



Juliano Milton Krüger

O Plano Diretor como instrumento de gestão municipal: uma análise da implementação dos PDMs nos municípios amazonenses

Dissertação de Mestrado em Gestão
Master's Thesis in Management

2017



UNIVERSIDADE DE COIMBRA



FEUC FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Juliano Milton Krüger (2013122747)

O Plano Diretor como instrumento de gestão municipal: uma análise da implementação dos PDMs nos municípios amazonenses

Unidade Curricular: Dissertação (02638863)

Mestrado em Gestão

Orientador: Professor Doutor Claudino Cristóvão Ferreira

Coimbra
2017

*A minha família por todo
o incentivo, em especial
à minha mãe, fonte de inspiração.*

Agradecimentos

Primeiramente agradeço ao meu pai Milton [*in memoriam*] e minha mãe Márcia que sempre me apoiaram e, por certas vezes, deixaram de colorir os seus sonhos para colorir os meus. À minha mãe faço um agradecimento especial, pois, sempre estive ao meu lado – confiou nas minhas ideias e na minha perspectiva de futuro. As dificuldades que enfrentei ela soube minimizar; com muita paciência, suor e lágrimas. Este trabalho é fruto da sua dedicação e do seu carinho.

Um agradecimento muito especial também aos meus queridos amigos Bruno Souza dos Santos e José Frank Segundo pela revisão do trabalho.

Agradeço a todos os colegas e amigos portugueses ou brasileiros – em especial à Elaine Cristina, Albertina, Júlia, Jéssica, Silvano e Adriana pelas palavras de amizade e pela ajuda nos momentos de estudos e testes – aos professores – em especial ao Doutor Fernando Carvalho e Doutora Paula Abreu pelas palavras de direção e encaminhamento – aos coordenadores do programa do mestrado pelo comprometimento e atenção – e todos os outros que na sua esfera de contato foram importantes.

Não posso deixar de agradecer à atual amiga Jussara Maria Pordeus e Silva pelas conversas informais, pela atenção, pelas sutis críticas e indicações de bibliografias que muito contribuíram para este trabalho.

Ao meu orientador, o professor Claudino Ferreira agradeço pelo aceite em orientação, pela dedicação, paciência, amizade e pela confiança durante esta jornada.

Por fim, faço um agradecimento especial aos municípios respondentes do inquérito feito, nas mais diferentes pessoas – saibam que – vossa contribuição foi de extrema importância para a consecução deste trabalho.

A todos que aqui não foram citados, mas, que de alguma forma deram seu auxílio, ficam as minhas saudações acadêmicas e meu muito obrigado.

Wer muss einen härteren Kampf aushalten, als welcher sich bemüht, sich selbst zu überwinden?

Quem precisa de uma luta mais árdua do que aquele que tenta vencer a si mesmo?

Thomas von Kempen

Resumo

Krüger, Juliano M. (2017). *O Plano Diretor como instrumento de gestão municipal: uma análise da implementação dos PDMs nos municípios amazonenses*. Dissertação de Mestrado em Gestão. Faculdade de Economia. Universidade de Coimbra. 144 p.

Na atualidade, as cidades brasileiras têm enfrentado um acelerado processo de urbanização que representa um dos mais instigantes desafios para a administração pública. Estimativas apontam que mais da metade da população global vive em centros urbanos. O país “em essência” é urbano, porém, a distribuição da população no território é desigual o que faz com que nem todos sejam contemplados pelos benefícios trazidos pela urbanização; há grande diversidade e profunda desigualdade entre os municípios e nos seus interiores. Assim, gerir cidades no âmbito do Brasil é um desafio. Os problemas variam tanto ao nível da proporção, quanto da localização. Uma pesquisa rápida sobre problemas recentes do interior do Amazonas, remete à algumas questões preocupantes que se coadunam com estas fragilidades da gestão urbana: precariedade na infraestrutura das cidades, de telefonia, energia e internet; falta de médicos no Sistema Único de Saúde (SUS); superlotação carcerária nos presídios; saneamento básico deficiente; logística insatisfatória; baixa remuneração de professores das redes municipais; baixo Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB); fragilidade no acesso à justiça; visível corrupção; acentuado desmatamento; ampliação de queimadas; danos estruturais causados por cheias; débil engenharia de trânsito; falta de transporte público; problemas agrários e de regulação fundiária; baixa representatividade de órgãos de fiscalização; aumento da criminalidade; violência; consumo e tráfico de drogas; entre outros. Para tentar reverter este quadro o governo estadual desenvolveu uma estratégia de crescimento econômico interiorizado, potencializado nas características regionais para assegurar emprego e renda para a população em conjunto com a estratégia já existente da potencialização do setor industrial na capital. Sendo assim, o papel dos municípios amazonenses tomou maior relevância. E, não distante disso, o seu planejamento tornou-se questão fulcral. O Plano Diretor, nesse contexto, pode ser entendido como um instrumento que deve garantir a todos os cidadãos um local adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. Através de suas diretrizes, deve orientar o melhor critério de ocupação do território, prevendo, através do zoneamento o destino de cada parcela do município, garantindo que o direito coletivo prevaleça sobre os interesses singulares ou de pequenos grupos corporativos. Diante disso, os conflitos de ordem social, econômica, cultural e ambiental somados à deficiência da ação governamental em garantir uma gestão eficiente dos territórios municipais, precede a necessidade de avaliar os instrumentos contidos nos Planos Diretores dos municípios quanto ao grau de implementação e eficiência dos mesmos. Portanto, esta pesquisa teve por objetivo avaliar a implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial urbano contidos nos

Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses na óptica das autarquias municipais. Para isso, utilizou-se a metodologia quali-quantitativa ao nível da abordagem do problema – tratando a questão da implementação dos instrumentos ao nível estatístico-descritivo e crítico-reflexivo; quanto aos objetivos, tratou-se de um estudo exploratório-descritivo ao relatar e descrever o processo de implementação desses instrumentos e quanto aos procedimentos de coleta e tratamento de dados como estudo de caso por analisar a realidade contida nos sessenta e dois municípios do Estado do Amazonas. A partir deste trabalho foi possível concluir que existe significativa discrepância entre o discurso político autárquico da implementação de planos voltados ao saneamento básico, saúde pública e educação no estado, para além, muitos instrumentos de desenvolvimento habitacional não permitem que a própria população vulnerável socialmente faça uso do direito que à ela pertence da função social da propriedade e de uma cidade inclusiva e pertencente a todos; a falta de ordenamento do espaço urbano amazonense acentua os graus de marginalização e desigualdade no acesso à moradia por parte da população e acaba por induzir as cidades na promoção da especulação imobiliária e reforçando cidades duais – uma dos ricos e outra dos pobres – impedindo o desenvolvimento sustentável cidadão. Dentre os grandes desafios dos Planos Diretores amazonenses está o planejar com o intuito de romper o mainstream injusto e insustentável de fazer cidades. Outro grande desafio é incitar o desejo e capacitar a população para compreender a realidade do seu município, entendendo a lógica social e a forma de produzir os espaços urbanos, bem como, de analisar seus problemas e demandas estruturais para que haja intervenção positiva na sua realidade. Por fim, a população precisa mudar para mudar as cidades; o “jeitinho brasileiro” que faz o cidadão cometer pequenos atos de corrupção nas ações diárias precisa dar lugar a uma política de ordem moral e ética que traga progresso para todos nas cidades.

Palavras-chave: Plano Diretor. Governo. Gestão Urbana. Cidades. Amazonas.

Abstract

Krüger, Juliano M. (2017). *The Master Plan as a tool for municipal management: an analysis of its implementation in Amazonian municipalities*. Master's Thesis in Management. Faculty of Economics. University of Coimbra. 144 p.

Nowadays, Brazilian cities have faced an accelerated process of urbanization that represents one of the most thought-provoking challenges for public administration. Estimates point that more than half of global population lives in urban centers. The country "in essence" is urban, however, the distribution of population in territory is unequal which means that not all are covered by the benefits brought by urbanization; there is wide diversity and deep inequality between the municipalities and interiors. Thereby, to manage cities in Brazil is a challenge. The problems vary both at proportion and location. A quick search about recent Amazon's interior problems, remit to some concerning questions that co-exist with fragilities from urban management: precarity in cities' infrastructures; telephone communications; energy and internet; shortage of physicians in the Health System; overcrowding in prisons; deficitary basic sanitary; unsatisfactory logistic; low remuneration for municipal teachers; low index of development in basic education; fragilities in justice access; noticeable corruption; marked deforestation; burn increase; structural damage caused by floods; fragile traffic engineering; lack of public transports; agricultural problems and of land regulation; low fiscalization; increase of criminality; violence; drugs traffic and consumption; between others. In order to revert this picture, state government developed a strategy of interiorized economic growth, potentialized in regional characteristics to ensure employment and remuneration for population, together with the already existent strategy of capital industrial potentialization. And, not far from that, its planning became a core question. The Master Plan, in this context, may be understood as a tool that should ensure to all citizens an appropriate place to live and work with dignity. Through its guidelines, it should guide the best occupation criteria, predicting, by each municipal part mapping and destination, ensuring that collective rights prevail above singular or small corporative groups interests. Faced with this, the conflicts of social, economic, cultural and environmental order, added to insufficient governmental action in ensuring an efficient management of municipal territories precedes the need to evaluate the tools incudes in municipal Master Plans about implementation's degree. Therefore, this research has its main goal in evaluating the implementation of urbanistic and urban territory use planning tools contained in Municipal Master Plans at municipalities optic. For this, the qualitative-quantitative methodology was used in problem approach – managing the question of implementation of tools at statistic-descriptive and critic-reflexive; about goals, it was an exploratory-descriptive study reporting the process of that tools implementation and about data's collecting and processing as a case study to

analyze the reality contained in sixty-two counties of Amazonas State. From this work it was possible to conclude that exists a significant variance between autarchic political speech of implementation of plans in plans for basic sanitation, public health and education in the state, beside, many housing development instruments don't allow that social vulnerable population itself make use of rights that belong to them of social property and of an inclusive city that belongs to everyone; the absence of Amazon urban space planning accentuates marginalization an inequality in access to habitation by population and leads cities to the promotion of real estate speculation and reinforcing double cities - one from rich and another from poor - preventing city sustainable development. The biggest challenge of Amazon Master Plans is to plan to disrupt the unfair and unsustainable mainstream of making cities. Other big challenge is to urge the desire and make the population understand the reality of county, understanding social logic and the way to produce urban spaces, such as, analyze its problems and structural demands to a positive intervention in its reality. At last, the population needs to change to change cities; the 'Brazilian way' that makes citizen commits little corruption acts in daily actions needs to get place to a moral and ethical politic order that brings progress to all at cities.

Keywords: Master Plan. Government. Urban Management. Cities. Amazon.

Índice Geral

Introdução	1
1 Referencial teórico	7
1.1 Conquistas históricas e o Estatuto da Cidade	7
1.2 A Política Urbana na Região Norte	11
1.3 Planejamento Estratégico Municipal (PEM)	13
1.3.1 Planejamento Estratégico no setor público	15
1.3.2 A aplicação, o método e os princípios do PE no setor público	19
1.4 O Plano Diretor Municipal (PDM)	21
1.5 A importância da Gestão Participativa	25
1.6 O marketing político e a influência das lógicas políticas	29
2 Metodologia	37
2.1 Classificação da Pesquisa	37
2.2 Abrangência geográfica e amostra	38
2.3 Coleta dos dados	40
2.4 Tratamento dos dados	41
3 Análise e discussão dos resultados	43
3.1 Execução da política de desenvolvimento municipal	46
3.2 Ordenação do espaço urbano e rural	64
3.3 Desenvolvimento urbano	68
3.4 Viabilização financeira do desenvolvimento urbano	74
3.5 Instrumentos de gestão	77

3.6	Instrumentos jurídicos e políticos	81
3.7	Órgãos do sistema de planejamento municipal	85
3.8	Fiscalização do Plano Diretor	87
3.9	Os desafios do Plano Diretor nos municípios amazonenses.....	89
	Considerações finais	95
	Referências	101
	Apêndice A – População.....	117
	Apêndice B – Inquérito.....	119
	Apêndice C – Respostas ao Inquérito	127

Índice de Tabelas

Tabela 1-1: Indagações da Estrutura do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01)..	10
Tabela 1-2: Setor Público <i>versus</i> Setor Privado	18
Tabela 1-3: PEM <i>versus</i> PDM.....	22
Tabela 1-4: Etapas de Implantação de Planos Diretores	24

Índice de Figuras

Figura 1-1: Questões estratégicas	19
Figura 1-2: Etapas de Implantação de Planos Diretores	25
Figura 2-1: Mapa Político-Administrativo do Amazonas - Brasil.....	39
Figura 3-1: Seu município possui PDM?.....	43
Figura 3-2: Cargo do respondente no Poder Executivo Municipal	44
Figura 3-3: Mapa de Pobreza e Desigualdade	45
Figura 3-4: Execução da política de desenvolvimento municipal (I)	47
Figura 3-5: Execução da política de desenvolvimento municipal (II).....	56
Figura 3-6: Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço	65
Figura 3-7: Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.....	69
Figura 3-8: Instrumentos de viabilização financeira.....	74
Figura 3-9: Instrumentos de gestão.....	77
Figura 3-10: Instrumentos jurídicos e políticos	81
Figura 3-11: Fiscalização do Plano Diretor	87

Lista de Siglas e Abreviaturas

ABNT	Associação Brasileira de Normas Técnicas
AM	Amazonas
CEPAM	Centro de Estudos e Pesquisa do Amazonas
ConCidades	Conselho Nacional das Cidades
EIA	Estudo Prévio de Impacto Ambiental
EIV	Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança
FNRU	Fórum Nacional de Reforma Urbana
GDU	Guia de Diretrizes Urbanísticas
GTZ	Cooperação Técnica Alemã
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
LAI	Lei de Acesso à Informação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MNRU	Movimento Nacional pela Reforma Urbana
MP	Ministério Público
MUNIC	Pesquisa de Informações Básicas Municipais
PDM	Plano Diretor Municipal
PEM	Planejamento Estratégico Municipal
PPA	Plano Plurianual
SNHIS	Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social
SNDU	Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano
SUFRAMA	Superintendência da Zona Franca de Manaus
SUS	Sistema Único de Saúde
ZEIDs	Zonas Especiais de Interesse Difuso Urbano e Rural
ZEIS	Zonas Especiais de Interesse Social
ZEIUs	Zonas Especiais de Interesse Urbanístico
ZOPP	<i>Zielorientierte Projektplanung</i>

Introdução

Gerir cidades no âmbito do Brasil é um desafio. Os problemas sociais e ambientais desse imenso “verde e amarelo” se estendem aos espaços urbanos e rurais dos municípios e variam tanto ao nível da proporção, quanto da localização.

O Amazonas é uma das 26 unidades federativas que constituem a República Federativa do Brasil; é considerado uma entidade subnacional autônoma, dotada de governo e constituição próprios. A complexidade da gestão do espaço num Estado como o do Amazonas revela-se particularmente complexa em virtude de algumas das suas especificidades. O Estado do Amazonas é o maior estado do país e possui a maior rede hidrográfica do planeta, assim como uma floresta extensa que, em si mesma, constitui um enorme desafio do ponto de vista da gestão dos recursos naturais e das problemáticas ambientais. É caracterizado por longas distâncias, baixa densidade demográfica, problemas logísticos e estruturais sérios, bem como diversidades sociais, acentuadas pela presença de 65 grupos indígenas.

Nogueira e Dantas (2009) identificam historicamente que há uma grande barreira na falta de políticas públicas que enquadrassem o crescimento das populações indígenas na Região Amazônica, criando verdadeiras “cidades de índios” sem projetos de infraestrutura urbana, saneamento básico, água, saúde e educação em condições que garantissem o desenvolvimento desses povos. Isso caracterizou falta de segurança na garantia dos direitos dessas pessoas, que são estipulados pela Constituição Federal.

Ab'Saber (2004) cita que historicamente a região era vista como local uniforme e monótono que não possuía diversidade fisiológica e ecológica relevante.

No mesmo sentido, Benchimol (1977) demonstra que a Amazônia¹ cumpriu por muito tempo a função de sentinela da fronteira, possuindo uma economia reflexa e periférica. Fonseca (2011) identifica que gradativamente essa visão foi sendo substituída pela constatação de que a Amazônia é marcada por diversos arranjos naturais e humanos, caracterizados por diversidades ocultas, de modo que sua compreensão exige uma visão interdisciplinar.

Conforme cita a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic) realizada pelo IBGE em 2012, o Amazonas possui problemas ainda muito relevantes de infraestrutura. Itens como educação, saúde, habitação, saneamento básico e direitos humanos são entraves para o desenvolvimento do Estado que são negligenciados pelo poder público como um todo. Devido a necessidade de enfrentamento dessas questões, os instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial previstos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses devem contemplar o desenvolvimento social, econômico, cultural e ambiental através do entendimento da cidade como um ambiente de inclusão.

Levando em conta o exposto, o tema central deste trabalho foi procurar entender o Plano Diretor como instrumento de gestão municipal através da análise da sua implementação nos municípios amazonenses na óptica das autarquias municipais.

A escolha pela óptica das autarquias municipais (prefeituras) teve como intuito identificar o posicionamento destas instituições públicas quanto ao planejamento urbanístico, que tipos de instrumentos encontram-se contidos nos seus planos e sua atuação no domínio da regulação urbanística, tanto como imposição legal quanto pelo interesse em garantir cidades mais justas e cumpridoras de sua função social aos munícipes.

Partindo de uma interrogação geral sobre o papel do Plano Diretor como instrumento de gestão municipal e instrumento central de política pública urbana, a pesquisa propôs-se avaliar que instrumentos de gestão urbana são contemplados nos Planos Diretores Municipais e qual o nível de implementação dos mesmos na óptica de trabalho das autarquias municipais das cidades amazonenses, levando em conta a configuração singular do Estado.

¹ A palavra “Amazônia” (floresta que cobre território do Brasil, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Bolívia, Guiana, Suriname e Guiana Francesa), quando carecer de fontes ao nível do Estado do Amazonas, será aqui tratada no sentido de “local em que o Estado do Amazonas está inserido”. É importante ressaltar que aproximadamente 40% da Amazônia está contida no Estado do Amazonas e que a Amazônia representa aproximadamente 80% da Região Norte do Brasil.

Como objetivo geral pretendeu-se avaliar, na óptica das autarquias municipais, quais instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial urbano estão contidos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses e o nível de implementação dos mesmos.

Enquanto objetivos específicos, a pretensão foi de: (a) analisar na óptica autárquica quais instrumentos estão contidos no PDM e a implementação de instrumentos específicos de execução da política de desenvolvimento municipal, planejamento e ordenação do espaço, indução do desenvolvimento urbano, viabilização financeira, de gestão, instrumentos jurídicos e políticos, do sistema de órgãos municipais responsáveis e sua fiscalização nas cidades amazonenses; (b) identificar a influência do discurso político na implementação de instrumentos de regulação urbanística e ordenamento territorial nestas cidades; e (c) compreender os desafios impostos às cidades amazonenses na consecução de Planos Diretores que vislumbrem a inclusão e o acesso à função social da cidade.

