

## Distribuição regional dos instrumentos de política urbana e cidadania no Brasil.<sup>1</sup>

Maurício Oliveira Chaves<sup>2</sup>,  
moliveirachaves@yahoo.com.br

**RESUMO:** A implementação de políticas públicas por parte dos municípios ocorre através de instrumentos próprios que permitem com que estes cumpram as competências expressas na constituição. Tais competências, por sua vez, estimulam o desenvolvimento, de instrumentos de política urbana, que objetivam a promoção do ordenamento territorial.

Os referidos instrumentos de política urbana (leis), surgidas em um contexto de fortalecimento da autonomia municipal, representam normatizações que definem os limites de ação tanto dos indivíduos como dos governos em relação ao local. Analisaremos a distribuição regional dos instrumentos de política urbana, e apontaremos como possível justificativa para a distribuição regional diferenciada, as práticas institucionais que organizam a possibilidade de exercício da cidadania.

**Palavras Chaves:** federalismo, políticas públicas, cidadania.

**SUMMARY:** The implementation of policies by municipalities occurs through instruments that allow those to comply with these express powers in the constitution. Such competency, in turn, stimulates the development of urban policy instruments that aim to promote land use territorial.

These urban policy instruments (laws) that arise in a context of strengthening municipal autonomy, are regulations that define the limits of action both of individuals and of governments in relation to the site. We will analyze the regional distribution of urban policy, and suggested as a possible explanation for the different regional distribution, institutional practices that organize the possibility of citizenship.

**Keywords:** federalism, public policy, citizenship.

---

<sup>1</sup> *Regional distribution of urban policy and citizenship in Brazil.*

<sup>2</sup> Estudante de Geografia pela UFRJ e pesquisador do grupo de estudos e pesquisas sobre política e território. GEOPPOL.

## INTRODUÇÃO

Diante da constituição de 1988 e a posterior regulamentação do estatuto da cidade, recai sobre o município a competência de guiar e gerir o processo de planejamento urbano – em muito calcado no cumprimento da função social da cidade. Com isso, o município deixa de ser apenas parte integrante do corpo administrativo, ou mera extensão da administração do Estado na escala local, devendo, portanto, ser compreendido como um espaço dinâmico, imbuído segundo o pacto federativo de determinadas competências. O que nos permite concluir, que o município figura como um espaço político de características próprias, capaz de através de seus recursos e competências administrativas, legislativas e tributárias realizar uma efetiva concretização de políticas públicas, tornando-se objeto preferencial de análise do próprio Estado.

Além disso, a diversidade do Estado e as diferenças regionais apresentam-se de maneira mais expressiva quando observadas na escala municipal. Sendo assim, a análise do governo local deve ser considerada como uma forma de interpretar, em certa medida, a organização administrativa do Estado e, como parte do corpo do Estado, também é responsável por seu bom funcionamento.

Por conta disso, o município torna-se um objeto de estudo interessante, já que a investigação da máquina política, em relação a políticas urbanas revela a capacidade que os municípios têm de promover e prestar serviços à sociedade. Para isso, os municípios contam com instrumentos de planejamento e legislação, que legitimam e regulam a ação do governo.

Diante do repasse de competências gerado pelo fortalecimento do federalismo, na constituição de 1988, os municípios passam a desenvolver instrumentos próprios, capazes de atender tanto as demandas locais, quanto as demandas constitucionais. Os instrumentos de política urbana constituem-se de leis e normatizações que colaboram para que o município cumpra com aquela que se torna uma de suas competências – política de desenvolvimento urbano – ainda que de forma cooperativa com a União.

O foco deste trabalho reside, portanto, na análise da distribuição regional dos instrumentos de política urbana no Brasil. Estes por sua vez, surgem na forma de lei e não se distribuem de forma homogênea entre as grandes regiões, o que figurou

como um primeiro ponto de questionamento, nos estimulando a buscar algo que justificasse a desproporcional distribuição dos instrumentos de política urbana entre as regiões.

Para realizar a análise da distribuição regional dos instrumentos de política urbana, classificamos os municípios de acordo com sua disponibilidade legal. Que por sua vez, trata-se de uma variável criada por nós com base na pesquisa de informações básicas municipais de 2008, MUNIC 2008. O objetivo de criar tal variável é realizar uma análise sobre a distribuição regional dos instrumentos de política urbana, que na MUNIC são representados por sete leis<sup>1</sup> que compõem a base dos instrumentos e por consequência a variável disponibilidade legal.

