

PLANEJAMENTO E GESTÃO URBANO-TERRITORIAL DE MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE POPULACIONAL: DESAFIOS À IMPLEMENTAÇÃO DO ESTATUTO DA CIDADE E DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

URBAN-TERRITORIAL PLANNING AND MANAGEMENT OF SMALL POPULATION'S MUNICIPALITIES: CHALLENGES TO THE IMPLEMENTATION OF THE CITY STATUTE AND MUNICIPAL MASTER PLANS

PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN URBANO-TERRITORIAL DE MUNICIPIOS DE PEQUEÑO PORTE POBLACIONAL: DESAFÍOS A LA IMPLEMENTACIÓN DEL ESTATUTO DE LA CIUDAD Y DE LOS PLANES DIRECTORES MUNICIPALES

Selena Duarte Lage e Lage, MSC
Universidade Estadual de Campinas/Brazil
selenalage@yahoo.com.br

Lauro Luiz Francisco Filho, Dr.
Universidade Estadual de Campinas/Brazil
lfilho@fec.unicamp

RESUMO

Passados mais de quinze anos da aprovação do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001), o que se percebe é o acirramento das desigualdades socioespaciais do País. Nos casos dos municípios de pequeno porte populacional, observa-se uma inadequação dos instrumentos e mecanismos disponíveis na Lei para lidar com as demandas e problemas destes municípios. Este trabalho tem como objetivo discutir os desafios à implementação do Estatuto da Cidade através dos planos diretores municipais, focando a análise nos municípios de menos de 20 mil habitantes. A metodologia baseia-se num exame teórico do assunto, a partir de vasta revisão da literatura. Conclui-se que os desafios chamados “exógenos” interferem em todos os municípios sem distinções (não obstante as particularidades de cada um), enquanto os desafios chamados “endógenos” afetam especialmente os municípios de pequeno porte populacional. Propõe-se a revisão do Estatuto da Cidade e/ou a edição de novas leis afetas ao tema.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade; Plano Diretor Municipal; Municípios de pequeno porte.

ABSTRACT

After more than fifteen years of approval of the City Statute (Federal Law nº 10.257/2001), what is observed is the intensification of socio-spatial inequalities in Brazil. In the cases of small towns, there is an inadequacy of the instruments and mechanisms available in the Law to deal with the demands and problems of these municipalities. The objective of this work is to discuss the challenges to the implementation of the City Statute through the municipal master plans, focusing the analysis on municipalities with less than 20 thousand inhabitants. The methodology is based on a theoretical examination of the subject, from a vast literature review. It is concluded that the so-called "exogenous challenges" interfere in all municipalities without distinction (in spite of the peculiarities of each), while the so-called "endogenous challenges" affect especially small municipalities. It is proposed to revise the City Statute and / or issue new laws related to the theme.

Keywords: City Statute; Municipal Master Plan; Small Population's Municipalities.

RESUMEN

Pasados más de quince años de la aprobación del Estatuto de la Ciudad (Ley Federal nº 10.257/2001), lo que se percibe es el agravamiento de las desigualdades socioespaciales de Brasil. En el caso de los municipios de pequeño porte poblacional, se observa una inadecuación de los instrumentos y mecanismos disponibles en la Ley para lidiar con las demandas y problemas de estos municipios. Este trabajo tiene como objetivo discutir los desafíos a la implementación del Estatuto de la Ciudad a través de los planes directores municipales, enfocando el análisis en los municipios de menos de 20 mil habitantes. La metodología se basa en un examen teórico del tema, a partir de una amplia revisión de la literatura. Se concluye que los desafíos llamados "exógenos"



interfieren en todos los municipios sin distinciones (a pesar de las particularidades de cada uno), mientras que los desafíos llamados "endógenos" afectan especialmente a los municipios de pequeño porte poblacional. Se propone la revisión del Estatuto de la Ciudad y / o la edición de nuevas leyes afines al tema.

Palabras clave: Estatuto de la Ciudad; Plan Director Municipal; Municipios de Pequeño Porte Poblacional.

1 INTRODUÇÃO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº10.257/2001), lei responsável por regulamentar o capítulo sobre política urbana da Constituição de 1988, ampliou a gama de municípios obrigados a elaborar planos diretores, incluindo aqueles de menos de 20 mil habitantes caso sejam integrantes de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas ou áreas de especial interesse turístico, ou estejam inseridos em área de influência de empreendimentos de grande impacto ambiental, ou, ainda, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos de parcelamento ou edificação compulsórios. O Estatuto da Cidade também ampliou a área de abrangência dos planos diretores, que passaram a ter de englobar não apenas as áreas urbanas e de expansão urbana, mas também as áreas rurais dos municípios, transpondo a questão urbana para a questão territorial.

Atualmente, os municípios brasileiros com até 20 mil habitantes correspondem a 70,33% dos municípios do País, onde vivem 17,12% da nossa população (IBGE, 2011). Em geral, estes municípios possuem diminutas áreas urbanas em meio a extensos territórios rurais; para além da produção agropecuária – que cumpre importante papel na segurança alimentar –, são depositários de um rico patrimônio ambiental e de formas de vida e modos de fazer cada vez mais valorizados. Dessa forma, os municípios de pequeno porte populacional têm ganhado destaque como promissores para o processo de desenvolvimento sustentável

¹. No âmbito local, os planos diretores constituem uma das principais ferramentas para o planejamento e gestão territorial com vistas a tal desenvolvimento.

De acordo com a Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015 (IBGE, 2015), entre os 3914 municípios brasileiros com população até 20 mil habitantes, 29,46% tiveram Plano Diretor aprovado após o Estatuto da Cidade. Entretanto, mesmo entre os “beneficiados”, a prática de elaboração e implementação de planos diretores em municípios de pequeno porte populacional tem revelado uma inadequação dos instrumentos e mecanismos disponíveis no Estatuto da Cidade para lidar com as suas demandas e problemas.

Pesquisa realizada pelo Ministério das Cidades em parceria com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano Regional (IPPUR/UFRJ) sobre os planos diretores pós-Estatuto da Cidade revelou que muitos dos instrumentos da Lei estavam presentes nos planos diretores, mas havia a necessidade de se avançar no apoio à sua implementação (SANTOS JR.; MONTANDON, 2011). Infelizmente, passados mais de quinze anos da aprovação do Estatuto da Cidade, o que se observa é o acirramento das desigualdades socioespaciais do País, consolidando-se um quadro contra o qual se pretendia opor. Neste quadro de desigualdades há, porém, uma variedade de situações/arranjos socioespaciais que, a exemplo dos municípios de pequeno porte populacional, demandam nuances do planejamento e gestão territorial para lidar com suas especificidades.

