

ESCOLA POLITÉCNICA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO/ USP

PECE – PROGRAMA DE EDUCAÇÃO CONTINUADA

Adevan de Oliveira

Considerações sobre a eficácia dos Planos Diretores após o Estatuto da Cidade: estudo de caso do Plano Diretor do município de Barueri

São Paulo  
2016

ADEVAN DE OLIVEIRA

Considerações sobre a eficácia dos Planos Diretores após o Estatuto da Cidade: estudo de caso do Plano Diretor do município de Barueri

Monografia apresentada ao PECE – Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo/USP como requisito para obtenção do título de Especialista em Planejamento e Gestão de Cidades.

São Paulo  
2016

Adevan de Oliveira

**Considerações sobre a eficácia dos Planos Diretores após o Estatuto da Cidade: estudo de caso do Plano Diretor do município de Barueri**

Monografia apresentada ao PECE – Programa de Educação Continuada da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo/ USP como requisito para obtenção do título de Especialista em Planejamento e Gestão de Cidades.

Área de Concentração:  
Planejamento e Gestão de Cidades

Orientador: Professor Doutor Miguel Luiz Bucalem

São Paulo  
2016

Dedico este trabalho à minha família, em especial, aos meus pais, Raimundo e Maria da Guia, minha esposa Anízia e ao meu filho Natan.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por ter me dado saúde e força para superar as dificuldades.

À Universidade de São Paulo/USP, pela oportunidade de fazer o curso.

Ao professor Doutor Miguel Luiz Bucalem, pela orientação, confiança e pelo constante estímulo transmitido durante todo o trabalho.

Ao Sr. Ministro das Cidades, Gilberto Kassab, por ministrar uma aula.

À professora Elisabete França e todo corpo docente do curso.

Aos meus amigos Ana Botchkarev, Ana Cristina Siqueira, Claudia de Oliveira, Brasil Torres, Luiz Sales, Marcelo Novais, Raquel Domingues e Sérgio Rossoni, companheiros de trabalhos que fizeram parte da minha formação.

À todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

## **RESUMO**

O objetivo deste trabalho é realizar uma reflexão sobre a eficácia dos Planos Diretores após a promulgação do Estatuto da Cidade. O foco do trabalho será uma análise crítica da efetividade do Plano Diretor do Município de Barueri, na Região Metropolitana de São Paulo (2004 – 2014), procurando relacionar este estudo de caso com o contexto geral mencionado. Também foi realizado um estudo acerca da aplicação da legislação dos Planos Diretores nas cidades do Brasil, procurando identificar como esses Planos, de fato, direcionaram o desenvolvimento das cidades.

Palavras-chave: Planos Diretores. Planejamento. Planejamento e Gestão. Barueri.

## **ABSTRACT**

The aim of this work is a reflection on the effectiveness of the Master Plans (Plano Diretor) after the promulgation of the City Statute (Estatuto da Cidade). The focus of the work will be a critical analysis of the effectiveness of the Master Plan of the City of Barueri, in Greater São Paulo (2004 - 2014), trying to relate this case study with the general context mentioned. It was also carried out a study on the enforcement of the Master Plans in the cities of Brazil, seeking to identify how these plans, in fact, directed the development of cities.

Keywords: Master Plans. Planning. Planning and Management. Barueri.

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1: Densidade habitacional nos Municípios da RMSP .....	22
Figura 2: Localização do município de Barueri.....	33
Figura 3: Localizações .....	36
Figura 4: Terminal Rodoviário Barueri Gualberto Tolaini centro de Barueri.....	44
Figura 5: Terminal Rodoviário Barueri Gualberto Tolaini centro de Barueri.....	45
Figura 6: Shopping construído no acesso para a Rod. Castelo Branco pela Al. Rio Negro, em Alphaville, sentido interior .....	48
Figura 7: Empreendimento Inspire Av. Henriqueta Mendes Guerra no Jardim Belval .....	48
Figura 8: Mapa das áreas livres em Barueri.....	50
Figura 9: Loteamentos Irregulares e Conjuntos Habitacionais Irregulares no município de Barueri.....	51
Figura 10: Assentamentos precários em Barueri .....	52
Figura 11: Presença de corpos d'água nos assentamentos.....	55
Figura 12: Rodovia Castelo Branco, Bairro de Alphaville Barueri .....	56
Figura 13: Adensamento e mobilidade no Bairro de Alphaville (Al. Rio Negro x Al. Madeira) .....	57

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	8
1 OS PLANOS DIRETORES APÓS o ESTATUTO DA CIDADE .....	10
1.1 O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros .....	10
1.2 O Plano Diretor e a Política de Habitação.....	12
1.3 Saneamento Ambiental nos Planos Diretores Municipais.....	15
1.4 A Política de Mobilidade Urbana e Os Planos Diretores .....	17
1.5 A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros .....	20
1.6 O Tema Metropolitano nos Planos Diretores .....	22
1.7 O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros .....	25
2 ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BARUERI.....	29
2.1 Informações iniciais.....	29
2.1.1 Informações gerais do Município .....	30
2.2 Localização do Município .....	32
2.2.1 Histórico do Município.....	33
2.2.2 Contextualização .....	35
2.3 Implantação e Implementação do Plano Diretor de Barueri .....	38
2.4 Aplicabilidade e seus Efeitos .....	39
2.5 Relação entre Plano Diretor e a capacidade orçamentária do Município.....	40
2.6 Orientação da Aplicação de Recursos .....	41
2.6.1 Sistema Viário.....	41
2.6.2 Transporte Coletivo.....	42
2.6.3 Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo .....	45
2.6.4 Habitação.....	49
2.6.5 Áreas de Preservação .....	54
2.6.6 Desenvolvimento Imobiliário .....	55

3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTUDO DE CASO.....	58
4 CONCLUSÃO.....	61
REFERÊNCIAS.....	62
ANEXO 1.....	64
ANEXO 2.....	65

## INTRODUÇÃO

O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nos termos da Constituição Federal de 1988, marco jurídico para a política de desenvolvimento urbano. No entanto, tivemos que aguardar mais de 10 anos para que finalmente fosse criada uma lei federal que regulamentasse os artigos constitucionais que tratam da política urbana, a Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. Desta forma, além da promoção do Plano Diretor, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade fortaleceram a gestão democrática e a função social da cidade e da propriedade, objetivando a inclusão territorial e a diminuição das externalidades negativas provenientes da urbanização desordenada, tais como a precariedade habitacional, a não titularização, a segregação socioespacial, a desigualdade, a degradação ambiental, a lógica assimétrica de investimentos públicos em relação ao centro e periferia - expressas na maioria das cidades brasileiras - dentre outros fatores.

O Plano Diretor é peça chave para o enfrentamento desses e de outros problemas, devendo contribuir para a minimização do quadro de desigualdade urbana, quando elaborado e implantado de forma eficiente. Segundo Villaça (2010), o Plano Diretor, ao lado de outros vetores do desenvolvimento, é de fundamental importância para o planejamento urbano e sua efetividade está associada à organização e disposição política de atuar no sentido da promoção de maior equidade no ambiente urbano, atendendo às demandas oriundas sobretudo das classes populares.

É sabido, porém, que os municípios apresentam inúmeras dificuldades para desenvolver e implantar seus Planos Diretores. A maioria não apresenta uma estrutura adequada e às vezes capacitada para o exercício do planejamento urbano, no que se refere aos recursos técnicos. É de valia, portanto, analisar como o Plano Diretor está sendo aplicado nas cidades brasileiras e quais os efeitos de sua aplicação. Além disso, à moda do que propõe Braga (1995), é extremamente importante questionarmos quais são os desacertos verificados e quais os conteúdos que se deseja incluir em um Plano Diretor.

Nestes termos, o presente trabalho foi estruturado a partir de duas propostas dinâmicas e complementares que, ao final, trarão uma visão global acerca da

temática do Plano Diretor no contexto histórico posterior à promulgação do Estatuto da Cidade, e, mais pormenorizadamente, uma análise específica e detida do Plano Diretor vigente no Município de Barueri, cidade da Região Metropolitana (RM) da Grande São Paulo.

Assim, traremos em um primeiro momento as questões gerais envolvidas pelas propostas de um Plano Diretor, abordando seus aspectos no que se refere às temáticas do acesso à terra urbanizada, às políticas habitacionais, ao saneamento ambiental, à mobilidade urbana, ao meio ambiente, às temáticas metropolitanas e à gestão democrática dos próprios Planos Diretores. Num segundo momento, após uma sucinta apresentação acerca do Município de Barueri, iremos investigar, como proposta de estudo de caso, o Plano Diretor municipal. Nesse momento, observaremos as particularidades locais sobre os fatores já analisados nas dinâmicas gerais dos Planos Diretores e apresentaremos as questões pertinentes no que concerne à sua implementação, à capacidade orçamentária municipal, ao sistema viário local e ao desenvolvimento imobiliário.

## 1 OS PLANOS DIRETORES APÓS O ESTATUTO DA CIDADE

### 1.1 O Acesso à Terra Urbanizada nos Planos Diretores Brasileiros

É praticamente um consenso entre os especialistas e estudiosos das áreas do urbanismo e habitação que os principais fatores determinantes dos preços do solo são a localização e os fatores que convergem para a especulação imobiliária, tais como a retenção de terra urbanizada e utilizada como reserva de valor e a manutenção de imóveis ociosos à espera de melhorias urbanas – não raramente promovidas por meio de *lobbys*.

Paralelamente, o grau de escassez, a expectativa dos proprietários por usos mais rentáveis, a espera por projetos urbanísticos que valorizem o contexto urbano e também as legislações municipais que define o uso e ocupação contribuem substantivamente para a definição do acesso à terra. O solo urbano é um bem escasso, o que dificulta o acesso, principalmente pela população de baixa renda, que em algumas cidades sofre assédio de clientelismo<sup>1</sup>.

Em vista dessas variáveis, é importante assentar as bases sobre as quais serão desenvolvidas algumas ponderações no presente trabalho. Assim, é importante destacar a Constituição Federal brasileira de 1988 (CF-1988), aclamada como a Constituição Cidadã e que propõe o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana de desenvolvimento e de expansão. *In verbis*, nossa Carta Magna propugna em seu artigo 182, seguido por seu primeiro parágrafo:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana (BRASIL, 1988).

---

<sup>1</sup> Os clientes dependem dos que os ajudam e lideram, e são controlados por eles. São pessoas que se veem a si mesmas em termos das suas deficiências; que esperam que os outros ajam em seu lugar. Bons clientes são maus cidadãos (OSBORNE; GAEBLER, p. 54, 1998).

Historicamente, o processo de urbanização brasileiro provocou desigualdades e limitou as condições da população de baixa renda de ter acesso de fato à terra urbanizada. O principal motivo tem sido a limitada capacidade dos municípios de planejar e gerir seu território. Porém, o Estatuto da Cidade, sancionado em 10 de julho de 2001, estabeleceu instrumentos urbanísticos que permitem que o Plano Diretor municipal potencialmente possa facilitar uma política fundiária com planejamento participativo local e, consequentemente, que pudesse ampliar o acesso à moradia digna.

Nesses termos, o Estatuto da Cidade veio reforçar essa noção e criar condições para o cumprimento de preceitos constitucionais básicos.

Cabe ao Plano Diretor cumprir a premissa constitucional da garantia da função social da cidade e da propriedade urbanas. Ou seja, é justamente o Plano Diretor o instrumento legal que vai definir, no nível municipal, os limites, as faculdades e as obrigações envolvendo a propriedade urbana. (BRASIL, 2002, p. 41).

Contudo, nem todos os Planos Diretores foram, de fato, participativos ou contêm instrumentos para transformar essa realidade. A maioria dos Planos faz citação de instrumentos importantes que fomentam a disponibilização do solo urbano para a produção de moradias, como as Zonas Especiais de Interesse Social - ZEIS, a integração de assentamentos informais populares à cidade e o uso de vazios urbanos para a produção de novas moradias.

Para Miranda, Oliveira e Nogueira (2013), uma vez delimitados os campos de aplicação legal, restariam às municipalidades a aplicação de instrumentos de pressão e penalização às pessoas físicas e jurídicas que, na condição de proprietárias de imóveis, recusar-se-iam a fazer uso de suas propriedades de modo consoante às políticas sociais:

O conteúdo mínimo do Plano Diretor disposto no Estatuto da Cidade discorre sobre a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, considerando a existência de infraestrutura e um sistema de acompanhamento e controle. Portanto, o Plano Diretor deve abranger a questão do solo, o direito de construir, prever novos instrumentos jurídicos para a aplicação efetiva de seus objetivos, bem como o acompanhamento e controle para evitar que o mesmo se torne inócuo (MIRANDA; OLIVEIRA; NOGUEIRA, 2013, p. 6).

Ainda que observemos um consistente aumento do número de cidades que adotaram a política de promulgação de Planos Diretores – como apontam Santos Júnior e Montandon (2011, p. 29) ao constatar que de 2005 a 2009, o número passou de 805 para 2318 - ressaltamos que a aplicação destes instrumentos só terá efeitos positivos se ocorrer associada à política de participação e controle social e à melhoria na capacidade de planejamento e na gestão municipal.

## **1.2 O Plano Diretor e a Política de Habitação**

A importância da habitação é reconhecida em importantes convenções sociais, tais como a Organização das Nações Unidas - ONU (1948) e o Estatuto da Cidade (2001), sendo uma necessidade básica do cidadão a ser garantida como local de refúgio, descanso, segurança, saúde, interação com o meio ambiente, integração com a cidade e com os serviços públicos. Fiorillo e Ferreira (2014) defendem a aplicação do Estatuto da Cidade como forma de assegurar aos habitantes de uma determinada cidade uma relação mais justa e harmoniosa com o espaço onde vivem.

No entanto, as configurações geográficas brasileiras, guardando proporções continentais e a grande concentração econômica, acentuam os padrões de exclusão social e carências em diversos setores sociais. Nesse contexto, a questão da habitação é central e deve ser enfrentada pelas três esferas do governo com a urgência requerida, notadamente, no atendimento aos segmentos pertencente aos mais baixos estratos populares.

O déficit habitacional brasileiro estimado é de 6,9 milhões de novas unidades, sendo que mais de 85% atinge famílias com renda até cinco salários mínimos. A ausência de infraestrutura e saneamento envolve 10,2 milhões de domicílios (IBGE, 2010). A provisão de habitação para a população de baixa renda representa um aspecto fundamental das políticas públicas de combate à pobreza, haja vista que seu sucesso é fundamental para garantir o acesso da população em estado de exclusão social a serviços sociais mínimos e serviços de infraestrutura urbana adequados.

Não podemos deixar de citar a importância da Regularização Urbanística e Fundiária – sancionada por meio da Lei Federal nº 11.977 de 2009 – no

cumprimento da função social da propriedade e na garantia do exercício do direito fundamental à moradia. Seus dispositivos promovem a adequação urbanística em áreas densamente ocupadas e degradadas pela inadequação das práticas construtivas, assim como espaços de pobreza predominante e com deficiências geradas pela densa urbanização, com baixo grau de infraestrutura.

Outra característica a ser destacada, ainda no contexto da Regularização Urbanística, são as diretrizes de políticas públicas destinadas a ocupantes que não possuem a titulação da terra. Esse aspecto visa garantir às pessoas, principalmente de baixa renda que já possuem seus imóveis geralmente construídos em loteamentos irregulares, clandestinos ou ainda em áreas invadidas, públicas ou privadas, condições para regularização da posse. Em muitos casos a urbanização e titulação destes imóveis não significa somente o reconhecimento do Estado ao uso social da terra, mas também garantir algo simples, como um endereço. E assim, potencializar o acesso de seus moradores à cidade formal.

O Estatuto da Cidade, em seu art. 39, dispõe que:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei (BRASIL, 2001).

