



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

**A POLÍTICA URBANA NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS  
PLANOS SETORIAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, DE SANEAMENTO  
BÁSICO E DE MOBILIDADE URBANA.**

Nadia Cibeles Besciak

nadiabesciak@gmail.com

Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano

Universidade Federal do Paraná

Brasil



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### RESUMO

A questão urbana passou a ter maior destaque no cenário político brasileiro a partir do processo de redemocratização do Estado, no final dos anos 1980, quando se intensificou a discussão sobre a instituição de uma política urbana fundamentada no direito à cidade. Vários foram os resultados decorrentes dessa discussão, como a inclusão de capítulo na Constituição Federal de 1988 e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, os quais estabeleceram as diretrizes nacionais da política urbana e definiram os planos diretores municipais como instrumentos básicos dessa política. Também, em 2003, foi criado o Ministério das Cidades, responsável por fomentar e instruir a elaboração dos planos diretores nos municípios e de promover a integração das políticas setoriais urbanas – habitação de interesse social, saneamento básico e mobilidade urbana. Como decorrência, foram instituídos importantes marcos regulatórios dessas políticas a nível nacional, que exigiram a elaboração dos planos setoriais urbanos como condicionantes para o recebimento de recursos financeiros federais. Demandou-se, dessa forma, um significativo esforço de planejamento por parte dos municípios. Porém, apesar dos avanços legais e institucionais, vários são os autores que questionam os reflexos desses avanços na melhoria da realidade das cidades brasileiras, as quais continuam a enfrentar dificuldades para a execução da sua política urbana. Este trabalho apresenta e analisa os resultados preliminares da dissertação de mestrado em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná, que procura compreender em que medida a indução ao planejamento originada pela definição das políticas urbana e setoriais produziu novas estruturas e processos permanentes de planejamento nos municípios, ou aprimorou os existentes, tendo como recorte de estudo os municípios do estado do Paraná. Os resultados preliminares indicam que houve um esforço por parte dos municípios para o cumprimento dos prazos para elaboração dos planos diretores e setoriais, mais nítido para as políticas com maior tempo de vigência. Também demonstram que os planos, principalmente os de habitação de interesse social e de saneamento básico, foram desenvolvidos proporcionalmente em municípios de diferentes faixas populacionais, principalmente aqueles com até 100 mil habitantes, indicando que os esforços de planejamento se deram em municípios de diferentes portes e complexidades. Conclui-se, até o presente momento da pesquisa, que as políticas induziram a elaboração de planos, cabendo agora investigar se, com isso, foram criados processos e instrumentos permanentes de planejamento e gestão urbanos.

### Palavras chave

Planejamento urbano, política urbana brasileira, planos setoriais urbanos



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### ABSTRACT

The urban question became more prominent in the Brazilian political scenario after the state redemocratization process in the late 1980s, when the discussion about the establishment of an urban policy based on the right to the city was intensified. Several results were derived from this discussion, such as the inclusion of a chapter in the Federal Constitution of 1988 and the approval of the City Statute in 2001, which established the national urban policy guidelines and defined municipal master plans as basic instruments of that policy. Also in 2003, the Ministry of Cities was created, responsible for promoting and instructing the elaboration of master plans in municipalities and promoting the integration of urban sectoral policies - social interest housing, basic sanitation and urban mobility. As a result, important regulatory frameworks for these policies were established at the national level, which required the elaboration of urban sectoral plans as conditions for receiving federal financial resources. In this way, a significant planning effort by the municipalities was demanded. However, despite the legal and institutional advances, several authors question the impact of these advances in improving the reality of Brazilian cities, which continue to face difficulties in the implementation of their urban policy. This work presents and analyzes the preliminary results of the master's thesis in development in the Postgraduate Program in Urban Planning of the Federal University of Paraná, which seeks to understand if the induction to planning originated by the definition of urban and sectoral policies produced new structures and permanent planning processes in the municipalities, or improved existing ones, having as a study cut the municipalities of the state of Paraná. Preliminary results indicate that there was an effort on the part of the municipalities to comply with the deadlines for the preparation of the executive and sector plans, which is clearer for the policies with the longest duration. They also show that plans, especially those of social interest housing and basic sanitation, were developed proportionally in municipalities of different population groups, especially those with up to 100 thousand inhabitants, indicating that the planning efforts were carried out in municipalities of different sizes and complexities. It is concluded, until the present moment of the research, that the policies induced the elaboration of plans, and it is now necessary to investigate if, with this, permanent processes and instruments of urban planning and management were created.

### Keywords

Urban planning, Brazilian urban policy, urban sectoral plans



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

### **I. Introdução**

É notório entre diversos autores que se dedicam ao estudo da questão urbana no Brasil o entendimento de que, a partir da Constituição Federal de 1988, vários foram os avanços no sentido de formulação e institucionalização de uma política urbana no país. A inclusão no texto constitucional de dois artigos referentes à política de desenvolvimento urbano e a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, representaram o estabelecimento de um marco regulatório, composto de objetivo, diretrizes gerais, agentes - o Poder Público Municipal como executor -, instrumento básico – plano diretor - e outros instrumentos de planejamento, institutos tributários, financeiros, jurídicos e políticos, bem como mecanismos de controle social e gestão democrática.