No Estado do Amazonas, vários programas de desenvolvimento vieram à tona desde o crescimento proporcionado pelo ciclo da borracha e sua posterior estagnação na década de 50. Antes do atual Polo Industrial de Manaus (antiga Zona Franca de Manaus) a principal fonte de receita do Estado advinha da atividade agropecuária e do extrativismo da juta e da borracha. Hoje, a economia amazonense vive a era da indústria de bens finais, baseada numa matriz de importações com significativos incentivos fiscais.

Conforme citam Araújo & De Paula (2009), tal modelo econômico de desenvolvimento nunca surtiu nem demonstrou os efeitos esperados no crescimento do Estado; o que acabou por transformar o interior em bolsões primitivos de miséria. Sendo assim, o papel dos municípios amazonenses tomou maior relevância. E, não distante disso, o seu planejamento tornou-se questão fulcral.

O Plano Diretor, nesse contexto de planejamento, é um instrumento que deve garantir a todos os cidadãos um local adequado para morar, trabalhar e viver com dignidade. Através de suas diretrizes, deve orientar o melhor critério de ocupação do território, prevendo, através do zoneamento o destino de cada parcela do município, garantindo que o direito coletivo prevaleça sobre os interesses singulares ou de pequenos grupos corporativos.

Os conflitos de ordem social, econômica, cultural e ambiental, somados à deficiência da ação governamental em garantir uma gestão eficiente dos territórios

municipais, precede a necessidade de avaliar os instrumentos contidos nos Planos Diretores dos municípios quanto ao grau de implementação. Já que, quando esses instrumentos não desempenham o seu papel de defender os interesses da sociedade como um todo, acabam por viabilizar a condução de influência econômica e de poder por parte de certos segmentos sociais ou de grupos corporativos que primam seus interesses pessoais em detrimento dos interesses da coletividade.

Assim, a relevância deste estudo está na avaliação da implementação dos instrumentos contidos nesta lei municipal ao nível dos municípios amazonenses e da sua capacidade de contribuir para a gestão dos diferentes municípios do Estado, no aprimoramento de uma política de desenvolvimento urbano mais democrática e assertiva que, ao mesmo tempo, vá de encontro à visão de territórios urbanos integradores, inclusivos e sustentáveis em um contexto de problemas estruturais singulares.

A pesquisa foi dividida em três capítulos. Depois de apresentados nesta introdução a contextualização do estudo, o tema, a pergunta de pesquisa e os objetivos, o primeiro capítulo discute o referencial teórico, abordando as conquistas históricas da política urbana, a importância do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal e seus instrumentos, o processo de Planejamento Estratégico Municipal, a implantação de Planos Diretores e a importância da gestão participativa e fiscalização por parte da população, bem como o marketing político e a influência do discurso político na consecução do Planejamento Estratégico Municipal e dos Planos Diretores.

O segundo capítulo trata da metodologia empregada na elaboração do estudo. Neste, a pesquisa é classificada quanto ao grau em que as questões foram cristalizadas, quanto ao método de coleta de dados, quanto ao poder do pesquisador de produzir efeitos nas variáveis que estão sendo estudadas, quanto ao objetivo do estudo, quanto à dimensão de tempo, quanto ao escopo do tópico - amplitude e profundidade - do estudo e quanto ao ambiente de pesquisa e forma de tratamento dos dados.

O terceiro capítulo refere-se à análise e discussão dos resultados, organizadas sob oito enfoques: implementação de instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal, de planejamento e ordenação do espaço urbano e rural, de indução do desenvolvimento urbano, de viabilização financeira do desenvolvimento urbano, de gestão das cidades, sistema de órgãos municipais responsáveis pelo planejamento, instrumentos

jurídicos e políticos e fiscalização do planejamento municipal, além da apresentação de desafios do Plano Diretor nos municípios amazonenses.

Finalmente, nas considerações finais sintetizam-se as principais conclusões e evidenciam-se as implicações teórico-práticas da investigação e suas limitações.

Referencial teórico

Este capítulo faz um apanhado histórico e informativo sobre as conquistas da política urbana ao nível do país e ao nível do Estado do Amazonas, além de evidenciar a importante participação da população na garantia da reforma urbana no país com a definição da função social da propriedade. Procura evidenciar a importância do Estatuto das Cidades como guia de elaboração de um Plano Diretor Municipal mais inclusivo e o processo de Planejamento Estratégico Municipal (PEM), com destaque à aplicação, método, princípios, especificidades, benefícios e relação com o Plano Diretor. Discute ainda os objetivos, finalidade, função do Plano Diretor Municipal, questionando o processo de implantação de Planos Diretores nas cidades brasileiras e a importância da gestão participativa no processo de elaboração, implementação e fiscalização dos instrumentos contidos no plano. Por fim, procura fazer uma avaliação crítica dos planos quanto ao marketing político e a influência do discurso na sua concepção e consecução.

1.1 Conquistas históricas e o Estatuto da Cidade

O pensar mais aprofundado com relação às cidades no Brasil monta-se durante a reforma urbana iniciada na década de 60, com a nítida participação dos movimentos progressistas que bradavam por reformas fundiárias. Nesse contexto a questão agrária no campo tomava grande destaque ao ponto de integrar, em conjunto com a questão educacional, fiscal e política aquilo que ficou conhecido como Plano das “Reformas de Base” do então governo de João Goulart (Avritzer, 2010).

A temática da reforma urbana ressurgiria de forma lenta e gradual a partir das décadas de 70 e 80. O discurso tomou forma de “direito social” com o intuito de reverter as desigualdades sociais da época. Assim, se instaurou uma ética social com uma dimensão

particular a considerar: a da politização da questão urbana tida como fundamental para o processo democrático do país (Gohn, 2007).

O acelerado êxodo rural entre os anos 40 e primeira década deste novo século forçou as cidades a crescerem. Além disso, a dinâmica de crescimento relativo urbano/rural apresentou fortes diferenciais, mostrando a continuação acentuada dos fluxos do campo para a cidade (Cardoso & Müller, 2008). Tal crescimento deu-se sem um provimento mínimo de estrutura nos bairros, criando problemas significativos como a segregação espacial, descaso das autoridades, pobreza e desprovimento de condições mínimas de dignidade humana nas cidades.

Conforme Bassul (2002) embora presente em todas as constituições brasileiras desde a de 1934, o princípio da “função social”, especialmente no tocante à propriedade urbana, somente encontrou uma definição consistente na Constituição de 1988 que estabeleceu no art. 182, § 2º: “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”. Isso somente foi possível graças à luta política do Movimento Nacional de 1985 e da Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1986 que garantiu um fervoroso debate entre as forças populares e os “lobbies” conservadores (Fernandes, 2010).

Através de plataformas políticas de movimentos sociais urbanos ao nível nacional a cidade foi sendo definida como um direito de todos e não algo restrito apenas àquelas parcelas mais abastadas da sociedade. Criou-se com isso a reivindicação de uma nova cidade e a proposta da quebra de privilégios de acesso aos espaços delas. A participação democrática na gestão das cidades, tão discriminada pelos *lobbies* citadinos nas décadas de 60 e 70, tomou força e se impôs sobre os defeitos contidos na proposta da constituição.

A Constituição de 1988, com a exigência de elaboração de um Plano Diretor Municipal para municípios com mais de 20 mil habitantes, acabou por fomentar o atendimento à principal reivindicação do MNRU (Movimento Nacional pela Reforma Urbana): o direito à cidade com gestão participativa e democrática, cumprimento da função social dos espaços urbanos, justiça social e condições dignas aos habitantes, subordinação da propriedade à função social que dela emana e sanções aos proprietários no caso de incumprimento do dever de salvaguardar a função social da propriedade (Avritzer, 2010).

A partir da Constituição Federal de 1988 os municípios adquiriram maior autonomia no que diz respeito à sua capacidade política e financeira. As conhecidas “leis

orgânicas municipais” surgiram a partir dos anos 90 e trataram de disciplinar a política e a administração dos municípios. Entidades e movimentos ligados ao então Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), antigo MNRU, tiveram papel decisivo nas principais cidades do Brasil, haja vista que incorporaram a reforma urbana e o direito à cidade no seio das políticas voltadas à urbanização e à habitação dos municípios. 13 anos depois, em 2001, surgiria o Estatuto das Cidades, para regulamentar e estabelecer diretrizes gerais da política urbana. O país passou a contar ainda, a partir de 2005, com um Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS). Outro marco importante no campo das habitações de interesse social foi a aprovação em 2009 do Programa Minha Casa Minha Vida, que evidencia um tratamento especial sobre a regularização fundiária nas favelas, simplificando e viabilizando o acesso à casa própria pelas famílias de baixa renda.

A criação do Ministério das Cidades em 2003 foi algo inovador no campo das políticas urbanas, visto que integrou as diversas forças anteriormente separadas, que defendiam o acesso à habitação, ao saneamento, ao planejamento e à ordenação territorial e aos transportes ao nível da mobilidade urbana. Tal conquista foi uma das reivindicações do FNRU ao nível institucional (Maricato, 2006). Foi ainda criada uma quarta secretaria para cuidar do planejamento territorial e da questão fundiária

A criação do Conselho das Cidades, que contou com a eleição dos conselheiros das cidades, foi outro marco das políticas urbanas. O conselho possui uma percentagem de membros de cada segmento da sociedade civil e conta com conselheiros dos movimentos populares urbanos, organizações não governamentais e associações profissionais que atuam no FNRU.

Atualmente, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) é constituído por 86 membros titulares – 49 representantes de segmentos da sociedade civil e 37 dos poderes públicos federal, estadual e municipal – além de 86 suplentes, com mandato de dois anos. A composição do ConCidades inclui, ainda, 09 observadores representantes dos governos estaduais, que possuem Conselho das Cidades, em sua respectiva unidade da Federação. (Ministério das Cidades, 2013)

Um grande desafio para os próximos anos do FNRU é a defesa de que o uso das terras públicas seja priorizado para atender necessidades das populações pobres e tradicionais, como populações das favelas, indígenas, pescadores e negros quilombolas. A criação do Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano (SNDU) e de uma política nacional de prevenção dos conflitos fundiários também se encontram nesta lista de desafios futuros.

As conquistas históricas anteriormente citadas têm o seu ponto alto na lei 10.257, de 10 de julho de 2001, também denominada como Estatuto da Cidade.

Essa lei trouxe a regulamentação do capítulo da política urbana da carta magna. Além disso, traçou diretrizes gerais que devem ser seguidas ao nível das três esferas do governo no que concerne a promoção de uma política urbana que fomente o pleno desenvolvimento da função social da propriedade urbana e da cidade, além de cidades mais sustentáveis e democráticas.

O Estatuto define regras para a política urbana nacional àqueles municípios com população acima de 20.000 habitantes, turísticos ou em região metropolitana. Porém, qualquer município poderá valer-se do Estatuto, mesmo que não contemple os requisitos.

A estrutura da lei é simplificada e ordenada em cinco capítulos, a saber:

Tabela 1-1: Indagações da Estrutura do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01)

Capítulo	Item	Indagações
Capítulo I	Diretrizes Gerais	Que cidade queremos?
Capítulo II	Instrumentos	Como alcançar essa cidade?
Capítulo III	Plano Diretor	Onde estarão registradas as regras para se alcançar esta cidade?
Capítulo IV	Gestão Democrática	Quem estabelece estas regras?
Capítulo V	Disposições Gerais	Quais os prazos e sanções pelo não cumprimento das regras?

Fonte: adaptado de Pinheiro (2012)

Para que os objetivos da política urbana sejam alcançados, o Estatuto prevê 16 diretrizes. Conforme cita Pinheiro (2012) as de maior destaque são:

- expansão territorial urbana compatível com os limites da sustentabilidade do município e do próprio território sob sua influência;
- adequação de instrumentos econômicos, tributários e financeiros e de gastos públicos com vistas aos objetivos do desenvolvimento urbano;
- recuperação de investimentos públicos que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos;
- ampliação do acesso à terra adequada para produção de habitação de interesse social;
- proteção, preservação e recuperação do meio ambiente e patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

- regularização fundiária e urbanização das áreas ocupadas por pessoal de baixa renda;
- simplificação da legislação urbanística municipal; e
- tratamento igual para agentes públicos e privados no que concerne a promoção de empreendimentos e atividades do processo de urbanização, atendido o interesse coletivo (social).

Conforme cita Tonella (2013), implementar políticas urbanas robustas exige recursos públicos e continuidade. Não basta estas políticas se estabelecerem dentro do aparelho estatal; precisam realizar a interseção de interesses e projetos com a sociedade no longo prazo. A mesma autora afirma que o acompanhamento dos segmentos interessados, tanto da sociedade, quanto de representantes governamentais pode contribuir para políticas públicas mais coerentes.

1.2 A Política Urbana na Região Norte

No que diz respeito à política urbana do Amazonas e do Norte como um todo, Nakano & Comarú (2009) destacam em um estudo feito sobre o Plano Diretor de São Gabriel da Cachoeira no Amazonas que existem déficits significativos relativos à habitação na Região Norte. Por um lado tem-se uma riqueza potencial e uma clara diversidade socioambiental, por outro uma urbanização precária, conflitos fundiários, projetos de infraestrutura que visam modernidade e desenvolvimento, porém, figuram apenas como promessa.

Ainda completam que do ponto de vista da urbanização o quadro é preocupante: ampliação de ocupações irregulares com condições precárias de vida servindo de moradia para populações de baixa renda, traduzindo-se em impactos negativos para áreas de proteção ambiental; direcionamento dos fluxos migratórios para os centros urbanos, caracterizando um aglutinamento em ocupações com irregularidades nas zonas periféricas, traduzindo-se em choques culturais e sociais, criando “a cidade dos ricos” e a “cidade dos pobres” (Castells & Mollenkopf, 1992); ampliação da demanda por aparelhos e serviços urbanos essenciais, que se soma aos graves problemas de transporte e saneamento básico cidadão, apresentando contraste com as limitações de capacidade de gestão, planejamento, investimento e estrutura das cidades.

Mais afundo, têm-se associadas profundas vulnerabilidades sociais e ausência de trabalho e renda para parte significativa da população, caracterizando uma estagnação

econômica e conflitos socioculturais multifacetados. No “*background*” desta realidade, encontra-se de forma generalizada a irregularidade fundiária, tanto urbana, quanto rural.

Ainda assim, levando em conta esse modelo regional de política urbana faz-se necessário reconhecer um baixíssimo grau de sustentabilidade urbana (Nakano e Comarú, 2009).

No mais, o aumento dos processos de urbanização na região amazônica impõe uma leitura dos direitos indígenas, como o caso de São Gabriel da Cachoeira, que possui população indígena na faixa de 85% (oitenta e cinco por cento) do total da população e 4 (quatro) idiomas oficiais: Português Brasileiro, o Nheengatu, o Tukano e o Baniwa de acordo com os dados da Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira (2016) a partir da presença de uma enorme diversidade étnica em um mesmo território e a necessidade de garantir processos democráticos para essas populações.

Conforme cita Becker (1998, p. 26) “é verdade que as cidades se tornaram um dos maiores problemas ambientais da Amazônia, dadas a velocidade de imigração e carência de serviços. Mas também importante mercado regional”.

A mesma autora diz que as incertezas quanto aos modos de transformação dos territórios são muitas e ainda maiores em relação à Amazônia, dada sua extensão e acelerada dinâmica regional. Contudo, uma certeza é eminente: o esgotamento da macrorregião como escala ótima de planejamento. O planejamento, para ser bem sucedido, deve obrigatoriamente focalizar problemas bem definidos e delimitados. As novas territorialidades precisam ser reconhecidas como importante componente a ser fortalecido para um desenvolvimento regional sustentável da Amazônia (Becker, 2010).

De acordo com Browder & Godfrey (1997), a urbanização da região amazônica é diferenciada do restante do país, pois se impulsiona pela extração de recursos naturais e por assentamentos agrícolas, enquanto o restante do país baseia-se na produção industrial. Em complemento, Randell & Vanwey (2014) citam que, conforme dados do IBGE do ano de 2012, cerca de 72% da população da Amazônia está concentrada em áreas urbanas, além do que identificam a existência de um alto fluxo migratório citadino.

Apesar do alto fluxo, ainda existem barreiras e gargalos que se fundamentam, conforme análise de Sathler *et al.* (2010) em distâncias longas entre capitais e outras localidades, deficiências de infraestrutura de transporte e comunicação e grande proporção da população sem recursos materiais e educacionais.

Assim, pela falta de estrutura em outras cidades interioranas, ocorreu um adensamento desordenado de pessoas na capital (Manaus) e nas cidades metropolitanas que se transformaram em cidades dormitórios para aqueles que, desprovidos de recursos, não conseguiam garantir sua sobrevivência no centro urbano devido à especulação imobiliária. Esse adensamento trouxe consigo, devido a uma carência de um planejamento urbano eficiente, um processo de exclusão social em larga escala, que provocou a obsolescência da infraestrutura urbana e dos espaços já construídos, trouxe agressões ao ambiente e polarizou a constituição de espaços de favelas e invasões através de construções irregulares. Figurou aí o que Castell (1995) chamou de cidade dual: uma cidade dos ricos e outra dos pobres; configurando a hierarquização e segregação espacial.

1.3 Planejamento Estratégico Municipal (PEM)

Nos estudos de Rezende & Ultramari (2007), o Planejamento Estratégico Municipal é tratado como sendo um processo dinâmico de interação que determina objetivos, estratégias e ações do município. É, para os autores, elaborado por meio de técnicas administrativas que se diferenciam e complementam envolvendo atores sociais do espaço trabalhado.

O Planejamento Estratégico aplicado ao setor público pode ser considerado o esforço disciplinado que resulta em decisões fundamentais que moldam a natureza e direção das atividades de governo dentro dos limites legais/constitucionais (Olsen & Eadie, 1982; Nutt & Backoff, 1992; Bryson, 2011).

Para Saule Júnior (1997):

O planejamento municipal é responsável pela definição das metas visando o cumprimento das missões constitucionais do Município, como a prestação dos serviços públicos de transporte e coleta de lixo; promover a manutenção e conservação da cidade, o atendimento à saúde da população; manter programa de educação pré-escolar e de ensino fundamental; promover o controle do uso do parcelamento e ocupação do solo urbano e a proteção ao meio ambiente. (p. 272)

O Cideu (2004) cita que o PEM surge como uma ferramenta capaz de afrontar os problemas urbanos e agir sobre as populações e os territórios de forma a promover desenvolvimento permanente. O PEM atua sobre a desigualdade, pobreza e informalidade; sobre as infraestruturas urbanas e de mobilidade; sobre o espaço público; a competitividade e a nova economia da cidade e seu relacionamento com a gestão urbana; a sustentabilidade; e, finalmente, sobre a construção de um projeto de cidade. Como argumenta Pfeiffer (2000),

o PEM é portanto um instrumento de gerenciamento de cidades com o objetivo de torná-la mais eficiente.

Mas, afinal de contas, o que é estratégia? O que é planejamento?

Não existe uma definição única para o termo “estratégia”, porém, na sua origem, a palavra significaria a ação de conduzir ou comandar os exércitos, ação essa que como se sabe competia aos generais (Martins, 1984; Sierra, 2013). A palavra vem sendo utilizada desde a época das grandes guerras e conflitos militares ao ser a descrição daquele caminho que leva ao objetivo primordial da guerra: eliminar o inimigo. Ao longo dos anos o conceito evoluiu, porém é elementar evidenciar essa relação do “eliminar o inimigo” e da “guerra” nos dias atuais, por referência à disputa competitiva entre empresas nos mercados e a guerra de preços e tecnologias travadas por elas.