Torna-se, portanto, necessário um aprofundamento em torno do que são essas leis e como estas poderiam ser lidas e interpretadas aos olhos da geografia. Para tanto, começamos a observar o contexto jurídico e o seu papel sobre o território – o que será feito no item que se segue, intitulado “O contexto jurídico e a geografia”. Seguindo à discussão sobre o contexto jurídico, realizaremos a análise da distribuição regional dos instrumentos de política urbana, sobre a qual destacaremos regiões com maiores e menores índices de disponibilidade legal. Cabe ainda ressaltar que o estabelecimento de tal diferenciação não é, e nem deve ser um fim em si mesmo, não temos a intenção de pura e simplesmente diferenciar regiões com práticas mais normativas de regiões com práticas menos normativas. O real objetivo em realizar tal diferenciação reside na tentativa de buscar algo que justifique e explique a distribuição não homogênea desses instrumentos.

## **2.1 Contexto Jurídico e Geografia**

Conforme colocado anteriormente, os municípios são providos de uma capacidade própria para a gestão de políticas públicas, o que por sua vez se deve ao repasse de competências gerado pela constituição de 1988, que através do princípio da predominância de interesse distribui competências entre as escalas

---

<sup>1</sup> Lei de parcelamento de solo; Lei de zoneamento; Código de Obras; Lei específica de Solo Criado; Lei específica de Contribuição de Melhoria; Lei específica de contribuição de Melhoria e Lei específica de estudo de impacto de vizinhança.

federais, estaduais e municipais, evitando dessa forma o conflito de competências entre os entes federados.

A distribuição de competências entre os entes federativos se dá, portanto, com base na predominância de interesse sobre o assunto em pauta, ou seja, aqueles vinculados ao interesse nacional serão atribuídos à União, já os de interesse regional e local, atribuídos aos estados e municípios, respectivamente.

Dessa forma, o Artigo 30 da constituição federal de 1988, que trata das competências do município, em seu inciso I e II deixa claro, a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local suplementando a legislação federal e estadual no que couber. O que nos permite destacar, a interpretação teórica feita por Castro, a respeito da relação entre município e cidadania.

...é no município que todos habitamos e exercemos nossos direitos e deveres da cidadania, onde buscamos os serviços a que temos direito como cidadãos; onde votamos e candidatos são votados. Também é nele que são concretizadas as políticas públicas.

Neste sentido, o universo municipal é a expressão mais concreta do próprio conjunto do território e da sociedade brasileiros – as diferenças entre tamanho, densidade, riqueza participação política, organização da sociedade local resultam da própria complexidade de ambos.<sup>2</sup>

Percebe-se, portanto, que a autonomia dos governos municipais para suplementar a legislação dos estados e União, de acordo com os interesses locais, têm em si um objetivo claro: criar marcos regulatório, normas, que estejam relacionadas à realidade local, complexa por natureza, e que segundo Castro é reflexo do binômio território e sociedade. Dessa forma, duas variáveis sobre a qual a lei se apóia tornam-se evidentes: a variável territorial, ou seja, o fato da lei estar circunscrita a uma determinada porção da superfície terrestre sobre a qual se origina e é legitimada; e a variável social, que legitima o poder legislativo. Diante disso,

---

<sup>2</sup> Castro, Iná Elias de. Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil. Revista Geosul vol.19, pp. 16-32, 2003

concluimos com base nas palavras de Miranda Rosa (*apud* João Baptista Herkenhoff) o seguinte:

[A lei] é um resultado da realidade social. Ela emana da sociedade, por seus instrumentos e instituições destinados a formular o Direito, refletindo o que a sociedade tem como objetivos, bem como suas crenças e valorações, o complexo de seus conceitos éticos e finalísticos.<sup>3</sup>

Sendo assim, cada município apresenta um contexto jurídico particular, formado a partir das especificidades da sociedade e do território que o integram. Este mesmo contexto jurídico é significativo para nós, uma vez que ele estabelece os limites de ação tanto dos indivíduos como dos governos em relação ao local.<sup>4</sup> Ainda a respeito do contexto jurídico, Cox complementa;

*it details what they can and cannot do with respect to location and therefore has great importance for understanding observable welfare geography. More specifically it sets forth, in the form of constitutional and statutory law, the rights, obligations, powers and responsibilities of citizen and government.*<sup>5</sup>

Direitos, obrigações, poderes e responsabilidades estas pertinentes ao trato da política urbana, uma vez que tais leis nos permitem falar tanto em limites de ação dos cidadãos em relação ao local – através de leis como parcelamento de solo – quanto em poderes do Estado para definir taxações, contribuições extras de acordo com obras de melhoria no local – como no caso da lei de contribuição de melhoria.