No entanto, de acordo com uma pesquisa realizada em um total de 524 municípios nos 27 estados brasileiros (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 109), “Outra variável que alguns relatórios mencionam diz respeito ao elevado patamar de domicílios vagos identificado nas cidades, até mesmo nos centros de menor porte, muito frequentemente igualando ou superando os números do déficit habitacional absoluto para o mesmo local.” Neste caso, qual é a função social destes imóveis? Qual o exercício do direito fundamental à moradia?

Assim, faz-se necessário ressaltar a importância da elaboração do Plano Diretor como o momento oportuno para a retomada do planejamento, da discussão sobre a política urbana e da identificação dos problemas existentes nos municípios, evidenciando uma leitura atenta aos problemas urbanos e propondo soluções a médio e longo prazo. Os Planos Diretores se adaptam às diretrizes gerais da política urbana, definidas pelo Estatuto da Cidade, entretanto, não têm o poder de garantir o

acesso à terra e a moradia digna, impedir a retenção de imóveis ociosos, evitar os processos especulativos, recuperar a valorização imobiliária gerada por investimentos públicos em mobilidade, lazer e segurança, propiciar a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes da urbanização, tampouco, promovem a urbanização e a regularização fundiária de áreas ocupadas por população de baixa renda. Em outros termos, estaríamos diante das questões que se aproximam daquilo que Secchi (2009; 2012) definiu como problemas de uma urbanidade desfocada e rarefeita, produzida no contexto de disputas pelas múltiplas dimensões das cidades.

Nesse âmbito, o jurista Saule Júnior (2002) ressalta os instrumentos de pressão que o poder público pode fazer uso no sentido de direcionar a aplicação de dispositivos com vistas ao atingimento dos valores resguardados pela disciplina legal. O parcelamento do solo ou a edificação compulsória são atributos que a municipalidade pode lançar mão para direcionar uma ocupação do solo com mais equidade e equilíbrio social:

Para o Poder Público municipal aplicar o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, é necessário que o plano urbanístico local tenha especificado quais formas de uso, de ocupação e quais atividades a área urbana delimitada no Plano Diretor deve conter para atender os objetivos da política urbana, do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir condições dignas para seus habitantes e do cumprimento da função social da propriedade (SAULE JÚNIOR, 2002, p. 22).

Da mesma forma, é ampla a incorporação dos instrumentos de política urbana instituídos pelo Estatuto da Cidade nos Planos Diretores, feita, porém, de maneira superficial e genérica. Assim, a tendência é de insuficiência no acesso à moradia digna, principalmente para os mais pobres. O que, em geral, não se converte em ações concretas para o enfrentamento dessas situações, bem como, a eventual utilização de referenciais padronizados que não refletem a realidade municipal e remetem o assunto a posterior elaboração dos Planos Municipais de Habitação – tornando esses instrumentos inócuos. Deve-se também ressaltar que a presença de referência ao plano habitacional pode estar refletindo a necessidade de adequação dos Municípios “as exigências” do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, já que para receber os recursos do governo federal é necessária a instituição de Fundo Municipal, Conselho Municipal e Plano Municipal de Habitação.

Planos Diretores genericamente definem diversas diretrizes e objetivos voltados para habitação, HIS e HMP<sup>2</sup>, mas na realidade, muitos não estabelecem estratégias concretas orientadas para o aumento da oferta de moradia e saneamento de questões concretas e adaptadas às realidades locais.

### **1.3 Saneamento Ambiental nos Planos Diretores Municipais**

O planejamento das cidades no Brasil é prerrogativa constitucional da gestão municipal que responde, inclusive, pela delimitação oficial da zona urbana, rural e demais territórios para onde são direcionados os instrumentos de planejamento ambiental. No âmbito do meio ambiente urbano, os principais instrumentos de planejamento ambiental são o Plano Diretor Municipal, o Plano de Bacia Hidrográfica, o Plano Ambiental Municipal e a Agenda 21 local. Além dos planos setoriais ligados à qualidade de vida no processo de urbanização, como saneamento básico, moradia, transporte e mobilidade, também constituem instrumentos de planejamento ambiental.

As principais dificuldades, principalmente em Municípios de Grande porte, para implantação de uma política de saneamento ambiental sustentável são, dentre outras coisas, a escassez ou inexistência de áreas para a destinação final e tratamento dos resíduos sólidos, os conflitos no uso do solo, as moradias consolidadas em torno das instalações de tratamento e o destino final de resíduos sólidos. Ainda vale destacar a existência de muitos lixões a céu aberto ou de aterros sanitários deficientes, que poluem os escassos recursos hídricos e afetam a baixa consciênciia ambiental da população. Reflexo desses fatores é o conflito na utilização dos recursos hídricos para abastecimento humano, industrial, de irrigação, e na geração energia, assim como a escassez dos recursos hídricos, que aliada ao desperdício e ao uso não racional da água, contribuem para o desmatamento e envenenamento das margens dos rios e córregos. Assim, os recursos hídricos acabam ficando geograficamente cada vez mais longe das cidades, exigindo

---

<sup>2</sup> HIS – Habitação de Interesse Social e HMP – Habitação de Mercado Popular.

grandes obras de engenharia que permitam o acesso da população à água tratada e gerando aumento significativo no custo do tratamento e distribuição.

De acordo com a Lei federal nº 11.445<sup>3</sup>, que em seu artigo 19 discorre sobre o planejamento dos serviços de saneamento básico, temos que:

A prestação de serviços públicos de saneamento básico observará plano, que poderá ser específico para cada serviço, o qual abrangerá, no mínimo:

I - diagnóstico da situação e de seus impactos nas condições de vida, utilizando sistema de indicadores sanitários, epidemiológicos, ambientais e socioeconômicos e apontando as causas das deficiências detectadas;

II- objetivos e metas de curto, médio e longo prazos para a universalização, admitidas soluções graduais e progressivas, observando a compatibilidade com os demais planos setoriais;

III - programas, projetos e ações necessárias para atingir os objetivos e as metas, de modo compatível com os respectivos planos plurianuais e com outros planos governamentais correlatos, identificando possíveis fontes de financiamento;

IV - ações para emergências e contingências;

V - mecanismos e procedimentos para a avaliação sistemática da eficiência e eficácia das ações programadas.

Em muitos casos, as dificuldades e exigências acima descritas, chegam a impedir que sejam elaborados diagnósticos fundamentados para a orientação e o auxílio da política municipal de saneamento, bem como, para a formulação de diretrizes para o setor, apontadas nos Planos Diretores Municipais. Outra questão relativa aos Planos Diretores se refere ao baixo grau de aplicabilidade das definições, que, em geral, são genéricas e dependem de regulamentação posterior que as torne operacionais e autoaplicáveis. Com isso, os municípios perdem sua capacidade de planejar, elaborar e implantar políticas eficientes para o abastecimento de água e o esgotamento sanitário, e essa perda reflete a pouca importância dada a esses temas nos Planos Diretores. Portanto, questiona-se a real capacidade dos planos de serem instrumentos orientadores do desenvolvimento urbano pautado em princípios de justiça social e preservação ambiental.

---

<sup>3</sup> Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico; altera as Leis nºs 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995; revoga a Lei nº 6.528, de 11 de maio de 1978; e dá outras providências.

Vale ressaltar ainda que a Lei Nacional de Saneamento Básico define que a atribuição de planejar é do município, mesmo em casos de concessão dos serviços. Entretanto, a maioria dos municípios aprovou seus Planos Diretores antes da Lei, que data de 2007, e muitos que aprovaram nesse ano ainda não tinham conhecimento do conteúdo da mesma. Com a elaboração dos Planos Municipais de Saneamento, seguindo as determinações desta mesma Lei e com apoio da Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental (SNSA), do Ministério das Cidades, os municípios agora têm uma nova oportunidade para assumirem suas responsabilidades e repensarem o Planejamento.

#### **1.4 A Política de Mobilidade Urbana e Os Planos Diretores**

Entre os temas envolvidos na gestão urbana, o da mobilidade tem grande importância. Tanto, por ser um fator essencial para todas as atividades humanas, como, por ser um elemento determinante para o desenvolvimento econômico e para a qualidade de vida, e, também, pelo seu papel decisivo na inclusão social e na equidade na apropriação da cidade e de todos os serviços urbanos.

No entanto, devem ser destacados os efeitos negativos do atual modelo de mobilidade, como a poluição sonora e atmosférica, sendo, 123 mil toneladas de monóxido de carbono e 11 mil toneladas de hidrocarbonetos, o elevado número de acidentes e suas vítimas, 30 mil mortes, 350 mil feridos e 120 mil deficientes físicos a cada ano (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011, p. 157), bem como seus impactos na ocupação do solo urbano.

As cidades brasileiras vivem um momento de crise da mobilidade urbana, que exige uma mudança de paradigma, talvez de forma mais radical do que outras políticas setoriais. Sendo necessário reverter o atual modelo de mobilidade, integrando-a aos instrumentos de gestão urbanística, subordinando-se aos princípios da sustentabilidade ambiental e voltando-se decisivamente para a inclusão social. O novo conceito, mobilidade urbana, é em si uma novidade, um avanço na maneira tradicional de tratar, isoladamente, o trânsito, o planejamento e a regulação do transporte coletivo, a logística de distribuição das mercadorias, a construção da infraestrutura viária, das calçadas e assim por diante. Em seu lugar, deve-se adotar uma visão sistêmica sobre toda a movimentação de bens e de

pessoas, envolvendo todos os modos e todos os elementos que produzem as necessidades destes deslocamentos.

A política setorial de mobilidade urbana estabelecida nos Planos Diretores, ainda que de forma bastante tímida, sem o detalhamento e a alocação de recursos financeiros necessários - o que compromete, assim, sua aplicabilidade - avança em relação ao já tradicionalmente realizado. Os planos incorporaram a política de mobilidade como instrumento da universalização do acesso à cidade, do controle da expansão urbana, da qualidade ambiental e da democratização dos espaços públicos. Paralelamente, por meio do Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana Para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (PSTM, 2013), propôs-se um alinhamento das medidas que podem ser adotadas no sentido da promoção de diretrizes gerais de mobilidade, preservação ambiental e sustentabilidade.

Esses princípios são traduzidos, de uma forma geral, em diretrizes e metas como:

- Promoção da inclusão social através da redução dos custos do transporte, tarifa diferenciada para setores economicamente menos favorecidos, revisão e definição de fontes de recursos para o sistema de transporte coletivo.
- Ampliação da acessibilidade, adequando os espaços públicos e a frota do transporte público às pessoas com mobilidade reduzida, sejam elas idosos, crianças ou portadores de deficiência física.
- Inserção do transporte público e do trânsito como elementos da questão ambiental.
- Priorização do transporte coletivo sobre o individual no sistema viário.
- Promoção da ampliação da mobilidade urbana através da definição de corredores de transporte e da integração físico-tarifaria da rede.
- Definição de políticas que favoreçam a atratividade do sistema de transporte público.
- Consideração do deslocamento pedestre como um modo de transporte, favorecendo sua circulação, segurança e conforto.
- Previsão de soluções e projetos que priorizem os modos de transporte não motorizado (a pé e bicicleta) e o hidroviário.
- Implementação dos instrumentos de gestão democrática previstos no Estatuto da Cidade, incentivando a organização e a participação da sociedade civil.

- Promoção do controle dos grandes empreendimentos públicos e privados, agregando o conceito de impacto sobre o ambiente urbano e sobre o tráfego.
- Fortalecimento do papel do município como gestor e regulador da prestação dos serviços de transporte e de trânsito.

Sob esta ótica, o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade é um instrumento da política de desenvolvimento urbano, integrado ao Plano Diretor do município, da região metropolitana ou da região integrada de desenvolvimento (RIDE), contendo diretrizes, instrumentos, ações e projetos voltados à proporcionar o acesso amplo e democrático às oportunidades que a cidade oferece, através do planejamento da infraestrutura de mobilidade urbana, dos meios de transporte e seus serviços, possibilitando condições adequadas ao exercício da mobilidade da população e da logística de distribuição de bens e serviços. Ressaltamos, contudo, que o panorama jurídico legal ao qual nos referimos às RM inserem-se naquilo que Silva (2012) definiu como um contexto de insuficiências e limitações.

Planos Diretores municipais abordam orientações que visam melhorar, estimular ou priorizar o transporte público coletivo através da integração da rede existente. Sendo que a inclusão social e o sistema de transporte público são temas amplamente discutidos na atualidade. Estudos evidenciam que a inexistência ou a precariedade da oferta dos serviços e as altas tarifas do transporte coletivo restringem as oportunidades de trabalho dos mais pobres (na procura de emprego ou no deslocamento ao local de trabalho), condicionam as escolhas do local de moradia e dificultam o acesso aos serviços de saúde, educação e lazer.

Nos Planos Diretores, o sistema viário sempre foi tema recorrente, porém, raramente com um enfoque adequado, e tradicionalmente, eram estabelecidas diretrizes para a expansão e adequação do sistema viário considerando apenas o deslocamento dos veículos, e não o das pessoas. A consequência é que, apesar dos enormes investimentos na expansão da infraestrutura viária, as condições da circulação urbana nas cidades brasileiras só têm se agravado.

Adicionalmente, vale destacar a preocupação expressa no Estatuto da Cidade acerca das questões atinentes à mobilidade urbana. No já mencionado Guia para implementação do Estatuto da Cidade, destinado a prefeituras, câmaras municipais, Organizações da Sociedade Civil (OSC), movimentos populares e até mesmo ao Poder Judiciário, ficam patentes as disposições impositivas de tal temática:

Um dos componentes da política urbana – que deve ser um elemento indutor do cumprimento da função social da propriedade urbana – é a viabilização do exercício do direito ao transporte, para assegurar às pessoas que vivem na cidade o direito de locomoção e circulação. Uma política obrigatória, que deve ser tratada no Plano Diretor, é a política de transporte e mobilidade, especialmente para as cidades de grande porte e situadas nas regiões metropolitanas.

O Município, neste caso, em decorrência da obrigatoriedade, pode instituir um plano de transporte urbano próprio mediante uma lei municipal específica, ou pode estabelecer o plano como uma parte integrante do Plano Diretor (BRASIL, 2002, p. 58).

## 1.5 A Dimensão Ambiental nos Planos Diretores de Municípios Brasileiros

O conceito de sustentabilidade ambiental é entendido como a busca de um equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais, visando à garantia da sobrevivência de futuras gerações. Esse conceito de “desenvolvimento sustentável” passa a orientar o discurso ambiental vigente e a regulação ambiental, com desdobramentos nos instrumentos de controle e gestão urbanísticos, portanto, podemos afirmar que o Plano Diretor é um importante instrumento para efetivar a proteção ambiental no âmbito municipal de forma integrada, articulada e coordenada com as demais questões de interesse local, especialmente, porque o plano diretor não se limita ao espaço urbano, mas considera todo o espaço municipal, com os seus diversos componentes, ecológico, econômico, social, sanitário, cultural etc. Infelizmente, os Planos Diretores, de maneira geral, não refletem uma abordagem integrada para questões ambientais e demais políticas setoriais, as quais continuam sendo discutidas de maneira segmentada, isolada e muitas vezes contraditória, sem mecanismos efetivos de compatibilização. Mesmo no âmbito das diretrizes e dos objetivos gerais, tanto o saneamento como o meio ambiente, o desenvolvimento econômico e a habitação são tratados como capítulos independentes, ou seja, como temas distintos.

Podemos afirmar ainda, que a preservação do meio ambiente de qualquer município, também, depende de uma política de atuação consciente da administração pública, de uma educação ambiental constante, de uma participação popular democrática, de um processo permanente de acompanhamento dos resultados e de uma implementação disciplinada e correta dos investimentos. O plano diretor, em “tese”, possibilita todas essas realizações.