Pena (2004) utiliza o reconhecimento de Mintzberg da estratégia como um plano, uma direção de como agir para o futuro, um caminho para ir daqui para ali a qual ele chamou de estratégia pretendida; ainda, chamou outra, aquela que trata do comportamento organizacional ao longo dos anos, na consistência, no padrão da ação como estratégia executada.

É importante destacar que, ao nível público – foco deste trabalho – o propósito de estratégia não é “eliminar o concorrente ou o inimigo”, mas fazer com que a Administração Pública cumpra o seu mandato e crie efeitos de sinergia organizacional à população.

Em uma breve análise, a sinergia organizacional trata do esforço coletivo para atingir objetivos ou resultados comuns dentro de uma organização. Vai além da simples soma das partes. Enquanto o trabalho de duas pessoas feito de forma isolada produz um determinado resultado, o trabalho em grupo (através de esforço coletivo) produz um resultado que é maior do que a simples soma destes trabalhos individuais.

Porter (1998), ao explicar os benefícios da estratégia, evidencia que sua utilização pode trazer vantagem competitiva para as organizações e criação de valor. Mais uma vez, aqui, ao nível público, a estratégia tem um benefício diferenciado: trazer eficiência e eficácia aos serviços públicos que vão ao encontro dos anseios e necessidades da população.

A criação de valor público significa então produzir empreendimentos, políticas, programas, projetos, serviços ou infraestrutura física, tecnológica, social, política

e cultural que sejam de interesse do público e promovam o bem comum a um custo razoável². (Moore, *apud* Bryson, 2011, p. 11)

E o que é Planejamento Estratégico? Kotler (1992, p. 63) propõe o seguinte conceito: “[...] é uma metodologia gerencial que permite estabelecer a direção a ser seguida pela organização, visando maior grau de interação com o ambiente”.

Assim, um Planejamento Estratégico Municipal (PEM) é um método de planejamento que integra a filosofia e alguns instrumentos do Planejamento Estratégico privado, com instrumentos de gerenciamento de projetos públicos, levando em consideração as particularidades e necessidades do desenvolvimento municipal.

1.3.1 Planejamento Estratégico no setor público

Conforme refere Pfeiffer (2000), existem dois instrumentos principais de Planejamento Estratégico no setor público: A Lei Orgânica Municipal, também conhecida como Constituição Municipal, e o Plano Diretor.

A lei orgânica é uma lei ordinária aprovada pela Câmara Municipal que responde como lei fundamental daquele território municipal, assim como a Constituição Federal faz em território federal e a Constituição Estadual em território estadual. Por aquela primeira ser subordinada a estas duas, não poderá conter matéria que as contrarie, haja vista a decorrência do poder constituinte derivado.

[...] a Lei Orgânica Municipal, [...] deverá ser elaborada não pelos Estados, mas sim pela Câmara de Vereadores, disciplinando as matérias atribuídas pela Carta Magna. O Município assim passa a ter as mesmas características que os Estados: ele se autogoverna, autoadministra e se auto-organiza, por meio de seu poder de normatização próprio (modificação de sua norma fundamental – Lei Orgânica – e por meio de suas normas municipais). (Maia & Leite, 2015, p. 933)

Os dois instrumentos, pela sua legalidade atribuída, podem ser considerados indutores do desenvolvimento municipal. Porém, para sua implementação eficiente, exigem o desenvolvimento de uma capacidade gerencial que não ocorre de um dia para o outro (Aureliano, 1996).

As prefeituras municipais nem sempre contam com aparato gerencial e servidores públicos capacitados para desenvolver os instrumentos de forma plena. A aplicação dos instrumentos é muito limitada. De início, porque muitas vezes o Plano Diretor demora anos

² Do original: “*Creating public value means producing enterprises, policies, programs, projects, services, or physical, technological, social, political, and cultural infrastructure that the public interest and the common good at a reasonable cost*”. (Moore, 1995 *apud* Bryson, 2011, p. 11)

para ser elaborado e, quando finalizado e aprovado, já se encontra obsoleto. Segundo, porque o Plano Diretor é entendido como um documento muito técnico e de caráter normativo, sem apresentar orientações que possibilitem decisões práticas e concretas; portanto, não diz o que fazer e como fazer. Assim, permanece estante ou “desativado” servindo apenas como instrumento político de promoção partidária como será visto adiante.

Motta (2001) comenta que o planejamento urbano convencional, quando não alinhado à dinâmica econômico-social da cidade, acaba por não alcançar e nem responder as necessidades da cidade e da população. Assim, os planos estáticos e restritivos precisam dar lugar aos planos reformulados e aperfeiçoados.

A Teoria Estruturalista da Administração, através dos estudos de *Ludwig von Bertalanffy*, trouxe à realidade das organizações a concepção de empresas como sistemas abertos que interagem com o ambiente no qual estão inseridas. Não diferente das organizações privadas, as organizações públicas sofrem influência externa através dos mais diferentes *stakeholders* públicos assim como influencia o meio.

Então, o município precisa abandonar a visão de se ver isolado ou blindado e olhar para o futuro deixando de lado o pensamento de que esse futuro é a continuação daquilo que já aconteceu no passado (Pfeiffer, 2000).

A perspectiva estratégica é natural e inerente ao campo da organização, mas também pode ser aplicada na área de desenvolvimento territorial. O alinhamento de recursos e capacidades institucionais com os requisitos do meio ambiente constitui uma condição necessária - embora não suficiente - para alcançar um posicionamento estratégico bem sucedido. Esta não é uma tarefa fácil, uma vez que exige definir objetivos claros e simples, juntamente com uma análise profunda do meio ambiente, uma valorização objetiva dos recursos e capacidades, juntamente com a exigência de implementação eficiente³. (Rodríguez-Ponce, 2016, p. 3).

Para lidar com essa situação, o município precisa de conceitos e instrumentos que levem em consideração as mudanças e a influência externa globalizada, que trabalhem o seu potencial de desenvolvimento. Mukai (2002) trata disso:

Em sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma

³ Do original: “*Thinking strategically implies making a projection of a desirable future, looking for long-term positioning in a scenario that will allow a sustainable competitive advantage to be achieved. The strategic perspective is natural and inherent in the organization field, but may also be applied in the area of territorial development. The alignment of resources and institutional capacities with the requirements of the environment constitutes a necessary -although not sufficient- condition to reach a successful strategic positioning. This is not an easy task, since it requires defining clear and simple objectives, together with a profound analysis of the environment, an objective valuing of the resources and capacities, along with the requirement of efficient implementation*”. (Rodríguez-Ponce, 2016, p. 3)

sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores consequências. (p. 94)

Nos últimos anos tem-se observado certa proliferação de Planos Estratégicos cidadãos no Brasil e nos países latino-americanos. Porém, uma rápida análise mostra que poucos possuem efetivamente características de Planejamento Estratégico.

Verificam-se no documento todos os tipos de aspectos da cidade e, como em todas as áreas existem problemas maiores ou menores – todos esses problemas figuram no plano. São feitas descrições genéricas do que se pretende fazer, porém, a viabilidade e a adequação estratégica são deixadas de lado. Com isso os planos ficam sobrecarregados de temas que, pelo volume e viés político, não saem do papel.

Sem dúvidas, este caráter eminentemente político é um dos principais desafios a serem superados para a aplicabilidade prática dos planejamentos estratégicos ao nível dos municípios brasileiros.

Para que o Planejamento Estratégico logre êxito no setor público como no setor privado, algumas condições precisam ser satisfeitas: a primeira é a óbvia vontade política para iniciar as mudanças necessárias. Estudos de Armenakis, Harris & Feild (1999), Burke (2002), Judson (1991), Kotter (1995), Laurent (2003) e Nadler & Nadler (1998) indicam que para que a implementação de mudanças logre êxito é necessário que os líderes verifiquem a necessidade das mudanças e convençam os *stakeholders* envolvidos de que as tais mudanças são necessárias.

É também importante que haja uma liderança competente e composta por organizações públicas e privadas. E, por fim, também são necessários recursos mínimos, tato social e um forte sentido comum.

Vontade, liderança e recursos também são necessários em organizações privadas, porém, a missão, visão e estrutura nessas organizações são bem mais definidas e específicas, facilitando essas condições. Porém, no setor público a resistência a mudanças é um dos aspectos mais difíceis de gerir e, pelo caráter eminente de adaptação ao ambiente, sem essa condição, o próprio gerenciamento, bem como, o planejamento, tendem a ficar prejudicados.

A falta de missão, visão ou orientações sincronizadas e específicas pode trazer insegurança e inquietude dentro dos vários departamentos da Administração Pública, porém, um plano estratégico bem definido, elaborado de forma participativa e de conhecimento de todos os envolvidos pode contribuir para mitigar esses problemas.

Há duas questões a serem levadas em consideração para a mudança organizacional no âmbito público: primeiro, a clareza ou grau da estratégia a implementar; segundo, a medida em que esta estratégia se baseia em uma causa sólida comum. A importância de objetivos claros e específicos aliados a um pensamento causal coerente da iniciativa a ser implementada e dos resultados desejados conduzem o processo ao êxito (Bishop & Jones Jr., 1993; Grizzle & Pettijohn 2002, Mazmanian & Sabatier 1989; Meier & McFarlane 1995).

Basicamente, o Planejamento Estratégico Privado tem logrado tanto êxito nas empresas durante muitos anos exatamente por algumas características que o distingue do Planejamento Estratégico Público, que evidenciamos abaixo e que moldam a estrutura dos seus planejamentos.

Tabela 1-2: Setor Público versus Setor Privado

	Setor Privado	Setor Público
Missão	limitada aos produtos e serviços e definida pela direção ou proprietários	ampla e não específica, sendo muitas vezes implicitamente subentendida e não explicitamente definida. Acaba sendo obrigatória na base de um mandato
Visão	baseada na missão e na análise do ambiente e coerente com as próprias possibilidades	determinada pela política, ampla e não específica sendo que muitas vezes é incoerente com os recursos disponíveis
Organização	funcional com linhas claras de decisão e com relativa simplicidade	parcialmente funcional com superposição complexa de funções e política
Clientela	limitada ao campo de atuação da empresa e relação definida pela compra ou contrato	ampla e diversificada com relações mal definidas e cliente não visto como tal
Propósito	lucrar e cumprir a missão	servir ao público e à política informalmente
Forma de atuar	eficiência e dinamismo	sem eficiência, lenta e burocrática

Fonte: adaptado de Pfeiffer (2000)

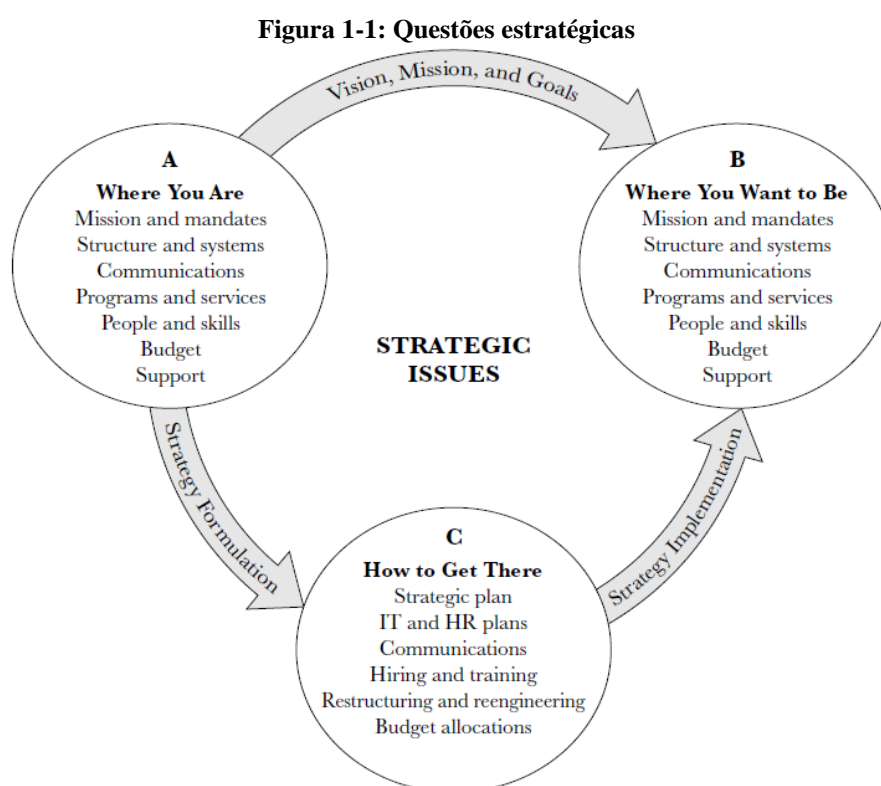
A amplitude e não especificação tanto da missão, quanto da visão pode gerar ambiguidade política e confusão, permitindo que os administradores públicos reinterpretem a política e implementem estratégias de forma a priorizar seus interesses políticos próprios (Bingham & Wise, 1996; Meyers & Dillon, 1999; Montjoy & O' Toole Jr., 1979).

Indiferente do setor, seja ele público ou privado, melhorar a comunicação entre membros e parceiros, viabilizar a participação, conciliar os interesses, implementar as medidas e realizar ações corretivas estão entre as principais funções do Planejamento Estratégico.

1.3.2 A aplicação, o método e os princípios do PE no setor público

O “start” do processo de planejamento trata do esclarecimento das questões que orientam todo o processo. As respostas a essas questões exige um diálogo entre equipe de planejamento e atores envolvidos de forma permanente e contínua para produzir novas respostas em função das contingências.

De acordo com Bryson (2011) o ciclo é formado pela resposta às seguintes questões: **o que você é ou onde você está, para onde quer ir e como vai chegar lá.**



Fonte: Bryson (2011, p. 7)

“A” corresponde à identificação do presente. Trata de olhar para a missão e responsabilidade, estruturas e sistemas, processo de comunicação, programas e serviços, pessoas e habilidades, orçamento e suporte, entendendo seu delineamento.

“B” corresponde à identificação do futuro. Trata de pensar e estruturar o futuro levando em conta as mesmas questões anteriormente citadas ao nível de missão e responsabilidade, estruturas e sistemas, processo de comunicação, programas e serviços, pessoas e habilidades, orçamento e suporte.

“C” corresponde à etapa do plano estratégico propriamente dito. Trata de definir como partir de “A” para atingir “B”. Assim, precisam ser definidos planos para diversas funções como tecnologia da informação e recursos humanos; como efetivar processos de comunicação na organização; traçar planos para contratação e treinamento de pessoal; além de maneiras para redesenhar, reestruturar ou reengenhar as estruturas e padrões adotados; estruturar a alocação dos recursos; e outros veículos para a mudança.

Ir de A a B envolve deixar clara a visão, missão e os objetivos organizacionais. Ir de A a C é o processo de formulação da estratégia (do pensar), ir de C para B é a implementação da estratégia (do agir). Para um Planejamento Estratégico bem delineado, é necessário descobrir o A, o B e o C e como eles devem ser conectados. Para alcançar este objetivo, principalmente, é preciso compreender as questões A, B, C e suas interconexões de forma eficaz. Só assim é possível perceber que o Planejamento Estratégico não é uma única coisa, mas um conjunto de conceitos, procedimentos e ferramentas.

É perceptível que nunca será possível tratar todos os problemas ao mesmo tempo com a mesma intensidade. Assim, é necessário analisar aqueles problemas que causam maior impacto no processo definindo os que possuem caráter estratégico e os que não têm. Assim, a estratégia implica na necessidade de definir as prioridades e reduzir obstáculos ou ameaças (Pfeiffer, 2000).

Essas estratégias estão sempre ligadas ao processo de decisão. As decisões acabam sempre tendo dois lados, afinal decidir implica em rejeitar ou abdicar de uma opção para seguir outra.

O planejamento por fim, precisa estar pautado na realidade e na viabilidade (Goodstein *et al.*, 1993). De nada adianta um planejamento que não possa ser aplicado na realidade (sob forma de intervenção) ou que não seja viável pelo esforço necessário para empreendê-lo. Um problema nunca é solucionado definitivamente, mas uma intervenção eficaz na realidade deve produzir um intercâmbio positivo (Matus, 1993).

Alguns princípios norteadores precisam ser levados em conta quando se aplica dentro da área pública um instrumento concebido para a área privada: (a) o caráter específico da Administração Pública; (b) os *stakeholders* mais amplos e complexos (são necessários mecanismos específicos de participação e interação); (c) influência política (que pode ser reduzida, porém, não evitada); (d) o baixo nível de qualificação do pessoal em planejamento e gerenciamento no setor público, que pode ser um obstáculo (uma

consultoria externa pode compensar ou ajudar a manter o ambiente mais neutro e menos complexo para participação); (e) trabalhar o planejamento ao nível de projetos.

Todo instrumento criado para aplicação prática na área privada necessita de uma análise mais apurada de sua aplicabilidade quando trazido à área pública; muitas vezes essa etapa é ignorada e acaba inviabilizando o planejamento e conduzindo a medições erradas, visto que os parâmetros de análise não foram devidamente adaptados.

1.4 O Plano Diretor Municipal (PDM)

A contribuição do Planejamento Estratégico para a abertura de caminhos e melhoria da qualidade da gestão urbana é inegável. No entanto, o Planejamento Estratégico tem funções diversas do Plano Diretor, apesar de se complementarem.

Lopes (1998) enfatiza que, apesar do caráter complementar

[...] o Plano Estratégico de Cidades é um plano de ação, formulado a partir do consenso de atores públicos e privados, dentro de uma visão ampla dos espaços e da sociedade local e global, definindo projetos tangíveis e intangíveis, cuja implementação se baseia no compromisso de um grande número de atores públicos e privados [...] o Plano Diretor é um plano de ordenamento urbano, com o objetivo de determinar os usos do solo e os sistemas de integração e comunicação, partindo de normas definidas em um arcabouço legal, geradas por uma visão integral de construção da cidade desejada. (p. 95)

Fernandez (1977) afirma que o planejamento é a base necessária e fundamental de toda ordenação urbana, porque previne a anarquia nas construções, fazendo previsões racionais, tanto em relação às edificações e ao seu destino, quanto à infraestrutura, além de amenizar as consequências do adensamento populacional. Além disso, evidencia que o plano estabelece o conteúdo do direito de propriedade e programa o desenvolvimento da gestão urbana.

A interligação na coordenação dos dois instrumentos é vital para um processo de desenvolvimento e modificação da estrutura urbana. Abaixo, na Tabela 1-3, destacam-se as diferenças principais entre eles.

Di Sarno (2004) encara o Plano Diretor como um instrumento básico de atuação na atividade de planejamento urbanístico que, precedido de levantamento de dados e indicadores de carências e necessidades, aponta soluções que são traduzidas em um documento que é aprovado na forma de lei e torna-se imperativo a todos.

Tabela 1-3: PEM versus PDM

Planejamento Estratégico Municipal	Plano Diretor Municipal
Plano integral com alguns objetivos de uso do solo.	Ordenação do espaço urbano.
Prioriza projetos, mas não os localiza necessariamente no espaço.	Determina os usos do solo no seu conjunto e localiza com precisão os sistemas gerais e as grandes atuações públicas.
Baseia-se no consenso e participação em todas as suas fases.	Responsabilidade da administração pública e participação “ <i>a posteriori</i> ”.
Utilização de análises qualitativas e de fatores críticos.	Utilização de estudos territoriais e de meios físicos.
Plano de compromissos e acordos entre agentes para ação imediata ou de curto prazo.	Plano normativo para regular a ação privada futura e possível.
É um plano de ação.	É um plano para regulamentar a ação.

