (Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015)

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;–~~

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

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

~~IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transportes urbanos e infraestrutura de energia e telecomunicações; (Redação dada pela Lei nº 13.116, de 2015)~~

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; (Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

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;
  - ~~t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
  - t) demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
  - ~~u) legitimação de posse. (Incluído pela Medida Provisória nº 459, de 2009)~~
  - u) legitimação de posse. (Incluído pela Lei nº 11.977, de 2009)
- 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 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 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 cinquenta 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 composes;

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.

III - a concessão de incentivos a operações urbanas que utilizam tecnologias visando a redução de impactos ambientais, e que comprovem a utilização, nas construções e uso de edificações urbanas, de tecnologias que reduzam os impactos ambientais e economizem recursos naturais, especificadas as modalidades de design e de obras a serem contempladas. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

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;~~

VI - contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I, II e III do § 2º do art. 32 desta Lei; (Redação dada pela Lei nº 12.836, de 2013)

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

VIII - natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados, uma vez atendido o disposto no inciso III do § 2º do art. 32 desta Lei. (Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013)

§ 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.

Art. 34-A. Nas regiões metropolitanas ou nas aglomerações urbanas instituídas por lei complementar estadual, poderão ser realizadas operações urbanas consorciadas interfederativas, aprovadas por leis estaduais específicas. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

Parágrafo único. As disposições dos arts. 32 a 34 desta Lei aplicam-se às operações urbanas consorciadas interfederativas previstas no **caput** deste artigo, no que couber. (Incluído pela Lei nº 13.089, de 2015)

## 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.

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

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

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. (Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015) (Vigência)

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.

~~Art. 42-A. Os municípios que possuam áreas de expansão urbana deverão elaborar Plano de Expansão Urbana no qual constarão, no mínimo: (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~I – demarcação da área de expansão urbana; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~II – delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~III – definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~IV – definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~V – a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VI – definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~VII – definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do Poder Público. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 1º Consideram-se áreas de expansão urbana aquelas destinadas pelo Plano Diretor ou lei municipal ao crescimento ordenado das cidades, vilas e demais núcleos urbanos, bem como aquelas que forem incluídas no perímetro urbano a partir da publicação desta Medida Provisória. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 2º O Plano de Expansão Urbana deverá atender às diretrizes do Plano Diretor, quando houver. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

~~§ 3º § 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo urbano em áreas de expansão urbana ficará condicionada à existência do Plano de Expansão Urbana. (Vide Medida Provisória nº 547, de 2011) – Vigência)~~

~~§ 4º Quando o Plano Diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do Plano de Expansão Urbana. (Incluído pela Medida Provisória nº 547, de 2011)~~

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

I - parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

VI - identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades. (Incluído pela Lei nº 12.983, de 2014)

§ 1º A identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

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

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

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

I - demarcação do novo perímetro urbano; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido; (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012)

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

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

## 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 subseqüentes: (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*