Devemos lembrar que os Planos Diretores de todos os Municípios do país, foram elaborados em cumprimento à diretriz do Ministério das Cidades e a Lei Federal específica (infelizmente, em muitos casos, somente para cumprir a lei). No entanto, há pouca ou quase nenhuma inovação no uso desses instrumentos, também não há alinhamento com estratégias de ordenamento territorial fundamentadas em princípios de sustentabilidade ambiental.

Essas lacunas podem ser explicadas, em parte, pela tradição dos Planos Diretores se limitarem a estabelecer diretrizes para áreas urbanas e de expansão urbana, negligenciando os conflitos de uso e ocupação do solo e de relações socioambientais das áreas rurais. Contrariando a determinação explícita contida no Estatuto da Cidade e nas orientações para elaboração de Planos Diretores Participativos (ROLNIK; PINHEIRO, 2005), o tratamento diferenciado de áreas urbanas e rurais, com privilégio das primeiras quanto ao nível de detalhamento de diretrizes e proposição de instrumentos de controle do uso do solo e sustentabilidade ambiental, continua prevalecendo na maioria dos Planos Diretores analisados (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Apesar de expressiva parte dos Planos Diretores brasileiros ter incluído ferramentas de controle social, estes não apresentam detalhamento satisfatório, sequer o necessário para encaminhar a sua regulamentação posterior. Vários Planos Diretores remetem à constituição dos conselhos para leis específicas, sem definir a composição e a forma de eleição dos membros do poder público e da sociedade civil organizada. Alguns até mesmo sem definir as atribuições e outros sem mesmo especificar o caráter consultivo ou deliberativo dos conselhos. Outros mencionam audiências públicas, consultas públicas, debates populares, iniciativa popular de projetos de lei, plebiscitos, referendos e Conferências Municipais de Política Urbana, mas se eximem de definir qualquer detalhamento ou meta para a regulamentação legal.

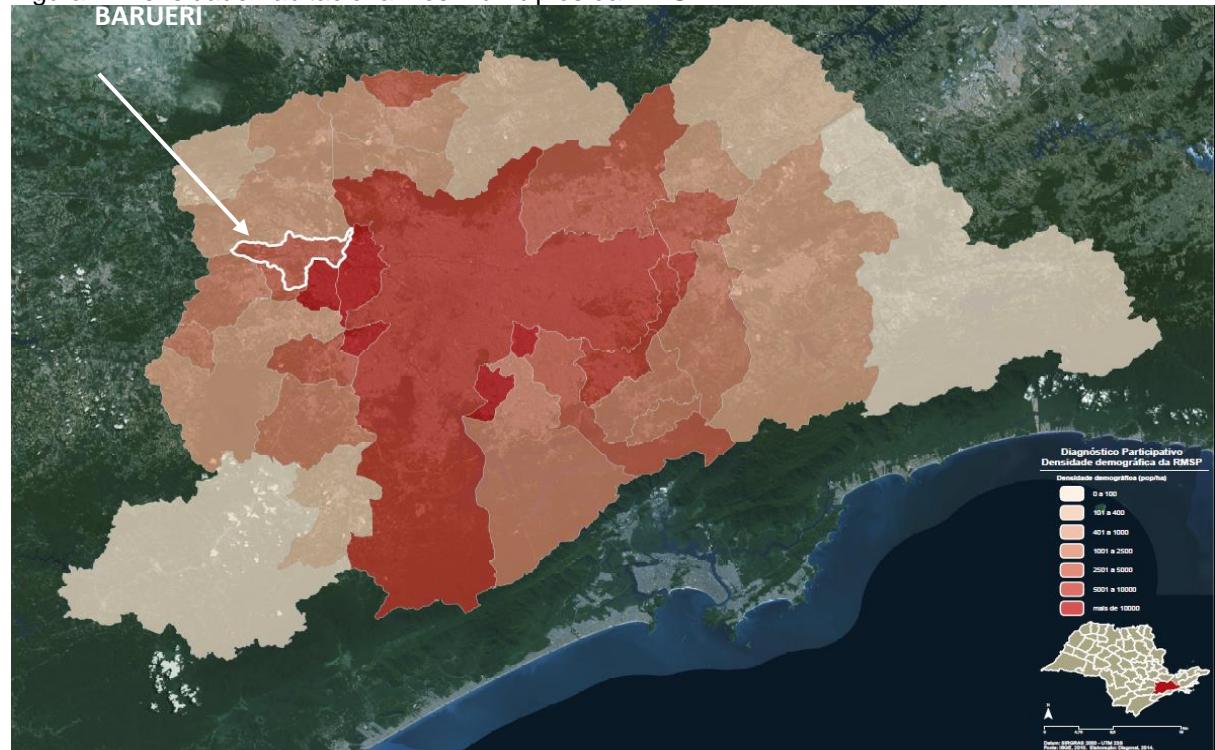
Uma parte menor dos Planos Diretores inclui a instituição de fundo específico de meio ambiente. Alguns priorizaram a criação de fundos de desenvolvimento urbano para tratamento inespecífico dos problemas urbanos. Outros lhe deram destinação específica, sem incluir questões ambientais, mas priorizando a produção de habitação de baixa renda e ações relacionadas à política de mobilidade e transporte. Contudo, o que prevaleceu foi a ausência de detalhamento quanto às

fontes de recursos, o que certamente dificulta a regulamentação posterior, da mesma forma, são praticamente nulas referências à elaboração e implementação de Agendas 21 nos locais. Já o Estudo de Impacto na Vizinhança - EIV, proposto pelo Estatuto da Cidade, é o instrumento que mais aparece nos Planos Diretores. Apesar disso, muitas vezes é apenas mencionado, sem qualquer detalhamento ou amarração com uma política real de meio ambiente, de fato, ausente nos Planos.

Temas ambientais praticamente monopolizam o debate atual como os efeitos das mudanças climáticas e a necessidade de inovações tecnológicas para a promoção de novas práticas ambientalmente sustentáveis, de maneira geral, a questão ambiental aparece desvinculada da política de ordenamento territorial e das questões de infraestrutura urbana, principais focos dos Planos Diretores.

## 1.6 O Tema Metropolitano nos Planos Diretores

Figura 1: Densidade habitacional nos Municípios da RMSP



Fonte: IBGE 2010 – Elaboração: Diagonal 2014

As 39 cidades da Região Metropolitana de São Paulo possuem 20,284 milhões de pessoas, segundo dados Fundação SEADE de 2014. Entretanto, a

conurbação de municípios ao redor da capital não tem diretrizes que definam questões como o transporte público, o trânsito, entre outros problemas que afetam a qualidade de vida no conglomerado, o que ocorre também nas demais Regiões Metropolitanas (RM) do país, bem como nas Aglomerações Urbanas (AU) e Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDE). Contudo, o desenho metropolitano pode ser considerado resultado das dinâmicas entre o município polo e os municípios em seu entorno, também com significativos reflexos nas áreas social, econômica e ambiental. Somente análises que permitam o entendimento desta conjuntura podem levar à implementação de políticas públicas efetivas.

A expansão do município polo de uma região metropolitana ou aglomeração pode levar aos municípios vizinhos problemas referentes a ocupações irregulares, falta de infraestrutura e serviços públicos e degradação ambiental, que superam, em muito, a sua capacidade de orçamento e de solução, além de muitas vezes, terem causas alheias à sua dinâmica interna. Para que se proponha ações válidas para áreas metropolitanas, é necessário primeiro compreender as cidades, sua dinâmica, sua lógica de crescimento, sua representatividade para a sociedade e, então, avaliar o contexto em que estão inseridas e suas inter-relações.

De forma regionalizada, o planejamento demanda o equacionamento de problemas de interesse coletivo aos variados participantes de uma ampla área, por meio do equacionamento das diversas questões e prioridades das administrações envolvidas e que resultem na proposição de planos de desenvolvimento regional visando beneficiar a sociedade como um todo. O Ministério das Cidades, no afamado “Plano Diretor Participativo: Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos” propugna que: “os processos de discussão de planos diretores municipais podem ser uma excelente oportunidade de municípios que enfrentam problemas comuns discutirem e fazerem acordos em torno de questões setoriais e temáticas mais amplas que se relacionam ao desenvolvimento regional” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 133).

Tal documento, editado pelo Ministério das Cidades, entre outras ações, recomenda que na elaboração de Planos Diretores em municípios conurbados ou pertencentes a aglomerações, regiões metropolitanas ou microrregiões haja articulação dos Planos Diretores Municipais – PDM’s com suas regiões e que sejam consideradas algumas questões como: conhecer os planos elaborados ou em

elaboração nos municípios vizinhos, antes do início do desenvolvimento do Plano local; levantar os estudos recentes já realizados no âmbito regional, por exemplo, de bacias hidrográficas e regiões econômicas; instituir um comitê de articulação regional de todo o processo; a elaboração dos Planos Diretores municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão com o planejamento regional.

De acordo com pesquisa realizada em um total de 524 municípios nos 27 estados brasileiros (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011), os Planos Diretores remetem invariavelmente ao Estatuto da Cidade, uma vez que este é o marco que restabeleceria e revalorizaria o papel dos Planos Diretores como instrumentos de efetivação do princípio da função social da propriedade. Em seus pressupostos e diretrizes anunciados, invariavelmente os Planos Diretores incorporam formalmente as diretrizes do Estatuto. Mas, muito embora o Estatuto tenha estendido o critério de obrigatoriedade de Planos Diretores do artigo 182 da CF para qualquer município integrante de Região Metropolitana, independentemente do tamanho da sua população, a temática metropolitana, compreendendo assuntos de interesse coletivo de variadas cidades, frequentemente é ignorada.

Assim, pode-se sugerir, inicialmente, que o Estatuto foi tímido e insuficiente a respeito do fato metropolitano, ajudando a explicar, embora não esgote a questão, a baixa presença do enfoque metropolitano nos Planos Diretores analisados. Vale registrar o fato de que, no curso da longa tramitação do projeto de lei do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, as Regiões Metropolitanas chegaram a ter um capítulo exclusivo. Naquela iniciativa, que resultou frustrada, os estados deveriam observar normas gerais para instituição de Regiões Metropolitanas, tais como: estabelecimento de meio integrado de organização administrativa das funções públicas de interesse comum; cooperação na escolha de prioridades, considerando o interesse comum como prevalente sobre o local; planejamento conjunto das funções de interesse comum, incluído o uso do patrimônio público; execução conjunta das funções públicas de interesse comum, mediante rateio de custos proporcionalmente a arrecadação tributária de cada município; estabelecimento de sistema integrado de alocação de recursos e de prestação de contas.

Podemos concluir de acordo com a pesquisa supracitada que o tema metropolitano, quando aparece nos Planos Diretores, tende a apresentar tratamento

assessorio, quando não secundário ou ausente. Cabe também apontar os poderes legislativos, tanto municipais quanto estaduais como agentes ausentes desse processo.

Atribui-se, para concluir esse tópico, que tal dinâmica seja inerente ao sistema federativo brasileiro. Como apontam Abrúcio e Soares (2001), os mecanismos de integração e coordenação das relações intergovernamentais, quando analisados sob as diferentes perspectivas dos entes (sejam eles diferentes estados ou municípios), colocam-se sob um viés de impasses federativos e ausência de mecanismos integradores. Como consequência, as cidades inseridas em RM são acometidas de forma múltipla pelos efeitos negativos mencionados e, adicionalmente, encontram nos mecanismos institucionais canais burocratizados e com pouca integração interfederativa. Aguardamos com expectativas os resultados da Lei Nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015, denominada Estatuto da Metrópole e que “estabelece diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos Estados”.

## **1.7 O Sistema de Gestão e Participação Democrática nos Planos Diretores Brasileiros**

A gestão democrática é a concreta participação da sociedade civil na gestão da coisa pública. Esta participação pode ser concretizada diretamente pelos cidadãos, bem como, por meio de entidades representativas de uma parcela da população, afinal a cidade é de todos e o Brasil é uma República Democrática fundamentada na cidadania (artigo 1º, II, da Constituição Federal). Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (Lei Federal nº 10.257/2001, art. 2º). Podemos afirmar, no entanto, que audiências públicas, debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, divulgação e acesso a qualquer pessoa ou grupo, interessado dos documentos e informações produzidos são requisitos eficazes à validade e a legitimidade do processo de construção e

implementação das políticas públicas relacionadas ao direito à cidade. Desta forma, faz-se imprescindível para o Plano Diretor Municipal a gestão democrática.

Aqui, buscaremos analisar a eficácia dos Planos Diretores e a relação com a efetividade da gestão democrática nos Municípios a partir da implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Apesar de a Constituição Federal ter aumentado as atribuições dos municípios na elaboração e execução das políticas públicas e aumentado a participação dos mesmos na partilha dos recursos da União, a diretriz que visa garantir a participação da sociedade na elaboração e implementação das políticas públicas, prevista na Constituição Federal, ainda é frágil e incompleta. Tendo em vista que apesar de centenas de municípios (através de seus Planos Diretores) experimentarem processos inovadores de participação, a difusão de mecanismos de participação, na maioria das vezes, ficou restrita a instituição de conselhos de políticas públicas e a realização de conferências setoriais com diferentes intervalos, conforme a política em foco, em algumas políticas setoriais, como e o caso da política urbana e das políticas de habitação, de uso e ocupação do solo, de saneamento ambiental e de transporte e mobilidade, nem mesmo os conselhos e as conferências haviam sido instituídos, o que causava um enorme buraco no projeto de democratização das cidades. No caso das políticas de saúde, educação, assistência social, meio ambiente e de direitos de segmentos da população, como da criança e do adolescente, foram instituídos conselhos e conferências ao longo da década de 1990, criando-se sistemas nacionais de participação nos âmbitos municipal, estadual e nacional (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Os Planos Diretores precisariam encontrar formas de descentralização para avançar e deliberar uma estratégia própria para implantação de um projeto de gestão democrática coeso com os instrumentos previstos pelo Estatuto da Cidade, de forma a acrescentar os mecanismos de participação e as políticas públicas. Além disso, deveriam apontar o sentido e os casos obrigatórios para utilização desses mecanismos.

De acordo com pesquisa realizada em um total de 524 municípios nos 27 estados brasileiros, formas descentralizadas de gestão e planejamento da política de desenvolvimento urbano foram adotadas por poucos Planos Diretores, com exceção de alguns estados, como o Amazonas, onde seis dos oito Planos adotam

mecanismos de descentralização administrativa ou mecanismos regionalizados de participação. Também se destacam os estados do Rio de Janeiro (sete dos 28 Planos) e do Pará (cinco dos 21 Planos). Cabe registrar alguns processos importantes que combinam descentralização administrativa com participação. Cinco Planos do estado do Rio definem que os Planos Urbanísticos Regionais e de ZEIS devem ser realizados com a participação dos moradores e de representantes. Em dois Planos estão previstas a representação dos bairros no Conselho (um plano do estado do Ceará também define essa diretriz) ou a constituição de câmaras distritais vinculadas ao Conselho. Em quatro Planos do estado do Amazonas são previstos mecanismos regionalizados de participação através de conselhos gestores comunitários, assembleia regional de política territorial e conselhos distritais. A criação de instância de participação distrital ou regionalizada também foi instituída por um Plano do estado do Mato Grosso (conselhos regionais e distritais) e pelo Plano Diretor do Município de Macapá, estado do Amapá (comitês gestores locais). Cabe ressaltar que em muitos Planos foi previsto apenas um único caso para a realização de audiências públicas, o que demonstra que ainda é frágil à percepção de que as audiências públicas possam se constituir como um importante mecanismo de consulta a população e de democratização das decisões, ainda mais se estas estiverem associadas a outros canais de participação, como os Conselhos da Cidade (SANTOS JÚNIOR; MONTANDON, 2011).