No mesmo sentido, a criação do Ministério das Cidades (MnCidades), em 2003, incorporou à política urbana um órgão administrativo em nível nacional, responsável pelo fomento do planejamento nos municípios, em especial a elaboração dos planos diretores, bem como pela indução e definição de diretrizes de políticas setoriais urbanas – habitação de interesse social, saneamento básico e mobilidade urbana. Como decorrência, foram instituídos marcos regulatórios para cada uma dessas políticas, também constituídos de objetivos, diretrizes gerais, agentes e suas competências, instrumentos de planejamento – principalmente os planos setoriais -, institutos financeiros e tributários e instrumentos de controle social e gestão democrática. A elaboração dos planos setoriais pelos municípios passou a ser, inclusive, um dos condicionantes para o acesso a recursos financeiros federais.

As políticas setoriais reforçaram a concepção do planejamento urbano como meio de enfrentamento dos problemas das cidades, demandando esforço por parte dos municípios para a elaboração e execução de suas políticas e para o cumprimento das exigências definidas nacionalmente. Tem-se assim, indiretamente, uma atuação a nível federal no sentido de instituir estruturas de planejamento permanentes nos municípios, ou aprimorar as existentes, capazes de responder pela política urbana, inclusive as setoriais, e responsáveis por elaborar, implementar e avaliar quatro tipos de



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

planos relacionados ao desenvolvimento urbano: os planos diretores, os planos locais de habitação de interesse social, os planos de saneamento básico e os planos de mobilidade urbana.

Em avaliação coordenada pelo MCidades, para a qual foi constituída a Rede Nacional de Avaliação e Capacitação para Implementação de Planos Diretores Participativos, que analisou o conteúdo dos planos diretores de mais de 500 municípios, verificou-se que, apesar do êxito quantitativo, muitos dos planos apenas descreveram trechos do Estatuto da Cidade ou incorporaram instrumentos sem avaliar a sua pertinência ao território e à capacidade de gestão do município e sem os detalhar suficientemente de forma a permitir a sua autoaplicabilidade. (SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT'ANA, 2011; ROLNIK, 2015)

É sabido (...) que os municípios apresentam muitas dificuldades para implementar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura administrativa adequada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos, humanos, tecnológicos e materiais, sem contar ainda a baixa difusão dos conselhos de participação e controle social voltados para uma cultura participativa de construção e implantação da política de desenvolvimento urbano (SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT'ANA, 2011, p.15)

Se as estruturas de planejamento existentes nos municípios não são capazes de elaborar planos diretores que expressem e instrumentalizem as políticas urbanas municipais, para as políticas setoriais não haveria de ser diferente. A pesquisa também indicou que as políticas urbanas setoriais ou foram tratadas de maneira breve e geral nos planos diretores ou foram remetidas a planos setoriais. Assim, apesar dos avanços institucionais e legais em nível nacional mencionados, vários são os autores que questionam os reflexos desses avanços na melhoria da realidade das cidades brasileiras. Maricato (2014, p.38) afirma que “Após 8 anos de criado o MCidades entretanto, o destino das cidades brasileiras está longe de mudar de rumo. ”

As conquistas institucionais nos anos recentes não foram poucas: promulgação do Estatuto das Cidades, aprovação dos marcos regulatórios do saneamento, dos resíduos sólidos, da mobilidade urbana, aprovação de uma enxurrada de Planos Diretores, criação do Ministério das Cidades, retomada das políticas de habitação e saneamento após décadas de ausência do Estado. No entanto, a crise urbana está mais aguda do nunca. (MARICATO, 2012)

Diante do exposto, faz-se importante analisar a configuração da atual política urbana brasileira, procurando levantar os resultados decorrentes da sua aplicação nos municípios, considerando,



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

principalmente, a ênfase dada ao planejamento, de responsabilidade municipal, e a consequente demanda pelo aprimoramento das estruturas institucionais.

Este trabalho apresenta e analisa os resultados preliminares de dissertação em desenvolvimento no Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano da Universidade Federal do Paraná, que tem como objeto de estudo o planejamento e a gestão urbana resultantes da aplicação da política urbana e das políticas setoriais de habitação de interesse social, de saneamento básico e de mobilidade urbana, com foco nos municípios do estado do Paraná. O objetivo é contribuir para uma reflexão acerca do planejamento e da gestão urbana no Brasil na atualidade, analisando os limites do atual marco regulatório, e colaborar com a construção de novas políticas públicas.

Busca-se compreender em que medida a indução ao planejamento originada pela definição dessas políticas produziu novas estruturas e processos permanentes de planejamento nos municípios ou se aprimorou os existentes. Pressupõe-se, como hipótese, que a elaboração dos planos setoriais, entendidos como instrumentos básicos das políticas setoriais municipais, induziu novos processos e criou novas estruturas de planejamento, porém insuficientes para torná-los instrumentos permanentes de gestão ou para criar uma cultura de planejamento nos municípios.

A metodologia da pesquisa apresentada neste trabalho está estruturada em três etapas. Na primeira utiliza-se de análise documental para apresentar e problematizar os marcos regulatórios da política urbana e das políticas setoriais. Para isso faz-se uso das seguintes fontes: i) Constituição Federal, Estatuto da Cidade, as leis que instituem o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, as diretrizes nacionais para o Saneamento Básico, e as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; ii) documentos oficiais como manuais, cartilhas e informativos; iv) trabalhos científicos e artigos de opinião.