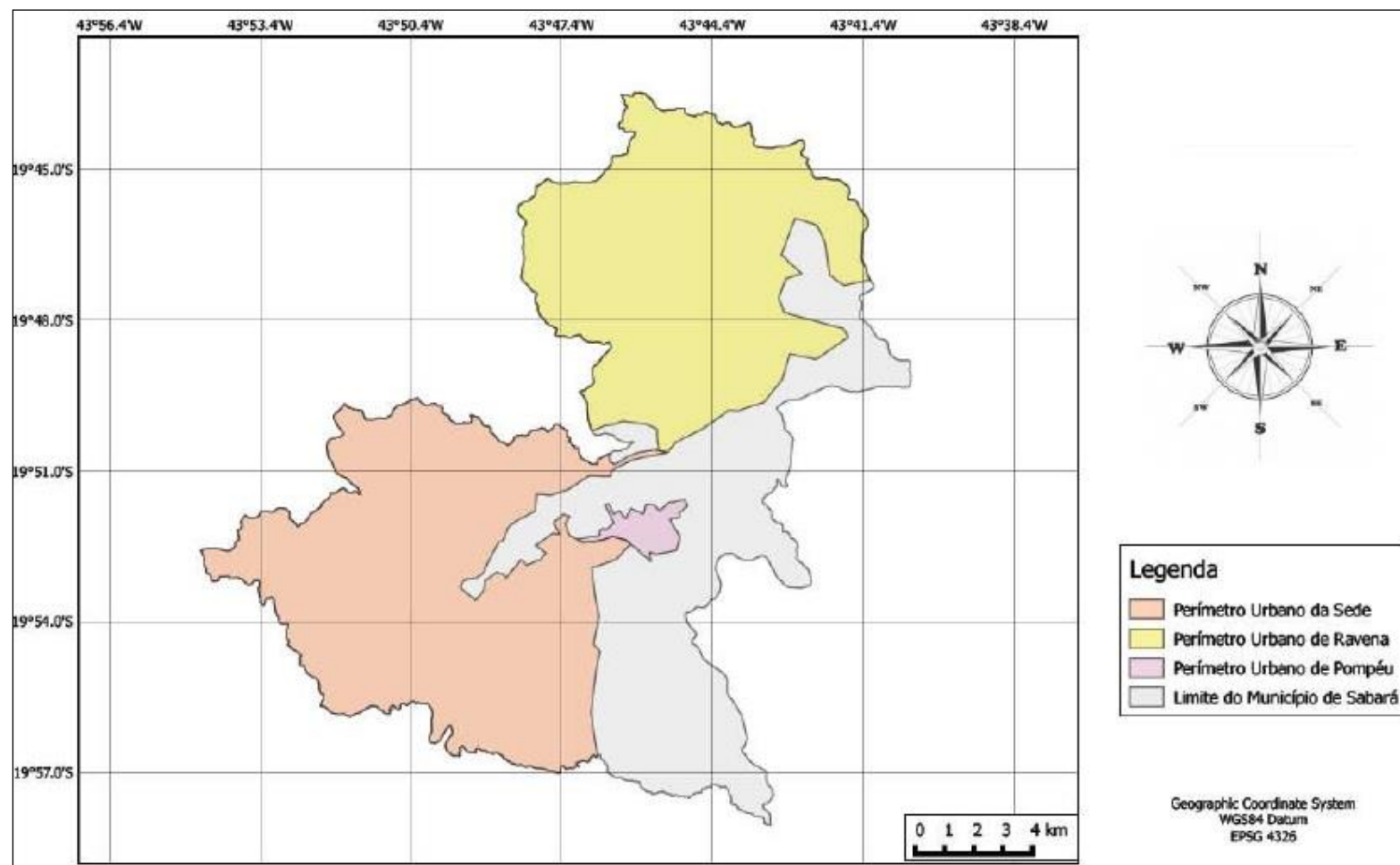
*Pedro Malan*

*Benjamin Benzaquen Sicsú*

*Martus Tavares*

*José Sarney Filho*

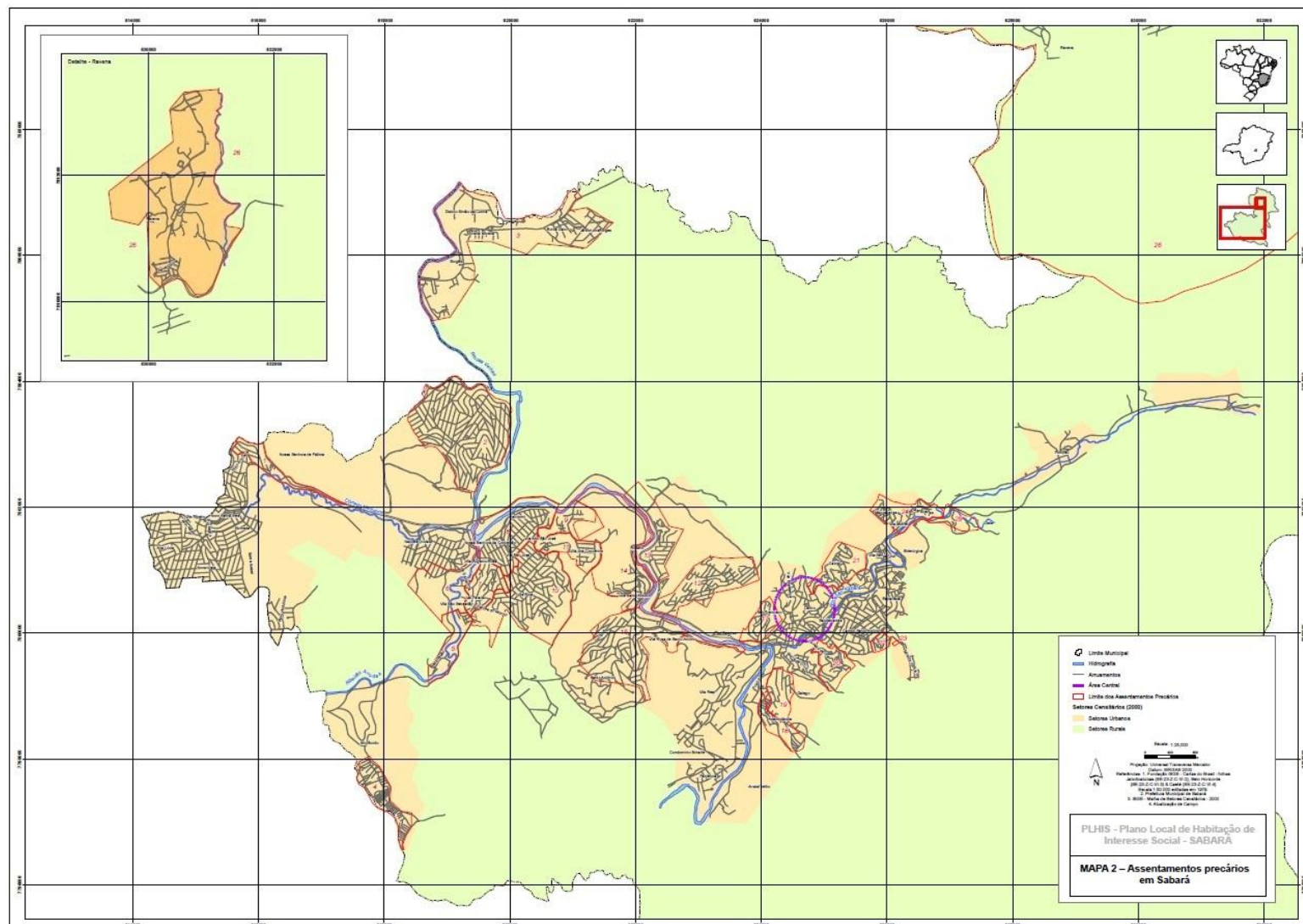
*Alberto Mendes Cardoso*