Por fim, a análise da eficácia dos Planos Diretores e a relação com a efetividade da gestão democrática acende a necessidade de se retomar a discussão sobre a efetividade e o sentido da participação na política urbana (SILVA, 2008), principalmente da participação dos segmentos populares, mais vulneráveis aos processos de apropriação privada da cidade e ao clientelismo e geralmente excluídos dos projetos de desenvolvimento urbano. Ainda que em alguns conselhos se digam caráter deliberativos, vale ressaltar que a definição do caráter deliberativo do Conselho na lei não significa que na prática este interfira de fato nas decisões referentes à política de desenvolvimento urbano.

Acredita-se, assim, que participação democrática, significa intensificar e melhorar a qualidade das participações dos cidadãos e dos diversos setores da comunidade nos processos de tomadas de decisão coletiva, ou seja, a participação

da sociedade não pode ser apenas de caráter opinativo, como nos parece ser o caso, na maioria dos Planos Diretores Municipais.

## 2 ESTUDO DE CASO DO PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BARUERI

Para melhor contextualização do estudo de caso ora presente, serão apresentados, a título introdutório, algumas informações pertinentes e objetivas em relação ao Plano Diretor objeto do presente estudo.

### 2.1 Informações iniciais

- Município: Barueri
- Estado: São Paulo.
- Gentílico: Barueriense
- Plano Diretor anterior ao plano de 2004: Não Há.
- Diagnóstico e estudos que subsidiaram e elaboração do Plano Diretor 2004: Não localizado pela equipe da prefeitura.
- Plano Diretor 2004 - 2014: Será analisado neste estudo.
- Número da Lei: Lei Complementar N.<sup>o</sup> 150.
- Data de aprovação da Lei: 10 de dezembro de 2004.
- Revisão prevista: Pelo menos a cada dez anos, podendo ser modificado com cinco anos a partir da data da sua promulgação.
- Súmula: “Dispõe sobre a política de desenvolvimento e expansão urbana - Plano Diretor de desenvolvimento urbano ambiental do município de Barueri e dá outras providências”.
- Número de artigos do Plano Diretor: 92
- Anexo: De acordo com o “Art. 89 - Fazem parte integrante desta lei os mapas de números 01 a 09, que ilustram as propostas apresentadas no corpo do Plano e o anexo 1, que contém o texto síntese de análise e diagnóstico da realidade local do Município”. Os mapas de números 01 a 09 não estão disponíveis na internet, porém, localizados os mapas físicos e, o anexo 1, não foi localizado pelos funcionários da Secretaria de Planejamento e Urbanismo do Município – SPU, responsável pelo acompanhamento e revisão do Plano. Ao acessar o site da Prefeitura consultas de leis e decretos, está escrito, sem

anexos, ou seja, segundo o site esta lei não contém anexo. (Disponível em: <<http://www.barueri.sp.gov.br/>>. Acesso em: 04 abr. 2016).

Fazendo uma análise sintética, o Plano Diretor, quase na totalidade de seus 92 artigos, revigora princípios já colocados pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade 2001, numa tentativa de aproximar estes princípios que são de política públicas genéricas que servem para qualquer cidade, a uma ancoragem local.

Desse modo, deixa em segundo plano o que é específico ao município de Barueri, tratando com especificidade somente os artigos, 1, 9, 21, 50, 53, 70, 75, 77, 87 e 89. Entende-se, assim, que fica explícita uma fragilidade do plano, dado que o intento primordial de adaptação às especificidades locais não é integralmente contemplado. E, ainda, faz uma série de remissões a leis e políticas específicas, ainda não aprovadas, o que, por si só, permite que lacunas legais criadas gerem expectativas acerca das medidas e políticas públicas a serem adotadas.

### *2.1.1 Informações gerais do Município*

Tabela 1 - Dados gerais do Município de Barueri

Território e população	Ano	Município	RMGSP	Estado
Área (Em km2)	2016	65,7	7.946,96	248.222,36
População	2015	253.047	20.443.152	43.046.555
Densidade Demográfica (Habitantes/km2)	2015	3.851,55	2.572,45	173,42
Taxa Geométrica de Crescimento Anual da População - 2010/2015 (Em % a.a.)	2015	1,03	0,78	0,87
Grau de Urbanização (Em %)	2014	100	98,88	96,21
Índice de Envelhecimento (Em %)	2015	37,96	60,8	67,2
População com Menos de 15 Anos (Em %)	2015	23,44	20,28	19,63
População com 60 Anos e Mais (Em %)	2015	8,9	12,33	13,19
Razão de Sexos	2015	94,73	92,37	94,8
Estatísticas Vitais e Saúde	Ano	Município	RMGSP	Estado
Taxa de Natalidade (Por mil habitantes)	2014	22,14	15,7	14,66
Taxa de Mortalidade Infantil (Por mil nascidos vivos)	2014	9,56	11,41	11,43
Leitos SUS (Coeficiente por mil habitantes)	2014	1,6	1,14	1,37
Condições de Vida	Ano	Município	RMGSP	Estado
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS - Dimensão Riqueza	2010	58	48	45
	2012	59	49	46

					Grupo 1 - Municípios com nível elevado de riqueza e bons níveis nos indicadores sociais
Índice Paulista de Responsabilidade Social - IPRS	2010				Grupo 2 - Municípios que, embora com níveis de riqueza elevados, não exibem bons indicadores
Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM	2010	0,786		0,783	
Renda per Capita - Censo Demográfico (Em reais correntes)	2010	877,46	948,09	853,75	
Infraestrutura Urbana	Ano	Município	RMGSP	Estado	
Coleta de Lixo - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)	2010	99,92	99,67	99,66	
Abastecimento de Água - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)	2010	99,26	98,29	97,91	
Esgoto Sanitário - Nível de Atendimento - Censo Demográfico (Em %)	2010	90,95	87,98	89,75	
Educação	Ano	Município	RMGSP	Estado	
Taxa de Analfabetismo da População de 15 Anos e Mais - Censo Demográfico (Em %)	2010	4,04	3,6	4,33	
Emprego e Rendimento	Ano	Município	RMGSP	Estado	
Participação dos Empregos Formais da Indústria no Total de Empregos Formais (%)	2014	14,15	14,31	19,38	
Participação dos Empregos da Construção no Total de Empregos Formais (Em %)	2014	4,12	5,8	5,23	
Rendimento Médio dos Empregos Formais da Indústria (Em reais correntes)	2014	3.833,53	3.586,50	3.194,95	
Rendimento Médio dos Empregos Formais da Construção (Em reais correntes)	2014	3.072,80	2.623,95	2.385,21	
Economia	Ano	Município	RMGSP	Estado	
* Orçamento	2016	2,3 bilhões			
Participação nas Exportações do Estado (Em %)	2014	1,05	31,41	100	
PIB (Em mil reais correntes)	2013	44.118.662,49	947.608.919,	1.708.221.389,9	
PIB per Capita (Em reais correntes)	2013	177.944,47	47.078,61	40.379,00	
Participação no PIB do Estado (Em %)	2013	2,58275	55,4735	100	

Fonte: Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE/ Disponível em:

<<http://www.imp.seade.gov.br>>. Acesso em: 03 mar 2016

Fonte: \* Prefeitura Municipal de Barueri

## 2.2 Localização do Município

Situado na região metropolitana da Grande São Paulo, a uma distância de 26,5 quilômetros do marco zero de São Paulo, na Praça da Sé, a 23°30'38" de latitude sul e a 46°52'34" de longitude oeste.

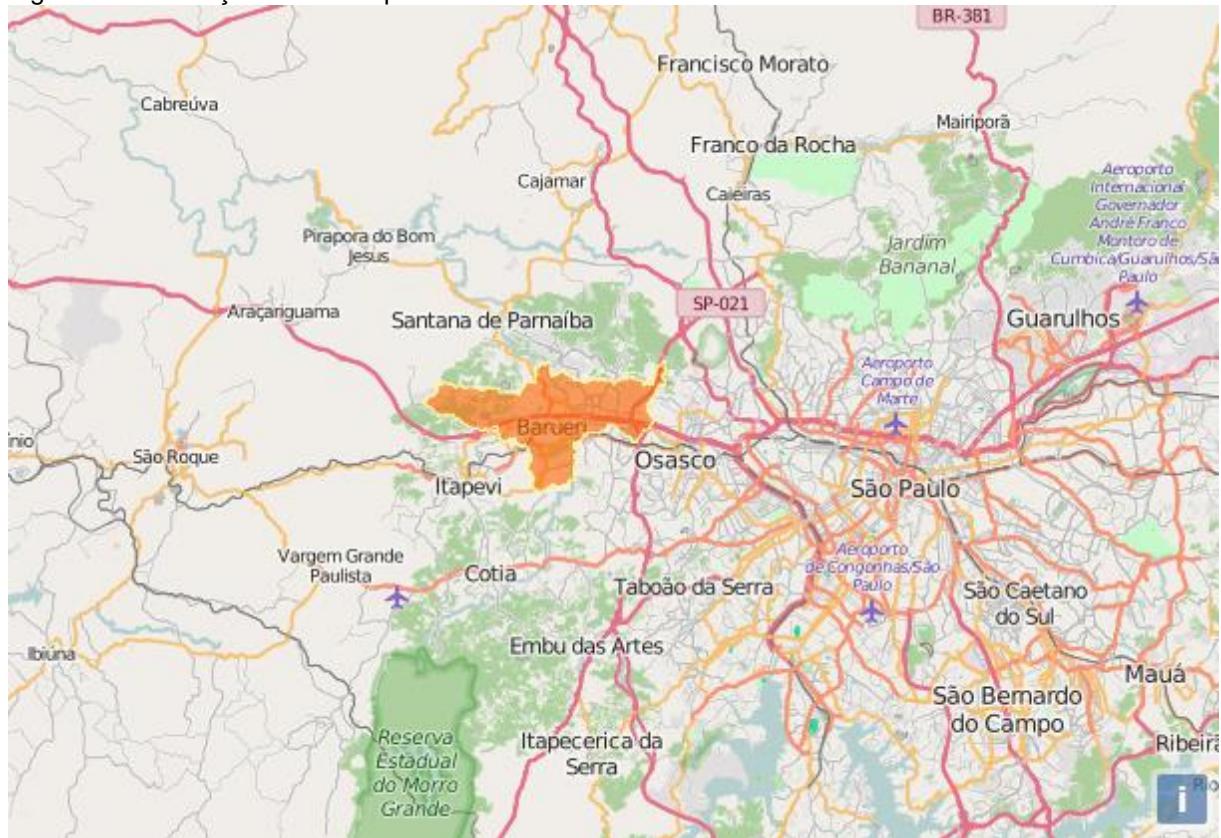
Limites: Norte - Santana de Parnaíba; sul - Carapicuíba; leste - Osasco e oeste - Jandira e Itapevi.

Altitude e Clima: Altitude de 740 metros e clima temperado, com temperatura média anual de 19 graus Celsius (médias de 22°C na primavera, 30°C no verão, 20°C no outono e 15°C no inverno). O ponto mais alto do município é o bairro de Aldeia da Serra, que está a 1.000 metros de altitude.

Bacia Hidrográfica: Bacia Hidrográfica do Alto Tietê, trecho Pinheiros-Pirapora.

Vias de acesso: Corredor Oeste: Interligação do Rodoanel Gov. Mario Covas, (Que dá acesso às rodovias, Régis Bittencourt, Raposo Tavares, Anhanguera, Bandeirantes, entre outras) com a rodovia Castello Branco.

Figura 2: Localização do município de Barueri



Fonte: Google Maps.

### 2.2.1 Histórico do Município

A fundação de Barueri remonta à época das missões jesuíticas, em meados do século XVI.

Segundo os historiadores a origem da cidade foi o aldeamento de Barueri, fundado em 11 de novembro de 1560 pelo padre José de Anchieta, que ergueu na margem direita do rio Tietê, pouco acima da confluência com o Rio Barueri Mirim, a Capela de Nossa Senhora da Escada, padroeira do município.

O nome Barueri deriva da mistura da palavra francesa *barrière* (barreira, queda, obstáculo) com o vocábulo indígena *mbaruery* (rio encachoeirado), significando, portanto, barreira que encachoeira o rio, visto que a área ficava na bifurcação do Anhembi, como era chamado o Tietê.

Flor vermelha que encanta - o vocábulo Barueri em tupi guarani não quer dizer flor vermelha que encanta, como muitos acreditam. Talvez pelo fato de, às margens do rio Barueri Mirim existirem, muitos anos atrás, flores vermelhas (hibisco)

deu-se esta associação. “Flor vermelha que encanta” é, na verdade, uma espécie de slogan associado à Barueri, o nome da cidade.

A aldeia de Barueri cresceu rapidamente, tornando-se um dos mais importantes aldeamentos de índios do Brasil colônia. Resistindo bravamente, com a ajuda dos padres jesuítas, aos frequentes ataques de bandeirantes que desciam o rio Tietê em direção ao interior, aprisionando índios para mão-de-obra escrava, a aldeia conseguiu sobreviver. Com o decorrer dos anos e o notório crescimento, a Aldeia chegou a povoado e, posteriormente, já em 1809, à categoria de freguesia.

Em 1870, iniciou-se a construção da Estrada de Ferro Sorocabana, e em 1875, com a inauguração do primeiro trecho, Barueri ganhou sua estação ferroviária, tornando-se importante entreposto de cargas, rota obrigatória na ligação da Capital São Paulo com Santana de Parnaíba e Pirapora do Bom Jesus. Pertencente ao Município e Comarca de Santana de Parnaíba, Barueri crescia a olhos vistos, suplantando a pacata e bucólica Parnaíba.

O espírito autonomista não tardou a surgir entre os cidadãos e o movimento emancipacionista ganhou vulto, culminando com a criação do Município de Barueri pela lei número 233, de 24 de dezembro de 1948, sancionada pelo então Governador do Estado Adhemar de Barros.

Em 26 de março de 1949 instala-se o Governo Municipal e a primeira Câmara de Vereadores. Em 08 de dezembro de 1964 é promulgada a lei que instalou a Comarca de Barueri. O desenvolvimento econômico de Barueri ganhou força a partir de 1973, quando a Câmara Municipal aprovou a Lei de Zoneamento Industrial que permitiu o surgimento de polos empresariais como os de Alphaville, Tamboré e Jardim Califórnia e, mais recentemente o Distrito Industrial do Votupoca. Localizada na zona oeste da região metropolitana da Grande São Paulo, a uma distância de 26,5 quilômetros do marco zero de São Paulo, na Praça da Sé, Barueri tem uma área de 65 quilômetros quadrados e uma população fixa de aproximadamente 255 mil habitantes.

Conduzida por sucessivas administrações arrojadas e progressistas a cidade atingiu lugar de destaque dentre os municípios da região metropolitana.

## 2.2.2 Contextualização

Barueri, a 4<sup>a</sup> melhor cidade do Brasil para negócios<sup>4</sup>, é um dos principais centros financeiros do estado de São Paulo e um dos polos empresariais mais conhecidos do Brasil.

Sua economia baseia-se em sua arrecadação de impostos, em especial o Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza - ISSQN, proveniente da prestação de serviços. A cidade abriga o bairro de Alphaville, um dos centros empresariais mais renomados do país, contando com sedes e filiais de grandes empresas. Possui a alíquota de ISS mais baixa da Região Metropolitana de São Paulo, que varia entre 2% e 3%, conforme dados da prefeitura de Barueri.

A cidade é uma das mais ricas do Brasil, com um Produto Interno Bruto (PIB) de mais de 44 bi, superior a algumas capitais estaduais e grandes cidades do interior do país, sendo o sexto maior do estado de São Paulo, atrás apenas das cidades de São Paulo, Guarulhos, Campinas, Osasco e São Bernardo do Campo.

Barueri possui um parque industrial<sup>5</sup> bem desenvolvido e a tendência é de crescimento neste segmento em razão dos seguintes fatores: proximidade da capital paulista, rota para o Mercosul, política de baixa tributação garantida por Lei, disponibilidade de mão de obra qualificada e infraestrutura para instalação de novas empresas. Possui quatro parques empresariais, Alphaville e Tamboré, Jardim Califórnia, Jardim Belval e Votupoca.