Fonte: Lopes (1998, p. 96).

Se o suporte legal do Plano Diretor pode fazer com que haja generalizações entre realidades diferentes, por outro lado pode também garantir maiores possibilidades de implementação das intervenções urbanas. O mesmo suporte legal não é visto no caso de um PEM, onde as decisões na sua elaboração, e mesmo diretrizes e metas estabelecidas, devem ser construídas segundo um enquadramento legal complexo, com *stakeholders* complexos e amplos, sobretudo ao nível dos gastos financeiros e impactos ambientais (Ultramari & Rezende, 2008).

Assim, Medauar (2002, p. 18) comenta que “o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”, ou seja, com cidades sustentáveis.

A noção dessa sustentabilidade vai para além do conteúdo urbanístico, abrangendo o atendimento aos parâmetros de equidade social, prudência ecológica e eficiência econômica. Portanto, as políticas públicas de intervenção na área urbana devem conferir Planejamento Estratégico ao desenvolvimento local.

O Plano Diretor pode ser entendido como um “instrumento básico de um processo de planejamento municipal para a implantação da política de desenvolvimento urbano, norteando a ação dos agentes públicos e privados” (ABNT, 1991).

Seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura [*sic*] e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal. (Villaça, 1999, p. 238)

Lancellotti (2014) complementa que o plano é uma alternativa que contribui à reabilitação de áreas urbanas através de projetos de ação e recuperação de espaços públicos. Quanto ao seu caráter de planejamento, o autor evidencia que o Plano Diretor consiste em um portfólio de projetos com etapas de gerenciamento, estratégias de implementação e acompanhamento tendo-se um ideal de cidade a ser alcançado .

No Brasil, uma visão mais abrangente do conceito de Plano Diretor emergiu logo após o Estatuto das Cidades. A visão fragmentada de que o instrumento deveria nortear as ações ou de indivíduos, ou de empresas ou do setor público dá lugar á uma visão integral onde o

Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (Saboya, 2007, p. 39)

As cidades brasileiras que possuem acima de 20.000 habitantes são obrigadas a elaborar Plano Diretor por força de lei. Ainda, cidades de qualquer porte são obrigadas a elaborar o Plano Diretor quando integrarem as regiões metropolitanas e/ou forem constituídas de aglomerações urbanas; também aquelas que sejam integrantes de área de especial interesse turístico e/ou estejam em área de influência de empreendimentos com grande impacto ambiental ao nível regional ou nacional. No mais, também devem elaborar o Plano Diretor aquelas cidades que pretendam enfrentar o problema dos vazios urbanos e reter a especulação da terra urbana em seus territórios.

Para as cidades com contingente acima de 20.000 habitantes foi dado o prazo de outubro de 2006 para adequarem-se à exigência do Plano Diretor. Ainda assim, por força da lei 11.673 de 2008, o prazo foi ampliado até junho daquele ano.

Com o intuito de garantir a concretização das diretrizes urbanísticas, o Estatuto da Cidade oferece uma quantidade significativa de instrumentos que deverão ser usados para corrigir distorções ao nível da política urbana municipal e promover o desenvolvimento das cidades de forma mais equitativa e sustentável. Boa parte desses instrumentos, para serem implementados e aplicados, necessitam constar no Plano Diretor e outros ainda devem ser viabilizados através de lei específica.

Cada município possui autonomia para escolher em função da sua realidade quais instrumentos e diretrizes são mais apropriados para o seu contexto. Porém, tais instrumentos e diretrizes não devem deixar de ser compatíveis com a realidade e os

objetivos de desenvolvimento do local. Numa metáfora, Raquel Rolnik, (1997) constrói a ideia do Estatuto da Cidade como uma “caixa de ferramentas” à disposição dos municípios, enquanto estabelece que o Plano Diretor é a “chave” para abrir essa caixa.

O Plano Diretor precisa ser elaborado e implementado sob constante participação da população. Esse processo deve ser conduzido pelo prefeito, em articulação com os representantes do poder legislativo e com a sociedade. Abaixo, segue as etapas de implantação de Planos Diretores de acordo com alguns autores que tratam da temática:

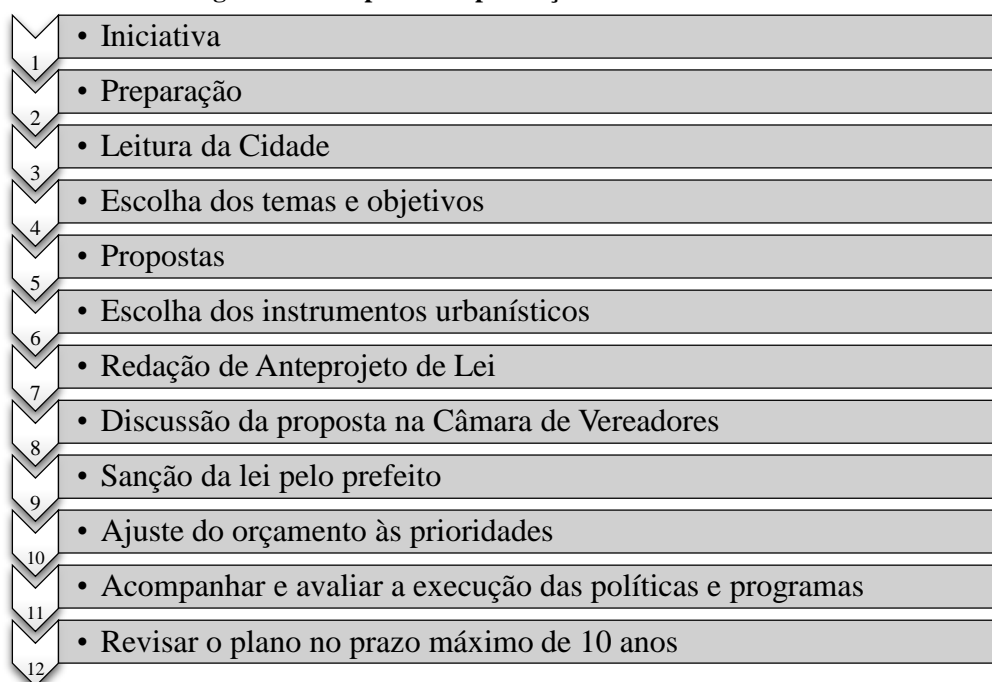
Tabela 1-4: Etapas de Implantação de Planos Diretores

Autor	Fases de Implantação
Dantas <i>et al.</i> (2006)	Iniciativa; Preparação; leitura da cidade; escolha dos temas e objetivos; propostas; escolha dos instrumentos urbanísticos; redação de anteprojeto de lei; discussão da proposta na Câmara de Vereadores e sanção da lei pelo prefeito.
CEPAM (2005)	Definir a equipe técnica local; levantar informações; examinar a legislação urbanística; prioridades e propostas; selecionar instrumentos urbanísticos; elaborar a minuta do projeto de lei e discutir o projeto de lei.
Rolnik & Pinheiro (2004)	Leituras técnicas e comunitárias, formular e pactuar propostas, definir os instrumentos e definir o sistema de gestão participativa e planejamento do município (com discussão, decisão e monitoramento).
Meurer & Vieira (2010)	Estruturação das equipes locais; levantamento de dados; diagnóstico; propostas e diretrizes; elaboração do Projeto de Lei; Aprovação na Câmara de Vereadores e Implantação e gestão do Plano Diretor aprovado.
Ministério das Cidades (2006)	Sensibilizar e mobilizar a sociedade para a participação; Formar uma Comissão Coordenadora do processo de elaboração, com participação do poder público e da sociedade civil; definir estratégias e formas de capacitação e participação da sociedade; identificar os problemas e potencialidades a partir das leituras técnica e comunitária da cidade; definir os princípios e as diretrizes do desenvolvimento municipal; elaborar a proposta de projeto de lei; discutir e aprovar a lei na Câmara Municipal; ajustar o orçamento municipal às prioridades definidas; acompanhar a execução das políticas e programas e avaliar seus resultados; revisar o plano no prazo máximo previsto (dez anos).

Fonte: compilado pelo autor (2016)

Ao tratar-se da metodologia trabalhada por Dantas *et al.* (2006), complementando-a com a metodologia do Ministério das Cidades (2006) para as últimas fases, tem-se:

Figura 1-2: Etapas de Implantação de Planos Diretores



Fonte: compilado e adaptado pelo autor (2016).

Todas as etapas mencionadas devem possuir a participação da população em um processo de gestão transparente e participativa do plano.

1.5 A importância da Gestão Participativa

A participação política dos cidadãos é crucial na democracia e complementa o sistema representativo.

Na visão de Gómez (2004):

Um capital social baseado em democracia complexa e participativa dá lugar a novos estilos de governo, a decisões e gerenciamento compartilhado entre os múltiplos atores e assuntos que constroem solidariamente as políticas que os afetam. Este paradigma oferece uma leitura da governança (...) em sentido radical de democracia capaz de superar o modelo de governo unidimensional, sectário e monopolista, tornando-se suscetível, em consequência, de articular e colocar em ação processos proativos e interativos na implementação de políticas públicas⁴. (p. 303-304)

⁴ Do original: “Un capital social fundamentado en la democracia compleja y participativa deja paso a nuevos estilos de gobierno, a las decisiones y gestión compartida entre los múltiples agentes y sujetos que solidariamente construyen las propias políticas que les afectan. Tal paradigma ofrece una lectura de la gobernanza (...) en un sentido radical de la democracia capaz de superar el modelo de gobierno unidimensional, sectario y monopolístico, haciéndose susceptible, en consecuencia, de articular y poner en marcha procesos proactivos e interactivos en la implementación de políticas públicas” (Gómez, 2004, p. 303- 304).

Conforme cita Salles (2010) a participação das organizações da sociedade importa porque ela complementa a representação. E por quê?

(a) Nunca ocorre o perfeito alinhamento entre os pontos de vista do representante e os de todos os representados. A realidade é dinâmica, e os representados não formam um todo coeso, baseado no consenso. Sobre temas mais urgentes e importantes, sobretudo, há sempre algum desencontro de ideias na representação, em razão da autonomia do representante;

(b) As experiências históricas da democracia direta mostraram seu mérito e, embora essa forma isolada não seja suficiente na contemporaneidade, seus mecanismos contribuem para lançar pontes entre a esfera pública e a sociedade civil;

(c) Os mecanismos de participação mantêm os cidadãos ativos, atentos, mobilizados. A falta de participação faz com que os cidadãos deleguem completamente aos representantes o cuidado com a cidade; e

(d) Há sempre diferentes visões a respeito dos problemas da cidade que surgem dos debates públicos, seja nas audiências públicas, nos conselhos, nas assembleias, etc. Essa pluralidade participativa enriquece o debate político.

Assim, participar é um direito. O prefeito e os vereadores precisam garantir a participação da população em todas as etapas do Planejamento Municipal e, não diferente, do Plano Diretor.

A participação social, quando efetiva, é capaz de elevar a governabilidade, pois tende a impactar a máquina administrativa promovendo maior transparência, agilidade e flexibilidade, garantindo a adaptabilidade de longo prazo das políticas públicas (Mendes Jr., 2011).

O Estatuto da Cidade (Brasil, 2001a) consagra em seu inciso II do art. 2º, a gestão democrática da cidade como diretriz geral para a implementação da política urbana, além de dedicar um capítulo inteiro a este tema, disposto nos artigos 43, 44 e 45.

Assim, o estatuto consagra o envolvimento da sociedade no processo de construção e controle de instrumentos urbanos e transforma a participação pública em condição básica para o desenvolvimento da gestão dos espaços urbanos. (Ribeiro & Cardoso, 2003). Somente através desses processos participativos que os Planos Diretores poderão ser considerados “[...] verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão” (Bucci, 2002, p. 324).

Conforme já citado, os prefeitos e vereadores são os responsáveis por garantir uma participação efetiva da população em todas as etapas do plano. Caso isso não aconteça, por algum motivo poderão ser punidos de acordo com os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade (Brasil, 1992, 2001a). Se a participação não acontecer, o Ministério Público pode intervir. Em casos extremos é possível pedir a anulação de todo o processo do Plano Diretor. Assim, um inquérito pode ser aberto e uma ação de improbidade administrativa poderá ser direcionada ao(s) responsável(is).

Ações de defesa dos direitos dos cidadãos nas mais diversas esferas, na moralização no âmbito da sociedade política, exigindo-lhe maior transparência e *accountability*, não poderiam ficar inteiramente sob responsabilidade da espontaneidade desorganizada dos cidadãos. A teoria do agente principal coloca o cidadão como agente principal da atuação pública e descreve a relação entre a utilidade pública e o agente público (cidadão) como parte interessada (*stakeholder*). Como os serviços públicos visam a criação de valor para a sociedade, os cidadãos podem ser definidos como os principais interessados da relação, porém, normalmente possuem acesso limitado à informação. O reporte público ao cidadão pode ser usado como mecanismo de controle institucionalizado para estreitar esta relação. Esse reporte de informação pode ser visto como um instrumento pelo qual a administração pública explica as atividades que desempenha; pela própria teoria do agente principal, o reporte é uma obrigação da administração pública para com os cidadãos, no intuito de demonstrar o valor daquilo que se faz em nome da sociedade. (Greiling & Grüb, 2015)

Em tempos de valorização da participação, atribuir os fracassos da política, apenas à inércia ou à omissão da sociedade é tentador. A tarefa de fiscalizar o cumprimento da lei, em defesa da sociedade é atribuída ao Ministério Público.

O Ministério Público é um órgão que adquiriu autonomia administrativa e funcional frente ao Poder Executivo. No caso de Planos Diretores, como bem citam Dantas *et al.* (2010), o Ministério Público pode ser acionado quando: (a) o prefeito não tomar a iniciativa de começar a elaboração do Plano Diretor; (b) a participação não estiver sendo feita ou for feita em desacordo com o que diz a carta magna, o Estatuto das Cidades e Resoluções do Conselho Nacional das Cidades; (c) a proposta aprovada não tenha tido participação popular; (d) o município não tiver seu Plano Diretor aprovado até 8 de outubro de 2006, quando obrigado a tê-lo de acordo com o Estatuto da Cidade; (e) quando o prefeito

deixar de proceder, em 5 anos, ao adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público na ocorrência de desapropriações com pagamento em títulos; (f) quando utilizar áreas tidas por direito de preempção de forma não permitida por lei; (g) quando aplicar os recursos arrecadados com operações consorciadas de forma não permitida na lei, (h) comprar imóvel objeto de preempção por valor superior ao valor de mercado; (i) deixar de revisar o Plano Diretor a cada 10 (dez) anos; entre outras atitudes.

Para acionar o Ministério Público qualquer cidadão pode dirigir-se até a sede no Estado e protocolar sua representação por escrito ou marcar uma audiência com um promotor. O MP pode agir preventivamente ou reativamente em face de denúncia. No primeiro caso ele participa sensibilizando e capacitando o prefeito e recomendando o cumprimento de obrigação legal em aberto. No segundo caso ele participa após algum ato de violação, como: tumultuar, retardar, obstruir o processo ou deixar de fazer o Plano Diretor; não publicar documentos e informações sobre o Plano Diretor; criar obstáculos ou impedir o acesso a documentos e informações que compõem a proposta; e permitir ou facilitar para que alguém enriqueça ilícitamente ou se beneficie nitidamente do processo de planejamento. Neste caso se instaura um processo investigativo de iniciativa própria ou a partir de representação.

Quando responsabilizados, levando em conta os danos causados, os agentes públicos responsáveis pelas violações podem sofrer: perda da função pública; suspensão de direitos políticos; pagamento de multa e proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais (Dantas *et al.*, 2010).

Outro instrumento garantidor da fiscalização do Plano Diretor é a Lei de Acesso à Informação (LAI). Hoch *et al.* (2012) enfatizam que a LAI instaurou uma mudança de paradigma no cenário brasileiro, uma vez que a divulgação das informações passa a ser regra e o sigilo a exceção. As exceções ao acesso às informações restringem-se àquelas cuja divulgação indiscriminada possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

Soto & Verdugo (2008) evidenciam que uma das condições da participação do cidadão corresponde à existência de um governo aberto e transparente e um fluxo consistente de informações do governo para os cidadãos e vice-versa. A ausência de informações acaba por inibir o processo de participação do cidadão ou a reduz a trivialidade. Afirmam também que as limitações inerentes aos mecanismos de controle existentes – mesmo de natureza material – barreiras de informação e assimetrias são

frequentemente fatores que contribuem para o surgimento e sobrevivência de formas de corrupção no sistema.

Outro mecanismo de fiscalização da Administração Pública é o Tribunal de Contas. Esse órgão é responsável por garantir um processo de transparência na gestão financeira da máquina pública. Conforme cita Salles (2010) compete ao órgão fiscalizar as atividades contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, aplicando, se detectada ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, multa proporcional ao dano causado ao erário. No mais, também é atribuição desse órgão apreciar a inconstitucionalidade das leis e dos atos públicos.

A participação popular direta baliza, de fato, a construção de uma sociedade integradora, de modo que os indivíduos possam se reconhecer enquanto atores sociais (Habermas, 2011). Reis & Venâncio (2016) destacam que a participação popular na elaboração e fiscalização de Planos Diretores se traduz em importante ferramenta de orientação e fiscalização da atuação pública, implicando em políticas públicas baseadas na eficiência e mais condizentes com a realidade social dos municípios.

Assim, o controle social exercido pelo cidadão precisa ligar-se ao controle oficial feito pelo Ministério Público e pelos Tribunais de Contas; só assim haverá uma aliança contra a corrupção e a favor dos direitos, entre os quais se inscreve o de acesso à informação sobre os recursos públicos, dos quais participa como contribuinte e o de uma cidade digna e plena para todos.

1.6 O marketing político e a influência das lógicas políticas

A visão política do processo estratégico pode acabar por moldar e sobrecarregar os planos de viés político e não garantir de fato que os planos se materializem de forma prática. Em muitas circunstâncias, as lógicas e os interesses políticos que subjazem à ação e à comunicação dos agentes políticos, nas quais questões como a visibilidade e a popularidade ganham muito relevo, podem efetivamente sobrepor-se à lógica estratégica e operacional dos planos.

Esta situação está muito ligada com aquilo que se pode chamar de marketing político e influência do discurso político.

Felipa (2010) aborda três conceitos de marketing voltados à ação política: o marketing eleitoral, o marketing de governo e o marketing político-estratégico. Em síntese,

o primeiro diz respeito à apresentação dos candidatos e suas estratégias para os eleitores potenciais durante o período eleitoral; o segundo trata da organização das atividades após a eleição, posse e efetivo exercício daquele que precisa mostrar o cumprimento das promessas de sua campanha; e o terceiro, mais amplo, trata de atividades de análise contínua e sistemática das necessidades da comunidade, da ideologia que sustenta a organização, do seu desenvolvimento, dos dirigentes, das atividades e serviços que presta no sentido de assegurar uma vantagem competitiva duradoura à organização.

A análise aqui desenvolvida relaciona-se sobretudo com o marketing político-estratégico e o marketing governamental, em função de seu caráter holístico e de longo prazo. A função desse marketing político é entender e estimular desejos e necessidades da população, desenvolvendo produtos e serviços que atendam esses anseios e necessidades e ao mesmo tempo se traduzam em transparência, eficiência e boa gestão.