**ANEXO B: Perímetro urbano de Sabará estabelecido em 2015:**

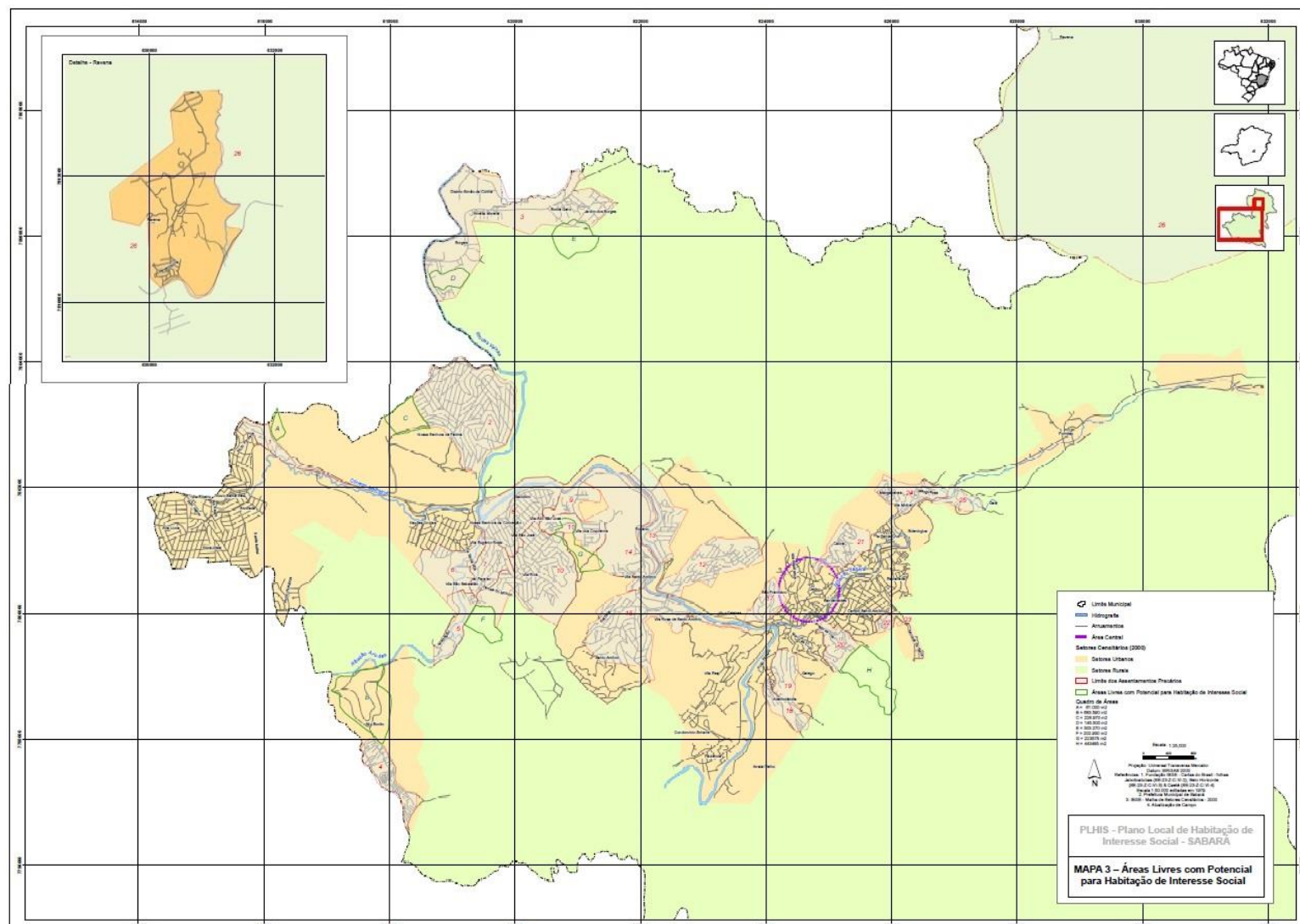
**ANEXO C - Parâmetros urbanísticos para as ZEIS - Lei de Uso e Ocupação do Solo (2015)**