A segunda etapa, de caráter descritivo, tem como objetivo traçar um panorama dos planos setoriais no estado do Paraná, utilizando-se de dados secundários obtidos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, especialmente do Censo Demográfico de 2010 e da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC de 2015, bem como informações do Ministério das Cidades, especificamente os dados da Situação dos Entes Federados em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), com posição de 24/03/2017, fornecidos pela Secretaria



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Nacional de Habitação, os dados do Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Estado do Paraná, fornecidos pela Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental e os dados do Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros, fornecidos pela Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana.

Finalmente, a terceira etapa compreende a realização de entrevistas e aplicação de questionários com agentes públicos em municípios paranaenses com mais de 20 mil habitantes, em conjunto com o Grupo de Pesquisa “Avaliação da Implementação de Planos Diretores e Instrumentos de Política Urbana no Paraná”, de forma a agregar dados qualitativos acerca do processo de planejamento urbano.

## **II. A Política Nacional de Desenvolvimento Urbano e as Políticas Setoriais**

Como já fora mencionado, política urbana brasileira, em sua configuração atual, tem como marco fundamental a Constituição Federal de 1988, que definiu como objetivo da política de desenvolvimento urbano o ordenamento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes. Além disso, estabeleceu a responsabilidade municipal na execução da política urbana e o plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, obrigatório para municípios com mais de 20.000 habitantes. (BRASIL, 1988)

Em 2001, treze anos após a promulgação da Constituição, os artigos referentes à política urbana foram regulamentados por legislação federal: Lei nº10.257/2001, o Estatuto da Cidade. De forma a estruturar a política urbana, o Estatuto estabeleceu um conjunto de elementos essenciais, para permitir sua aplicação nos três níveis: federal, estadual e municipal. Foram definidos os objetivos e diretrizes, em especial a função social da cidade e da propriedade urbana, a gestão democrática e garantia a cidades sustentáveis, como fundamento para os planos, programas, projetos e ações nas cidades. Como agentes responsáveis pela política urbana, o Estatuto evidencia a União e suas competências, das quais pode-se destacar legislar sobre normas de direito urbanístico e instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobili-



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

dade urbana. Além disso o Poder Executivo Municipal foi responsabilizado como o agente efetivamente executor da política.

O plano diretor, considerado o instrumento básico da política urbana, mereceu capítulo próprio no Estatuto. A obrigatoriedade de elaboração do plano pelos municípios com mais de 20 mil habitantes foi estendida àqueles integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico e os inseridos em área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental<sup>1</sup>. Definiu-se também prazo para elaboração dos planos, prazo máximo de revisão a cada 10 anos, estipularam-se punições nos casos de descumprimento da lei. (BRASIL, 2001)

A criação do MCidades, no ano de 2003, ofereceu as condições, por meio da instituição de um órgão administrativo, para o cumprimento da competência de formulação de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos” outorgada à União pela Constituição. Em sua gênese, o ministério tem como atribuição formular a política urbana a nível nacional e fornecer apoio técnico e financeiro aos governos locais, integrando as políticas federais de habitação, saneamento e transportes, que historicamente tinham sido tratados em diferentes ministérios e secretarias. (BRASIL, 1988, Art. 21, inciso xx; MARICATO, 2014; ROLNIK, 2015)

Como uma das primeiras ações nesse sentido, foi instituído um programa de apoio para a elaboração dos planos diretores e implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade. Os municípios promoveram, a partir de então, diversos espaços de discussão do planejamento urbano, através de conferências, conselhos e audiências. Em algumas cidades esses debates públicos ocorreram pela primeira vez, porém em outras tratou-se apenas de um procedimento formal para o não descumprimento da lei. (ROLNIK, 2015; SANTOS JUNIOR, SILVA E SANT’ANA, 2011)

A obrigatoriedade da elaboração dos planos diretores para a parcela de municípios mais urbanizada do país no prazo de 5 anos a partir da aprovação do Estatuto da Cidade - após alterado

---

<sup>1</sup> Em 2012, uma alteração no Estatuto da Cidade também exigiu a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores para 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.

para a data de 30 de junho de 2008 - juntamente com as campanhas promovidas pelo MCidades, levou a um *boom* de elaboração dos mesmos no país.

Segundo Faria (2016), a partir da análise dos dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, elaborada pelo IBGE, de diversos anos, 14% dos 5.570 municípios brasileiros declararam possuir plano diretor em 2005. Já em 2009, a relação aumentou para 42% dos municípios, conforme pode-se verificar na Figura 1, representando um aumento de 288%. Ainda, de acordo com o autor, “Em 2013, 90% dos municípios com mais de vinte mil habitantes informavam possuir planos diretores e outros 6% informavam que o tinha em elaboração”. (FARIA, 2016, p.319-320)