Este trabalho tem como objetivo discutir alguns dos desafios à implementação do Estatuto da Cidade através dos planos diretores municipais, focando a análise nos municípios de pequeno porte populacional (menos

¹ Desde final do século XX, estudiosos do meio rural vêm destacando as dimensões promissoras das chamadas “regiões rurais” (que incluem as cidades de pequeno porte) para o processo de desenvolvimento (ABRAMOVAY, 2003). No caso dos estudiosos das áreas urbanas, o interesse por essas cidades é mais recente, não obstante a ampliação das pesquisas relativas a cidades médias e pequenas a partir da década de 1980, concentradas principalmente no campo da Geografia Urbana (SOARES; MELO, 2010).

de 20 mil habitantes), ainda que os desafios apresentados dificultem a implementação do Estatuto da Cidade e dos planos diretores nos mais variados municípios brasileiros. A discussão baseia-se num exame teórico do assunto, a partir de vasta revisão da literatura.

Tomando como referência Almeida (2015), os desafios foram divididos em “exógenos” e “endógenos”. Os desafios chamados exógenos são aqueles que estão além ou fora do alcance das leis; trata-se de questões sociopolíticas complexas que interferem na implementação das leis, mas dificilmente podem ser modificadas apenas a partir de alterações dos textos legais. Já os desafios endógenos referem-se a lacunas, falhas ou contradições no âmbito dos próprios textos legais, portanto podem ser mitigados ou suprimidos a partir de suas alterações.

Ressalta-se que os desafios exógenos estão além do alcance de atuação dos arquitetos-urbanistas, juristas e administradores públicos, enquanto os desafios endógenos podem ser revisados e superados a qualquer tempo. Entretanto, para tal, não se deve desconsiderar as questões ditas exógenas, uma vez que, conforme veremos, os desafios elencados – tantos os exógenos como os endógenos – estão profundamente inter-relacionados.

2 DESAFIOS EXÓGENOS

2.1 O pacto federativo vigente

Dada a natureza descentralizada do federalismo brasileiro, a materialização do marco jurídico-urbanístico foi colocada em grande medida nas mãos das administrações municipais, especialmente por meio da formulação de planos diretores municipais. No entanto, a descentralização política e fiscal ocorrida no Brasil a partir do processo de redemocratização teve como característica central a descoordenação, uma vez que prescindiu de um projeto articulador comandado pelo governo federal (AFFONSO, 1996).

Affonso (1996) argumenta que o processo encontra-se inconcluso e eivado de conflitos. No que se refere à divisão de competências entre os entes federativos, a Constituição de 1988 não foi suficientemente explícita, apresentando uma estrutura complexa de atribuições comuns e concorrentes. Para o autor, tal estrutura é decorrente não só da descoordenação do processo de descentralização, como também da dificuldade de se estabelecer uma divisão estrita de responsabilidades em uma federação tão heterogênea quanto a brasileira.

Em relação ao planejamento urbano-territorial, compete ao Município “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988, Art. 30, Inciso VIII). Entretanto, é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, entre outras atribuições, “promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico; fomentar a produção agropecuária; e proteger o meio ambiente.” (BRASIL, 1988, Art. 23).

Este arranjo abre lacunas em relação às competências das diferentes instâncias e instituições envolvidas no planejamento urbano-territorial e, portanto, exige uma organização do Estado que permita a coordenação de políticas entre níveis de governo e setores. Infelizmente, o Estatuto da Cidade não veio a esclarecer a questão, pois estabelece que compete à União, entre outras atribuições, “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” (BRASIL, 2001, Art. 3º, Inciso III). Além disso, no que se refere ao desenvolvimento e planejamento das áreas rurais, o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504/1964) declara que “a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão unir seus esforços e recursos, mediante acordos, convênios ou contratos, para a solução de problemas de interesse rural” (BRASIL, 1964, Art. 6º).

Nesse confuso panorama de atribuições e competências, verifica-se uma ênfase do planejamento e gestão municipais nas áreas urbanas, enquanto os programas e políticas públicas praticados no território rural e relacionados à gestão ambiental têm sido de responsabilidade, quase que exclusiva, da esfera estadual ou federal (SILVA; PERES, 2009). No âmbito operacional, ainda permanece a compartimentação das políticas públicas (políticas setoriais) e a ausência de propostas efetivas de consolidação de sistemas e práticas integrados de planejamento territorial (LAGE, 2017).

Além disso, as diversas atribuições às quais estão submetidos os municípios brasileiros desde a Constituição de 1988 aumentou a assimetria entre estes entes políticos, tanto do ponto de vista orçamentário quanto no que diz respeito à capacidade técnica e gerencial (ROLNIK, 2009). Não havendo uma capacidade institucional-administrativa dos municípios para viabilizar a coordenação e implementação de uma estratégia de longo prazo, a prática de planejamento territorial local pregada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto da Cidade não se concretiza, mesmo quando vislumbrada em planos e programas. A situação complica-se ainda mais devido a falta de recursos dos municípios ou sua pouca autonomia para aplicação dos recursos disponibilizados pelos governos estaduais e federal.

Em que pese o fato dos municípios brasileiros, de modo geral, terem ampliado suas receitas próprias pós-1988, muitos ainda possuem nas transferências correntes do Estado e da União a principal fonte de financiamento para realização de suas políticas públicas, sobretudo aqueles de pequeno e médio porte. Parte significativa destas transferências tem destinação específica definida pela Constituição: 25% para Educação e 15% para Saúde; os 60% restantes geralmente cobrem o custeio da máquina municipal, incluindo os poderes legislativo e executivo, ressaltando que a descentralização de competências repercutiu em ampliação das burocracias locais e no necessário fortalecimento de um arcabouço institucional local (JESUS; SOBRAL; CRANTSCHANINOV, 2013).

Com limitadas receitas próprias “livres” e possibilidades restritas de acesso a crédito em função especialmente da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000)², restaram aos municípios, em especial àqueles de pequeno porte, as chamadas transferências voluntárias. Estas ocorrem por meio de convênios dos municípios com os governos estaduais e federal, originando-se em processos de seleção conduzidos pelo Executivo, ou via Legislativo através das emendas parlamentares (ROLNIK, 2009). As emendas parlamentares são decididas a partir de interesses políticos e eleitoreiros (por isso vinculam-se muito bem à lógica clientelista) e dificilmente estão vinculadas a plano de longo prazo e/ou pactuados coletivamente.