<b>ZONAS</b>	<b>Coefficiente Básico de Aproveitamento (CAb)</b>	<b>Coefficiente Máximo de Aproveitamento (CAm)</b>	<b>Quota Mínima de Terreno por Unidade Habitacional QTUH (m²)</b>	<b>Taxa Máxima de Ocupação TO (%)</b>	<b>Taxa Mínima de Permeabilidade TP (%)</b>	<b>Afastamento Frontal Mínimo AF (m)</b>	<b>Afastamento Lateral Mínimo AL (m)</b>	<b>Afastamento de Fundos Mínimo AFF (m)</b>	<b>Altura Máxima da Edificação H (m)</b>
<b>ZAC-1</b>	1,80	2,00	30	70	15	3,00	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45
<b>ZAC-2</b>	1,50	1,70	35	60	15	3,00	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45
<b>ZAR-1</b>	1,00	1,00	Maximo de 2 unidades	50	20	3,00	1,50	1,50	9,00
<b>ZAR-2</b>	1,00	1,20	60	60	15	3,00	1,50	1,50	9,00
<b>ZEUA</b>	1,20	1,80	não residencial	60	15	6,00	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45
<b>ZEIU</b>	1,50 ou de acordo com projetos específicos	1,70 ou de acordo com projetos de regularização	40 ou conforme planos e projetos específicos	70 ou de acordo com projetos específicos	15 ou conforme planos e projetos específicos	3,00 ou conforme planos e projetos específicos	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45
<b>ZEIS</b>	1,50 ou de acordo com projetos de regularização	1,70 ou de acordo com projetos de regularização	40 ou de acordo com projeto de regularização	70 ou de acordo com projetos de regularização	15 ou de acordo com projetos de regularização	3,00 ou de acordo com projetos de regularização	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45	parágrafo único do artigo 45
<b>ZEIC</b>	1,20	1,50	60	70	20	Alinhamento ou 3,00	1,50	1,50	9,00
<b>ZEIA</b>	0,10	0,20	–	10	70	10,00	5,00	5,00	8,00


## ANEXO D - Assentamentos precários em Sabará - PLHIS (2011)



## ANEXO E - Áreas livres com potencial para Habitação de Interesse Social - PLHIS (2011)



ANEXO F - Termo Provisório de Cessão de Área de Terreno emitido pela PMS<sup>79</sup>

 Prefeitura Municipal de Sabará

LOTE 20 QUADA 1

TERMO PROVISÓRIO DE CESSÃO DE ÁREA DE TERRENO

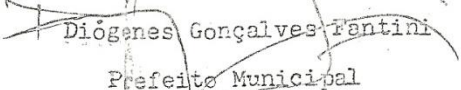
CEDENTE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SABARÁ


CESSIONÁRIO:

IMÓVEL: Lote nº 20 na Quadra nº 01  
Loteamento Vilas Reunidas - General Carneiro  
Área de: 134,75 m<sup>2</sup>

Pelo presente termo provisório, fica garantido ao cessionário acima mencionado, os direitos sobre o imóvel caracterizado, para fins de receber escritura de Concessão de Direito Real de Uso, de acordo com a Lei 233/85, que prevê a regularização de terrenos municipais.

Sabará, 28 de dezembro de 1988

  
Diógenes Gonçalves Fantini  
Prefeito Municipal

Governo Diógenes Fantini 

<sup>79</sup> O nome do cessionário foi omitido.