---

<sup>3</sup> MIRANDA ROSA. *Apud* João Baptista Herkenhoff. Direito e Utopia. Editora Acadêmica, 1993, p. 20.

<sup>4</sup> COX, Kevin R. – Location and public problems, a political geography of the contemporary world. Chicago: Maaroufa, 1979.

<sup>5</sup> *Ibid.* p 10. “que detalha o que se pode e o que não se pode fazer com relação ao local e, portanto, tem grande importância para a compreensão da geografia social observável. Mais especificamente, estabelece, sob a forma de lei constitucional e legal, os direitos, obrigações, competências e responsabilidades dos cidadãos e governo.” (tradução nossa)

Faremos a seguir uma breve descrição dos objetivos de cada uma das leis buscando ressaltar sua importância para o planejamento urbano, devendo o leitor observar as possíveis consequências da inexistência dessas leis.

- Lei de parcelamento do solo: estabelece limites para o proprietário que queira lotear ou desmembrar seu imóvel, devendo este atender às exigências previstas em leis;

- Lei de zoneamento urbano: regula o uso e ocupação da terra com base em funções, taxas de ocupação, gabarito e densidade definidos pelo planejamento local;

- Código de obras: estabelece os procedimentos e regras a serem obedecidas no projeto de licenciamento, execução e manutenção de obras, constituindo-se, portanto, como um conjunto de normas técnicas a respeito da forma com que se deve executar uma obra;

- Lei de Solo criado: visa regulamentar um coeficiente de aproveitamento do solo, fixado legalmente e variável de acordo com os objetivos de zoneamento da cidade, sendo portanto, uma medida diretamente associada ao controle da densidade de ocupação de uma determinada área, o proprietário que vise criar solo(pavimento), ou seja, construir acima desse coeficiente de aproveitamento deve adquiri-lo do município;

- Lei de contribuição de melhoria: define<sup>6</sup> como um tipo de tributo, contribuição que o Estado exige, diretamente em função de uma obra pública, dos proprietários de imóveis que foram beneficiados por ela, o que nos permite perceber que se trata de uma medida de arrecadação de receita por parte dos municípios;

- Lei de operações urbanas consorciadas: que no inciso 1º do Art. 32 da lei 10257/2001, é definido como o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. Trata-se de uma parceria público privada, instituída muito em função da crise de arrecadação do Estado, e que assim como a contribuição de melhoria tem um caráter visivelmente vinculado a receita do município;

- Lei de estudo de impacto de vizinhança: constitui-se como um incentivo a mediação entre interesses privados, que visam investir num determinado local, e os

---

<sup>6</sup> Definição dada pelo Supremo Tribunal Federal, STF.

interesses daqueles que residem, transitam no entorno e serão, portanto, diretamente afetados pela concretização de tal investimento. Figura como um objetivo claro de tal instrumento o estímulo ao debate, a constituição de um espaço público que permita democratizar a tomada de decisão;

Conforme colocado anteriormente, as leis são das mais diversas, e podem representar tanto interesses do Estado como dos cidadãos a respeito da política urbana, o que nos permite concluir que tais leis figuram como recursos mínimos à defesa dos interesses, seja do Estado ou do cidadão, sobre o território – espaço normatizado por tais leis.

Diante de tais observações, e com base na análise da disponibilidade legal, poderíamos concluir que as regiões providas de práticas mais normativas – que apresentam maior disponibilidade legal – se estabeleceriam como regiões onde as possibilidades de defesa dos interesses através das leis seriam mais efetivas. No entanto, basta que consideremos a realidade social em que a existência de uma lei não configura necessariamente seu cumprimento, para concluirmos que práticas mais normativas não figuram como garantia plena de exercício da cidadania. Logo, para que tais leis se concretizem enquanto possibilidades plenas de exercício da cidadania, tais instituições devem ser preenchidas, fortalecidas pela participação e pela formação de uma comunidade cívica.<sup>7</sup>

Considerando a lei como fruto do arranjo social e conseqüentemente reflexo do que a sociedade tem como objetivo<sup>8</sup>, parece-nos pertinente que se conclua o papel que a sociedade possui em definir práticas mais normativas ou menos normativas para seus territórios.