Assim, o que se verifica é que a descentralização fiscal e de competências não significou a transferência da decisão sobre as políticas e obras a serem desenvolvidas nos municípios, pois pouca autonomia real têm as arenas decisórias locais sobre os investimentos a serem realizados. Dessa forma, os programas e projetos da lei do Plano Diretor apenas se viabilizam a depender da vontade e capacidade do poder político local de inseri-la no

² Lei federal que visa impor o controle dos gastos da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, condicionando-os à capacidade de arrecadação de tributos desses entes políticos.

vasto campo das intermediações do sistema político; a depender das relações que os governantes locais estabelecem com o governo federal, com intensa participação de mandatos parlamentares e *networks*.

Conforme expõe Rolnik (2009), mais do que uma suposta “vontade política” de seguir um Plano Diretor, o governo local carece de incentivos para fazê-lo, já que os processos decisórios sobre os investimentos e o destino da cidade são, no atual modelo federativo e sistema político brasileiros, estruturados sob outra lógica. Portanto, a reformulação do pacto federativo vigente coloca-se como medida essencial para a implementação das propostas do Estatuto da Cidade via planos diretores municipais, especialmente no caso dos municípios de pequeno porte populacional.

Não obstante, Rolnik (2009) deixa claro que uma reforma do modelo federativo e tributário não seria a condição única e suficiente para potencializar processos de planejamento pactuados na esfera pública, pois “as gramáticas políticas que conformam as relações Estado–Sociedade no Brasil atravessam os âmbitos federativos através de um intrincado conjunto de relações que envolvem grupos municipais, estaduais e federais.” (ROLNIK, 2009, p. 47). Isso implica relações e práticas que vão além dos textos legais e, para além deles, precisam ser discutidas e revistas.

2.2 As “forças do atraso”

Observam-se no planejamento e gestão urbano-territorial dos municípios brasileiros relações e práticas políticas arcaicas, que Maricato (2015) chama de “forças do atraso”. Estas relações e práticas são traduzidas no que denominamos patrimonialismo e clientelismo, observados no País desde os tempos da colônia, ainda no “Brasil-rural”, e transferidos ao “Brasil-urbano”, quais sejam: a) pequenos grupos (locais e nacionais) que detêm poder econômico e político vinculado à detenção de patrimônio e controlam as políticas em benefício de interesses próprios; b) relações de favor ou troca no exercício do poder; e c) uso da esfera pública para benefício privado ou pessoal.

Nesse ambiente, a aplicação das leis torna-se bastante arbitrária, já que os julgamentos não ignoram as relações pessoais e de compadrio (MARICATO, 2015); ou tende a seguir a lógica clientelista para manutenção do poder das oligarquias (RIBEIRO; SANTOS JR., 2011). Esta lógica se vincula à percepção ainda dominante do Estado como essencialmente assistencialista, consequência da tradição que ainda reduz o “público” “ao estatal” (FERNANDES, 2016).

As referidas práticas são bastante explícitas nas cidades pequenas (embora também existam nas cidades médias e grandes), pois nelas os grupos que detêm o poder são poucos e conhecidos da comunidade local. Os conchavos entre esses grupos, em função principalmente do revezamento de poder entre eles, impedem o rompimento do círculo vicioso.

Por outro lado, as tensões existentes entre grupos políticos antagônicos que se sucedem no poder local, ou entre os poderes executivo e legislativo, gera, muitas vezes, paralisação ou mesmo retrocesso de projetos políticos de médio e longo prazo, e isto também tem dificultado a aplicação de diretrizes e instrumentos previstos nas legislações urbanísticas municipais (RODRIGUES, 2016).

Muitas vezes, as paralisações de projetos por falta de recursos públicos resulta de embates existentes entre os poderes públicos (legislativo e executivo) de diferentes instâncias da federação, portanto a questão também está relacionada ao pacto federativo vigente. Verifica-se que mesmo com o envolvimento de diferentes

poderes e instâncias federativas, o controle da máquina administrativa para fazer a mediação do acesso ao fundo público pela população vem seguindo a lógica clientelista e patrimonialista.

2.3 O caráter demasiadamente jurídicista da luta urbana

Em “A luta pela terra urbana”, Baldez (2003) contextualiza na história brasileira o caráter eminentemente jurídicista da ação política na cidade. Argumenta o autor que este caráter foi reforçado com a abertura do processo da reconstitucionalização do País, que acabou por esvaziar a atuação política dos movimentos sociais e progressistas ao reduzi-los a coletores de assinaturas nas variadas emendas populares.

O Brasil ganhou uma Constituição democrática, com princípios, liberdades e direitos sociais coletivos bem definidos, que, entretanto, com o avanço do projeto neoliberal e as possibilidades de alteração das normas constitucionais pelo poder legislativo, foram se tornando impraticáveis. No caso da política urbana, o Estatuto da Cidade, aprovado treze anos depois da Constituição de 1988, foi então entendido e comemorado pelas forças progressistas como meio de retomada de conquistas não angariadas no texto constitucional ou senão perdidas no avanço dos anos. Por essa razão, a Lei federal foi além do que era exigido no Artigo 182 da Constituição (a saber: fixar diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano) e instituiu uma série de dispositivos legais.

De qualquer forma, o campo de luta dos setores progressistas continuou enfatizando a questão legal. Depois do Estatuto da Cidade, foi aprovada uma longa série de outras leis federais relativas à questão urbano-territorial³. Para Villaça (2012) há entre nós uma excessiva produção de leis, muitas delas desnecessárias, com dispositivos inúteis, de cumprimento facultativo ou impossível. Segundo o autor, muito do Estatuto da Cidade se enquadra nessas categorias de dispositivos.

Assim, faz-se importante refletir se a produção dessas leis não está servindo, antes de tudo, para canalizar as forças populares e progressistas de modo a esvaziá-las dos campos de luta de impacto concreto, imobilizando-as na teia jurídica.

Nesse sentido, Baldez (2003) defende que a arena de disputa não deve se dar apenas pelo campo do Direito, ainda que eventualmente sejam necessários enfrentamentos nesse campo. Também Maricato (2015), ao constatar a crise urbana brasileira não obstante os avanços jurídico-institucionais que alcançamos nos últimos anos, conclui que o direito à cidade será dado menos por instituições formais e normas legais e mais pelas lutas sociais. A autora acredita que um dos erros dos setores progressistas no trato da questão urbana nos últimos anos foi justamente o foco estrito na aprovação de leis e na criação de espaços institucionalizados de atuação.

Essa discussão traz como reflexão o real peso das leis na construção de cidades mais incluídas e justas. Muito mais do que mero instrumento técnico, Fernandes (2016) entende o Direito como campo aberto de disputas. Esta seria uma visão mais ampliada na compreensão da desconsideração da nova ordem jurídico-urbanística brasileira por grande parte da sociedade e também de juristas, especialmente no que se refere à relativização do direito de propriedade a sua função social.