Apesar de sua grande força econômica e potencial de crescimento o município tem grandes desafios a enfrentar. Podemos citar a segregação socioespacial, como se não bastasse a barreira física imposta pela natureza como, o Rio Tietê, que divide o município ao meio, a Serra do Itaqui, na porção noroeste do município, temos as barreiras impostas pelo homem como, a Rodovia Castelo

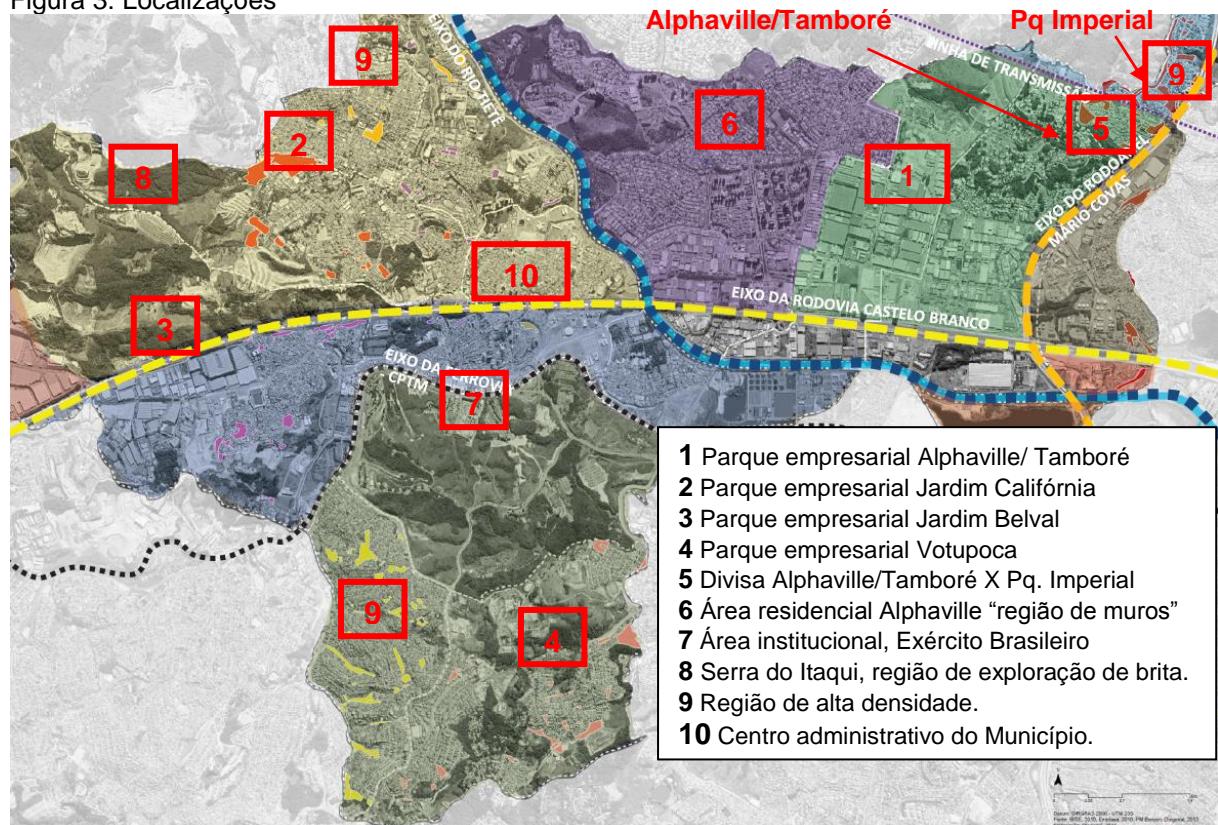
<sup>4</sup> Em abril de 2013, a Revista Exame publicou um ranking com as 100 melhores cidades do Brasil para investir em negócios. Barueri ficou em primeiro lugar no estado de São Paulo e em quarto no comparativo nacional. O estudo analisou 293 municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Disponível em: <<http://www.barueri.sp.gov.br/sistemas/informativos/informativo.asp?id=18139>>. Acesso em: 11 abr. 2016.

<sup>5</sup> Atualmente, abrigamos mais de 547 industrias de diversos segmentos, com destaque para a presença da Petrobras, Shell, Epson, Du Pont, Hewlett Packard, TRUMPF, Jaguaré, Atlas Copco, Cielo, Bosch, Tramontina e Niehoff-Herborn (Revista Barueri, 2013).

Branco, o Rodoanel Mário Covas, a Ferrovia (CPTM) e os grandes muros<sup>6</sup>, que separam os bairros residenciais de Alphaville e Parque Imperial na Zona Leste da Cidade, concentrando-se respectivamente de um lado, alta renda e do outro lado, baixa renda. A população de baixa renda concentra-se nas regiões de alta densidade nas extremidades do município.

Esta leitura aponta para situações de desarticulações e rupturas entre as áreas habitacionais, áreas comerciais, áreas industriais e de serviços.

Figura 3: Localizações



Fonte: IBGE 2010, Emplasa 2010, PM Barueri

Na área de transporte público, a cidade de Barueri conta com 25 linhas de ônibus municipais atualmente sob concessão da empresa de ônibus Benfica BBTT e 110 linhas intermunicipais. Conta também com quatro terminais rodoviários para

<sup>6</sup> Uma reportagem feita pelo jornal inglês The Guardian listou os maiores muros do mundo. O Brasil aparece na lista com Alphaville, o condomínio fechado localizado em Barueri, na Grande São Paulo. Com cerca de 64 quilômetros de extensão, é o sexto maior muro da lista, que inclui a barreira construída na fronteira entre Estados Unidos e México e as cercas que separam o Marrocos da Espanha na cidade de Melilla. Disponível em: <<http://epocanegocios.globo.com/Informacao/Visao/noticia/2013/11/jornal-ingles-coloca-alphaville-sp-entre-os-10-maiores-muros-do-mundo.html>>. Acesso em: 04 abr. 2016.

transportar 400 mil trabalhadores diariamente; quatro estações da CPTM foram reformadas e agora possui uma infraestrutura moderna e adaptada, inclusive, para receber pessoas com deficiência. Adicionalmente, dispõe de quatro terminais de ônibus: Na zona leste da cidade, o Terminal Rodoviário Gumercindo Modesto Faria no Parque Imperial, no centro, o Terminal Rodoferroviário Barueri Gualberto Tolaini, na zona sul, o Terminal Rodoferroviário Jardim Silveira Vereador Geraldo Correa e no extremo sul Terminal Rodoviário Parque Viana.

O município não possui linha de metrô, tampouco, aeroportos. No entanto, para facilitar o acesso, conta com rodovias importantes como, a Rodovia Castelo Branco, que divide Barueri ao meio, cortando a cidade no eixo Leste-Oeste, o Rodoanel Mário Covas, Autoestrada que liga os principais municípios da Região Metropolitana de São Paulo, a SP 312 Estrada dos Romeiros, Estrada que inicia-se em Barueri e termina em Itu, no interior do Estado e a SP 274 Estrada Velha de Itapevi, liga Barueri até a cidade de Itapevi.

Embora o município não tenha uma pesquisa de origem e destino - OD<sup>7</sup>, estima-se, uma população flutuante de mais de 170 mil pessoas que para ali se dirigem para trabalhar, o que representa um acréscimo populacional diário de 70%, durante o período comercial<sup>8</sup>.

Na área da saúde, o Município atende na rede pública cerca de 24.500 pessoas todos os dias, contando com 1 hospital municipal com 304 leitos, 1 pronto socorro infantil, 3 prontos socorros, 16 unidades básicas de saúde e 3 policlínicas. Conta ainda com 115 clínicas médicas particulares, 22 clínicas de estética, 108 clínicas odontológicas, 65 academias, 12 academias livres e 139 farmácias (REVISTA BARUERI, 2013).

Na área da educação, o município dispõe de 17 escolas técnicas, 7 universidades, 36 maternais, 32 escolas de ensino infantil, 30 escolas de ensino médio, 62 escolas de ensino fundamental e 14 escolas de idiomas (REVISTA BARUERI, 2013).

<sup>7</sup> Pesquisa origem e destino - OD, segundo informações da Secretaria Municipal de Transporte e Mobilidade Urbana, está sendo desenvolvida juntamente com a USP, que também está desenvolvendo um diagnóstico para elaboração de um plano Municipal de transportes e mobilidade urbana. Informações obtidas em 7 de abril de 2016.

<sup>8</sup> Fonte disponível em: <<http://www.barueri.sp.gov.br>>. Acesso em: 5 abr. 2016.

Analisaremos como o Plano Diretor está sendo implantado, a sua aplicabilidade e seus efeitos, a relação com a capacidade orçamentária do Município. Também enfocaremos quanto o Plano Diretor orientou a aplicação de recursos em setores como o sistema viário, o sistema de transporte coletivo, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo e como trata da questão habitacional, das áreas de preservação e do desenvolvimento imobiliário.

Analisaremos, por fim, o papel do Plano Diretor nas diretrizes para elaboração de demais planos, ou se se trata apenas de remissões a outros planos e futuras leis específicas. Tentaremos realizar esse intento à luz da informação já destacada de que cabe ao Plano Diretor regrar e orientar o crescimento e o desenvolvimento das cidades.

### **2.3 Implantação e Implementação do Plano Diretor de Barueri**

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que torna obrigatório a elaboração dos Planos Diretores Municipais até 2006 e a criação do Ministério das Cidades, em 2003, passaram a impulsionar a construção de uma nova cultura de planejamento urbano no país e a fortalecer o apoio ao planejamento urbano dos municípios.

Em Barueri, com base na obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, a Câmara Municipal aprovou o Plano Diretor Municipal (2004-2014), Lei Complementar Nº 150, de 10 de dezembro de 2004.

Porém, no nosso entendimento, tal regramento apenas transcreveu trechos genéricos do Estatuto da Cidade, numa aparente tentativa de cumprimento formal das disposições legais de implementação do Plano Diretor, dito de outro modo, estaríamos diante de um Plano Diretor que serviria, em termos, para qualquer cidade e que incorporou os instrumentos sem avaliar sua relação com o território, suas peculiaridades e a capacidade de gestão do município. Ainda, poderíamos apontar que incorporou alguns trechos de conceitos e ideias do Estatuto da Cidade de maneira desarticulada.

Vale ressaltar que acerca da questão metropolitana, o Plano Diretor trata com bastante intensidade assuntos que extrapolam a decisão local, portanto, são de interesse comum. Nesse âmbito se inserem temáticas como articulação e

cooperação entre os municípios da Região Metropolitana para o tratamento e a destinação dos resíduos sólidos, promoção das condições necessárias para a implantação de um polo de logística e transporte de cargas da Região Metropolitana de São Paulo, ações conjuntas com os municípios vizinhos, órgãos estaduais e metropolitanos de transporte (EMTU, CPTM, DER/SP, etc.) e com as concessionárias estaduais de serviços públicos de transporte. Em nenhum momento o Plano Diretor explicita com viabilizar estas estratégias de articulação e cooperação.

Para garantir a implementação, o poder público precisa fomentar a participação da população e desenvolver um sistema de informação, monitoramento e avaliação.

O Plano Diretor está em fase de revisão, iniciada em 2014<sup>9</sup>. Até o momento o que sabemos é que está em andamento. Essa informação foi obtida em 12 de abril de 2016, junto à Secretaria de Planejamento e Urbanismo – SPU.

## **2.4 Aplicabilidade e seus Efeitos**

O conceito de Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade é o de um plano urbanístico e autoaplicável (Art. 1º). A ele é atribuída a definição da função social da propriedade e a delimitação das áreas subutilizadas, sujeitas a parcelamento e edificação compulsórios, utilização do IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública. Os artigos relativos à política urbana vinculam-se diretamente à competência municipal para promover adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, da ocupação e do parcelamento do solo urbano.

De acordo com uma entrevista<sup>10</sup> concedida pelo atual secretário de Planejamento de Barueri, “o Plano Diretor não foi aplicado como deveria, foi

<sup>9</sup> Decreto N.º 8036, de 3 de dezembro de 2014, “institui grupo de trabalho destinado ao acompanhamento da revisão decenal do Plano Diretor do município de Barueri”. “Art. 2º. O Grupo de Trabalho ora instituído deverá reunir-se ao menos 1(uma) vez por mês.” “Art. 4º. Fica estabelecido o prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a conclusão dos trabalhos, mediante a apresentação do competente relatório, prazo esse prorrogável, no máximo, por mais um período de igual duração.”

ignorado pelo governo do ex-prefeito Rubens Furlan (2005 – 2012), foi literalmente dispensado e a sociedade não tinha participação, não estava preparada e não participava como participa hoje. Por isso não foi aplicado". Justifica.

Concordamos que sem participação da sociedade não acontece, não há disposição política para a efetiva realização das propostas. No entanto, de acordo com nossa análise, entendemos que a falta de aplicabilidade se dá por dois motivos: primeiramente, não é autoaplicável simplesmente por não definir estratégias que viabilize sua aplicabilidade, como, diretrizes claras, objetivos definidos e a questão de recursos financeiro; e, segundo, a não previsão de exigência de profissionais habilitados que, na condição de um corpo técnico de *experts*, assumam a responsabilidade pelo acompanhamento de viabilidade do Plano Diretor.

## **2.5 Relação entre Plano Diretor e a capacidade orçamentária do Município**

"O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporarem as diretrizes e as prioridades nele contidas" (Art. 1º, § 3º do Plano Diretor).

Com efeito, o art. 40 do Estatuto da Cidade dispõe que o "plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas" (BRASIL, 2001). Ou seja, tal redação determinou os dispositivos encontrados no Plano Diretor municipal de Barueri, se alinhando àquilo que víhamos elucidando sobre a reprodução pró forma das determinações legais já encontradas no Estatuto da Cidade.

Ademais, registe-se que o parágrafo mencionado é tudo que tem escrito no PD acerca da relação ou articulação do Plano Diretor com a questão orçamentária, sem maiores esclarecimentos sobre programas, projetos e investimentos

<sup>10</sup> Entrevista concedida para fim exclusivo deste trabalho acadêmico em 02.12.2015 pelo Sr. José Eduardo Hyppolito das Neves Secretário de Planejamento e Urbanismo de Barueri, na sede da Secretaria localizada na Rua Tarumã, 51 - Bethaville I - Barueri – SP.

necessários para alcançar objetivos e metas, tampouco, as ações prioritárias do Plano Diretor respeitando as restrições legais, técnicas e orçamentário financeiras.

## **2.6 Orientação da Aplicação de Recursos**

### **2.6.1 Sistema Viário**

No Capítulo 1, denominado “Da Cidade Móvel”, em dois dos quatro artigos que tratam do tema viário, sendo 1 genérico, que se aplica a qualquer cidade e outro específico que se aplica ao município de Barueri, o genérico dispõe que: “Art. 52 – O planejamento do sistema viário e toda a infraestrutura de transportes deverão induzir a evolução da urbanização, das atividades e do uso do solo.” Já o específico apresenta:

**Art. 53 - São diretrizes da Cidade Móvel:**

- I - a integração dos eixos de desenvolvimento paralelos – Alphaville, Tamboré e Centro - Bethaville, Vila Militar e Distrito - em um único eixo integrado, diagonal à Rodovia Castello Branco, vencendo as barreiras formadas pela Rodovia e pelo Rio Tietê;
- II – a melhoria da acessibilidade ao loteamento industrial do Votupoca, integrando-o ao novo grande eixo de desenvolvimento da região central;
- III - a melhoria de acessibilidade às regiões do Jardim Belval e Jardim Califórnia;
- IV – o planejamento de vias expressas que canalizem o trânsito de passagem com origem e destino nos municípios vizinhos, retirando-o de centros comerciais e regiões residenciais;
- V – o desenvolvimento da infraestrutura de operação e sinalização de trânsito para melhoria das condições de segurança e fluidez de tráfego;
- VI – a modernização da gestão do Sistema Municipal de Transportes, integrando as ações de todos os órgãos da Administração Municipal que tratam deste assunto;
- VII – o planejamento do aumento de capacidade do transporte público e a implantação e remodelação de terminais e estações de transporte coletivo, de modo que os vários ramos deste sistema operem de forma mais integrada;
- VIII – o planejamento da implantação de terminais intermodais;
- IX – a hierarquização do Sistema Viário, baseado nas seguintes categorias: vias locais: destinadas somente ao acesso local ou a áreas restritas; vias coletoras: as que interligam localmente as vias estruturais, coletando e concentrando o tráfego com origem e/ou destino nas vias locais; vias estruturais: 1- Tipo 1: de alta

capacidade, com duas pistas segregadas, com duas ou mais faixas de rolamento cada uma; 2- Tipo 2: de pista simples.