Diante da importância da sociedade na definição do conjunto de normas para a regulação de seus territórios, devemos destacar a importância do processo histórico de ocupação de cada local, uma vez que este colabora tanto ao desenvolvimento de práticas que favoreçam a maior organização de interesses da sociedade e fortalecimento das instituições, quanto de práticas em que a sociedade civil pouco se organize, seja em função da centralidade do poder – que impede a articulação de interesses comuns à sociedade – ou em função da precariedade participativa da sociedade em assuntos públicos. O que Putnam considera,

---

<sup>7</sup> PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

<sup>8</sup> MIRANDA ROSA. *Apud* Herkenhoff, Op.Cit. p.20

respectivamente, como a formação de vínculos horizontais e verticais na sociedade<sup>9</sup> e reside como uma justificativa para a distribuição diferenciada dos instrumentos de política urbana entre as regiões administrativas.

## **DESENVOLVIMENTO**

A partir deste ponto, analisaremos a distribuição regional dos instrumentos de política urbana, e apontaremos como possível justificativa da distribuição regional diferenciada, as práticas institucionais que organizam a possibilidade de exercício da cidadania.

Para realizar tal análise, obtivemos os dados a respeito dos instrumentos de política urbana nas tabelas de informações básicas municipais divulgadas pelo IBGE, o tratamento dos dados culminou na produção de tabelas e mapas de distribuição regional.

A metodologia inicia-se por meio de levantamento de dados a respeito do município. Para isso utilizamos como base de dados principal a Pesquisa de Informações Básicas Municipais: Perfil dos Municípios Brasileiros (MUNIC), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Os dados utilizados para este trabalho são referentes à sétima edição desta pesquisa promovida pelo IBGE, no ano de 2008.

Os dados foram trabalhados com o intuito de criar tabelas, gráficos e posteriormente mapas, que ajudam a compreender e explicar as questões propostas. Para tanto, optamos por agrupar os dados de uma maneira em que se evidenciassem as diferenças regionais, no que tange as formas controle e gestão dos municípios. Sendo assim, iniciamos um modelo de organização dos dados, os instrumentos de política urbana foram agrupados em regiões e por faixas de população de seus municípios. Deste modo, os municípios foram divididos nas seguintes classes populacionais; até 5.000; de 5.000 A 10.000; de 10.000 A 20.000; de 20.000 A 50.000; de 50.000 A 100.000; de 100.000 A 500.000 e acima de

---

<sup>9</sup> Putnam, Robert D. Op.cit.