Conforme cita Henneberg (2002) e corroboram Hughes & Dann (2009), o marketing político tem o objetivo de criar, estabelecer, comunicar, manter, trocar e aumentar os relacionamentos políticos de longo prazo, com trocas de valor para a sociedade e partes políticas interessadas através de mutualidade e do cumprimento de promessas. Ainda é possível perceber que não há equilíbrio na relação entre o ator político e o eleitorado. Afinal, o ator político elege-se com o voto do povo, enquanto o eleitorado recebe apenas a promessa do cumprimento daquilo que foi discursado em campanha (Ormrod, 2012).

Essa relação envolve, portanto, uma distribuição desigual de poder. Nessa relação, o poder político necessita de legitimidade para existir. Conforme cita Lipset (1959, p. 86):

A legitimidade envolve a capacidade de um sistema político engendrar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais apropriadas ou adequadas para a sociedade. A medida de que os sistemas políticos democráticos contemporâneos são legítimos depende, em grande medida, das formas com que as questões-chave que historicamente dividiram a sociedade tem sido resolvidas.⁵

Tem-se um Estado que possui parcela de autonomia do poder, faz política para mantê-lo e ampliá-lo. Existe uma minoria detentora de grande parcela de poder e influência e existe o povo, uma maioria que tende a apoiar o Estado ou algumas facções minoritárias da sociedade, delegando a outros concorrentes o seu quinhão de poder.

⁵ Do original: “*Legitimacy involves the capacity of a political system to engender and maintain the belief that existing political institutions are the most appropriate or proper ones for the society. The extent to which contemporary democratic political systems are legitimate depends in large measure upon the ways in which the key issues which have historically divided the society have been resolved*”. (Lipset, 1959, p. 86)

Althusser (1980) argumenta que a legitimação e manutenção do poder, por parte do Estado e das minorias que o controlam assenta em boa medida numa ação ideológica. O autor refere-se a um conjunto de aparelhos ideológicos do Estado (os partidos políticos, a escola, os sindicatos, as igrejas, os meios de comunicação de massas), que são utilizados para direcionar o pensamento do eleitorado e, nesse sentido, reafirmam, reproduzem e legitimam o discurso estatal e a ideologia das classes no poder.

Em consequência disso, tem-se práticas não éticas de manipulação, populismo e propaganda.

A manipulação de acordo com Charaudeau (2010) pode ser empregada num sentido geral ou específico:

Num sentido geral, a manipulação procede da visada de incitação a fazer: cada vez que nos encontramos numa situação na qual precisamos do outro para realizar nosso projeto e na qual não temos autoridade absoluta sobre este outro para obrigá-lo a agir de uma certa maneira, empregamos estratégias de persuasão ou de sedução que consistem em fazer com que se compartilhe com o outro (indivíduo ou público) um certo “fazer crer”. [...]. Num sentido particular, poderíamos considerar que a esta incitação - que procura fazer com que se forme uma opinião ou fazer com que ela se altere - acrescentam-se duas características. Uma é que o manipulador não revela seu projeto de realização e o maquia sob um outro projeto que é apresentado como favorável ao manipulado (quer o benefício seja de ordem individual ou coletiva). A outra é que o manipulador, para melhor impressionar o manipulado, tira partido de certa posição de legitimidade que lhe é dada pela situação e joga com uma credibilidade que ele teria adquirido em outra parte. (p. 67-68)

A consequência é que o manipulado ignora o verdadeiro teor do projeto e se deixa persuadir pela falsa aparência do discurso e quando vê, já faz parte do jogo. A manipulação, portanto, vem acompanhada de ilusão, que na relação influenciador-manipulador esconde a intenção e o próprio influenciado-manipulado ignora esta intenção. Cabe salientar que nem sempre o último pode ser tratado como vítima.

Dentre as estratégias mais comuns no discurso de manipulação, tem-se as narrativas dramáticas que produzem por vezes angústia e por vezes exaltação; os discursos de promessa com a função de causar encantamento e as discussões de provocação de afeto “eufórico” (produzindo alegria e simpatia) ou “disfórico” (produzindo temor e medo). Estas estratégias são acompanhadas de processos de simplificação e repetição.

Charaudeau (2010) pontua que o discurso populista é uma “forma *soft* de manipulação” (p. 70). Este tipo de discurso somente pode ser entendido se existe uma fomentação de crise social (desemprego, insegurança, injustiça), que causem a perda das referências de identidade (nação, classe). Normalmente este discurso vem dramatizado sob

uma trilogia que consiste em estigmatizar uma situação de crise social e vitimizar o cidadão; dizer qual é a fonte do mal e anunciar a solução ou o salvador. Para evidenciar a situação de crise, basta acumular narrativas e anedotas que descrevam crimes, delitos, atos de delinquência que acompanhariam a vida cotidiana.

A propaganda, por sua vez, impõe uma verdade pela ilusão. Charaudeau (2010) tipificou a propaganda em tática e profetizante. A primeira consiste em lançar intencionalmente uma falsa informação ou em denunciar como falsa uma informação que circula na sociedade, para que a opinião pública julgue os acontecimentos de uma determinada maneira ou que aja numa determinada direção. A segunda, por sua vez, consiste em levar as massas a aderirem a um projeto de idealização social ou humana. Este é o caso mais extremo da manipulação, o do discurso de doutrinação do qual o contrato é de adesão cega a uma fala de referência.

No contexto brasileiro, o processo histórico de colonização do território concorreu para o desenvolvimento de uma administração pública patrimonialista, coronelista, clientelista, favoritista, e por consequência, nepotista e corrupta, aspetos que, não obstante as transformações democratizantes da história recente, mantêm relevo na prática política e da administração pública em nossos dias.

Faoro (1989, p. 11) evidencia na obra “Os donos do poder” que “os reis portugueses governaram o reino como a própria casa, não distinguindo o tesouro pessoal do patrimônio público.” Diante desta concepção, surgiu o termo patrimonialismo na administração pública, que mais tarde iria desenvolver-se por “[...] uma concepção de vida avessa ao trabalho produtivo e à rotina, comprazendo-se, exclusivamente, no amor aos postos e empregos públicos” (Faoro, 1989, p. 41). Na atualidade o conceito de patrimonialismo reveste-se do tratar da Administração Pública para o próprio interesse ou de grupos específicos em detrimento aos interesses da coletividade – o trato do público como se privado fosse.

Outro conceito enraizado historicamente no país diz respeito ao coronelismo, que tem-se em Carvalho (1997) como sendo:

[...] um sistema político nacional baseado em barganhas entre governo e os coronéis. O governo estadual garante, para baixo, o poder do coronel sobre seus dependentes e seus rivais, sobretudo cedendo-lhe o controle dos cargos públicos, desde o de delegado de polícia até o de professora primária. O coronel hipoteca seu apoio ao governo, sobretudo na forma de votos. Para cima, os governadores dão seu apoio ao presidente da República em troca do reconhecimento desde seu domínio no Estado. (s.p.)

O clientelismo também possui implicações no discurso político brasileiro e é outro conceito que advém de práticas da época da colonização. Ainda na concepção de Carvalho (1997) “de modo geral, indica um tipo de relação entre atores políticos que envolve concessão de benefícios públicos, na forma de empregos, benefícios fiscais, isenções, em troca de apoio político, sobretudo na forma de voto” (Carvalho, 1997, s. p.).

O favoritismo possui as mesmas características, porém, trata de atribuir preferência na escolha pública de um ator perante o outro em contextos variados. Ocorre principalmente nas relações de sujeitos com a Administração Pública que muitas vezes não faz uso de aspectos meritocráticos na celebração de contratos públicos.

Na atualidade os “potentados rurais” são vistos como reguladores das políticas públicas em práticas de clientelismo que acabam por ditar o ritmo e desenvolvimento das cidades mais interioranas e tradicionalistas.

Ainda, pela junção ou justaposição desses fenômenos advindos das raízes históricas brasileiras, tem-se o nepotismo e a corrupção. O primeiro diz respeito a utilizar a máquina pública para garantir a contratação de pessoas com nítido “[...] favorecimento derivado dos vínculos de parentesco.” (Lopez Jr., 2006). A definição de corrupção não é consensual, mas pode ser entendida como padrão de comportamento que se afasta das normas predominantes em um dado contexto (Friedrich, 1966). Esse comportamento é associado a uma motivação que é o ganho privado em detrimento ao ganho público. Violações do interesse comum, por vantagens especiais, são corruptas (Rogow & Lasswell, 1970). Hoetjes (1986), indica de modo geral que a corrupção administrativa pode ser definida como uma classe geral de abusos ou violações do interesse público.

A essência do conceito está na ameaça à solidariedade social, na administração de vantagens próprias em detrimento das vantagens coletivas, o que fere sentimentos da consciência comum cidadã, colocando em risco a coesão social.

Quanto à concepção, o Planejamento Estratégico é uma união de pessoas e recursos que trabalham em prol de objetivos comuns, que desejam um processo e o consideram útil e importante.

No setor público isso pode ser diferente: primeiro, porque não há só uma direção e segundo porque existe uma série de mecanismos de poderes paralelos que podem gerar orientações pouco claras e coerentes. A importância e a utilidade muitas vezes são avaliadas

a partir de perspectivas diferentes, o que provoca lentidão na decisão, que no final das contas, acaba não sendo mais necessária ou perdendo sua validade (Pfeiffer, 2000).

É preciso que a etapa da preparação receba parcela significativa de importância. Esclarecer dúvidas e avaliar vantagens e desvantagens é primordial. Os responsáveis precisam estar convictos que o planejamento tem potencial de intervir na realidade significativamente.

Assim, vários instrumentos que obriguem os interessados a refletir sobre a necessidade e a relação custo *versus* benefício podem contribuir para criar essa convicção. Importante também é observar se esse planejamento não está sendo visto como um substituto barato para outras tentativas fracassadas de planejamento por incompetência ou falta de vontade política de governos anteriores.

No setor privado a participação se dá por ouvir os funcionários, porém, a decisão é da diretoria. No setor público confunde-se administração com política e a consequência disso é a inércia dos executivos e insegurança nas decisões o que leva a processos de decisão demorados e inconsequentes (Pfeiffer, 2000).

Essa participação no Planejamento Estratégico Municipal e no próprio Plano Diretor Municipal é complexa, visto que exige coordenação entre os muitos *stakeholders* públicos com interesses muitas vezes conflitantes. Todos devem ser ouvidos, integrados na medida do possível às análises, decisões e soluções. É preciso, portanto, criar a partir das situações específicas os mecanismos e estruturas que considerem esses diversos interesses sem interferir na identificação das alternativas para a decisão. A moderação de grupos por especialistas que não integrem o quadro das instituições envolvidas pode garantir essa interação de forma sadia utilizando *workshops*, *brainstorming*, visualização e outras técnicas que envolvam a dinâmica e a participação, melhorando a comunicação, a compreensão e garantindo decisões mais transparentes⁶.

As técnicas podem contribuir para tornar as discussões mais eficientes, porém, sempre haverá a influência política e ela não deve ser descartada, visto que isso seria um tratamento irrealista à realidade do planejamento. O que se deve fazer é procurar que as questões levantadas no planejamento possuam soluções voltadas à comunidade e não soluções partidárias.

⁶ Método ZOPP (*Zielorientierte Projektplanung*) da Cooperação Técnica Alemã (GTZ) que, em uma tradução literal seria “Planejamento de Projeto Orientado Por Objetivos”. (GTZ, 1998)

É preciso evidenciar o caráter de amplitude que um plano que atenda aos anseios da comunidade pode trazer e, por semelhança, quanto mais distante ele estiver de grupos ou partidos políticos. A influência negativa não deve ser subestimada. Ela representa um dos fatores de risco. Disputas individuais levam à neutralização de forças e consequente paralização ou insucesso do processo.

Villaça (1998) evidencia que no tocante ao Plano Diretor, este tem existido quase que somente na teoria, no discurso, sem empirismo até a década de 90.

Dois conceitos podem ser retirados do que ele chamou de consensual e outro nem tanto. O primeiro tratou do Plano Diretor como já evidenciamos aqui, com a capacidade de apresentar um conjunto de propostas de desenvolvimento socioeconômico com a organização espacial do uso do solo urbano, da infraestrutura e de elementos urbanos fundantes para a cidade em médio e longo prazos. O segundo tratou do Plano Diretor como mero ordenamento físico-territorial.

Villaça (1999, p. 240) cita que “a elite econômica brasileira – no caso representada pelos interesses imobiliários – não quer saber de Plano Diretor, pois ele representa uma oportunidade para debater os ditos ‘problemas urbanos’ que ela prefere ignorar”.

O panorama do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos planos estão ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares que – infelizmente – ainda pouco participa – não só porque não conhece os mecanismos de atuação – mas porque é desinteressada e descrente.

Este desinteresse e descrença acabam por enfatizar retóricas autárquicas que muitas vezes não condizem com a prática, afinal, a população fica sem poder medir a veracidade do discurso porque é alheia ao processo.

Metodologia

Este capítulo trata da metodologia empregada na elaboração do estudo. Neste, a pesquisa é classificada quanto ao grau em que as questões foram cristalizadas, quanto ao método de coleta de dados, quanto ao poder do pesquisador de produzir efeitos nas variáveis que estão sendo estudadas, quanto ao objetivo do estudo, quanto à dimensão de tempo, quanto ao escopo do tópico - amplitude e profundidade - do estudo e quanto ao ambiente de pesquisa e forma de tratamento dos dados.

2.1 Classificação da Pesquisa

O presente estudo classifica-se quanto ao tipo como uma pesquisa exploratório-descritiva. De acordo com Raupp & Beuren (2006) e Gil (2008) a pesquisa exploratória faz-se presente quando há uma maior familiaridade com o problema; ela possibilita o levantamento bibliográfico, a proposição de entrevistas ou inquéritos com pessoas que possuem experiência no problema pesquisado. A pesquisa descritiva, também de acordo com os mesmos autores, possui a finalidade de descrever as características de determinadas populações ou fenômenos.

Por sua vez, quanto à abordagem o estudo classifica-se como quali-quantitativo, predominando o enfoque quantitativo. Nele foram usados inquéritos por questionário para auferir o nível de implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial previstos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses na óptica dos autárquicos responsáveis por estes municípios. O estudo também teve por base o uso de estatística descritiva no sentido de descrever e sumarizar as medidas de tendência da implementação dos instrumentos acima referidos.

Conforme Richardson (1999) “os estudos que empregam uma metodologia qualitativa podem descrever a complexidade de determinado problema, analisar a interação

de certas variáveis, compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais” (p. 80). Raupp & Beuren (2006) complementam que “na pesquisa qualitativa concebem-se análises mais profundas em relação ao fenômeno que está sendo estudado” (p. 92).

Com relação aos procedimentos, a iniciativa pode ser classificada como pesquisa bibliográfica e de campo. O *Estado da arte* recorreu a fontes primárias e secundárias. As fontes primárias são basicamente as legislações específicas do assunto; enquanto as fontes secundárias caracterizam-se pelo levantamento de revistas, periódicos e livros especializados sobre o tema. Cabe destacar que devido à restrição de literaturas indexadas internacionalmente que tratassem do contexto local, foram utilizadas fontes de base brasileira com alguma defasagem temporal. Cuidou-se, porém, a partir da seleção, que as referências bibliográficas constantes aqui ainda representassem a realidade atual.

Em síntese, e seguindo Cooper & Schindler (2008), a pesquisa é um estudo formal, visto que possui uma questão de pesquisa a responder e envolve procedimentos precisos e especificação de fontes de dados. É um estudo *ex post facto*, visto que o pesquisador não detém controle sobre as variáveis no sentido de poder manipulá-las, já que, na iniciativa em questão há o relato do que acontece ao nível dos instrumentos de regulação urbanística por parte dos autárquicos. É descritiva por descrever características do fenômeno em análise (a implementação do Plano Diretor) ao nível dos municípios amazonenses na óptica dos autárquicos. É transversal, visto que representa a medição em um determinado momento no tempo – dados coletados entre meados de 2015 e início de 2016. É também um estudo de caso, já que dá ênfase a uma análise contextual completa de poucos fatos ou condições e suas inter-relações – no caso do Plano Diretor e seus instrumentos.

2.2 Abrangência geográfica e amostra

Segundo dados levantados pelo Governo do Estado do Amazonas (2015), o mesmo possui uma área territorial de 1.559.161.682 quilômetros quadrados, sendo o maior Estado do país e com proporções geográficas equivalentes ao território de quatro países, somados: França, Espanha, Suécia e Grécia. Nesta vastidão de território a densidade demográfica deste Estado é uma das mais baixas do país, sendo 2,23 habitantes por quilômetro quadrado, conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010).

A elaboração do inquérito por questionário baseou-se nalguns dos instrumentos de maior relevância e potencial inovador do próprio Estatuto da Cidade, do documento Plano Diretor Participativo do Ministério das Cidades do ano de 2005, bem como da observação e análise dos instrumentos contidos no Plano Diretor de algumas cidades brasileiras como Curitiba, Belo Horizonte, Rio de Janeiro e Manaus.

2.3 Coleta dos dados

A coleta de dados foi realizada via inquérito por questionário, dividido em 8 (oito) grupos, sendo: G1 - Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal com dezenove instrumentos. G2 - Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço urbano e rural com nove instrumentos. G3 - Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano com nove instrumentos. G4 - Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano com sete instrumentos. G5 - Instrumentos de gestão com sete instrumentos. G6 - Instrumentos jurídicos e políticos com oito instrumentos. G7 - Órgãos do sistema de planejamento municipal com treze opções. G8 - Fiscalização do Plano Diretor com quatro questões.

As questões iniciais do inquérito por questionário foram estruturadas: no nome do município (para seleção); no primeiro e último nome do respondente (com a finalidade de garantir veracidade às informações prestadas); no cargo que exercia o respondente e na pergunta “Seu município possui Plano Diretor Municipal?” com possibilidade de resposta de “sim” e “não”. Caso a resposta fosse não, havia direcionamento para o final do inquérito.

Dentre as questões do G1 até o G7, as respostas quanto aos instrumentos foram estruturadas em: *indefinido*; *inexistente*; *existente e não implementado*; *existente e parcialmente implementado e, por fim, existente e implementado*. Considerou-se para fins de análise que um instrumento **indefinido** pode ser entendido como não constante no Plano Diretor e, portanto, sem possibilidade de implementação; um instrumento **inexistente** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, não existente de forma prática; um instrumento **existente e não implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, ainda não foi implementado por algum motivo ou carece de um estudo mais aprofundado ou regulamentação específica para implementação; um instrumento **existente e parcialmente implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, ainda não foi implementado totalmente, mas sim de forma parcial; e, por fim, um

instrumento **existente e implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor e está implementado em sua totalidade – em funcionamento.

As questões do G8 tiveram respostas positivas “sim” ou negativas “não”.

No total o instrumento contou com 80 questões.

Os 62 inquéritos foram aplicados entre julho de 2015 e março de 2016. Foram recebidos, em resposta, os mesmos 62 (sessenta e dois) inquéritos, correspondente a uma taxa de êxito de respostas de 100% (apêndice C⁸).

As informações contidas nos inquéritos não tratam de informações checadas por outras vias, **mas declaratórias** dos autárquicos ou prepostos por eles designados. Refletem o discurso dos protagonistas sobre a aplicabilidade dos instrumentos por parte da gestão autárquica municipal.