³ Podemos citar: Medida Provisória nº 2.220/2001 (Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia); Lei nº 11.079/2004 (Parcerias Público-Privadas); Lei nº 10.931/2004 (Crédito e Registro Imobiliário); Lei nº 11.107/2005 (Consórcios Públicos); Lei nº 11.124/2005 (lei de iniciativa popular que criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS)); Lei nº 11.445/2007 (Política de Saneamento); Lei nº 11.481/2007 (terras da União); Lei nº 11.888/2008 (assistência técnica para comunidades); Lei nº 11.977/2009 (que criou o Programa Minha Casa, Minha Vida (MCMV) e dispôs sobre regularização fundiária); Lei nº 11.952/2009 (Amazônia Legal); Lei nº 12.305/2010 (Política de Resíduos Sólidos); Lei nº 12.608/2012 (Política Nacional de Defesa e Proteção Civil); e a Lei nº 13.089/2015 (Estatuto da Metrópole).

Fernandes (2016) argumenta que as disputas ideológicas, sociopolíticas e jurídicas que marcaram o processo histórico de construção do Estatuto da Cidade não desapareceram com a sua aprovação; pelo contrário, a aplicação e interpretação dos princípios da lei federal têm gerado disputas renovadas. Assim, ainda que as reformulações da Lei sejam entendidas como importantes no processo, este campo de luta não deve ser considerado como o único ou suficiente caminho.

3 DESAFIOS ENDÓGENOS

3.1 A (in)definição de “Cidade”

Desde o Decreto-lei nº 311, de 1938, no Brasil são consideradas cidades todas as sedes de município e consideradas vilas as sedes dos distritos. Para fins de levantamento e definição de políticas públicas, classifica-se como urbano todas as cidades e vilas, sejam quais forem suas características demográficas e funcionais. Os limites das sedes municipais e distritais devem ser definidos por leis municipais. Conforme argumenta Veiga (2003), essa distinção utilizada no Brasil entre a população rural e urbana é arbitrária e dela resultam distorções na visão da nossa realidade socioeconômica e, conseqüentemente, inadequação das nossas políticas públicas.

Para o autor, uma falha imperdoável do Estatuto da Cidade é não (re)definir o que é cidade, “prologando a vigência de uma aberração que coloca o Brasil entre os países mais atrasados do mundo do ponto de vista territorial” (VEIGA, 2003, p. 55). Na verdade, indo um pouco além da crítica de Veiga, observa-se que o texto do Estatuto da Cidade usa a palavra cidade para referir-se a município. O descuido ou engano fica evidente especialmente no capítulo sobre o Plano Diretor (BRASIL, 2001, Capítulo III, Arts. 39 a 42), já que, segundo o Artigo 40 da Lei, este instrumento deverá englobar o território do município como um todo; mas, no Artigo 41, fala-se de cidades (e não de municípios!) onde a elaboração do instrumento se faz obrigatória, quando, ao que tudo indica e pela forma como vem sendo interpretado, trata-se de características/situações municipais.

De modo a evitar a ilusão imposta pela norma legal, Veiga (2003) defende que a definição do que é urbano ou rural deve combinar o critério de tamanho populacional com pelo menos dois outros critérios: a densidade demográfica e a localização do município. Esta classificação seria importante para definir políticas públicas adequadas às variadas realidades municipais. Para os casos dos “municípios rurais” (municípios de pequeno porte fora das aglomerações urbanas), Veiga (2003) sugere a elaboração de “plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Brasil rural”, que coexistiria em paralelo ao Estatuto da Cidade, voltado ao “Brasil urbano” (VEIGA et al., 2001)

A proposta do autor soa pertinente, porém, insiste na dicotomia urbano-rural. Entende-se que o Estatuto da Cidade, ao propor que o Plano Diretor englobe todo o território dos municípios e não apenas suas áreas urbanas, vai em direção à superação desta dicotomia. Para além da distinção entre urbano e rural / campo e cidade, é preciso pensar nas integrações e complementaridades entre esses dois espaços e suas atividades (o que, inclusive, também defende Veiga), especialmente no caso dos municípios de pequeno porte populacional. No entanto, a proposta de uma outra lei voltada exclusivamente ao “Brasil rural” ganha relevância porque a intenção de integração urbano-rural / campo-cidade, apesar de colocada nas diretrizes do Estatuto da Cidade, não é contemplada nas propostas que apresenta, tampouco se viabiliza com os instrumentos regulamentados pela Lei.

3.2 Uniformização de tratamento ante as diferentes realidades municipais

Talvez a crítica de Veiga explicitada no item acima, mais do que a necessidade de um plano/lei voltado para o “Brasil rural”, denuncia a uniformização de tratamento do Estatuto da Cidade ante as muitas e diferentes realidades municipais. Se o Estatuto da Cidade abarcasse toda a diversidade de arranjos socioespaciais encontrada no Brasil, conforme se propõe, talvez não seria necessário um outro plano/lei para lidar com os municípios de pequeno porte populacional e suas características rurais.

A uniformização de tratamento do Estatuto da Cidade (ou sua desconsideração aos municípios de pequeno porte populacional) fica explícita especialmente nos instrumentos elencados como conteúdo mínimo dos planos diretores municipais. São eles: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; operações urbanas consorciadas; e transferência do direito de construir (BRASIL, 2001, Art. 42).

Tratam-se de instrumentos adequados principalmente à realidade das grandes cidades, que apresentam uma dinâmica econômica e imobiliária intensa e onde o poder público tem maior poder técnico-administrativo e financeiro. Acredita-se que este seja um dos motivos pelos quais os instrumentos regulamentados pelo Estatuto da Cidade, apesar de presentes em boa parte dos planos diretores municipais, não têm sido implementados, conforme exposto em Santos Jr. e Montandon (2011).

3.3 Abordagem intra-urbana: Urbanismo relegado a segundo plano

Considerando o processo de construção do Estatuto da Cidade e da ideia de Plano Diretor desde os primórdios do Planejamento Urbano no Brasil, notamos ao longo da trajetória a passagem de uma abordagem mais focada em aspectos formais e funcionais das cidades, para uma visão mais abrangente e complexa do espaço urbano. A primeira abordagem estaria relacionada ao campo do Urbanismo, enquanto a segunda se inscreve no campo do Planejamento Urbano, partindo do pressuposto de que Urbanismo e Planejamento Urbano são disciplinas ou ciências distintas (COSTA, 2012; SOUZA, 2006)⁴.