Em nenhum momento o Plano Diretor tem uma diretriz clara, nenhum traçado ou perímetro definido ou como seria às melhorias e ligações supracitadas, se através de alargamento ou prolongamento de vias, construção de viadutos e pontes, não contempla corredores de ônibus, faixas exclusivas, ampliação dos espaços destinados à mobilidade de pedestres em especial dos portadores de necessidades especiais.

Também em 2004, foi elaborado o Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes de Barueri, onde podemos constatar consonância entre os Planos de Transportes e Diretor. Podemos citar algumas melhorias viárias previstas no Plano Diretor de Desenvolvimento dos Transportes e que de fato ocorreram desde a aprovação do plano como, construção da ponte estaiada Akira Hashimoto na estrada aldeinha, ligando Alphaville ao bairro Aldeia de Barueri; construção do viaduto Castelo na Alameda Tucunaré ligando Alphaville à Rodovia Castelo Branco; viaduto em construção na Alameda Tucunaré passando sobre a Alameda Araguaia em Alphaville; intervenção de melhoria viária no acesso da Alameda Araguaia x Alameda amazonas em Alphaville; intervenção viária Avenida 26 de março em frente a secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente no centro; intervenção viária na Rua da Prata x ponte Antônio Macedo Arantes no Jardim dos Camargos; intervenção viária na estrada dos romeiros próximo à biblioteca municipal Salomão Cruz no bairro Cruz Preta) e intervenção viária no acesso ao viaduto dos Trabalhadores no centro, próximo ao SAMEB.

A hierarquização do sistema viário está demarcada no mapa 9, que é integrante do Plano Diretor conforme artigo 89 – conforme consta no anexo 1.

## 2.6.2 Transporte Coletivo

De acordo com uma entrevista do atual Secretário de Planejamento do município o PD, não orientou em nada acerca de investimentos no sistema de transporte coletivo. No entanto, faremos nossa análise de acordo com o PD vigente (2004-2014) atualmente em revisão.

O Plano Diretor não apresenta nenhum artigo ou capítulo específico relativo à mobilidade urbana ou ao transporte coletivo, bem como, não apresenta nenhum artigo acerca da estruturação do transporte como, corredores de transporte coletivo ou pistas exclusivas para o sistema de transporte.

Em seu Art. 2º, trata de forma geral que o Plano Diretor garantirá:

VII – o controle e o gerenciamento da atividade de trânsito e transportes por meio da classificação de atividades que se instalaram no Município e que se utilizam a infraestrutura viária local;  
 IV – o sistema de transportes com o agente e indutor do desenvolvimento social e econômico sustentável.

A política de desenvolvimento urbano do Plano Diretor do Município de Barueri, não traz como objetivos, a universalização da mobilidade e acessibilidade, tampouco, a prioridade ao transporte coletivo público em relação ao transporte individual na mobilidade urbana.

Em seu artigo 50 “o Sistema Municipal de Transportes será adequado à evolução da atividade econômica da Região Metropolitana de São Paulo, permitindo que o Município de Barueri possa se tornar cada vez mais um polo econômico importante desta região.” No entanto, o Plano Diretor não deixa claro como será feita esta adequação à atividade econômica, se será por exemplo, estimulando o adensamento populacional próximos aos polos de empregos e serviços ou incentivando a ocupação das áreas próximas aos elementos estruturadores de que trata o artigo 9.

A exemplo do que trata do sistema viário, o artigo 53 dispõe:

Art. 53 - São diretrizes da Cidade Móvel: [...]  
 VI – a modernização da gestão do Sistema Municipal de Transportes, integrando as ações de todos os órgãos da Administração Municipal que tratam deste assunto;  
 VII – o planejamento do aumento de capacidade do transporte público e a implantação e remodelação de terminais e estações de transporte coletivo, de modo que os vários ramos deste sistema operem de forma mais integrada.

Também, no artigo 71, encontramos:

Art. 71 – Deverá, ainda, ser estabelecidas as Diretrizes Políticas a serem seguidas pela Prefeitura de Barueri, com relação ao Transporte Intermunicipal e a infraestrutura viária, especialmente no que se refere a:

I - ações conjuntas com os municípios vizinhos, órgãos estaduais e metropolitanos de transporte (EMTU, CPTM, DER/SP, etc.) e com as concessionárias estaduais de serviços públicos de transporte;

II - gestão do transporte público intermunicipal, nos pontos que cabem legalmente ao Município de Barueri.

O Plano Diretor não deixa claro quais serão as diretrizes e ações conjuntas e como ocorrerão, tampouco, estratégias que as viabilizem.

Barueri possui dois importantes terminais de transferência entre modais, na região central e no Jardim Silveira, já as estações Antônio João e Belval, são deficientes como terminais de transferência entre modais, ligando praticamente o nada a lugar nenhum. Vale ressaltar que tudo isso já existia muito antes do Plano Diretor. Vide Figuras 4 e 5.

Figura 4: Terminal Rodoviário Barueri Gualberto Tolaini centro de Barueri



Fonte: Google

Figura 5: Terminal Rodoviário Barueri Gualberto Tolaini centro de Barueri



Fonte: Google

Apesar de escrito no artigo 7 do Plano Diretor sobre empresas públicas municipais existentes ou que venham a ser criadas, cujo objetivo seja a atuação em setores do trânsito e transporte no Município, não foi criada nenhuma empresa que atua especificamente no setor de transporte coletivo. Lembramos ainda que no município opera exclusivamente uma única empresa de transporte coletivo que é a Benfica. O Plano Diretor precisa apontar uma solução para o trânsito caótico, mobilidade urbana mais eficiente e transporte coletivo, principalmente na região mais congestionada da cidade, que é o Bairro de Alphaville, onde concentra grande população flutuante no município, por ser um grande polo de empregos e serviços.

O Plano Diretor é tímido ao tratar a questão do transporte coletivo e mobilidade urbana.

#### *2.6.3 Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo*

Todo o perímetro do município de Barueri é definido como área urbana.

No título V, “Da Política de Uso e Ocupação do Solo” e no capítulo seguinte, “Do Macrozoneamento”, encontramos as seguintes disposições:

Art. 72 - São partes da política de organização do uso e da ocupação do solo:  
 I – o macrozoneamento;  
 II – os instrumentos da política urbana, previstos no artigo 4º, da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001;

III – outros instrumentos previstos nesta lei e devidamente regulamentados.

Art. 73 - Ficam instituídas as macrozonas como instância regional no Município que deverão ser objeto de Planos Diretores Regionais.”

No Parágrafo único do artigo 73 está disposto que os Planos referidos no *caput* deste artigo deverão ser concluídos em até vinte e quatro meses após a aprovação do Plano Diretor Municipal. No entanto, nenhum Plano Diretor Regional foi elaborado, de acordo com informações da Secretaria de Planejamento e Urbanismo – SPU, conforme contato realizado em dezembro de 2015.

Em termos gerais, o macrozoneamento corresponde a áreas diferenciadas de uso e ocupação do solo e de acordo com o Art. 74. O macrozoneamento divide Barueri em quatro áreas urbanas com características descritas a seguir:

I – Zonas Urbanas de Controle - ZUC: são aquelas onde a atividade urbana deve receber todo o equipamento e atividade de política pública municipal, devendo, no entanto, o processo de ocupação, ficar restrito ao seu atual perímetro podendo o Poder Público, baseado em lei municipal, autorizar a transferência do direito de construir conforme o previsto no artigo 35 da Lei Federal 10.257, de 10 de julho de 2001, integradas por:

- a) Zona Urbana de Controle do Muttinga - ZUC-1;
- b) Zona Urbana de Controle da Aldeia da Serra - ZCU-2;

II – Zonas destinadas a Projetos Especiais de Integração - ZPEI: são aquelas onde o Município pretende instituir, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, transformações urbanísticas estruturais de integração, melhorias sociais e a valorização econômica e ambiental, integradas por:

- a) Zona destinada a Projetos Especiais de Integração predominantemente residencial - ZPEI-1;
- b) Zona destinada a Projetos Especiais de Integração de uso misto - ZPEI-2;
- c) Zona destinada a Projetos Especiais de integração a qualificar - ZPEI-3;
- d) Zona destinada a Projetos Especiais de integração com características empresariais - ZPEI-4;
- e) Zona de Uso Especial a Integrar - ZPEI-5;

III – Zonas com Predominantes Características Ambientais - ZPA: são aquelas onde a condição ambiental predomina sobre o processo de ocupação devendo, dessa maneira, receber tratamento específico sobre o ponto de vista da aprovação de projetos, tanto econômicos quanto urbanísticos, dando-se preferência àqueles de menor impacto ecológico e ambiental, integradas por:

- a) Zona com Predominantes características Ambientais a qualificar - ZPA-1;
- b) Zona com Predominantes características Ambientais de preservação - ZPA-2;

IV - ZUQ - Zonas Urbanas a Qualificar: são aquelas que, por suas características residenciais e empresariais, necessitam, tanto da promoção de obras tendo em vista a acessibilidade, quanto da aproximação da atividade pública, tendo em vista sua importante função de indutora das atividades econômicas, integradas por:

- a) Zona Urbana com característica urbana Residencial a qualificar - ZUQ-1;
- b) Zona Urbana com característica urbana Residencial a qualificar - ZUQ-2;
- c) Zona Urbana com característica urbana Empresarial a qualificar - ZUQ-3.

O macrozoneamento está demarcado no mapa 1, que é integrante do Plano Diretor, conforme artigo 89. Vide anexo 2. No entanto, sem parâmetros de uso e ocupação.

Além do macrozoneamento o Plano remete à lei específica que disciplina o regime de parcelamento, uso e ocupação do solo que deverá ser entregue em até 120 (cento e vinte)<sup>11</sup> dias após a aprovação do Plano Diretor (Art. 4º, § 1º, do PD Barueri).

Embora o Plano Diretor remeta a lei específica “futura”, a questão do Uso, Ocupação e Parcelamento do Solo cita mecanismo como macrozoneamento e instrumentos como, outorga onerosa do direito de construir, contrapartida financeira de outorga onerosa dentre outros mecanismos. No entanto, ainda não aplicados, para citar só dois exemplos, primeiro: a construção de um grande *shopping* sem nenhum tipo de contrapartida<sup>12</sup> e sem melhoria no viário, localizado no acesso à Rodovia Castelo pela Alameda Rio Negro em Alphaville; segundo: a construção de 30 torres entre residenciais e comerciais também sem nenhum tipo de contrapartida, localizado na Av. Henriqueta Mendes Guerra no Jardim Belval, não havendo nenhum tipo de controle adicional destes mecanismos em legislação municipal. Somente em 2013, a Lei Complementar Nº 314, de 7 de novembro de 2013 estabeleceu “Normas e diretrizes relativas ao uso, ocupação e o parcelamento do solo visando o desenvolvimento com responsabilidade do Município.”

---

<sup>11</sup> Lei complementar nº 175, de 12 de dezembro de 2006 “estabelece normas complementares ao plano diretor de desenvolvimento urbano ambiental, dispõe sobre o parcelamento, disciplina e ordenamento do uso e ocupação do solo do município de Barueri.” Alterada pela Lei complementar nº 245 de 18 de dezembro de 2009.

<sup>12</sup> Contrapartida Financeira é o valor econômico, correspondente à outorga onerosa, a ser pago ao Poder Público pelo proprietário de imóvel, em espécie ou em Certificados de Potencial Adicional de Construção – CEPAC. Art. 7, X do Plano Diretor.

Figura 6: Shopping construído no acesso para a Rod. Castelo Branco pela Al. Rio Negro, em Alphaville, sentido interior



Fonte: Google

Figura 7: Empreendimento Inspire Av. Henrique Mendes Guerra no Jardim Belval



Fonte: Google

Vale ressaltar que em São Paulo, um *shopping* do mesmo grupo econômico, para se instalar na Av. Presidente Juscelino Kubitschek, construiu um viaduto para acesso à Marginal do Rio Pinheiros, como contrapartida. Em Barueri, o motorista que precisa acessar a Rodovia Castelo Branco pela Av. Rio Negro, em horário de pico, sofre muito pela falta de uma alternativa que comtemple o bem estar de todos – que justamente poderia figurar com uma das contrapartidas em questão. Acerca do empreendimento de 30 torres, quando estiver ocupado por seus moradores e

trabalhadores, como fazer com a infraestrutura local? Escola? Transporte? Hospital? São questões que o Plano Diretor deveria orientar.

#### *2.6.4 Habitação*

Na seção II denominada “Da Habitação” está disposto:

Art. 16 - A habitação é garantida pelo Estado, com dignidade, em bairros dotados de equipamentos sociais, de comércio e serviços, providos de áreas verdes com espaços de recreação e lazer e de espaços públicos que garantam o exercício pleno da cidadania.

§ 1º. O poder público utilizará os seguintes instrumentos jurídicos como garantia ao provimento da habitação, referida no “caput” desse artigo:

- I – direito de preempção;
- II – aluguel com finalidade social;
- III – zonas especiais destinadas à habitação de interesse social;
- IV – operações urbanas consorciadas;
- V – parcelamento, utilização e edificação compulsórios;
- VI – IPTU progressivo no tempo conforme artigo 182 da Constituição Federal;
- VII – Usucapião Especial para uso urbano conforme o artigo 183, da Constituição Federal.

§ 2º. Fica criado o Fundo Municipal da Habitação, a ser regulamentado por Lei específica, no prazo de 180 dias a partir da promulgação desta Lei.