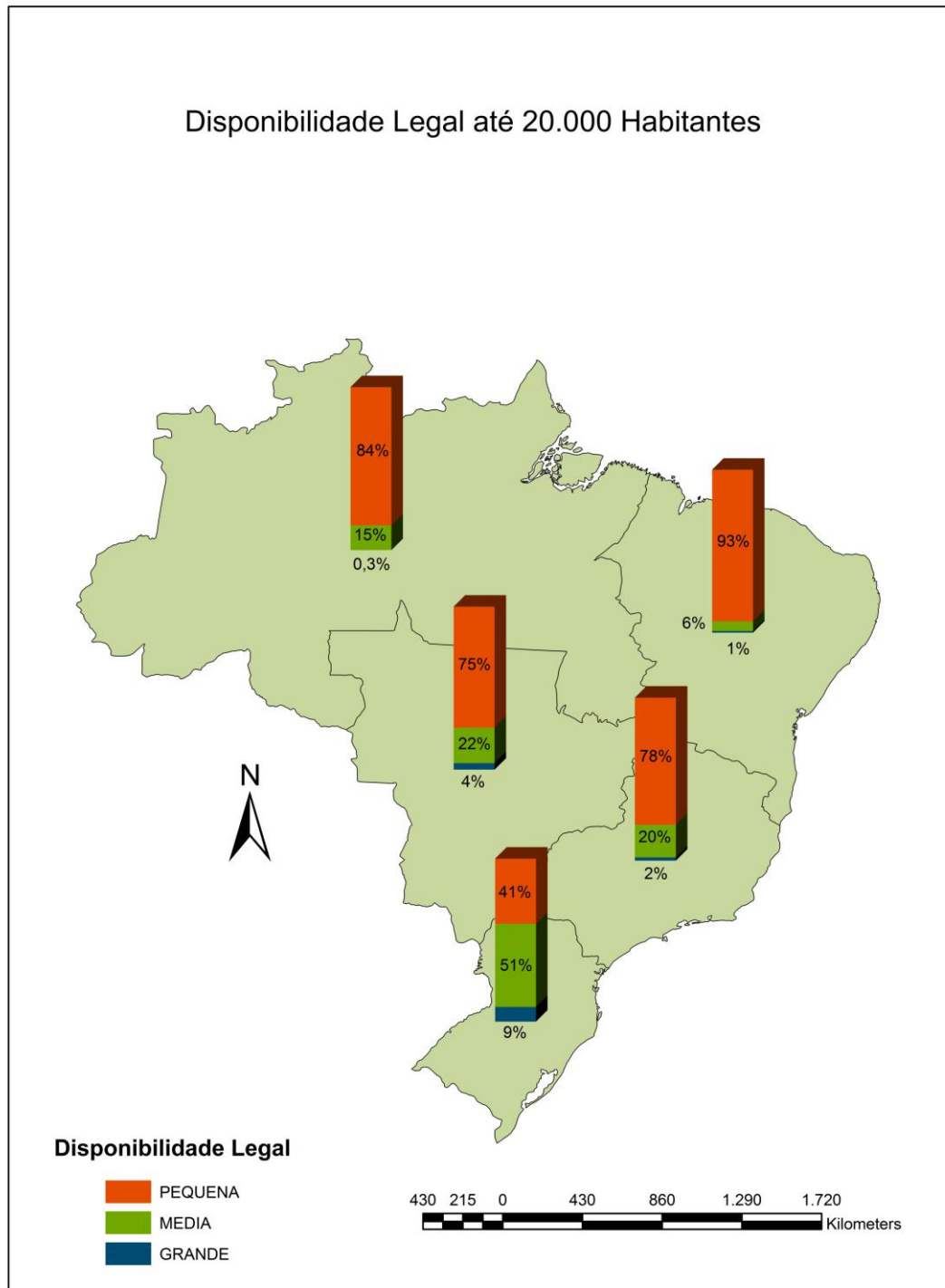
500.000 – podendo ser agrupadas em outras categorias, tal como municípios até 20.000 habitantes.

Com o fim de analisar os instrumentos presentes em cada município, realizamos um cruzamento de informações entre municípios e quantidade de leis presentes em cada um destes. Analisamos, portanto, a existência das sete seguintes leis; Lei de parcelamento de solo; Lei de zoneamento; Código de Obras; Lei específica de Solo Criado; Lei específica de Contribuição de Melhoria; Lei específica de contribuição de Melhoria e Lei específica de estudo de impacto de vizinhança. Sendo assim, visando distinguir municípios com maior ou menor número de leis, criamos uma categoria, denominada “Aparato Legal”, que por sua vez apresenta valores que podem variar entre 0 e 7 – correspondente ao número de leis em vigor no município. Vale ressaltar o caráter meramente quantitativo dessa categoria. Sobre essa categoria aparato legal, criamos um índice de classificação dos municípios, denominado, “Disponibilidade Legal”. Este visa por sua vez distinguir qualitativamente os municípios com base na sua disponibilidade legal. Para tanto, os municípios com valores entre 0 e 2 ficam classificados na categoria de “pequena” disponibilidade legal, já os municípios com valores entre 3 e 5 estão classificados na categoria “média” disponibilidade legal e os municípios acima de 6 são classificados na categoria de “grande” disponibilidade legal.

Dessa forma, podemos concluir que regiões que apresentem uma pequena disponibilidade legal são, na verdade, regiões mais sujeitas aos impactos negativos da inexistência das leis anteriormente citadas, tal como um crescimento urbano desordenado devido à falta de leis de zoneamento e parcelamento.

Apresentaremos a seguir dois dos quatro mapas produzidos, e apontaremos as principais conclusões a que se chegou.