Nesse processo, o Plano Diretor, que desde a década de 1930 tem se mantido como importante instrumento do planejamento urbano brasileiro, deslocou-se da sua conotação inicial relacionada a questões estéticas e físico-funcionais das cidades para a esfera do direito urbanístico de abordagem territorial. Especialmente a partir da aprovação do Estatuto da Cidade, o foco dos planos diretores voltou-se para os vários instrumentos jurídicos e tributários regulamentados pela Lei e as questões de urbanismo referentes ao espaço intra-urbano acabaram relegadas a segundo plano.

De modo geral, os planos diretores pós-Estatuto da Cidade têm sido compostos de diretrizes gerais referentes a políticas municipais diversas (a depender da ênfase ou orientação de cada Plano Diretor) e dos instrumentos instituídos como conteúdo mínimo pelo Estatuto da Cidade. Ao focarem em diretrizes gerais e na instituição de instrumentos quase sempre desprovidos de demarcação territorial, estão afastando-se dos aspectos ligados à expansão, desenho e ordenamento urbanos. Estes aspectos ficam postergados a outras leis e planos.

⁴ No Brasil, as duas áreas de conhecimento são recorrentemente tomadas como sinônimas, de modo que, não raro, vemos o uso dos dois termos - Urbanismo e Planejamento Urbano – de forma indiscriminada. Entretanto, Costa (2012) e Souza (2016) defendem serem estas ciências distintas, ainda que complementares.

Esta situação tem prejudicado especialmente os municípios de pequeno porte, que não dispõem de recursos humanos, técnicos e financeiros para elaboração e implementação de outros planos e normas que abrangem as questões físico-funcionais de seus espaços intra-urbanos. Conforme lembra Bruno (2016), na estrutura federativa brasileira, a capacidade institucional dos municípios, entes responsáveis pelo planejamento, execução e gestão da política urbana, é indispensável para a eficácia e efetividade dessas atribuições.

Assim, ressalta-se que a questão está vinculada ao pacto federativo vigente, mas também se relaciona ao conteúdo exigido pelo Estatuto da Cidade aos planos diretores, pois entende-se que os aspectos ligados à expansão, desenho e ordenamento urbanos poderiam ter sido considerados na Lei. O que se verifica é que o deslocamento do Plano Diretor para a esfera do direito urbanístico abandonou as pequenas cidades à sorte imprevisível da falta de parâmetros físico-funcionais. Ao mesmo tempo, não conseguiu contemplar devidamente sua aspiração por uma abordagem territorial mais abrangente, conforme veremos a seguir.

3.4 Abordagem territorial: Omissão no tratamento das áreas rurais e desconsideração das articulações intermunicipais

O Estatuto da Cidade define como uma das diretrizes da política urbana a “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” (BRASIL, 2001, Art. 2º, Inciso VII). Esta diretriz propõe uma visão mais integrada dos processos socioespaciais e está relacionada à discussão ambiental disseminada a partir da década de 1970, em especial no que se refere ao chamado desenvolvimento sustentável (SACHS, 1993; VEIGA, 2003)⁵.

No mesmo sentido, entre os instrumentos de política urbana elencados pelo Estatuto da Cidade, aparecem alguns provenientes da questão ambiental, que usualmente abrangem tanto as áreas urbanas quanto rurais, como o Zoneamento Ambiental e o Estudo de Impacto Ambiental. Em relação ao Plano Diretor, a Lei determina que “deverá englobar o território do Município como um todo” (BRASIL, 2001, Art. 40, §2º), ou seja, suas áreas urbanas e rurais.

A determinação em relação ao Plano Diretor está alinhada à diretriz supracitada, vislumbrando um planejamento territorial integrado. No entanto, verifica-se que os instrumentos efetivamente regulamentados pelo Estatuto referem-se e limitam-se ao uso e ocupação do solo urbano. Além disso, têm como foco a questão fundiária urbana, não tratando das atividades socioeconômicas urbanas e rurais e sua inter-relação.

Um vez que os municípios de pequeno porte populacional apresentam diminutas aglomerações urbanas mergulhados em um universo rural, a omissão no tratamento das áreas rurais pelo Estatuto da Cidade afeta principalmente estes municípios. Nesse sentido, Fernandes (2016) coloca que uma das falhas do Estatuto da Cidade é a “falta de compreensão das realidades específicas dos pequenos e médios municípios, especialmente no Norte e Nordeste” (FERNANDES, 2016, p.45). Ressalta-se que a questão está intrinsecamente relacionada à uniformização de tratamento do Estatuto da Cidade ante as diferentes realidades municipais, já comentada em item anterior.

⁵ Sachs (1993), ao discorrer sobre a dimensão espacial do desenvolvimento sustentável, vislumbra a sustentabilidade a partir de uma configuração rural-urbana mais equilibrada e uma melhor distribuição territorial de assentamentos urbanos e atividades econômicas. Veiga (2003) defende um “plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Brasil rural” que contenha diretrizes, objetivos e metas que favoreçam sinergias entre a agricultura e os setores terciário e secundário das economias locais.

Poderíamos citar dois motivos explicativos ou que, pelo menos, contextualizam essa limitação da Lei: o primeiro deles refere-se à gênese urbana do Estatuto da Cidade, como seu próprio nome revela, o que, por sua vez, relaciona-se ao uso indiscriminado dos termos “cidade” e “município” no corpo da Lei; o segundo está relacionado às incertezas em relação às competências das diferentes instâncias e instituições envolvidas no planejamento territorial, visto que a legislação brasileira e, especialmente, o pacto federativo, deixam lacunas e dúvidas sobre a questão.

Da mesma forma, o pacto federativo vigente dificulta, senão inviabiliza, as articulações intermunicipais infra ou supra-estaduais. O Estatuto da Cidade também não pressupõe tais articulações, endossando a diretriz constitucional de responsabilidade do planejamento urbano pela instância de governo municipal, enquanto o planejamento e gestão das áreas rurais seguem como de responsabilidade das três instâncias (federal, estadual e municipal).

A descon sideração das articulações intermunicipais no Estatuto da Cidade ficou explicitada, desde sua aprovação, pela questão metropolitana. Esta, apesar de contemplada no texto original da Lei, não compôs o texto final, deixando o planejamento e gestão das nossas regiões metropolitanas sem parâmetros nacionais, a critério de cada estado.⁶

Entretanto, para além das regiões metropolitanas, outros agrupamentos/articulações microrregionais se fazem importantes no planejamento e gestão do território brasileiro pelo menos desde a década de 1970, a partir da industrialização do País (incluindo a industrialização das atividades agropecuárias) e, especialmente, a partir das preocupações de viés ambiental, que levam em conta as bacias hidrográficas, unidades de conservação, entre outras áreas que não obedecem à divisão político-administrativa oficial.