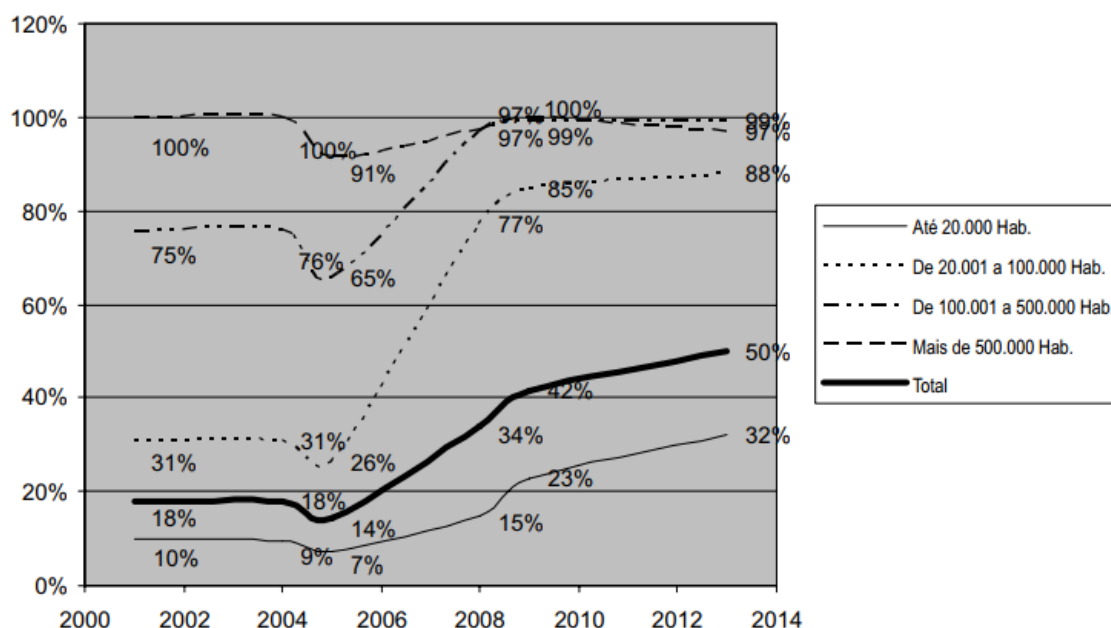


FIGURA 1– EVOLUÇÃO DO PERCENTUAL DE MUNICÍPIOS POR CLASSE DE TAMANHO DA POPULAÇÃO QUE INFORMARAM POSSUIR PLANO DIRETOR POR ANO DE PESQUISA  
FONTE: FARIA (2016)

Também foram aprovados importantes marcos regulatórios das políticas setoriais, como o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, a Política Nacional de Saneamento Básico e, mais recentemente, a Política Nacional de Mobilidade Urbana, que exigem a elaboração de planos municipais setoriais, integrados ao Plano Diretor e criação de órgãos reguladores ou de controle social como condicionantes ao recebimento de recursos federais.



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Para a política habitacional, a criação do MCidades representou a retomada da formulação diretrizes, programas e ações bem como de investimentos para a habitação de interesse social. O ministério foi incumbido da elaboração da Política Nacional de Habitação<sup>2</sup> (PNH), do Plano Nacional da Habitação (PlanHab) e da implantação e consolidação do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS).

O SNHIS, parte do Sistema Nacional de Habitação (SNH), foi instituído pela Lei Federal 11.124, de 16 de junho de 2005, originado de um projeto de lei de iniciativa popular que tramitou mais de 10 anos no Congresso Nacional. Também criou o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituiu o Conselho Gestor do FNHIS. Foram definidos os objetivos, princípios e diretrizes do sistema, dos quais destaca-se o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável, prioridade para planos, programas e projetos habitacionais para a população de menor renda e compatibilidade e integração das políticas habitacionais federal, estadual e municipal, bem como das demais políticas setoriais. (BRASIL, 2005)

A Lei definiu os órgãos e entidades integrantes do sistema, os agentes de controle social, suas atribuições, e instituiu o FNHIS como uma das fontes de recursos do SNHIS, com o objetivo de gerenciar recursos orçamentários destinados a políticas habitacionais para a população de menor renda. Para a aplicação descentralizada dos recursos do fundo, os municípios devem: i) constituir fundo próprio, destinado à implementação da Política de Habitação de Interesse Social e a receber os recursos do FNHIS; ii) conselho gestor com representação dos segmentos sociais ligados ao setor habitacional; iii) apresentar Plano Habitacional de Interesse Social; iv) firmar termo de adesão ao SNHIS; v) elaborar relatórios de gestão e; vi) atender os critérios para concessão de subsídios.

Já a política nacional de saneamento básico tem como seu marco regulatório a Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, e também é fruto da retomada da temática pelo MCidades. Inicialmente a lei estabelece os princípios fundamentais para os serviços públicos de saneamento básico, dos quais destacam-se a universalização do acesso, eficiência e sustentabilidade econômica e “articulação com as políticas de desen-

---

<sup>2</sup> Não foi analisada nessa pesquisa a PNH, uma vez que o objetivo da pesquisa é verificar a influência das exigências legais a nível federal no planejamento urbano dos municípios e, no caso da habitação, as obrigações para acesso aos recursos federais estão disciplinados na lei que institui o SNHIS.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

volvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção de saúde e outras de relevante interesse social”. (BRASIL, 2007)

O instrumento básico previsto é o Plano de Saneamento Básico, de responsabilidade dos titulares dos serviços, sendo uma das condições obrigatórias para a validade de contratos de prestação de serviços de saneamento básico. Especificamente sobre os planos de saneamento básico, a lei define que esses devem ser compatíveis com os planos das bacias hidrográficas onde estiverem inseridos e estipula o prazo máximo não superior a quatro anos para sua revisão, anteriormente à elaboração do Plano Plurianual. (BRASIL, 2007)

A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída pela Lei nº12.587, de 3 de janeiro de 2012, como instrumento da política de desenvolvimento urbano, com os objetivos de “integração dos diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município” (BRASIL, 2012). São definidos então os princípios, diretrizes e objetivos, dos quais se destacam a acessibilidade universal, a equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público, integração com a política de desenvolvimento urbano e respectivas políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo no âmbito dos entes federativos e a prioridade dos modos de transportes não motorizados sobre os motorizados e dos serviços de transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado. (BRASIL, 2012)