2.4 Tratamento dos dados

O tratamento dos dados foi feito através de estatística descritiva quanto à frequência de respostas.

A seguir, foi descrito o processo de implementação dos instrumentos, bem como, verificadas as proporções dos municípios com características em comum ao nível desta implementação.

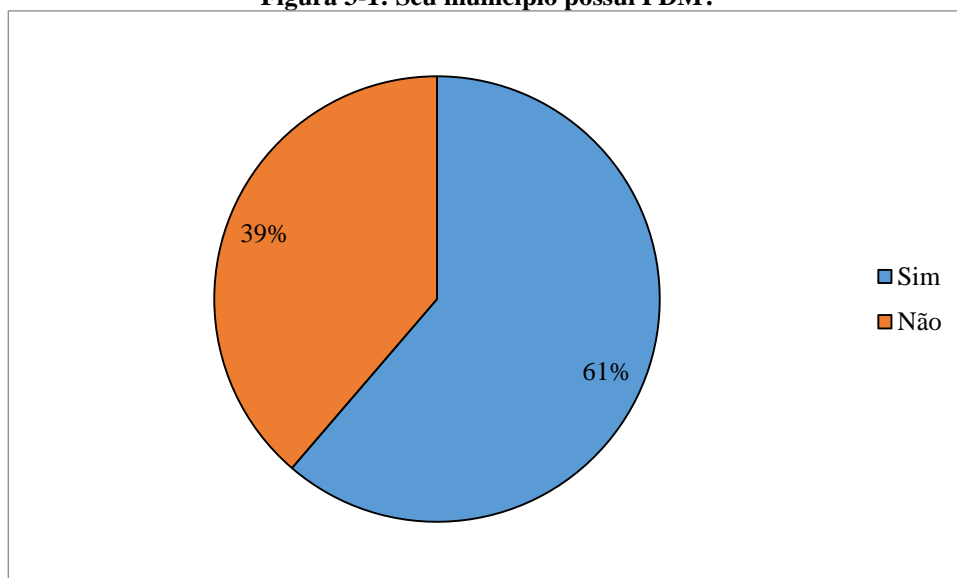
Por fim, através de cunho descritivo-reflexivo, analisou-se o processo de implementação dos instrumentos de gestão urbanística nas cidades amazonenses levando em consideração as características locais de forma a entender a harmonia *versus* dissonância dos dados coletados.

⁸ Respostas do inquérito por questionário.

Análise e discussão dos resultados

No Amazonas, existem 37 (trinta e sete) municípios com mais de 20.000 habitantes⁹, portanto, com obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor Municipal (PDM). Ressalte-se que esse número não leva em consideração as demais razões de obrigatoriedade, a exemplo de municípios com áreas de interesse turístico e com obras de relevante impacto ambiental.

Figura 3-1: Seu município possui PDM?



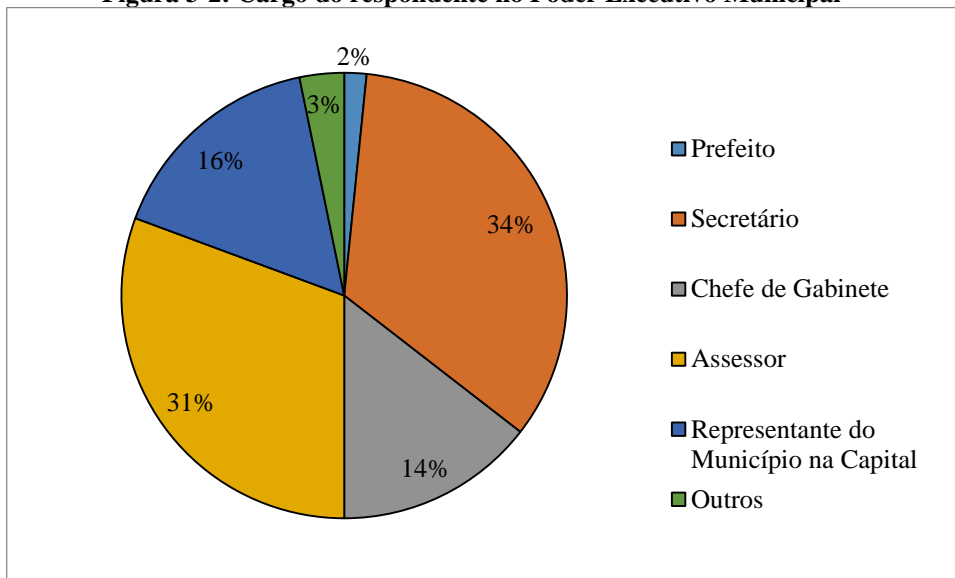
Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Dentre os respondentes do inquérito por questionário enviado aos 62 (sessenta e dois) municípios amazonenses, foi possível perceber que 38 municípios amazonenses, na figura dos autárquicos informaram possuir Plano Diretor Municipal.

⁹ Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2015 de acordo com o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística).

Dentre os respondentes, nomeadamente, tiveram representatividade de 81% (oitenta e um por cento) o próprio prefeito, seus chefes de gabinete, secretários ou assessores – em síntese – ligados ao processo de gestão autárquica municipal.

Figura 3-2: Cargo do respondente no Poder Executivo Municipal



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Da totalidade de municípios com PDM, Apuí, Borba, Carauari, Careiro, Eirunepé, Ipixuna, Manaquiri e Urucurituba indicaram no inquérito por questionário não possuir Plano Diretor Municipal, porém, enquadram-se no grupo de municípios com mais de 20.000 habitantes em que a elaboração do plano é obrigatória.

Em contraposição, os municípios de Anori, Beruri, Boa Vista do Ramos, Canutama, Envira, Guajará, Itapiranga e Novo Airão, sem obrigatoriedade de elaboração ao nível populacional, informaram possuir Plano Diretor Municipal. Alguns desses municípios, porém, possuem obrigatoriedade ao nível de interesse turístico e ao nível de obras de relevante impacto ambiental.

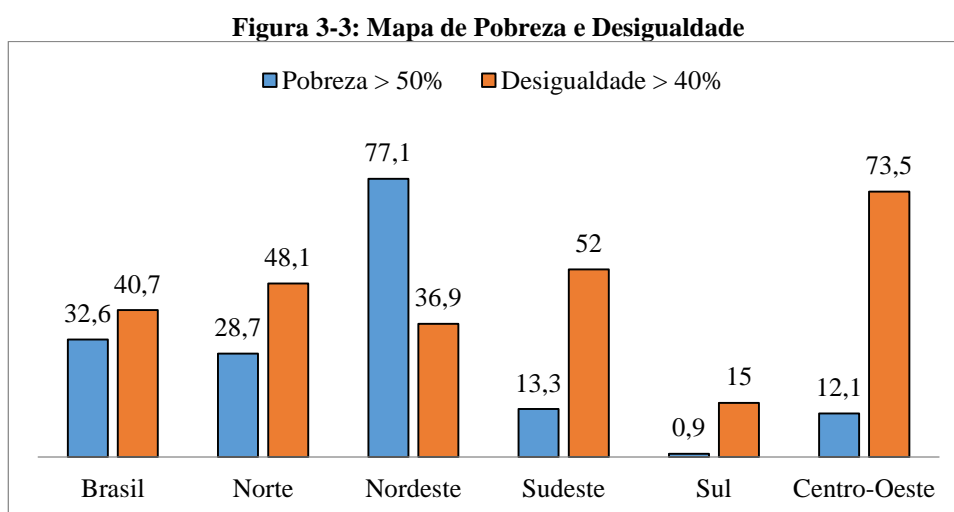
Uma análise rápida da estimativa da população (apêndice A¹⁰), revela que existe um adensamento crônico populacional na cidade de Manaus (capital do Estado) que, em comparação com a soma populacional das outras 5 (cinco) cidades com maior concentração populacional no Estado, sendo, Parintins, Itacoatiara, Manacapuru, Coari e Tefé, a capital detém uma concentração de pessoas de três vezes e meia maior.

¹⁰ Estimativas da população residente nos municípios brasileiros com data de referência em 1º de julho de 2015.

Esse cenário conduz ao que Scherer & Mendes Filho (2004) concluíram sobre a cidade de Manaus: “[...] há um quadro crescente de desigualdade e discriminação social, desemprego, pobreza e violência, o acesso aos direitos básicos é privilégio de poucos e os recursos naturais são cada vez mais dizimados” (p. 9).

O universo total de municípios brasileiros é constituído de realidades distintas, porém, no conjunto, são marcados por grande diversidade e profunda desigualdade entre eles e nos seus interiores (Pinheiro, 2012).

O Mapa de Pobreza e Desigualdade do IBGE do ano de 2003 mostra a pobreza e desigualdade nas diferentes regiões do Brasil. Percebe-se que a região Norte é a segunda região com maior nível percentual de pobreza no país, dentre as regiões que possuem pobreza acima de 50%, 28,7% encontra-se na Região Norte e com o terceiro indicador de desigualdade, onde, dentre a desigualdade é maior de 40%, a Região Norte possui 48,1% da população nessa situação.



Fonte: IBGE (2008).

Com relação ao número de instrumentos contidos no inquérito e o nível de implementação desses instrumentos nos municípios amazonenses em linhas gerais é possível perceber que Codajás, Alvarães, Nhamundá, Fonte Boa e Tabatinga, dentre os outros municípios com PDM são os que possuem mais instrumentos indefinidos (≥ 30). Assim, não constam no Plano Diretor e, portanto, não podem ser implementados. Santo Antônio do Iça, Santa Isabel do Rio Negro, São Paulo de Olivença e Novo Airão são os municípios que possuem mais instrumentos inexistentes (≥ 25). Assim, constam no Plano

Diretor, porém, não existem de forma prática ou factual. Ao nível de municípios com número maior de instrumentos existentes e não implementados, tem-se: Santo Antônio do Içá e Benjamin Constant, respectivamente com 20 e 18 instrumentos. Assim, constam no Plano Diretor, porém, ainda não foram implementados por algum motivo especial ou carecem de um estudo mais aprofundado para sua implementação (regulamentação específica). Para maiores números de instrumentos existentes e parcialmente implementados tem-se Novo Aripuanã e Guajará, respectivamente com 35 e 31 instrumentos. Assim, constam no Plano Diretor, porém, ainda não foram implementados totalmente, mas sim de forma parcial.

Por fim, entre os municípios com maior número de instrumentos existentes e implementados (≥ 55) encontram-se Manacapuru, Humaitá e Boca do Acre. Assim, constam no Plano Diretor e estão implementados em sua totalidade – ou em funcionamento.

Os 5 (cinco) municípios com maior quantidade de instrumentos implementados, em ordem decrescente são: Manacapuru (67), Humaitá (59), Boca do Acre (59), Barcelos (52) e Manaus (50). No mesmo direcionamento, os 5 (cinco) municípios com menor quantidade de instrumentos implementados em ordem decrescente são: Manicoré (8), Santo Antônio do Içá (7), Canutama (7), São Paulo de Olivença (7) e Codajás (5).

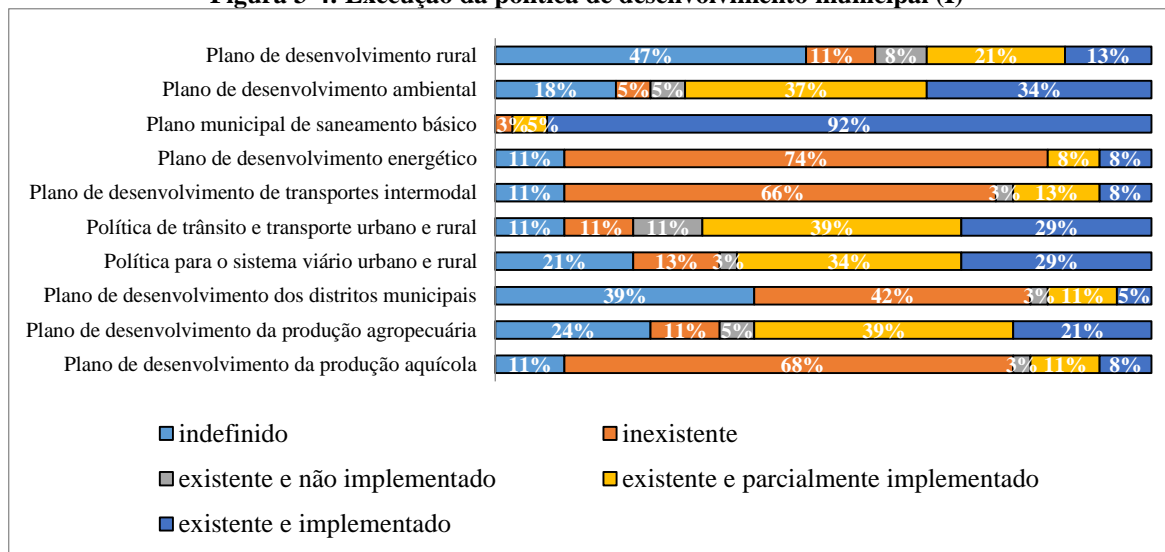
Abaixo constam as análises particularizadas dos dados até aqui sintetizados. As análises ao inquérito por questionário foram consideradas como sendo do município, apesar de, conforme evidenciado na metodologia da pesquisa, saber-se que as respostas foram declaratórias e refletiram a visão estratégica dos autárquicos (gestores) municipais.

3.1 Execução da política de desenvolvimento municipal

Conforme cita Botrel (2008), a expressão política de desenvolvimento urbano abrange, conforme a própria interpretação do *caput* do art. 182 da Constituição Federal de 1988, “a ordenação do território, de forma a proporcionar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade (moradia, lazer, circulação, trabalho) para o bem-estar de seus habitantes” (p. 241).

Esses instrumentos, em linhas gerais, visam articular de forma integrada ações para a elaboração de planos regionais intermunicipais e planos locais de atuação urbana e rural no município, visando o desenvolvimento sustentável de áreas específicas. Abaixo se encontram tratados estes instrumentos:

Figura 3-4: Execução da política de desenvolvimento municipal (I)



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

O **plano de desenvolvimento rural** está associado à ideia de traçar objetivos e prazos para articular a criação de capacidades – humanas, políticas, culturais, técnicas, etc. – que permitam às populações rurais agir para transformar e melhorar suas condições de vida, por meio de mudanças em suas relações com as esferas do Estado, do mercado e da sociedade civil (Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013).

Conforme é possível observar, 18 (47%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem nenhum tipo de instrumento no Plano Diretor que trabalhe o desenvolvimento das áreas rurais dos municípios amazonenses. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam inexistir o instrumento, no sentido de tê-lo previsto no PDM, porém, sem que de fato ele exista na prática é possível concluir que cerca de 58% dos municípios não implementam planos rurais. Apenas 5 municípios informaram que possuem o plano especificado em funcionamento, foram eles: Beruri, Boca do Acre, Humaitá, Lábrea e Manacapuru.

Assim, o desenvolvimento rural amazonense reproduz a dicotomia campo e cidade, fortalecida por ideias forjadas por representantes da sociedade urbano-industrial que considera o campo como “lugar do atrasado, do inferior e do arcaico” (Arroyo, Caldart & Molina, 2004). As políticas públicas que chegam ao campo são apresentadas mais como um favor do que como um direito.

O art. 4º da Lei 6.938 de 1981 que trata da Política Nacional do Meio Ambiente estabelece como objetivo dessa política a compatibilização do desenvolvimento econômico com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico, buscando a melhoria da qualidade de vida. Portanto, o desafio do **plano de desenvolvimento ambiental** das cidades brasileiras está na necessidade de conciliar o binômio desenvolvimento econômico com recuperação e preservação ambiental, observando-se a crescente busca por soluções e mudanças no tocante à gestão urbana.

Conforme é possível observar, 27 (71%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem instrumento no Plano Diretor que trabalhe o desenvolvimento ambiental dos municípios amazonenses.

Assim, o desenvolvimento ambiental amazonense, como reflexo do número de municípios que possuem preocupação com a questão ambiental em seus planos se dá nitidamente pela consideração da Amazônia (em sua totalidade, não só o Amazonas) como o “berço da vida” de milhares de espécies da fauna e da flora brasileira, bem como, de uma riqueza natural abundante.

Os municípios amazonenses têm trazido à tona na atualidade a preocupação ambiental, visto que, qualquer atividade econômica necessita ser desenvolvida de forma sustentável de modo que os danos irreversíveis sejam mitigados ou eliminados. Apesar da intensa preocupação governamental, a Amazônia é foco de desmatamentos, queimadas e extração ilegal de madeira – práticas estas que vêm causando dia-a-dia perdas significativas de parcela da Floresta Amazônica.

O saneamento básico, de acordo com Guimarães, Carvalho & Silva (2007) restringe-se ao abastecimento de água às populações em qualidade e quantidade suficiente para a proteção de sua saúde e garantir condições básicas de conforto. No mais, o saneamento básico também cuida da coleta, tratamento e destinação adequada e segura de águas residuárias. Também responde pelo acondicionamento, coleta, transporte e/ou destino final dos resíduos sólidos e pela coleta de águas pluviais e controle de empoçamentos e inundações. Assim, um **plano municipal de saneamento básico** traça objetivos, diretrizes e prazos no tocante a essas questões citadas.

Conforme é possível observar, 37 (97%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que contemplam instrumento no Plano Diretor que trabalha o saneamento básico dos municípios amazonenses e que o mesmo encontra-se implementado.

Apesar das respostas ao inquérito indicarem uma situação excelente, as cidades do Amazonas têm sido apontadas como as piores em saneamento básico no Brasil (Instituto Trata Brasil, 2013). Água tratada, coleta e tratamento de esgoto ainda são considerados assuntos negligenciados pelo poder público. Os municípios estão longe de atingir a universalização do serviço se mantiverem os níveis de avanço como os registrados de 2009 a 2013. Como ressalta Guedes (2000) “os incentivos para que boas práticas sejam estabelecidas em parceria entre empresas e governos decorrem de pressões dos consumidores e da opinião pública” (p. 53). É necessário um investimento significativo para que as populações amazonenses sejam atingidas e, para além disso, que haja participação e engajamento da população. A ausência dessa participação conduz a um cenário de ampliação do capital das empresas prEstadoras.

De acordo com o Ministério de Minas e Energia (2015) o Plano Nacional de Eficiência Energética tem como objetivo orientar as atuações dos diversos entes públicos e privados no combate ao desperdício de energia e na construção de uma economia energeticamente eficiente. Tais ações ocorrem mediante a escolha das formas e fontes de energia, tecnologias de equipamentos e processos operativos mais eficientes. Assim, **o plano de desenvolvimento energético** dos municípios deve contemplar essas mesmas ações, de forma a atender as especificidades locais.

Conforme é possível observar, 28 (74%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam inexistir o instrumento, ou seja, possuem-no previsto no PDM, porém, sem que de fato ele exista na prática. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam ser indefinido o instrumento no PDM é possível concluir que cerca de 32 (85%) dos municípios não implementam planos energéticos. Apenas 3 municípios informaram que possuem o plano especificado em funcionamento, foram eles: Barreirinha, Manacapuru e Manaus.

Goldemberg & Moreira (2005) enfatizam que o planejamento energético precisa considerar não unicamente a quantidade de energia a ser disponibilizada para a sociedade, mas também em que região ela é mais prioritária e de que forma pode ser acessível àqueles menos favorecidos.