Também é valido destacar o artigo seguinte:

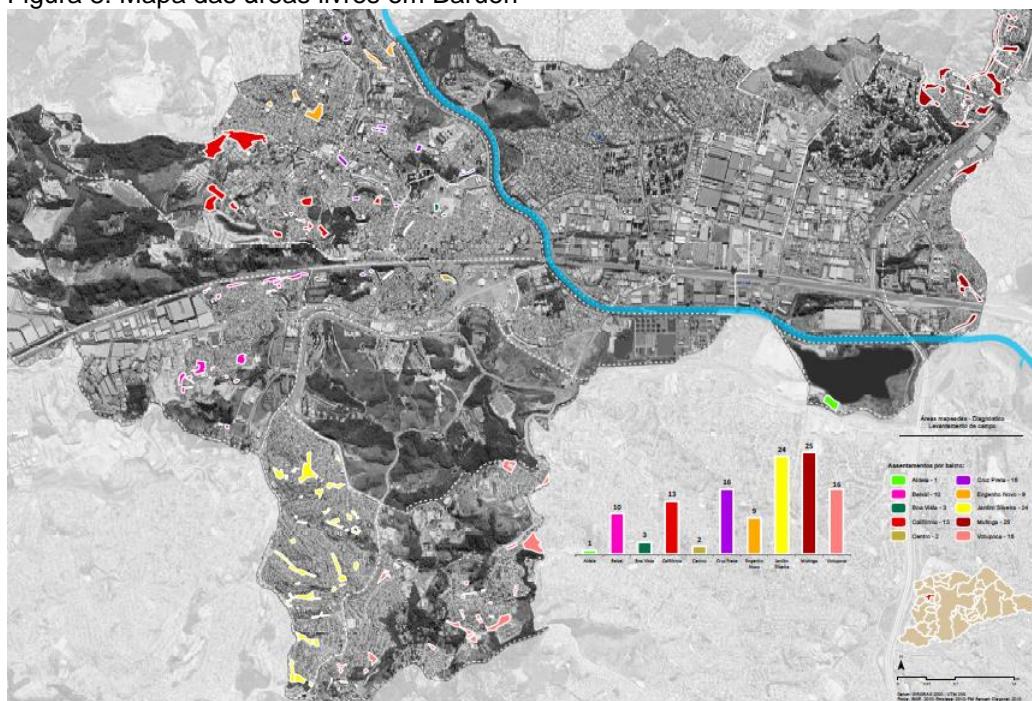
Art. 17 - São objetivos da política de habitação do Município:

- I – assegurar o direito à moradia digna como direito social, conforme definido no artigo 6º da Constituição Federal;
- II – garantir o melhor aproveitamento das edificações construídas, tendo em vista um uso mais racional da cidade instalada, evitando deseconomias locais;
- III – articular a política de habitação, destinada às faixas mais baixas de renda com as políticas sociais, de forma a melhorar a qualidade de vida da população e maior eficácia da ação local;
- IV – articular as várias instâncias administrativas das políticas de financiamento da habitação, de forma a otimizar a ação pública e obter maior eficiência nos recursos disponíveis;
- V – promover a melhoria das habitações existentes, assim como dos seus conjuntos por meio de projetos de urbanização;
- VI – estimular a produção de habitação de mercado popular (HMP);
- VII – regularizar as habitações existentes.

Todos, em tese, têm o direito à habitação, haja vista a garantia da moradia como direito social assegurada pela CF-88. No entanto, sabemos que a realidade é bem diferente. Uma parte significativa da população vive em locais precários, em ocupações irregulares ou clandestinas, ou em comunidades em locais sem acesso ao mínimo desejável como, saneamento básico.

Em Barueri o déficit habitacional por substituição é de 1.638<sup>13</sup> unidades habitacionais, enquanto 28% das famílias do município tem gastos excessivos com aluguel, ou seja, comprometem mais de 30% da renda familiar. Existem no município aproximadamente 27 mil famílias morando com alguma irregularidade, distribuídas em 119 áreas livres<sup>14</sup>, 58 loteamentos irregulares e clandestinos e conjuntos habitacionais irregulares, todos passíveis de algum tipo de regularização, seja, urbanística ou fundiária.

Figura 8: Mapa das áreas livres em Barueri

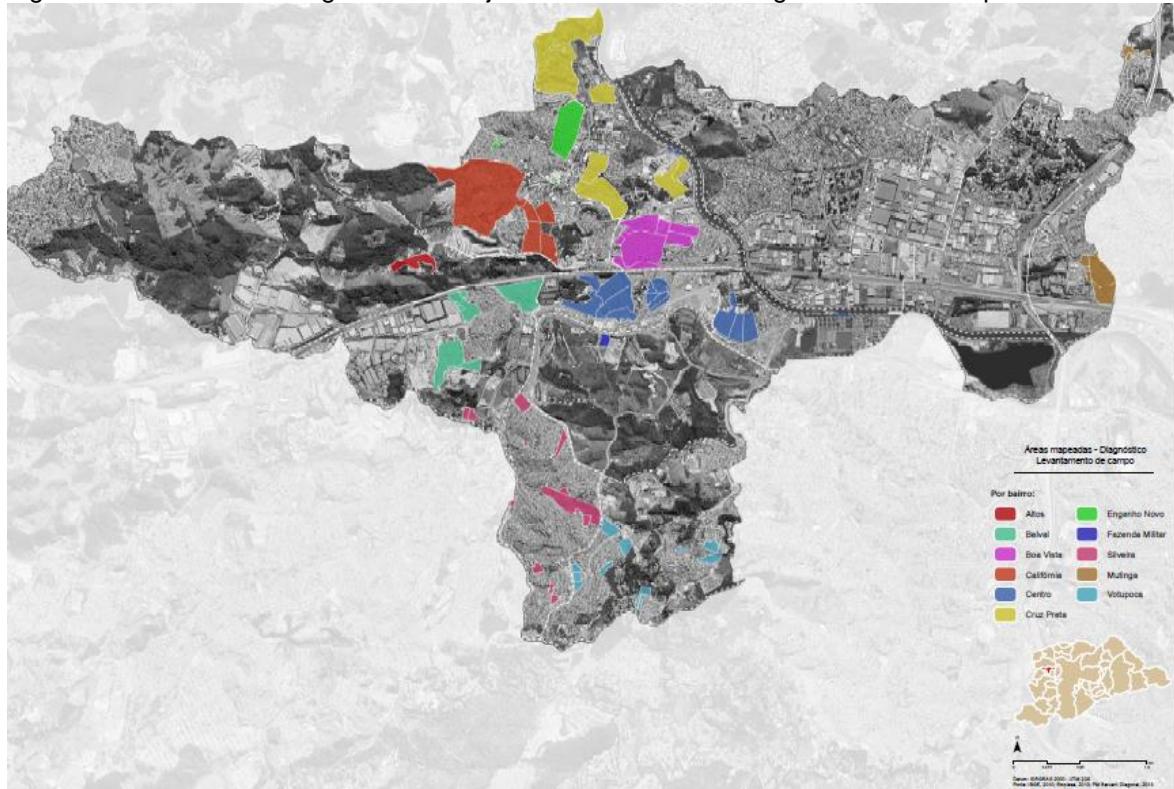


Fonte: PLHIS, Barueri.

<sup>13</sup> Neste grupo se enquadram as necessidades que demandam a construção ou disponibilização de uma unidade habitacional para a substituição de uma moradia inadequada. É constituído por domicílios que precisam e ou precisarão ser substituídos por estarem localizados em áreas impróprias à ocupação, ou porque serão impactados no âmbito da urbanização, seja pela necessidade de desadensamento da área, seja pela implantação de determinada infraestrutura ou obra pública (PLHIS, produto 6, pág. 64)

<sup>14</sup> Áreas livres, são áreas públicas municipais invadidas e ocupadas por população de baixa renda.

Figura 9: Loteamentos Irregulares e Conjuntos Habitacionais Irregulares no município de Barueri



Fonte: Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), Barueri

Figura 10: Assentamentos precários em Barueri



Área da Lagoa  
Fonte: Diagonal, 2014



Otacilio Alves Junior  
Fonte: Diagonal, 2014



Marcos Antonio Marques  
Fonte: Diagonal, 2014



Otacilio Alves Junior  
Fonte: Diagonal, 2014

O Plano Diretor precisa reconhecer essas situações e as características especiais de algumas partes do seu território. Somente de modo genérico o plano reproduz os objetivos e diretrizes do Estatuto da Cidade. Não define instrumentos ou programas específicos para urbanização de favelas ou regularização de loteamentos irregulares. Questões e metas concretas foram inseridas posteriormente no Plano Municipal de Habitação, elaborado e entregue para apreciação pública em 2015.

Com exceção do aluguel com finalidade social nenhum outro instrumento jurídico foi, de fato, implantado, nem mesmo as ZEIS. Entre os anos de 2005 e 2012 foram construídas 860 unidades habitacionais em áreas desapropriadas pelo poder público municipal, todas ainda passíveis de regularização.

Em algumas cidades, as regras das ZEIS existem desde os anos 80<sup>15</sup>, mas o Estatuto as estendeu para todo o país (Art. 4º, III, f, Estatuto da Cidade). Seu papel é reservar terrenos ou prédios vazios para moradia popular, facilitar a regularização urbanística e fundiária de áreas ocupadas, bem como de cortiços, quando não há necessidade técnica de demolições de unidades habitacionais para implantação de infraestrutura – tais demolições, às vezes são necessárias e, consequentemente, importam na realocação dos moradores e em dispêndios de outra magnitude, haja vista a predileção de muitos em continuar em seus locais de origem, por questões de vínculos, origem, dentre outros.

A lei nº 2.414, de 2 de julho de 2015, institui o Plano de Habitação e submete-se à Constituição Federal, ao Estatuto da Cidade - lei 10.257/2001 - e à Lei Federal 11.977/09, alterada pela Lei 12.024/09 (Minha Casa, Minha Vida). O que, em nosso entendimento, foi realizado corretamente. No entanto, não faz nenhuma submissão ao Plano Diretor, muito embora cite alguns instrumentos nele presentes.

O Plano Diretor de Barueri, em seu artigo 5º, remete à questão habitacional e à posterior elaboração do plano de habitação<sup>16</sup>, bem como os planos regionais<sup>17</sup>, o Plano de Educação<sup>18</sup> e a Agenda 21 local<sup>19</sup>, que serão complementares ao Plano Diretor e deverão ser encaminhados ao Legislativo Municipal no prazo máximo da implantação do Plano Diretor, respeitando as diretrizes e os objetivos.

Em Barueri, nos anos de 2014 e 2015, foram implantadas quatro ZEIS, via decreto do poder executivo. São elas: Vila Londrina, no Jardim do Líbano; Vila Chaves e Vila Itabaiana, no Jardim Califórnia; e Vila Pitangueira, no Parque Viana.

---

<sup>15</sup> A primeira experiência de estabelecimento de ZEIS ocorreu no município do Recife-PE, e teve início na década de 80. Disponível em: <<http://www.cronologiadourbanismo.ufba.br>>. Acesso em: 05 abr. 2016.

<sup>16</sup> Lei Nº 2.414, de 2 de julho de 2015 “Institui o Plano Local de Habitação de Interesse Social de Barueri – PLHIS”. Art. 8º. O PLHIS submeter-se-á à Constituição Federal e, em especial, observará os seguintes princípios: I – assegurar o direito à moradia digna aos cidadãos assentados em seu território, tal como estabelecido no art. 6º da Constituição Federal e na Lei Federal nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade); Art. 11. Para atingir os objetivos e seguir as diretrizes dadas nesta lei, serão utilizados os instrumentos jurídicos originados na legislação federal, Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e na Lei nº 11.977/09, alterada pela Lei nº 12.024/09 (Minha Casa, Minha Vida).

<sup>17</sup> Não foi elaborado nenhum Plano Regional, de acordo com informações da Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SPU. Contato em dezembro de 2015.

<sup>18</sup> De acordo com informações da Secretaria Municipal de Educação, existe, porém ainda indisponível para consulta pública. Não justificou o motivo. Contato por telefone nos dias 5 e 7 de abril de 2016.

<sup>19</sup> De acordo com informações da Secretaria de Recursos Naturais e Meio Ambiente, existe um projeto, que não foi adiante. Contato pessoalmente em 7 de abril de 2016.

Todas para fins de regularização fundiária, em áreas já ocupadas há mais de 20 anos por população de baixa renda.

### 2.6.5 Áreas de Preservação

De acordo com o Plano Diretor será garantida a definição de áreas destinadas à preservação ambiental, com a sua devida regulamentação na forma de Lei, a preservação da memória e do patrimônio ambiental e construído do Município (Art. 2º, IX do PD Barueri). O Plano Diretor cita alguns objetivos como: definir diretrizes para a gestão e o controle do saneamento ambiental, preservar e qualificar as áreas públicas com função ambiental, definir diretrizes sobre a educação ambiental<sup>20</sup>. Ademais, também cita objetivos e ações estratégicas da política de áreas verdes. Entretanto, o Plano Diretor não menciona como enfrentar tais desafios, não cita em parte alguma como serão adquiridos recursos para a garantia de tudo isso e se será constituído um fundo específico de recursos para tais finalidades.

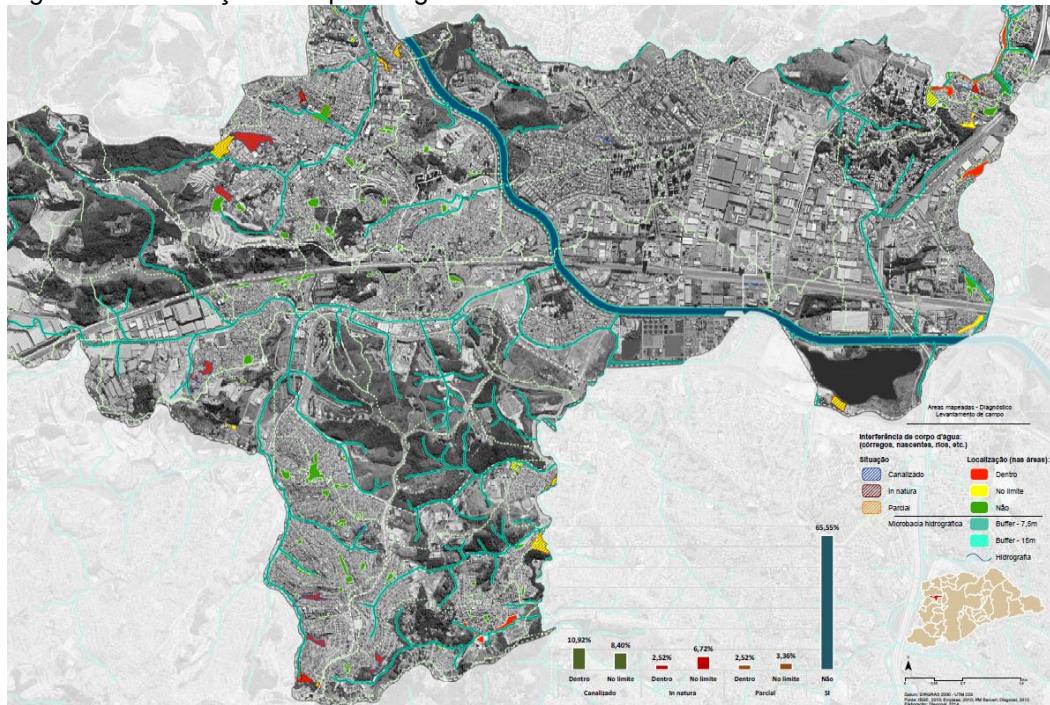
O Plano Diretor menciona também a criação de interligações entre as áreas verdes para estabelecer conexões de importância ambiental regional. Falta, contudo, estabelecer onde se constituirá tal setor. Igualmente, não há definição de qual será o traçado escolhido.

Além disso, o Plano Diretor não deixa claro como garantir a recuperação de nascentes e despoluição de cursos d'água, o que exige a conformidade com a legislação estadual de proteção e recuperação de mananciais.

---

<sup>20</sup> Lei N.º 1872, de 5 de outubro de 2009 “Dispõe sobre a obrigatoriedade de introduzir o tema ‘Educação Ambiental’ na estrutura curricular da educação básica e dá outras providências”. “Artigo 1º. Fica a Secretaria de Educação obrigada a incluir na estrutura curricular da Educação Básica, de modo transversal, o tema “Educação Ambiental”.

Figura 11: Presença de corpos d'água nos assentamentos



Fonte: IBGE, 2010; Emplasa, 2010; PM Barueri; Diagonal, 2013.  
Elaboração: Diagonal, 2014

## 2.6.6 Desenvolvimento Imobiliário

Barueri constitui-se como um município com grande diversidade imobiliária, de acordo com o perfil de cada bairro. O maior desafio da municipalidade é lidar com infraestrutura da cidade, ainda aquém das necessidades e com a questão da urbanização desordenada, semelhante às considerações propostas por Jacobs (2000). A cidade tem um dos maiores desenvolvimento imobiliário da região, sobretudo se considerarmos a última década. No entanto, o Plano Diretor não tem uma linha sequer que aborde a temática do desenvolvimento imobiliário, ignorando um importante vetor do desenvolvimento urbano.