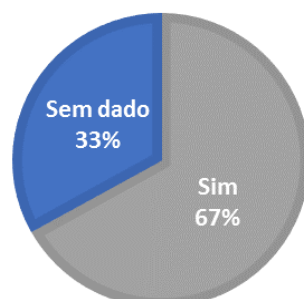
Os órgãos elencados como responsáveis pela execução da política de mobilidade urbana são a União, os Estados e os Municípios, para os quais são definidas atribuições específicas. A União deve prestar assistência técnica e financeira, organizar e divulgar informações sobre o Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e prestar, ou delegar, os serviços de transporte público interestadual de caráter urbano. Os Estados são incumbidos de prestar, ou delegar, os serviços de transporte público intermunicipal de caráter urbano, propor política tributária específica e de incentivos e garantir a integração de serviços em áreas que ultrapassem os limites municipais. Os municípios são os responsáveis por planejar, executar e avaliar a política, promover a regulamentação e prestar direta ou indiretamente os serviços de transporte urbanos e capacitar pessoas e instituições no município. (BRASIL, 2012)

O transporte público coletivo e sua regulação são tratados em capítulo específico, que trata das condições e formas de prestação do serviço, das tarifas de remuneração dos serviços, das tarifas públicas, dos contratos por meio de licitação, entre outros assuntos. Também em capítulo específico são definidos os direitos dos usuários do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana e estimulados como instrumentos de participação da sociedade e controle social: i) órgãos colegiados com a participação de representantes do Poder Executivo, da sociedade civil e dos operadores dos serviços; ii) ouvidorias nas instituições responsáveis pela gestão do Sistema Nacional de Mobilidade Urbana ou nos órgãos com atribuições análogas; iii) audiências e consultas públicas e; iv) procedimentos sistemáticos de comunicação, de avaliação da satisfação dos cidadãos e dos usuários e de prestação de contas públicas. (BRASIL, 2012)

## **V. Instrumentos de planejamento: os planos setoriais urbanos nos municípios paranaenses**

Entendendo que os planos são os instrumentos básicos de planejamento das políticas setoriais, a investigação foi iniciada por esse elemento de análise. Dos 399 municípios paranaenses, até o mês de março de 2017, de acordo com os dados do Ministério das Cidades, 267 municípios possuíam Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), conforme GRÁFICO 1. Para os demais municípios não há dados, não sendo possível afirmar que os mesmos não possuem os planos.

**POSSUI PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO  
DE INTERESSE SOCIAL**





**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

GRÁFICO 1– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM MARÇO DE 2017

FONTE: BRASIL, 2017A. ELABORADO PELA AUTORA

Ao se considerar os municípios que possuem PLHIS por faixa de população, de acordo com a TABELA 1, pode-se verificar que em todas as faixas a porcentagem é superior a 60%, o que indica um relativo sucesso em relação à existência desse instrumento. É importante destacar que dos 20 municípios que possuem acima de 100.000 habitantes, portanto os mais populosos e mais urbanizados do estado, 17 possuem PLHIS.

| FAIXAS<br>POPULACIONAIS (Habi-<br>tantes) | Nº MUNICÍPIOS QUE<br>POSSUEM PLHIS | TOTAL DE MUNICÍPIOS<br>PARANÁ | %          |
|-------------------------------------------|------------------------------------|-------------------------------|------------|
| 1 - Até 5000                              | 58                                 | 95                            | 61%        |
| 2 - 5001 até 10000                        | 66                                 | 105                           | 63%        |
| 3 - 10001 até 20000                       | 76                                 | 107                           | 71%        |
| 4 - 20001 até 50000                       | 41                                 | 57                            | 72%        |
| 5 - 50001 até 100000                      | 9                                  | 15                            | 60%        |
| 6 - 100001 até 500000                     | 15                                 | 18                            | 83%        |
| 7 - Maior que 500000                      | 2                                  | 2                             | 100%       |
| <b>Total Geral</b>                        | <b>267</b>                         | <b>399</b>                    | <b>67%</b> |

TABELA 1 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL POR FAIXA POPULACIONAL

FONTE: BRASIL, 2017A; IBGE, 2015. ELABORADO PELA AUTORA

Ao se cruzar os dados dos municípios que possuem aprovados os seus PLHIS (GRÁFICO 2), nota-se um incremento mais significativo a partir no ano de 2010 e um pico na aprovação de planos nos anos de 2012 e 2013.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