Evidentemente, as perdas no sistema elétrico do Amazonas, considerando tanto as técnicas quanto as comerciais, são bastante elevadas, bem como, os custos da energia elétrica que provém de abastecimento termoelétrico e hidroelétrico e que – seguidamente – sofrem “*blackouts*”. Existem dois sistemas de abastecimento: Sistema Manaus e Sistema

Interior. O Sistema Manaus abastece a capital, Iranduba, Manacapuru e Presidente Figueiredo (perdas em torno de 39% em 2013). O Sistema Interior não é interligado ao Sistema Manaus e é atendido por 101 sistemas elétricos isolados supridos por termelétricas (perdas em torno de 28% em 2013). Souza (2014) que apresenta os dados anteriores indica também que algumas ações e parcerias foram feitas conforme o seu Relatório sobre “Energia Renovável e Eficiência Energética”, porém, a atuação nessa área do poder público local é ainda incipiente.

Cunha (s.d.) cita que historicamente pensar em transporte intermodal era simplesmente realizar a transferência de mercadorias pelos diversos modais de transporte. Atualmente, esse conceito toma outra roupagem implicando em uma visão de todo o sistema relativo ao *supply chain*¹¹ de maneira a mitigar e se possível eliminar as interrupções no movimento das cargas e dos equipamentos de transporte desde sua origem, até seu destino. Um **plano de desenvolvimento de transportes intermodal** deve garantir a integração de novas opções de navegação, transporte aéreo e terrestre permitindo que se penetre em mercados não tradicionais e recorra a novas fontes de suprimento. Além disso, um plano deve contemplar o aprimoramento de cada modal e proceder a otimização do sistema para o desenvolvimento citadino.

Conforme é possível observar, 25 (66%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem um plano de desenvolvimento de transportes intermodal previsto, porém, ainda inexistente na prática. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam indefinição, no sentido de não tê-lo previsto no PDM, é possível concluir que cerca de 29 (77%) dos municípios não implementam planos de transportes intermodal. Apenas 3 municípios informaram que possuem o plano especificado em funcionamento, foram eles: Boca do Acre, Manaus e Manacapuru.

A possibilidade de integração de regiões através dos diferentes tipos de transporte intermodal se traduz em desenvolvimento. Devido às condições naturais do Amazonas, especialmente pela geografia da área, com grandes rios e cursos d'água o transporte hidroviário é a referência básica para o transporte na região. Assim, outras modalidades de transporte são vistas a integrar, aprimorar e complementar esse sistema de transporte hidroviário (Sant'Anna, 1998).

¹¹ Do inglês: cadeia de suprimento.

Maranhão (2008) complementa que a região da Amazônia possui cerca de 25 mil quilômetros de rios navegáveis, o que caracteriza mais que o dobro de estradas. A opção, porém, pelo transporte fluvial acaba por implicar em viagens mais longas e com maior tempo. Assim, produtos que necessitam de um escoamento rápido e com prazo de validade curto dificilmente chegam aos municípios mais longínquos a tempo do consumo.

Conforme citam Souza *et al.* (2011) o problema da Região Amazônica não é da logística propriamente dita, mas da falta de infraestrutura, que perpassa pelas políticas públicas governamentais. O não investimento na manutenção e conclusão de rodovias, além da falta de elaboração de um plano de utilização do potencial hídrico existente contribui para aumentar os custos e engessar o tráfego de produtos nessa região.

A Lei n. 12.587, de 03 de janeiro de 2012, instituiu as “Diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana”. Assim, o município deve elaborar a legislação municipal de Mobilidade Urbana, inserida ou integrada à sua Lei de Plano Diretor. As áreas rurais também precisam ser contempladas nesse processo, garantindo que as condições de desenvolvimento ao nível de trânsito e transporte também façam parte da realidade dos povos que nela se encontram. Uma **política de trânsito e transporte urbano e rural** trata de estabelecer diretrizes inerentes à mobilidade dessas pessoas.

Conforme é possível observar, 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que contemplam instrumento no Plano Diretor que trabalha o trânsito e o transporte urbano e rural dos municípios amazonenses e que o mesmo encontra-se parcialmente implementado. Quando somados aos 11 (29%) municípios que indicam a existência e implementação total, é possível concluir que cerca de 26 (68%) dos municípios implementam, mesmo que parcialmente, políticas de trânsito e transporte. Houve, porém, 12 municípios que informaram indefinição, inexistência ou existência e não implementação de políticas voltadas ao trânsito e transporte, que foram: Barreirinha, Benjamin Constant, Careiro da Várzea, Codajás, Fonte Boa, Nhamundá, Novo Airão, Presidente Figueiredo, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antônio do Içá, Tabatinga e Tefé.

É possível que exista nas cidades amazoneses políticas de trânsito e transporte urbano nos processos de carga e descarga de produtos comercializáveis, porém, ao nível do transporte coletivo as cidades amazônicas são marcadas pelo uso de motocicletas (muitas vezes irregulares), mesmo naquelas cidades com populações com baixo nível de renda, seja pela falta de alternativas ao transporte urbano, ou pelo acesso fácil ao crédito, ou mesmo

pelas fortes políticas de *marketing* das montadoras. A motocicleta é o sonho de consumo da população nestas cidades. Da mesma forma que o automóvel, a motocicleta ultrapassa a sua funcionalidade como meio de transporte (Schor, 1999) e acompanha a dinâmica das cidades amazonenses.

As vias desempenham diversas funções na vida social. As funções viárias classicamente destacadas são: deslocamento entre locais; circulação (de uma via a outra); acesso às edificações; ambiente urbano. Tais definições caracterizam a **política para o sistema viário urbano e rural** que tem por objetivo estabelecer a hierarquização do sistema viário a partir da estruturação urbana; estabelecer funções diferenciadas para o sistema viário, priorizando os transportes não motorizados e coletivo; estabelecer critérios para intervenções necessárias às adequações das vias existentes; e disciplinar os deslocamentos na malha urbana e rural (Prefeitura Municipal de Uberlândia, 2010).

Não diferente do resultado anterior, é possível observar que, 13 (34%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que contemplam instrumento no Plano Diretor de política para o sistema viário urbano e rural dos municípios amazonenses e que a mesma encontra-se parcialmente implementada. Quando somados aos 11 (29%) municípios que indicam a existência e implementação total, é possível concluir que cerca de 24 (63%) dos municípios implementam, mesmo que parcialmente, políticas para o sistema viário urbano e rural. Houve 14 municípios que informaram indefinição, inexistência ou existência e não implementação de políticas voltadas ao sistema viário.

Conforme cita Sathler *et al.* (2009), nos territórios da Amazônia, as grandes distâncias entre os centros locais, cidades médias e maiores cidades criam limitações de fluxo de bens, pessoas e serviços. A própria distribuição dos centros urbanos se dá de forma bastante desigual, com visível concentração de cidades em torno de um “arco rodoviário”, sem, porém, apresentar a mesma intensidade de penetração e articulação nos interiores desses espaços regionais. Isso, verdadeiramente cria dificuldades nos fluxos entre as cidades do arco rodoviário de desenvolvimento e os demais centros.

Há evidente carência de infraestrutura em comunicação e transportes. Baixos investimentos nos municípios e no Estado como um todo reflete um ambiente contrário e antagônico para a aceleração e desenvolvimento dos fluxos no interior, colocando a Região Norte na lista das piores estradas do Brasil.

Assim, no Estado do Amazonas, a maior parte dos povoados está localizada à beira dos rios, dificultando o transporte terrestre entre eles por causa da floresta e do emaranhado de rios, furos, igarapés, igapós, etc.

No mais, o próprio acesso intramunicípio é prejudicado pela falta de malha viária, falta de recuperação e manutenção compatíveis com as necessidades urbanas; e mesmo a malha rural, ainda modesta, provê acesso precário às comunidades rurais – acesso ainda mais prejudicado na época das chuvas.

Conforme cita Meirelles (2014), distrito é forma de divisão meramente administrativa do Município, por isso mesmo não adquirindo autonomia política (sem representação partidária), jurídica (não demanda ou é demandado em juízo) ou financeira (orçamento próprio, ordenação de despesas).

Silva (2014) explica que os distritos são subdivisões municipais, que possuem o intuito de melhorar a administração, principalmente com relação à forma de direcionar as políticas públicas. Assim, um **plano de desenvolvimento dos distritos municipais** contempla as diretrizes, objetivos e ações destinadas a direcionar as políticas públicas e melhorar a qualidade e eficiência na resposta àquilo que anseia a população.

Conforme é possível observar, 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é indefinido instrumento no Plano Diretor que trabalha o desenvolvimento dos distritos que integram os municípios amazonenses de forma particularizada. Quando somados aos 16 (42%) municípios que indicam ser inexistente o plano, ou seja, existe no PDM, porém não existe de forma prática é possível concluir que cerca de 31 (81%) dos municípios não implementam planos de desenvolvimento dos distritos municipais. Houve 2 municípios que informaram implementar planos neste nível, que foram: Manacapuru e Manaus.

Segundo o IBGE (2010) o Amazonas investe pouco em criação de novos municípios e distritos.

Por vias de complemento, os municípios amazonenses focam suas estratégias ao nível macro, enquanto os distritos são considerados parte do conjunto. Sendo assim, as especificidades das partes acabam por não ser levadas em conta, visto que, as políticas públicas atuam com estratégias generalistas e não focalizadas.

O desenvolvimento, em qualquer concepção, deve ser produto do crescimento econômico acompanhado de melhoria na qualidade de vida (Vasconcellos & Garcia, 1998).

Assim, ao tratar de um **plano de desenvolvimento da produção agropecuária**, pretende-se traçar diretrizes, objetivos e ações para promover a agricultura e a pecuária ao nível da melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social no setor.

Conforme é possível observar, 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que existe e encontra-se parcialmente implementado um plano de desenvolvimento da produção agropecuária no PDM. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam ser existente e implementado o plano em sua totalidade é possível concluir que cerca de 23 (60%) dos municípios implementam planos de desenvolvimento da produção agropecuária. Houve, porém, 13 municípios que informaram não implementar planos neste nível, que foram: Alvarães, Benjamin Constant, Canutama, Codajás, Fonte Boa, Iranduba, Manicoré, Nhamundá, Parintins, Presidente Figueiredo, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antônio do Içá e Tefé.

A região norte tem como importante fator agrícola a produção de produtos como mandioca, milho e arroz, além de produtos de exportação como a soja que provoca larga escala de desmatamento no Estado. Ainda são cultivados produtos como a juta e a pimenta do reino, trazidas por imigrantes. Os produtos alimentícios são produzidos em pequenas propriedades rurais com mão de obra familiar e técnicas ainda rudimentares – intensificando o cenário de baixa produtividade e falta de tecnologias. O solo de plantio na Região Norte carece de nutrientes, portanto, desmatamentos em larga escala para produção poderia transformar regiões em verdadeiros desertos.

No que diz respeito à atividade pecuária, esta tem crescido e modificado a vegetação da Floresta Amazônica para a pastagem. A atividade ocorre de maneira tradicional ou extensiva de bovinos e bubalinos que são criados soltos, sem muitos cuidados o que acentua também a baixa produtividade e a falta de uso de tecnologias.

Um **plano de desenvolvimento da produção aquícola**, por seu turno, pretende traçar diretrizes, objetivos e ações para promover o setor da aquicultura, dando subsídios à produção de animais aquáticos, promovendo a melhoria dos indicadores de bem-estar econômico e social no setor.

Conforme é possível observar, 26 (68%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente um plano de desenvolvimento da produção aquícola no PDM. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam ser indefinido o respectivo plano, é possível concluir que cerca de 30 (79%) dos municípios não implementam planos de

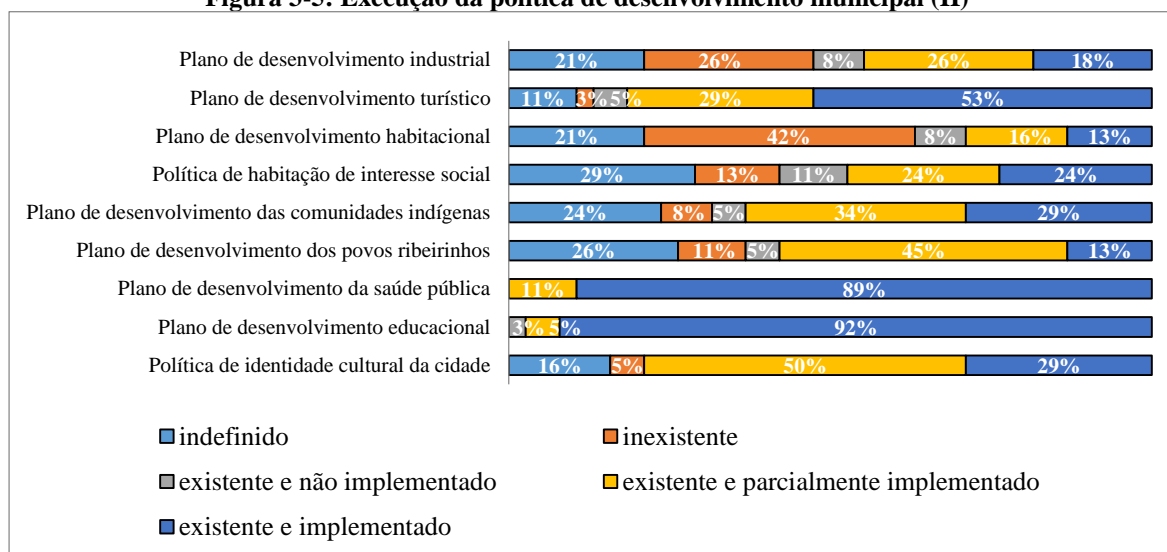
desenvolvimento da produção aquícola, mesmo ela sendo atividade de grande potencial econômico na região. Houve, porém, 3 municípios que informaram ter planos implementados neste nível, que foram: Boca do Acre, Humaitá e Manacapuru.

Na Amazônia, por mais que os recursos pesqueiros sejam abundantes, a crescente demanda por espécies de alto valor comercial tem por um lado ocasionado uma diminuição dos estoques pesqueiros naturais (Batista & Petrere Jr., 2003) e, por outro, impulsionado o desenvolvimento da piscicultura (Freitas, 2003).

Mesmo que a atividade aquícola seja considerada incipiente, as características do Estado incluem a abundância de rios, clima favorável e uma diversidade de espécies potenciais para cultivo; isso tem contribuído para a expansão e sucesso da prática (Ono, 2005). Porém, mesmo com tais características positivas a produção aquícola ainda não pode ser considerada como uma atividade econômica significativamente representativa na Amazônia (Freitas, 2003). Conforme identifica Petrere Jr. (2001), esse bloqueio de representatividade pode ser explicado pelo isolamento regional que impossibilita algumas regiões da Amazônia escoar a sua produção.

Apesar dos avanços, a apropriação das informações técnicas sobre a atividade aquícola no Estado do Amazonas na atualidade é frágil e representa uma lacuna importante de estudo. A maior produção de pescado no Amazonas constitui-se na matrinhã (*Brycon amazonicus*), no jaraqui (*Semaprochilodus insignis*), no pirarucu (*Arapaima gigas*) e no tambaqui (*Colossoma macropomum*). Dentre os maiores entraves na produção aquícola estão os altos custos da ração (Pestana *et al.*, 2008), bem como, a aquisição de alevinos (peixes recém saídos do ovo) e a falta ou restrição de informações e pessoal técnico especializado nos interiores.

Figura 3-5: Execução da política de desenvolvimento municipal (II)



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Não diferente, **um plano de desenvolvimento industrial**, pretende traçar diretrizes, objetivos e ações para promover de forma sustentada o setor industrial, dando subsídios à criação e manutenção das indústrias locais.

Conforme é possível observar, 18 (47%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que, ou é indefinido no PDM ou é inexistente na prática um plano de desenvolvimento industrial dos municípios amazonenses. Por outro lado, 17 (44%) municípios indicam implementação parcial ou total do respectivo plano. Assim, é possível concluir que há uma divisão nítida dos investimentos ao nível deste plano. Por um lado cerca de metade dos respondentes investem no desenvolvimento industrial enquanto a outra metade não. Houve, portanto, 7 municípios que informaram ter planos totalmente implementados neste nível, que foram: Autazes, Humaitá, Iranduba, Itapiranga, Manacapuru, Manaus e Nova Olinda do Norte.

O Estado do Amazonas possui grande representatividade ao nível da produção industrial junto à capital Manaus. Conforme a Suframa (Superintendência da Zona Franca de Manaus) o Polo Industrial de Manaus (antiga Zona Franca de Manaus) reúne indústrias de ponta nas áreas de eletroeletrônica, veículos de duas rodas, produtos ópticos, produtos de informática e indústria química com benefícios fiscais ao nível de importação, exportação, industrialização e circulação de mercadorias.

Apesar dos esforços, os municípios amazonenses ainda permanecem divididos na criação de um plano efetivo de desenvolvimento industrial exatamente pelo entendimento de que a representatividade industrial é da capital.

A mundialização é urbana (Paulet, 2009). Assim, a Região Norte, como o Brasil apresenta forte concentração urbana nas suas capitais. Estas acabam por contar com melhor infraestrutura de escoamento produtivo e maior presença de instituições do Estado conforme já foi relatado ao nível dos transportes. Há, portanto, um grande problema de infraestrutura de escoamento que afasta o centro de produção do centro de comercialização; imputando às regiões interioranas a agricultura, a pecuária e a piscicultura de subsistência, em detrimento de atividades de maior valor adicionado, como a atividade industrial. Uma eficiente integração regional, estadual e nacional ainda é um desafio a ser superado.

Um plano de desenvolvimento turístico traça diretrizes, objetivos e ações que promovem o crescimento sustentado e aumentam a atratividade do produto turístico.

Conforme é possível observar, 20 (53%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que existe e encontra-se implementado um plano de desenvolvimento turístico no município. Quando somados aos 11 (29%) municípios que indicam ser existente e implementado o plano parcialmente é possível concluir que cerca de 31 (82%) dos municípios implementam planos de desenvolvimento turístico. Houve, porém, 5 municípios que informaram não implementar planos neste nível, no sentido de inexistência ou indefinição, que foram: Alvarães, Fonte Boa, Manicoré, Santo Antônio do Içá e Tabatinga.

O turismo tradicional no Amazonas tem sido incrementado através de investimentos no segmento hoteleiro voltado para o atendimento à pesca esportiva, o contato com culturas exóticas, o turismo sustentável, o turismo folclórico e o ecoturismo; que são algumas vertentes turísticas do Estado.

Sansolo (2003) enfatiza que:

As diferentes formas de valorização da natureza vêm determinando uma articulação de interesses entre atores sociais que representam poderes [...] de escalas espaciais diversas como as populações locais, poder municipal e cooperação internacional. O turismo tem sido um meio que representa esses valores sobre a natureza. Valor de conservação, valor de sobrevivência, valor de reserva, valor de mercado. O turismo nas cidades amazônicas, ou o turismo representado pelos hotéis de selva, ou o turismo praticado nas unidades de conservação e finalmente o turismo desenvolvido a partir das organizações comunitárias apoiadas pelas Organizações não Governamentais, todas essas modalidades configuram-se como uma forma de valorização e valorização da natureza amazônica, cada qual com seus interesses e motivações. (p. 39)

Dentre os maiores entraves citados pelo mesmo autor encontram-se os problemas de saneamento básico (esgoto, lixo e abastecimento), transporte e trânsito, precariedade de infraestrutura das cidades, baixa diversidade de roteiros turísticos, bem como a limpeza dos locais.