Assim como as aglomerações metropolitanas, Veiga (2003) chama atenção para as microrregiões, citando ambas (aglomerações metropolitanas e microrregiões) como categorias que necessitam de novas formas institucionais de concertação, coordenação e gestão. As microrregiões podem referir-se a uma aglomeração não-metropolitana (que tende a ser essencialmente urbana) ou a um conjunto de municípios relativamente rurais ou mesmo essencialmente rurais (quando predominam ecossistemas dos menos artificializados). Para o autor, o futuro do que chamou de “Brasil rural” (municípios de pequeno porte e características rurais),

[...] dependerá cada vez mais de articulações intermunicipais capazes de diagnosticar as vocações do território que compartilham, formular um plano de desenvolvimento microrregional, e viabilizar seu financiamento com o imprescindível apoio das esferas governamentais superiores (VEIGA, 2003, p. 36).

Isso porque, conforme expõe Veiga (2003), a atuação isolada dos governos municipais, seja através dos poderes executivo e legislativo ou dos conselhos municipais, não é suficiente para desenvolver um bom desempenho socioeconômico de caráter local, principalmente por não conseguir contrabalançar a força centrípeta do centro urbano que domina os vínculos da microrregião. Além disso, ressalta-se que a atuação governamental de um município se restringe ao seu território, não exercendo influência sobre vizinhos, que podem, de forma

⁶ Apenas em 2015 o Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089/2015) veio preencher esta lacuna da Lei. As metrópoles deverão elaborar seu Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDU), que traz o desafio de um planejamento articulado, para além dos limites políticos e administrativos de um só município. Por isso, coloca Bruno (2016, p.63) que “o País vive um excelente laboratório no tema da articulação de políticas urbanas, tanto territorial como interfederativa, que poderá em alguma medida contribuir para a superação desse desafio.”

involuntária ou voluntária, gerar impactos sobre a infraestrutura urbana, serviços e outros quesitos socioeconômicos dos municípios do entorno.

Assim, defende Veiga (2003) a necessidade de um arranjo institucional que viabilize as articulações intermunicipais dos chamados municípios rurais, de modo a diagnosticar os principais problemas de suas respectivas microrregiões, planejar ações de desenvolvimento integrado e captar recursos necessários à sua execução. Este arranjo não foi contemplado no Estatuto da Cidade, que, desta forma, mais uma vez desconsiderou as demandas dos municípios de pequeno porte.

Como já comentado, a questão esbarra no pacto federativo vigente, o qual precisa ser revisto para avançarmos rumo a um planejamento e gestão de caráter territorial, em contraposição a ações setoriais submissas à tradicional divisão político-administrativa e/ou às dicotomias urbano-rural / campo-cidade.

3.5 Complexificação dos instrumentos e prática de planejamento e gestão urbano-territorial

Embora sejam verificadas sérias lacunas no texto da lei Estatuto da Cidade, em outro sentido, pode-se argumentar também sobre o excesso de exigências legais e normas complementares, o que aqui estamos chamando de complexificação dos instrumentos e prática de planejamento e gestão territorial.

Além do Plano Diretor, nos últimos anos foram estabelecidos como instrumentos organizadores das políticas públicas no nível local: Plano Local de Habitação de Interesse Social; Plano Municipal de Saneamento Básico; Plano Municipal de Regularização Fundiária; Plano Municipal de Redução de Riscos; Plano de Mobilidade Urbana e Plano de Rotas Acessíveis (para municípios com obrigatoriedade de elaborar plano diretor); Plano de Transporte Urbano Integrado (para cidades com mais de 500 mil habitantes)⁷. Acrescente-se a estes planos a chamada legislação urbana básica, que inclui a Lei do Perímetro Urbano, a Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento e Código de Obras.

Com tantos planos e leis a serem elaborados e aprovados, não é difícil constatar que tal tarefa torna-se bastante árdua e, quase sempre, inviável àqueles municípios de pouca capacidade institucional-administrativa, como os de pequeno porte populacional. Além de não contarem com quadro de pessoal capacitado para elaboração dos planos e leis, insuficientes são os recursos “livres” que dispõem para contratação de equipes de apoio e consultoria (conforme visto no item referente ao pacto federativo vigente)⁸.

Nos casos dos municípios abaixo de 20 mil habitantes cuja obrigatoriedade de elaboração dos planos diretores se dá em função da sua inserção em área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental, os custos de elaboração dos planos diretores deverão ser arcados pelos empreendedores, conforme estipula o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, Art. 41, § 1º) e a Resolução Recomendada nº 22 do Conselho das Cidades (BRASIL, 2006, Art. 2º). No entanto, ante a tendência geral observada nos planos diretores municipais de se restringirem a princípios e diretrizes genéricos, remetendo sua aplicabilidade a dispositivos legais complementares, também estes municípios ficam desprovidos das leis

⁷ O Plano de Transporte Urbano Integrado para cidades com mais de 500 mil habitantes é uma exigência do Estatuto da Cidade; o Plano de Mobilidade Urbana foi instituído em 2012 pela Lei da Política Nacional de Mobilidade e Transporte Urbano para todos os municípios com obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor; o Plano de Rotas Acessíveis foi instituído em 2015 a partir da aprovação da Lei Brasileira da Inclusão, que alterou o Estatuto da Cidade para incorporar esse instrumento.

⁸ Para efeito de estimativa de cálculo dos recursos técnicos e financeiros para elaboração dos planos diretores apenas, a Resolução Recomendada nº 22 do Conselho das Cidades, datada de 2006, adota valores entre R\$105.000,00 e R\$264.000,00, a variar dependendo do número de habitantes e extensão territorial dos municípios.

complementares e dos outros planos e leis estabelecidos como instrumentos organizadores das políticas públicas no nível local, e tal protelação inviabiliza a aplicação dos instrumentos pertinentes definidos no Plano Diretor.

Outras vezes, os dispositivos legais complementares, apesar de necessários, acabam criando uma sobreposição de instrumentos de difícil interpretação pelos interessados. Normalmente, além de complexas, as legislações urbanísticas são modificadas e emendadas logo após sua aprovação (RODRIGUES, 2016). Além disso, muitas vezes os planos e leis, elaborados por diferentes equipes e/ou em diferentes momentos, não se apresentam alinhados, podendo conter discordância ou contradições.