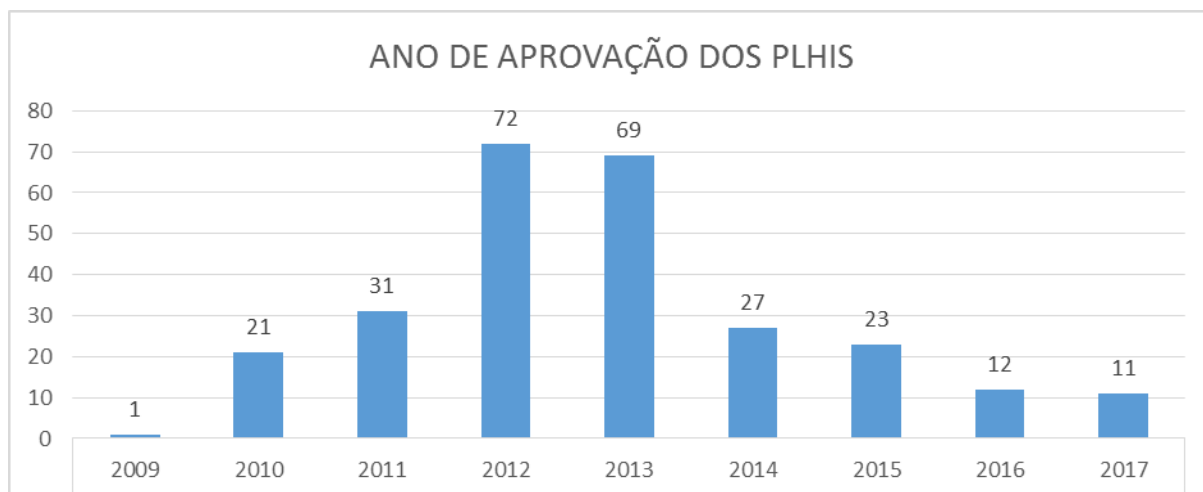


GRÁFICO 2– ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES

FONTE: BRASIL, 2017A. ELABORADO PELA AUTORA

Considerando os dados apresentados no GRÁFICO 3, verifica-se que os municípios até 20.000 habitantes aprovaram seus planos prioritariamente nos anos de 2011, 2012 e 2013. Esses dados podem estar relacionados à Instrução Normativa nº15, de 10 de março de 2011, do Ministério das Cidades, que definiu que os PLHIS de municípios com até 20.000 habitantes e não integrantes de regiões metropolitanas, poderiam ser elaborados de forma simplificada, por meio do preenchimento de modelos, até o dia 31 de dezembro de 2011.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

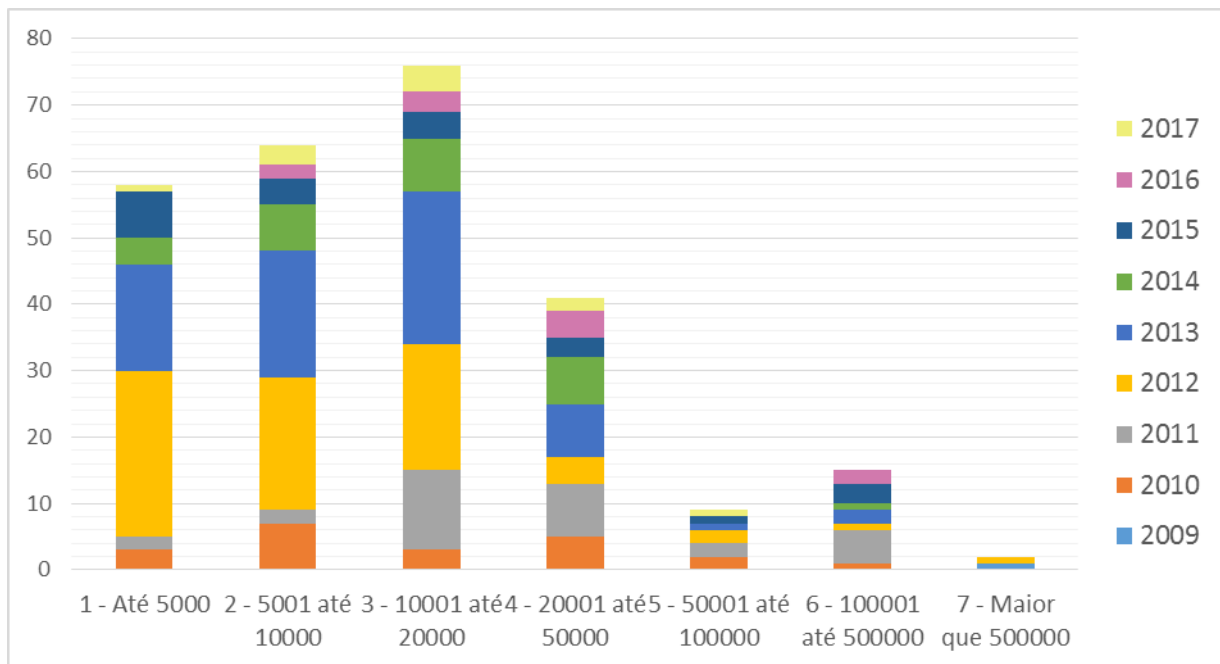


GRÁFICO 3– ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS LOCAIS DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR CLASSES DE POPULAÇÃO  
FONTE: BRASIL, 2017<sup>a</sup>; IBGE, 2015. ELABORADO PELA AUTORA

Com relação aos Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSB), segundo os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades, 43% dos municípios paranaenses possuíam o plano e 22% estavam em elaboração, em março de 2017 (GRÁFICO 4).