## Disponibilidade Legal até 20.000 Habitantes



Fonte: Realizado por Mauricio Oliveira Chaves. Fonte de dados: pesquisa de informações básicas municipais de 2008, MUNIC 2008.

Ainda que consideremos o fato do mapa representar municípios pequenos, isto é, com até vinte mil habitantes, claro está o quadro de desproporção entre a região sul e as outras grandes regiões. Tal situação torna-se perceptível quando observamos contrastes como:

- o percentual de municípios com grande disponibilidade legal na região sul – 9% dos municípios – em contraste com as outras regiões que apresentam uma média de 1,82%;

- o percentual de municípios da região sul que apresentam média disponibilidade legal, 51%, enquanto o restante do país apresenta, dentre os municípios com até vinte mil habitantes, uma média de 15,75% dos municípios com média disponibilidade legal;

Tais elementos nos permitem concluir que, ao menos para essa faixa populacional, municípios com até 20 mil habitantes, a região sul figura como uma região mais normatizada que as outras. Parece-nos assim pertinente a consideração de Miranda Rosa apud João Herkenhoff, a respeito das leis, que foram consideradas como resultado da realidade social e reflexo do que a sociedade tem como objetivo.

A tendência apresentada, sobre a qual a região sul se firma como um território mais normatizado que as outras regiões, repete-se em outros mapas.

Diante disso poderíamos nos direcionar para uma conclusão quase que imediata, para a maior apresentação de índices de grande disponibilidade legal na região sul, em relação ao restante do país. Conclusão esta que justificaria a grande disponibilidade legal pelo fato de ser uma das regiões mais urbanizadas do país, o que é perfeitamente questionável, uma vez que aquelas que seriam as regiões mais urbanizadas do país – Sudeste e Centro-oeste – permanecem qualitativamente abaixo da região sul. Como no caso do mapa abaixo, em que qualitativamente a região Sul se apresenta de forma muito mais favorável que as regiões Sudeste e Centro-oeste, principalmente no que tange a faixa de grande disponibilidade legal, em que a diferença entre região Sul e Sudeste chega a 17% dos municípios.

Ainda a respeito do mapa abaixo, nesta faixa populacional entre vinte mil e cem mil habitantes torna-se mais latente a posição das regiões norte e nordeste, que apresentam um percentual significativo de municípios com baixa disponibilidade legal.