Podemos afirmar que o desenvolvimento imobiliário no município atende bem a toda diversidade demandada, passando pelas áreas residenciais verticais e horizontais, condomínios fechados de alto padrão, comercial e industrial. Tal característica pode ser atribuída ao favorecimento proporcionado pela proximidade com a capital e pelo fácil acesso às rodovias como Presidente Castelo Branco, Rodoanel Mário Covas – que liga as demais rodovias –, Raposo Tavares, Regis Bittencourt, Anhanguera e Bandeirantes. Como podemos ver na Figura abaixo, a

localização do município, estrategicamente entre importantes rodovias, valoriza sobremaneira a posição estratégica da cidade.

Figura 12: Rodovia Castelo Branco, Bairro de Alphaville Barueri



Fonte: Google.

O conceito de adensamento e multiuso chegou também à cidade de Barueri. Tal fenômeno provocou um efeito colateral imenso na “mobilidade urbana”, propondo aos gestores um grande desafio. Uma proposta a ser considerada seria a proposição de desenvolvimento de uma cidade compacta, na qual as pessoas possam morar perto do trabalho e terem, no mesmo local, áreas de serviços integrada, de modo a possibilitar que tudo possa ser realizado à pé, sem a dependência de meios de transporte motorizados – tal como vimos No curso de Planejamento e Gestão de Cidades, com o exemplo de cidades como, Barcelona, na Espanha, que apresenta um adensamento expressivo e, mesmo assim, oferece qualidade de vida aos seus habitantes.

Nos Estados Unidos e na Europa esse conceito é muito comum, com a diferença que o transporte público funciona de forma bastante eficiente e a mobilidade, em regra, não é um problema de primeira ordem. Em muitas cidades dessas localidades foram executados projetos urbanísticos de acordo com o

conceito de “cidades inteligentes” (LEITE; AWAD, 2012), integrando ideias de sustentabilidade, questões ambientais, inclusão e qualidade de vida.

Figura 13: Adensamento e mobilidade no Bairro de Alphaville (Al. Rio Negro x Al. Madeira)



Fonte: Google

Podemos concluir que o sucesso imobiliário não se deve a nenhuma orientação específica passível de ser encontrada no Plano Diretor. Seu êxito simplesmente foi acontecendo com empreendimentos da iniciativa privada; paralelamente, o poder público não é protagonista e foi se moldando às novas realidades que se apresentavam. Atualmente, a solução dos percalços encontrados exige diálogo e soluções conjuntas, com articulações entre o empresariado do setor e as autoridades municipais e de outros entes federativos.

### 3 CONSIDERAÇÕES ACERCA DO ESTUDO DE CASO

O Plano Diretor de Barueri, sancionado no ano de 2004, apresenta 92 artigos que podem ser classificados, conjuntamente, como pouco específicos. Uma análise global de seu conteúdo nos conduziu ao diagnóstico final que aponta para uma falta de identificação estrita com a cidade. Sua ancoragem material não é sólida e suas características são genéricas. Não mais do que 10 artigos podem ser considerados específicos, como já dito anteriormente, e somente esse fator seria suficiente para explicitar uma considerável fragilidade do Plano.

Outro fator apurado e merecedor de destaque diz respeito às lacunas observadas na criação da lei municipal do Plano Diretor em relação a dois fatores, quais sejam: em um primeiro plano, conseguimos identificar uma relativa falta de sincronia e precariedade da lei local em relação às determinações propugnadas no Estatuto da Cidade. Isso, obviamente, é capaz de subtrair a objetividade do Plano Diretor e desvincular a atuação pragmática do poder público municipal. Num segundo plano da análise pormenorizada do Plano Diretor, foi possível constatar a existência de um considerável número de programas, projetos e planos que apontam para futuros regramentos que, a rigor, nunca se concretizaram.

Acerca da implantação e implementação do Plano Diretor, vale ressaltar que seu artigo 1º, parágrafo 4º propõe a revisão do Plano Diretor pelo menos a cada dez anos, com a ressalva de que poderá ser feita sua modificação cinco anos a partir da promulgação. Sobre essa disposição, devemos salientar que não houve quaisquer modificações após cinco anos de sua promulgação, tampouco foi proposta sua revisão no prazo de dez anos contados a partir do início de sua vigência.

Somente em 2014 teve início o processo de revisão do Plano Diretor, evento que ainda encontra-se em andamento. Em nossa análise, isso significa dizer que pouca ênfase foi dada à lei do Plano Diretor, contrariando o seu próprio artigo 1º, § 1º, que *in verbis* determina que “O Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Acaso fosse assumida outra conduta, o processo parlamentar de revisão do plano teria sido iniciado antes do esgotamento do prazo da vigência da primeira promulgação. Assim, podemos afirmar que há um comprometimento severo de sua aplicabilidade, gerando efeitos indesejados.

O Plano Diretor previu também a elaboração de 8 (oito) Planos Setoriais, que deveriam ser elaborados de acordo com seu artigo 5º, assim disposto:

Os planos regionais, o Plano de Habitação, o Plano de Educação e a Agenda 21 local são complementares a este plano e deverão ser encaminhados ao Legislativo Municipal no prazo máximo da implantação do presente Plano, respeitadas as diretrizes e os objetivos (BARUERI, 2004).

No entanto, como apontamos, somente parte dos planos foi elaborada. O Plano de Habitação, por exemplo, foi elaborado em 2015. Os demais planos sequer tiveram prazos determinados para suas elaborações. O Plano Diretor também previu algumas leis específicas futuras, como “a lei que disciplina o regime de parcelamento, uso e ocupação do solo”, que segundo o próprio Plano “deverá ser entregue em até 120 (cento e vinte) dias após a aprovação deste Plano” (BARUERI, 2004); de acordo com seu artigo 4º, § 1º. Somente após dois anos da promulgação do Plano Diretor foi aprovada a lei que disciplina o uso e ocupação do solo – a Lei Complementar nº 175, de 12 de dezembro de 2006. Outras leis específicas, futuras, que o Plano Diretor faz menção direta não têm prazo fixo para implantação.

Ademais, a despeito de constar no artigo 87 que a elaboração, a implementação, o acompanhamento e a revisão do Plano Diretor, bem como dos demais planos, programas e projetos setoriais serão elaborados por meio de processo permanente de planejamento, contando principalmente com a participação popular em tal intento, estando sob a coordenação da Secretaria de Projetos e Construções ou qualquer outra entidade de finalidade pública que vier a receber esta atribuição (atribuição da Secretaria de Planejamento e Urbanismo - SPU, em colaboração com os órgãos setoriais correspondentes), não identificamos que existisse algum órgão desempenhando deliberadamente tal função. Foi possível perceber que existe uma total desarticulação e grande falta de integração entre órgãos setoriais, a despeito das exaustivas tentativas de algumas lideranças políticas de promover ações intersetoriais.

Também é oportuno destacar que o “sistema de acompanhamento e controle” do Plano Diretor, mencionados nos artigos 85, 86 e 87, são insuficientes e imprecisos para determinar o que estabelecem os citados artigos. Não, há referência a indicadores específicos para avaliação e acompanhamento da implementação do Plano Diretor, tampouco participação ativa de controles prévios, concomitantes e posteriores. Tal ausência torna impossível medir, ao longo do tempo, os resultados

obtidos pela aplicação da lei ou de políticas públicas, bem como, sua efetividade, eficácia e eficiência, o que, por si só, contraria seus objetivos.

## 4 CONCLUSÃO

À guisa de conclusão, gostaríamos de salientar que as proposições teóricas e normativas criadas pelo Estatuto da Cidade, amparadas pela posterior criação do Ministério das Cidades, aliadas, ainda, às exigências legais requeridas dos estados e municípios criaram um contexto favorável para elaboração, acompanhamento e execução de Planos Diretores que atendessem às especificidades locais.

Como procuramos demonstrar por meio do estudo de caso realizado em relação ao município de Barueri, verificamos um descompasso nesse processo. Tal fenômeno acarreta em dificuldades no planejamento e na execução estratégica, tática e operacional de planos para a cidade que efetivamente poderiam melhorar as condições de vida dos municíipes.

Nesse termos, a efetividade do Plano Diretor barueriense, compreendida como um indicador de resultados capaz de medir reais transformações no contexto da cidade – visualizado por meio de mudanças no panorama urbanístico, político e social – resta prejudicada e incompleta. Em boa medida, ainda que Barueri seja uma cidade economicamente bem desenvolvida e com um aparato burocrático governamental bem estruturado – o que a coloca em posição de vantagem frente à maioria dos municípios brasileiros – o que observamos no presente estudo reflete uma dinâmica bastante comum em todo o panorama nacional.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz; SOARES, Márcia Miranda. **Redes federativas no Brasil:** cooperação intermunicipal no Grande ABC. CEDEC, 2001.

BARUERI. **Lei Complementar 150.** Prefeitura Municipal de Barueri, 10 de dezembro de 2004. Disponível em: <[http://www.barueri.sp.gov.br/sistemas/leis/detalhe\\_leicomp.asp?nleicomp=150](http://www.barueri.sp.gov.br/sistemas/leis/detalhe_leicomp.asp?nleicomp=150)>. Acesso em: 13 mar. 2016.

BRAGA, Roberto. Plano Diretor Municipal: três questões para discussão. **Caderno do Departamento de Planejamento**, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)>. Acesso em: 09 mar. 2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.257**, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Disponível em: <<http://www.cidados.gov.br>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade**: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

FIORÍLLO, Celso Antonio Pacheco; FERREIRA, Renata Marques. **Estatuto da Cidade Comentado**: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial. 6ª ed. rev., Atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2014.

JACOBS, Jane. **Morte e vida de grandes cidades**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LEITE, Carlos; AWAD, Juliana di Cesare Marques. **Cidades sustentáveis, cidades inteligentes**: desenvolvimento sustentável num planeta urbano. Bookman, 2012.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano diretor participativo**: guia para elaboração pelos Municípios e cidadãos. 160p. Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, Ministério das Cidades, Brasília, DF, Brasil, 2004. Disponível em: <<http://www.sehac.ms.gov.br/controle>ShowFile.php>>. Acesso em: 15 maio 2016.

MIRANDA, Alessandro da Silveira; OLIVEIRA, Tarcísio Dorn; NOGUEIRA, Bárbara. Planos diretores: o caminho para o desenvolvimento sustentável das cidades. **Revista Gestão e Desenvolvimento em Contexto**, v. 1, n. 1, p. 01-08, 2013.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventando o governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Mh Comunicação, 1998.

PLANO LOCAL DE HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL (PLHIS). Prefeitura de Barueri, 2014. Disponível em: <[http://www.barueri.sp.gov.br/popup\\_PLHIS.pdf](http://www.barueri.sp.gov.br/popup_PLHIS.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2016.

PLANO SETORIAL DE TRANSPORTE E DE MOBILIDADE URBANA PARA MITIGAÇÃO E ADAPTAÇÃO À MUDANÇA DO CLIMA (PSTM). Coordenação: Ministério dos Transportes, Ministério das Cidades. Brasília/DF, 2013. Disponível em: <[http://www.transportes.gov.br/images/ACOES\\_PROGRAMAS/Politica\\_MedioAmbiente.pdf](http://www.transportes.gov.br/images/ACOES_PROGRAMAS/Politica_MedioAmbiente.pdf)>. Acesso em: 09 abr. 2016.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo. **Plano Diretor Participativo**: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasil, Ministério das Cidades. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann. **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade**: balanço crítico e perspectivas - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade: Instrumento de Reforma Urbana. In: \_\_\_\_\_; ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana**. São Paulo, Pólis, (Cadernos Pólis, 4), 2002.

SECCHI, Bernardo. **A cidade do século vinte**. Tradução Marisa Barba. São Paulo: Perspectiva, 2009.

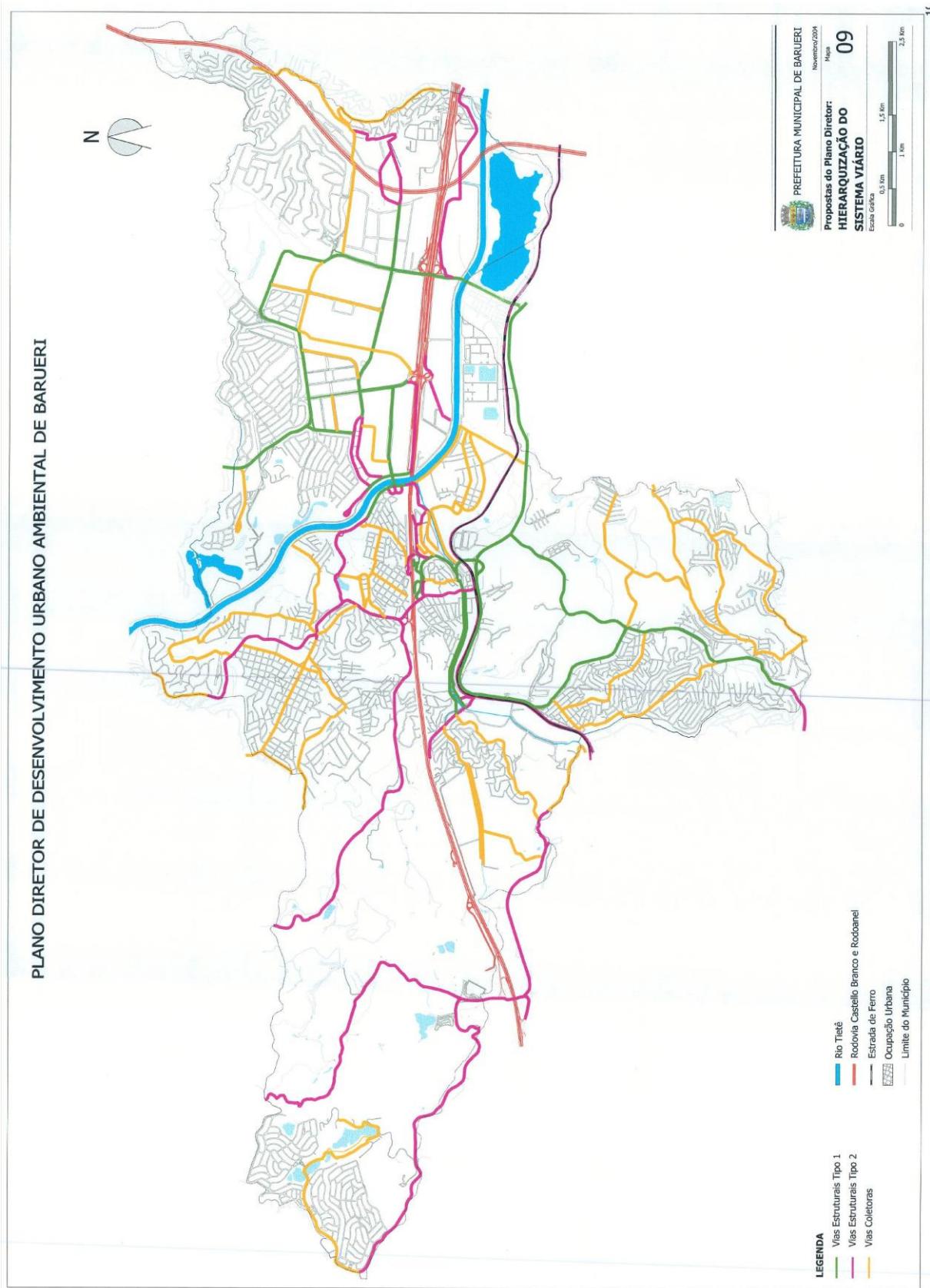
\_\_\_\_\_. **Primeira lição de urbanismo**. 1a. reimpressão 2006. Tradução Marisa Barba e Pedro M. R. Sales. São Paulo: Perspectiva, 2012.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico no Brasil**. 7ª ed., Atual. e rev. São Paulo, 2012.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do plano diretor. In: **O município no século XXI**: cenários e perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima-CEPAM, 2010.

## ANEXO 1



## ANEXO 2