### POSSUI PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO



GRÁFICO 4 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE SANEAMENTO BÁSICO



**XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017**

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

FONTE: BRASIL, 2017B. ELABORADO PELA AUTORA

Se considerados os municípios que possuem PMSB, classificados por faixas populacionais, é possível notar que em todas as faixas a porcentagem daqueles que possuem o plano varia entre 40% e 50%, excetuando-se a faixa com população superior a 500.000 habitantes, composta de 2 municípios, Curitiba e Londrina, conforme apresentado na TABELA 2.

| FAIXAS<br>POPULACIONAIS (Habitantes) | MUNICÍPIOS COM<br>PMSB | TOTAL DE MUNICÍPIOS<br>PR | %          |
|--------------------------------------|------------------------|---------------------------|------------|
| 1 - Até 5000                         | 39                     | 95                        | 41%        |
| 2 - 5001 até 10000                   | 49                     | 105                       | 47%        |
| 3 - 10001 até 20000                  | 43                     | 107                       | 40%        |
| 4 - 20001 até 50000                  | 25                     | 57                        | 44%        |
| 5 - 50001 até 100000                 | 6                      | 15                        | 40%        |
| 6 - 100001 até 500000                | 9                      | 18                        | 50%        |
| 7 - Maior que 500000                 | 2                      | 2                         | 100%       |
| <b>Total Geral</b>                   | <b>173</b>             | <b>399</b>                | <b>43%</b> |

TABELA 2– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO MUNICIPAL DE SANEAMENTO BÁSICO POR FAIXA POPULACIONAL

FONTE: BRASIL, 2017B; IBGE, 2015. ELABORADO PELA AUTORA

Esses dados revelam que menos da metade dos municípios paranaenses possuem planos municipais de saneamento básico, mesmo este sendo uma das condições para a validade de contratos de prestação de serviços, prevista na lei 11.445/2007. Segundo informações do sítio eletrônico da Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, a maior prestadora de serviços de saneamento no estado, a Companhia atende 345 municípios, que deveriam, no entanto, possuir seus PMSB. (SANEPAR, 2017)

A respeito dos Planos Municipais de Mobilidade Urbana (PMU), em função da lei que institui a política ser de 2012 e o prazo para a elaboração dos planos ter sido prorrogada até 2018, apenas 13 municípios paranaenses afirmaram possuir PMU, ou seja, 3%, de acordo com os dados fornecidos pelo Ministério das Cidades. Se considerados também os municípios que estão elaborando os planos ou os que já possuem planos e estão fazendo a revisão, somam-se 44 municípios, 11%,

mas ainda resultando numa baixa adesão pelos municípios (GRÁFICO 1GRÁFICO 5**Erro! Fonte de referência não encontrada.**).

#### POSSUI PLANO DE MOBILIDADE URBANA

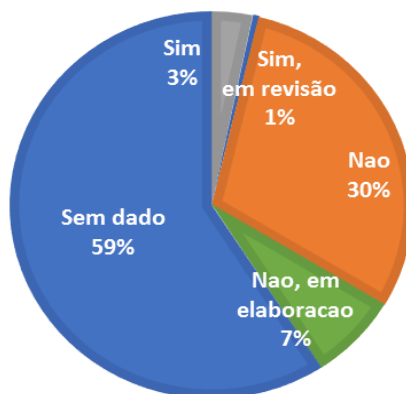


GRÁFICO 5– MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA  
FONTE: BRASIL, 2017C. ELABORADO PELA AUTORA

A partir da classificação dos municípios por faixas populacionais, conforme a TABELA 3, percebe-se claramente que dos municípios com menos de 20.000 habitantes, ou seja, aqueles que não tem obrigatoriedade de elaboração dos planos de mobilidade urbana de acordo com a Lei 12.587/2012, são poucos os que elaboraram ou estão elaborando seus planos – 8 municípios. Naqueles com população entre 20.001 e 50.000 habitantes, 3 possuem os planos finalizados e 14 estão com os planos em elaboração, representando 30% dos municípios dessa faixa populacional. Nos municípios cuja população é superior a 50.000 habitantes, o número de planos finalizados, em elaboração ou em revisão, é maior, representando mais de 50% dos municípios nessa faixa populacional.



# XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

| POPULAÇÃO<br>(nº de habitantes) | POSSUI PLANO DE MOBILIDADE URBANA |     |                 |       | TOTAL DE MUNICÍPIOS NO PARANÁ | % EM RELAÇÃO AO TOTAL DE MUNICÍPIOS |
|---------------------------------|-----------------------------------|-----|-----------------|-------|-------------------------------|-------------------------------------|
|                                 | Não, em elaboração                | Sim | Sim, em revisão | Total |                               |                                     |
| 1 - Até 5000                    | 1                                 | 2   |                 | 3     | 95                            | 3%                                  |
| 2 - 5001 até 10000              | 1                                 |     | 1               | 2     | 105                           | 2%                                  |
| 3 - 10001 até 20000             | 1                                 | 2   |                 | 3     | 107                           | 3%                                  |
| 4 - 20001 até 50000             | 14                                | 3   |                 | 17    | 57                            | 30%                                 |
| 5 - 50001 até 100000            | 4                                 | 3   |                 | 7     | 15                            | 47%                                 |
| 6 - 100001 até 500000           | 7                                 | 3   |                 | 10    | 18                            | 56%                                 |
| 7 - Maior que 500000            | 1                                 |     | 1               | 2     | 2                             | 100%                                |
| Total Geral                     | 29                                | 13  | 2               | 44    | 399                           | 11%                                 |

TABELA 3 – MUNICÍPIOS PARANAENSES QUE POSSUEM PLANO DE MOBILIDADE URBANA POR FAIXA POPULACIONAL

FONTE: BRASIL, 2017C, IBGE, 2015. ELABORADO PELA AUTORA

Se considerados os anos em que foram elaborados, dos 13 planos de mobilidade urbana dos municípios paranaenses, 4 são anteriores a 2012 ou de 2012, assim, provavelmente não incorporaram as definições da política nacional. Dos 9 planos restantes, 7 foram elaborados em 2015, demonstrando uma preocupação desses municípios no cumprimento do prazo previsto na lei 12.857/2012, inicialmente definido como 3 anos da publicação da lei. (GRÁFICO 6)