Conforme denuncia Villaça (2012), abundam no Estatuto da Cidade as exigências de leis específicas ou de áreas delimitadas no Plano Diretor. O autor contesta a eficácia da Lei ao se apoiar no Plano Diretor, que considera um instrumento “desmoralizado” e “pouco utilizado”. Porém, outro raciocínio seria simplificar os dispositivos e exigências do Estatuto da Cidade, concentrando todas as normas relativas à política de desenvolvimento e de expansão urbana municipal no Plano Diretor apenas, sem necessidade de outras leis.

Por fim, acrescentem-se aos problemas citados os custos dos procedimentos administrativos e judiciais relacionados à gestão urbano-territorial, além da necessária equipe técnica disponível, de difícil equacionamento para municípios com poucos recursos humanos e receita própria diminuta. Nesse quesito, é fundamental a participação dos Estados e União para apoio e capacitação dos agentes operadores municipais.

4 CONCLUSÕES

Conforme exposto, são complexos e inter-relacionados os desafios a serem transpostos para efetiva implementação do Estatuto da Cidade através dos planos diretores municipais. Observa-se que os desafios exógenos interferem em todos os municípios sem distinções (não obstante as particularidades de cada um), enquanto os desafios endógenos afetam especialmente os municípios de pequeno porte populacional.

No que se refere aos desafios exógenos, a exposição explícita que o Plano Diretor e demais leis afetas ao tema não podem ser a única ênfase para o avanço da implementação dos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade. Entende-se que a elaboração e aprovação dos textos legais são campos de luta que não devem ser abandonados, mas outros caminhos paralelos deverão ser delineados.

No caso dos desafios endógenos, acredita-se que algumas alterações e/ou complementações dos textos legais poderão sim trazer avanços no que se refere ao planejamento e gestão urbano-territorial, especialmente no caso dos municípios de pequeno porte populacional. Estes municípios, mesmo quando possuem Plano Diretor, muitas vezes não dispõem da legislação urbana básica (Lei do Perímetro Urbano, Lei de Zoneamento e/ou Uso e Ocupação do Solo, Lei de Parcelamento e Código de Obras), e, portanto, ficam desprovidos de instrumentos para gestão, controle e ordenamento do espaço intra-urbano; ao mesmo tempo, também não contam com instrumentos regulamentados em âmbito federal que facilitem as articulações intermunicipais para a gestão territorial, de modo a viabilizar o acesso da população a bens e serviços mais avançados visando ao desenvolvimento local sustentável.

Para o último propósito, Veiga et al. (2001) propõe a elaboração de lei federal voltada à realidade do “Brasil rural” (municípios de pequeno porte fora das aglomerações urbanas), enquanto o Estatuto da Cidade permaneceria voltado à realidade do “Brasil urbano”. De qualquer forma, de acordo com a proposta, a lei voltada ao Brasil rural não trataria dos espaços intra-urbanos dos municípios de pequeno porte, e, dessa forma, não seria

resolvida esta lacuna. Assim, mesmo neste caso, faz-se necessário rever o Estatuto da Cidade, de modo a abarcar as realidades diversas das cidades (espaços intra-urbanos) brasileiras.

Outra possibilidade seria a reformulação/complementação da própria Lei do Estatuto da Cidade de modo a contemplar os dois propósitos: instrumentos para realidades diversas intra-urbanas e para o planejamento territorial, abrangendo as áreas urbanas e rurais e suas inter-relações, bem como as articulações intermunicipais. Neste caso, alguns termos utilizados na Lei precisariam ser revistos, inclusive seu próprio título.

Para a realidade intra-urbana dos municípios de pequeno porte, diretrizes relacionadas ao ordenamento e expansão urbanos poderiam ser mais bem delineadas no Estatuto da Cidade; além disso, a Lei poderia estipular a concentração de regras, zoneamento e parâmetros urbanísticos no Plano Diretor, de forma que pudessem ser aplicados sem a necessidade de dispositivos legais complementares⁹. No que se refere ao planejamento para além das áreas urbanas (ou seja, envolvendo as áreas rurais e articulações intermunicipais), o Estatuto da Cidade poderia contribuir no esclarecimento ou definição de competências entre os entes federativos; poderia também estimular arranjos intermunicipais, como os consórcios públicos, por exemplo¹⁰.

Em quaisquer dos caminhos a serem seguidos, destaca-se a necessidade de transpor a questão do planejamento e gestão de caráter setorial rumo a um planejamento e gestão territorial. Para tal, será inevitável rever também o pacto federativo vigente, assim como reformular outras leis e políticas nacionais e estaduais relacionadas ao tema.

Além disso, é fundamental simplificar ao máximo as normas e exigências legais, de modo que as leis não dificultem mais do que facilitem. Também se faz necessário pensar em sanções para aqueles municípios que não cumprirem os dispositivos legais.

Por fim, é preciso destacar que as alterações e complementações legais não constituem, em si, soluções para problemas que são históricos e estruturais. Aprovar as leis é apenas uma parte do caminho, resta continuar a tarefa de colocá-las em prática. Conforme expõe Fernandes (2016), essa tarefa não é apenas do Estado, dos governos e dos técnicos; ela é também, e principalmente, uma tarefa da sociedade.

Artigo submetido para avaliação em 25/02/2019 e aceito para publicação em 16/07/2021

REFERÊNCIAS

ABRAMOVAY, Ricardo. **O Futuro das Regiões Rurais**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 2003.

AFFONSO, Ruy. Os Municípios e os Desafios da Federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, v. 10, n. 3, p. 3-10, 1996. Disponível em: <http://produtos.seade.gov.br/produtos/spp/v10n03/v10n03_01.pdf>. Acesso em: 15 set. 2018.

⁹ Em 2012, a Lei nº 12.608 incluiu alguns acréscimos ao Capítulo III (“Do Plano Diretor”) do Estatuto da Cidade que, de certa forma, vão à direção desta proposta. Para os 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 passou a ser exigido como conteúdo mínimo dos seus planos diretores parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo e mapeamentos das áreas suscetíveis, entre outras exigências (BRASIL, Lei nº 10.257, Art. 42-A). Também no caso de municípios que pretendam ampliar o perímetro urbano, estes deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo, demarcação de novo perímetro urbano e definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, entre outras exigências (BRASIL, Lei nº 10.257, Art. 42-B).

¹⁰ Os consórcios públicos intermunicipais constituem-se meios para os municípios de pequeno porte prestarem serviços à população que, dada a escala de investimentos, não seriam economicamente viáveis se oferecidos isoladamente. O instituto foi regulamentado pela Lei nº 11.107/2005, chamada Lei dos Consórcios, e pelo Decreto nº 6.017/2007. No entanto, segundo dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais de 2015 (IBGE, 2015), pouco mais da metade dos municípios até 20 mil habitantes participam de algum consórcio público.