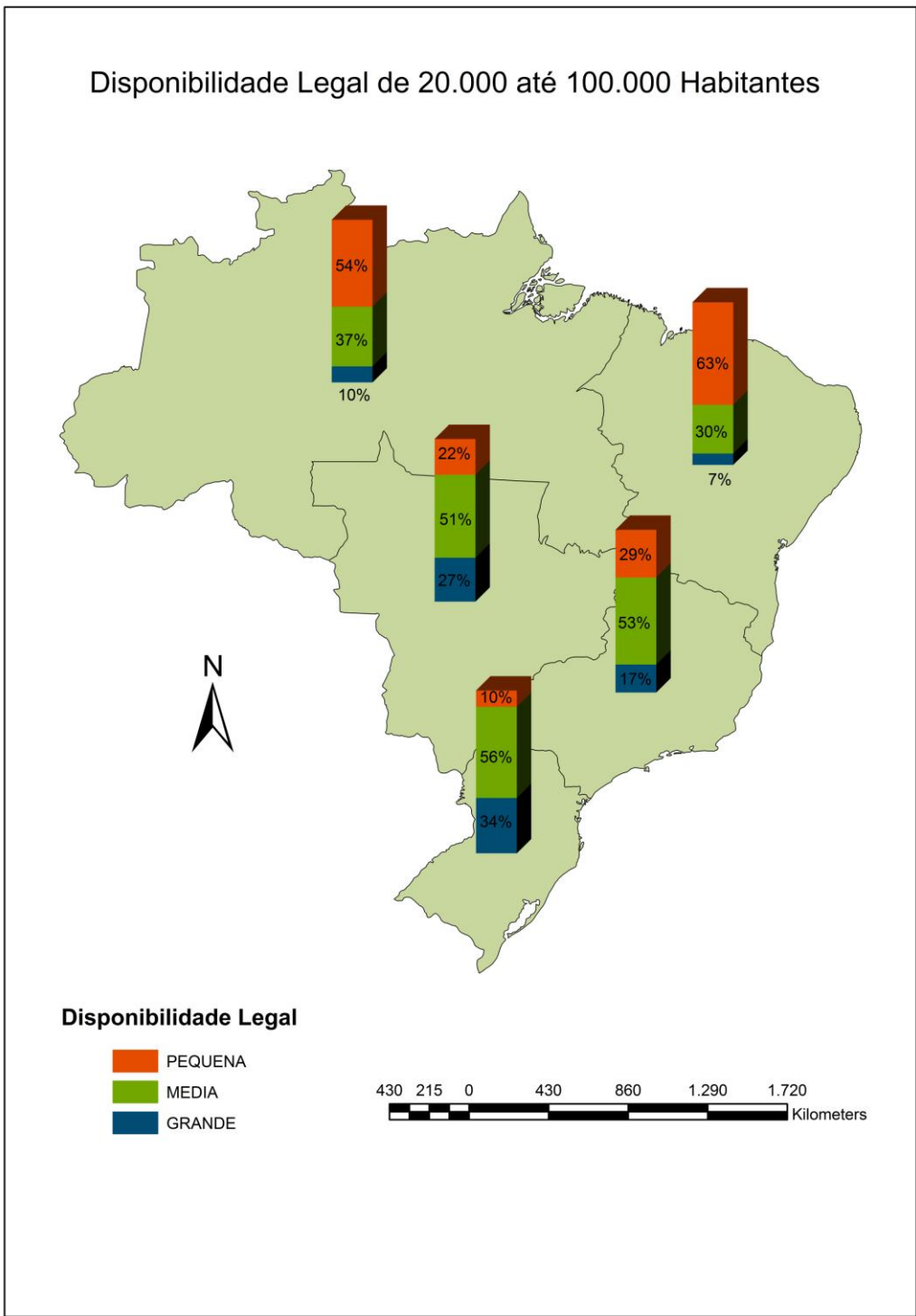
Cabe ainda ressaltar que não temos a intenção de indicar que práticas mais normativas – como no caso da região Sul, que mesmo para municípios pequenos apresenta percentual significativo de municípios com grande disponibilidade legal – estejam necessariamente associadas a possibilidades mais concretas de exercício da cidadania.

No entanto, na medida em que a região Sul se apresenta como território mais normatizado, a possibilidade de fazer com que a lei se cumpra existe, e se torna ainda maior quando percebemos nesses territórios a existência de práticas institucionais que organizam a possibilidade de exercício da cidadania, ou seja, a existência da relação entre indivíduo e sociedade ou da existência mais ou menos consolidada de uma comunidade cívica.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Loc. Cit.

### Disponibilidade Legal de 20.000 até 100.000 Habitantes



Fonte: Realizado por Mauricio Oliveira Chaves. Fonte de dados: pesquisa de informações básicas municipais de 2008, MUNIC 2008.

Ainda que consideremos o exercício da cidadania como algo vinculado à base territorial, não podemos e não devemos subsumir que as condições diferenciadas de acesso aos direitos se deva a questões de ordem produtiva, que configurariam territórios mais bem equipados que outros.

O que aparentemente figura como uma explicação à diferenciação entre as regiões Sul e Nordeste, no que tange a disponibilidade legal, é a análise das práticas do cotidiano, que ocorrem numa escala de exercício da cidadania mais específica do que aquela vinculada ao Estado nacional. São, portanto, mais relacionadas ao cotidiano social, que se manifesta nas porções mais discretas do território nacional<sup>11</sup>, ou seja, na escala do município, ou ainda na escala do bairro. Sendo assim, a análise do acesso a cidadania torna-se profundamente relacionada a uma escala de análise local, o que nos permite considerá-la como um objeto de estudo de total pertinência ao geógrafo.

---

<sup>11</sup> CASTRO, Iná Elias de. Geografia e Política. Território escalas de ação e instituições. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CASTRO, Iná Elias de. **Instituições e território. Possibilidades e limites ao exercício da cidadania no Brasil.** Revista Geosul vol.19, pp. 16-32, 2003

CASTRO, Iná Elias de. **Geografia e Política. Território escalas de ação e instituições.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005

COX, Kevin R. – **Location and public problems, a political geography of the contemporary world.** Chicago: Maaroufa, 1979.

HERKENHOFF, João Baptista. **Direito e Utopia.** Editora Acadêmica, 1993.

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: A experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1996.