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

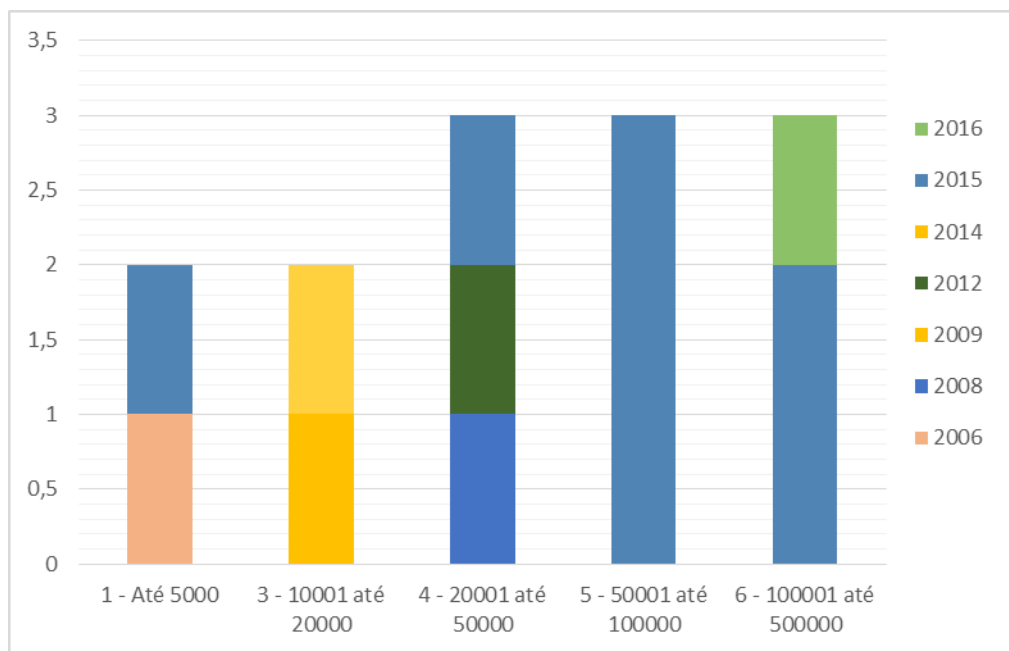


GRÁFICO 6— ANO DE APROVAÇÃO DOS PLANOS MUNICIPAIS DE MOBILIDADE URBANA NOS MUNICÍPIOS PARANAENSES POR CLASSES DE POPULAÇÃO

FONTE: BRASIL, 2017<sup>a</sup>; IBGE, 2015. ELABORADO PELA AUTORA

## V. À GUIA DE CONCLUSÕES

Os resultados preliminares indicam que houve um esforço por parte dos municípios para o cumprimento dos prazos para elaboração dos planos diretores e setoriais, mais nítido para as políticas com maior tempo de vigência. Os dados referentes aos anos de aprovação dos planos e a quantidade de municípios que os possuem também comprovam a influência direta das políticas nacionais.

Nota-se também que os planos de habitação de interesse social e de saneamento básico, obrigatórios, respectivamente, para o acesso aos recursos do FNHIS e para os municípios que possuem contratos de prestação de serviços de saneamento, foram desenvolvidos proporcionalmente em municípios de diferentes faixas populacionais, principalmente aqueles com até 100 mil habitantes, indicando que os esforços de planejamento se deram em municípios de diferentes portes e complexidade.



## XXXI CONGRESO ALAS URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

Confirma-se, até o presente momento, uma parte da hipótese de pesquisa: as políticas nacionais induziram a elaboração de planos. Cabe agora investigar se, com isso, foram criados processos e instrumentos permanentes de planejamento e gestão urbanos.

### VI. Bibliografía

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 02/05/2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os artigos 182 e 183 da CF, estabelece Diretrizes Gerais de Política Urbana e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 17 jun. 2005.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 jan. 2007.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; e dá outras providências. **Diário oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Situação dos Entes Federados em relação ao Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS)**. Brasília: Secretaria Nacional de Habitação, 2017a.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Panorama dos Planos Municipais de Saneamento Básico no Estado do Paraná**. Brasília: Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2017b.



XXXI CONGRESO ALAS  
URUGUAY 2017

3 - 8 Diciembre / Montevideo

Las encrucijadas abiertas de América Latina

La sociología en tiempos de cambio

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Levantamento sobre a situação dos Planos de Mobilidade Urbana nos municípios brasileiros**. Brasília: Secretaria Nacional de Mobilidade Urbana, 2017c.

FARIA, J. R. V. de. Os Planos diretores no Brasil e a trajetória do discurso da politização do planejamento. In.: RUIZ, J. G. et al. *Direito à Cidade e ao trabalho: olhares de Brasil e Cuba*. Curitiba: Kairós Edições, 2016.

MARICATO, E. **Cidades-Urgente**: colocar a questão urbana na agenda nacional. Especial para a Carta Maior, 2012. Disponível em: <<http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Cidades-Urgente-colocar-a-questao-urbana-na-agenda-nacional/4/25307>>. Acesso em 08 jul. 2017

\_\_\_\_\_. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis, RJ, 2014.

ROLNIK, R. **Guerra dos lugares**: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. Boitempo, São Paulo, 2015.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; SILVA, R. H. da; SANT'ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (Orgs.). **Os Planos Diretores Municipais Pós Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas**. Rio de Janeiro, IPPUR, 2011.