ALMEIDA, Luiz Felype G. O Estatuto da Cidade e o Cumprimento da Função Social da Propriedade: O que ficou, pra onde vai? In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 16, 2015, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: ANPUR, 2015.

BALDEZ, Miguel L. A luta pela terra urbana. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p. 71-92.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. **Diário Oficial da União**, Brasília, 5 out. 1988. Seção 1, p.1-32. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 15 jan. 2016.

BRASIL. Lei n. 4.504, de 30 de novembro de 1964. Dispõe sobre o Estatuto da Terra, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 nov. 1964, seção 1, Suplemento, p. 49. Disponível em: www.planalto.gov.br. Acesso em: 10 dez. 2015.

BRASIL. Lei n. 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da Política Urbana e dá outras providências. Disponível em: www.planalto.gov.br Acesso em: 20 jan. 2018.

BRASIL. Conselho das Cidades. Resolução Recomendada n. 22, de 06 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 fev. 2007, seção 1, n. 40, p. 134. Disponível em <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/ResolucaoRecomendada/resolucao-22-2006.pdf>. Acesso em: 23 set. 2018.

BRUNO, Ana Paula. Desdobramentos do Estatuto da Cidade no nível federal: a atuação do Ministério das Cidades em política urbana. In: ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo : Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 51-67.

CARDOSO, A.L.; SILVEIRA, M. C. B. O Plano Diretor e a Política de Habitação. In: SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011. p. 99-126.

COSTA, L. A. M. O todo da parte: Urbanismo, Planejamento e o Processo Social de Construção da Cidade no Início do Século 20. **Revista Pós**, v. 19, n. 32, p. 136-157, dez. 2012.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, 15 anos depois: razão de descrença ou de otimismo? In: ROSSBACH, Anacláudia (Org.). **Estatuto da cidade: a velha e a nova agenda urbana: uma análise de 15 anos de lei**. São Paulo : Cities Alliance: Publisher Brasil, 2016. p. 29-49.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Censo Demográfico 2010**. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Classificação e caracterização dos espaços rurais e urbanos do Brasil: uma primeira aproximação**. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic 2015**. Disponível em: <https://ww2.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2015/default.shtm>. Acesso em: 10 dez 2017.

JESUS, Deloize F. B.; SOBRAL, Raquel N.; CRANTSCHANINOV, Tamara I. Descentralização enquanto Prática: Capacidades Orçamentárias e de Formulação dos Municípios Brasileiros. In: CONGRESSO INTERNACIONAL GOVERNO, GESTÃO E PROFISSIONALIZAÇÃO EM ÂMBITO LOCAL FRENTE AOS GRANDES DESAFIOS DE NOSSO TEMPO, 4., 2013, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2013.

LAGE, Selena D. L. O planejamento urbano para além da oposição urbano-rural: Perspectivas e desafios para a consolidação no Brasil de sistema e práticas integrados de planejamento territorial. **Oculum Ensaios**, v. 14, n. 1, jan.-abr. 2017. p.155-167. Disponível em: [file:///D:/Usuario/Downloads/3389-11949-1-PB%20\(2\).pdf](file:///D:/Usuario/Downloads/3389-11949-1-PB%20(2).pdf). Acesso em: 7 nov. 2018

MARICATO, Ermínia. **Para entender a crise urbana**. São Paulo: Expressão Popular, 2015.

OLIVEIRA, Fabrício. L. 10 anos do Estatuto da Cidade: a questão do acesso a terra urbanizada. **Observatório das Metrôpoles**. 20 nov. 2011. Disponível em: <http://observatoriodasmetrocoles.net.br/wp/10-anos-do-estatuto-da-cidade-questao-do-acesso-terra-urbanizada/>. Acesso em: 15 nov. 2018.

RIBEIRO, Luiz Cezar Q. O Estatuto da Cidade e a questão urbana brasileira. In: RIBEIRO, L. C. Q.; CARDOSO, A. L. (Org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática**: promessas e desafios do Estatuto da Cidade. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2003. p.11-25.

RIBEIRO, Luiz Cezar Q.; SANTOS JR., Orlando A. Desafios da questão urbana. **Le monde diplomatique Brasil**. Edição 45. 1 Abr. 2011. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/desafios-da-questao-urbana>. Acesso em: 15 jul. 2018.

RODRIGUES, Leandro L. Estatuto da Cidade: quinze anos se passaram, mas o Brasil urbano continua desigual e excludente. **ArchDaily**. 15 Abr. 2016. Disponível em: <https://www.archdaily.com.br/br/785520/estatuto-da-cidade-quinze-anos-se-passaram-mas-o-brasil-urbano-continua-desigual-e-excludente-lessandro-lessandro-lesandro-lesandro>. Acesso em: 15 jul. 2018.

ROLNIK, Raquel. Democracia no Fio da Navalha. Limites e Possibilidades para a Implementação de uma Agenda de Reforma Urbana no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.11, n. 2, nov. 2009. p.31-50. Disponível em: <http://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/219/0>. Acesso em: 20 out. 2018.

ROLNIK, Raquel. **10 Anos do Estatuto da Cidade**: Das Lutas pela Reforma Urbana às Cidades da Copa do Mundo. [2013]. Disponível em: <https://raquelrolnik.files.wordpress.com/2013/07/10-anos-do-estatuto-da-cidade.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2018.

SACHS, I. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para pensar o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SANTOS JR., Orlando A.; MONTANDON, Daniel T. (Org.). **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, S.R.M; PERES, R.B. Gestão dos territórios rurais: possibilidades e limitações do Estatuto da Cidade. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 13, 2009, Florianópolis. **Anais...** Florianópolis: ANPUR, 2009. SOARES, B. R.; MELO, N. A. Cidades Médias e Pequenas: Reflexões sobre os desafios no estudo dessas realidades. In: LOPES, D. M. F.; HENRIQUE, W. (Org.). **Cidades médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso**. Salvador: SEI, 2010. p. 229-250.

SOUZA, M. L. **Mudar a Cidade**: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

VEIGA, J. E. **Cidades imaginárias**. O Brasil é menos urbano do que se calcula. 2. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

VEIGA, J. E. et al. **O Brasil rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento**. Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/NEAD), 2001. Disponível em https://www.cairu.br/biblioteca/arquivos/Agronegocios/Brasil_rural_precisa_estrategia_desenvolvimento_1.pdf. Acesso em: 3 dez. 2017

VILLAÇA, Flávio. Estatuto da Cidade: para que serve? **Carta Maior**, 19 out. 2012. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-/4/26206>. Acesso em: 1 de abr. 2018.