O equacionamento da questão habitacional configura um dos mais complexos desafios para as políticas públicas, por envolver, simultaneamente, dimensões e inter-relações do desenvolvimento urbano, ambiental, econômico e social. Para enfrentar esse desafio torna-se necessário não apenas promover e fomentar a produção de novas moradias, como também ações corretivas e de recuperação urbana e ambiental de assentamentos irregulares, que compõem o passivo gerado pelo crescimento urbano intenso e desigual que se acumula por décadas (Governo do Estado de São Paulo, 2014).

Um plano de desenvolvimento habitacional tem como interesse traçar diretrizes, objetivos e ações que visem garantir o equacionamento da questão habitacional, promover e fomentar a produção de novas moradias, bem como, promover ações corretivas e de recuperação de áreas irregulares dos municípios.

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente um plano de desenvolvimento habitacional no município; ou seja, há indicação no PDM, porém não existe de forma prática. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam ser indefinido o plano é possível concluir que cerca de 24 (63%) dos municípios não implementam planos de desenvolvimento habitacional. Houve, porém, 5 municípios que informaram ter implementado na totalidade planos neste nível, que foram: Barcelos, Coari, Humaitá, Manacapuru e Manaus.

A diversidade das atividades econômicas e o fervor das mudanças populacionais resultantes dessas atividades acabaram por reestruturar e reorganizar os assentamentos humanos na região amazônica. A região apresenta padrões diferenciados, conforme cita Becker (1995) onde em meio à floresta tropical houve a reestruturação de um tecido urbano complexo que, corriqueiramente, conduziu ao uso do termo “floresta urbanizada” pelos pesquisadores que acompanham o processo de ocupação e urbanização na região.

Porém, o crescimento desta “floresta urbanizada” não foi acompanhado da implementação de infraestrutura que garantisse condições mínimas de qualidade de vida. Baixos índices de saúde, educação e salários aliados à falta de equipamentos urbanos, configuram a baixa qualidade de vida da população local (Becker, 1995 e 1998; Browder e

Godfrey, 1997; Monte-Mór, 1998). A vida nas cidades e nos assentamentos urbanos constitui um dos maiores e piores problemas ambientais na Amazônia (Becker, 2001).

Promover condições dignas de moradia para a população de baixo poder aquisitivo constitui um dos principais desafios da **política de habitação de interesse social**. Além disso, essas políticas atuam em questões urbanas e socioambientais que envolvem a urbanização de favelas, áreas de risco, cortiços e áreas degradadas, procurando promover melhorias habitacionais e regularização fundiária àqueles em vulnerabilidade social.

Conforme é possível observar, 18 (48%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam a existência de política de habitação de interesse social, seja parcialmente ou totalmente implementada no município. Dentre esses, 9 informaram ter implementado na totalidade essa política, que foram: Barcelos, Benjamin Constant, Beruri, Boca do Acre, Coari, Humaitá, Lábrea, Manacapuru e Manaus. Porém, ainda 16 (42%) municípios indicaram ser indefinida ou inexistente a política de habitação social.

De acordo com reportagem da Rede Diário de Comunicação de 29 de junho de 2016 o crescimento do mercado imobiliário de Manaus não acompanha o crescimento populacional da capital. Estima-se um déficit habitacional de cerca de 25 mil imóveis por ano de acordo com o Censo do Setor da Construção Civil de Manaus. A renda familiar restrita tem impossibilitado o morador de adquirir casa própria.

Um censo realizado pela Bureau Inteligência Corporativa - Brain e Sindicato da Indústria da Construção Civil do Amazonas, apontou um crescimento vegetativo em Manaus de cerca de 4,5% ao ano. Isso indica que a população aumenta a cada ano, porém, o mercado imobiliário não acompanha a evolução.

Conforme cita Oliveira (2013) as habitações informais são comumente encontradas na paisagem urbana amazonense, ocorrendo às margens das normas urbanísticas e das edificações estabelecidas nas leis municipais.

A mesma autora, ao analisar o contexto da cidade de Itacoatiara, também estende considerações sobre a insuficiente produção habitacional realizada pelo Estado que, não atende a população de baixa renda. Assim, as condições de financiamento para construção e os interesses econômicos são empecilhos para a ação efetiva do Estado. Ainda, quando a política habitacional de cunho social acontece ela acaba por criar ou acentuar a periferia da cidade. Isso demonstra que a delimitação de áreas especiais de interesse social muitas vezes

consta nos Planos Diretores teoricamente, porém, não figura na prática das políticas públicas habitacionais.

Os programas de habitação são realizados em áreas afastadas dos recursos urbanos básicos causando transtornos aos moradores que, sem veículos próprios e sem a oferta de transporte público ficam com a locomoção limitada.

Não diferente, a qualidade dos materiais utilizados nas obras de construção dos programas de habitação popular apresentam problemas graves após a entrega das unidades.

Os serviços urbanos como escolas, delegacias, postos de saúde, entre outros, que embora figurem nos projetos originais do Programa Minha Casa Minha Vida, por exemplo, não são entregues juntamente com os apartamentos. Assim, a construção da casa como mero abrigo evidencia *gaps* significativos nas políticas públicas na promoção de infraestrutura, serviços, transporte, educação, etc; o que são entraves ao desenvolvimento humano das pessoas que lá vivem.

O planejamento de ações integradas nas áreas de saneamento básico, energia alternativa, segurança alimentar, geração de renda, saúde, escola, cultura, comunicação e transporte, participação popular e demarcação e homologação de terras para os povos indígenas são alguns itens que acabam por constar em um **plano de desenvolvimento das comunidades indígenas**. Esse plano visa definir diretrizes, objetivos e ações que garantam a proteção e fiscalização das terras, capacitação técnica dos povos, expressão cultural e política, sustentabilidade e bem-estar dessas comunidades.

Conforme é possível observar, 24 (63%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é existente um plano de desenvolvimento das comunidades indígenas no município; ou seja, há indicação no PDM, e existe de forma prática, mesmo que ainda de forma parcial. Em compensação, ainda existem 12 (32%) municípios que indicam ser indefinido ou inexistente o plano ao nível prático.

De acordo com o Portal Brasil (2014) “em números absolutos, a maior população indígena do país reside no Amazonas: 168,7 mil pessoas, ou 20,6% da população indígena do país”. Grande parte destes indígenas vive hoje no interior do Estado, ainda “o município de São Gabriel da Cachoeira, no noroeste do Amazonas, é o município com maior número de indígenas: 29 mil”. Apesar de terem suas terras protegidas e legalmente demarcadas, eles ainda sofrem com a presença de fazendeiros, empresas e garimpos até mesmo com os efeitos daquilo que acontece próximo das regiões que as cercam como: poluição de rios,

desmatamentos e queimadas. Tudo isso tem colaborado para a dispersão de parte dessas populações para as cidades. Heck *et al.* (2005) alegam que a expressiva presença de índios nas cidades, coloca novos desafios para o movimento indígena, seus aliados e para o Estado, especialmente no que se refere ao atendimento à saúde e à educação diferenciadas.

Não distante, Neves (2005) argumenta que as propostas de desenvolvimento em benefício dos povos ribeirinhos deverão ser construídas por eles mesmos, considerando seu contexto e possibilidades. Assim, a autora defende a participação dos povos ribeirinhos na definição de políticas públicas próprias.

Assim, **um plano de desenvolvimento dos povos ribeirinhos** deve ir de encontro aos interesses dos povos que vivem às margens dos rios amazonenses. O planejamento de ações integradas nas áreas de saneamento básico, energia alternativa, segurança alimentar, geração de renda, saúde, escola, cultura, comunicação e transporte e participação popular mencionadas anteriormente sob diferente contexto, também são alguns itens que devem constar neste plano voltado aos povos ribeirinhos.

Conforme é possível observar, 17 (45%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem um plano de desenvolvimento dos povos ribeirinhos dos municípios amazonenses. Quando somados aos 5 (13%) municípios que indicam possuir o instrumento implementado é possível concluir que cerca de 22 (58%) dos municípios promovem o desenvolvimento dos povos ribeirinhos. Os 5 municípios que informaram que possuem o plano especificado em funcionamento pleno, foram: Barcelos, Boca do Acre, Iranduba, Lábrea e Manacapuru.

De acordo com Souza *et al.* (*apud* Fraxe *et al.*, 2007) a atuação de médicos, dentistas e outros agentes de saúde especializados é fato raro e esporádico, principalmente em comunidades mais afastadas. O isolamento impõe dificuldades que fazem com que essas pessoas busquem a cura medicinal para o tratamento das doenças.

Silva (2006, *apud* Costa & Sarmiento, 2008, p. 47) enfatiza que em virtude do isolamento dos seus núcleos populacionais, resultado de difícil acesso e distribuição dispersa, a realidade dessas populações revela uma grande desigualdade de acesso aos serviços públicos em comparação com as áreas urbanas; apesar da riqueza e extensão da região, a população clama por melhorias de condições de bem-estar econômico e social. Ainda, deve ser considerada a insuficiência dos meios de transporte e comunicação que

estas comunidades enfrentam. Assim, a via fluvial é a mais utilizada forma de transporte nessas localidades.

O desenvolvimento da saúde pública trata de garantir a organização, o controle e a avaliação de ações do município com o intuito de fomentar o acesso ao Sistema Único de Saúde (SUS) no âmbito municipal para os usuários dos serviços. Um **plano de desenvolvimento da saúde pública** deve abranger diretrizes, objetivos e ações que promovam a educação e o acesso a uma saúde pública de qualidade aos munícipes. (Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde, 2015)

Conforme é possível observar, 34 (89%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem um plano de desenvolvimento da saúde pública implementado. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam possuir o instrumento parcialmente implementado é possível concluir que todos dos municípios promovem o desenvolvimento da saúde pública, mesmo que ainda de forma parcial. Os 4 municípios que informaram que possuem o plano especificado em implementação parcial foram: Novo Airão, Novo Aripuanã, Presidente Figueiredo e São Gabriel da Cachoeira.

Os dados da pesquisa destacam uma boa atuação da maioria dos municípios em implementar o plano, porém Lippi (1996) evidencia que:

O sistema de saúde pública, que conta com postos de saúde, prontos socorros e hospitais, deve atender a toda população. Entretanto, esse sistema é ineficiente: faltam hospitais, leitos, médicos e medicamentos. A situação no interior é ainda pior do que na capital. Em muitos municípios do interior, a população só recebe algum cuidado médico quando das visitas periódicas [...], que nessas ocasiões também distribuem medicamentos. Por isso, é muito comum entre o povo a prática da “medicina natural”, como a utilização de remédios à base de plantas, raízes e ervas medicinais e também de origem animal. (p. 141)

A ineficácia do sistema público de saúde nos municípios do interior ocasiona um êxodo populacional rumo a capital do Estado onde a infraestrutura é mais ampla, porém a concentração populacional na cidade é vista como um problema ao sistema, pois, o mesmo não consegue atender a contento toda demanda e a gestão pública alega a falta recursos necessários para sanar, ou ao menos, mitigar essa dificuldade.

A educação é definida, constitucionalmente, como direito de todos e dever do Estado e da família.

Um **plano de desenvolvimento educacional** deve levar em conta as diretrizes, objetivos e ações que garantam formas de organização que favoreçam a autonomia, a inclusão e o respeito à diversidade no âmbito escolar.

Conforme é possível observar, 35 (92%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem um plano de desenvolvimento educacional implementado. Quando somados aos 2 (5%) municípios que indicam possuir o instrumento parcialmente implementado é possível concluir que 37 (97%) municípios promovem o desenvolvimento educacional, mesmo que ainda de forma parcial. Ainda o município de Santo Antônio do Içá informou que possui definição do plano no PDM, porém, este ainda se encontra inoperante por condições técnicas ou por necessidade de estudo mais aprofundado.

As políticas públicas educacionais têm contribuído para o declínio do analfabetismo e para o aumento da escolaridade média da população. Porém, os dados do Censo Escolar 2014 (INEP, 2014) revelaram que cerca de 104 mil jovens em idade escolar encontram-se fora da escola no Estado do Amazonas. Isso representa 9,5% da população entre 4 e 17 anos. O Amazonas, com esse dado assume o 2º pior lugar perante os Estados brasileiros.

A questão geográfica certamente contribui para esse cenário, porém a estrutura das escolas pede maior refrigeração das salas de aula. A falta de infraestrutura acaba por incentivar a desistência, como por exemplo: na rede municipal, 62% das escolas não possuem bibliotecas, 89% não possuem salas de leitura, 77% não possuem quadras de esporte, 71% não são atendidas pela rede pública de água, 76% não possuem coleta de esgoto e 70% não possuem espaços adaptados para portadores de deficiência (INEP, 2014).

Na rede estadual, o cenário não é muito diferente: 30% não possuem biblioteca, 90% não possuem salas de leitura, 53% não possuem quadras de esporte, nem internet banda larga, 57% não são atendidas pela rede pública de água, 85% não possuem coleta de esgoto e 90% não possuem espaços adaptados para portadores de deficiência (INEP, 2014).

Áreas com maior desigualdade de distribuição de serviços locais (segregadas ou isoladas socialmente), ou seja, áreas menos afluentes da cidade têm menor disponibilidade de recursos pedagógicos, menor apoio voluntário dos pais e professores com menos experiência, o que ocasiona uma baixa oferta ou baixa disponibilidade de escolas públicas nestes locais, além da maior rotatividade de professores e possivelmente uma preparação mais precária do alunado.

Finalmente, uma **política de identidade cultural** da cidade visa definir um sistema de representação cultural do povo, que emana do povo – algo que os identifica e os

diferencia dos demais povos, possibilitando entender a geografia cultural do local (Hall, 1999).

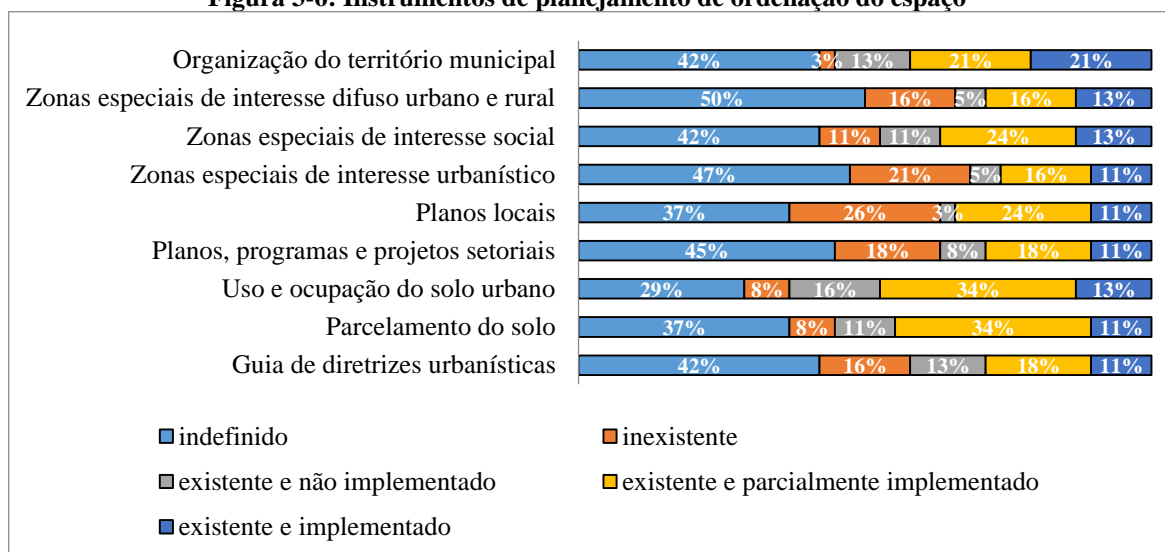
Conforme é possível observar, 19 (50%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem uma política de identidade cultural implementada parcialmente. Quando somados aos 11 (29%) municípios que indicam possuir a política totalmente implementada é possível concluir que 30 (79%) dos municípios promovem a política de identidade cultural do município, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda existem 8 municípios que informaram que não possuem política de identidade cultural definida ou existente ao nível prático, foram eles: Beruri, Canutama, Codajás, Fonte Boa, Santa Isabel do Rio Negro, Santo Antônio do Içá, Tabatinga e Tefé.

Caboclos, ribeirinhos, caboclo-ribeirinhos, seringueiros. O homem amazônico é fruto da confluência de sujeitos sociais distintos — ameríndios da várzea e/ou terra firme, negros, nordestinos e europeus de diversas nacionalidades (portugueses, espanhóis, holandeses, franceses, etc) — que inauguram novas e singulares formas de organização social nos trópicos amazônicos. (Fraxe *et al.*, 2009, p. 30)

As manifestações culturais que ocorrem anualmente no Amazonas reforçam a identidade cultural do povo, são exemplos: o Carnaboi, Boi Manaus, Festival Folclórico do Amazonas, Festival de Cirandas, Festival da Canção de Itacoatiara, Festival Internacional do Jazz, Festivais de Ópera e o Boi-Bumbá de Parintins; onde este último conquistou prestígio internacional.

3.2 Ordenação do espaço urbano e rural

De acordo com as palavras de Gaspar (1995, p. 5, grifo do autor) “o **ordenamento do território** é a arte de adequar as gentes e a produção de riqueza ao território numa perspectiva de desenvolvimento.”.

Figura 3-6: Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço

Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Sendo assim os instrumentos de ordenação do território possuem o objetivo de organizar o território municipal, principalmente através da implementação de zonas de uso e ocupação. Possuem, portanto, características singulares e com um potencial específico para determinadas atividades, seja na área urbana ou rural.

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que a organização do território municipal é indefinida. Porém, por outro lado existem outros 16 (42%) municípios que informaram que possuem uma organização do território municipal total ou parcialmente implementada. Dentre os últimos, estão: Autazes, Barcelos, Coari, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru, Manaus e Novo Aripuanã.

As **Zonas Especiais de Interesse Difuso Urbano e Rural** podem ser entendidas como porções do território do município destinadas a finalidades especiais de interesse ambiental, industrial, turístico ou cultural.

Conforme é possível observar, 19 (50%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem zonas especiais de interesse difuso urbano ou rural definidas. Quando somados aos 6 (16%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento é possível concluir que 25 (66%) municípios não possuem ZEIDs implementadas. Porém, por outro lado existem 11 (29%) municípios que informaram que possuem estas total ou parcialmente implementadas. Dentre os que possuem ZEIDs implementadas, estão: Autazes, Boca do Acre, Coari, Humaitá e Manaus.

No que diz respeito às **Zonas Especiais de Interesse Social**, estas podem ser entendidas como porções do território da cidade destinadas à habitação popular ou de cunho social. O instrumento jurídico do zoneamento combina a destinação da moradia com um requisito social, atribuindo função à área destinada (Brasil, 2001a).

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem zonas especiais de interesse social definidas. Porém, por outro lado existem 14 (37%) municípios que informaram que possuem estas total ou parcialmente implementadas. Dentre os que possuem ZEIS implementadas, estão: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Coari e Manacapuru.

Por sua vez, as **Zonas Especiais de Interesse Urbanístico** podem se entendidas como áreas que devem ser mais bem integradas à estrutura da cidade, aproveitando as melhorias já implantadas ou mesmo eliminando a precariedade da infraestrutura existente. Podem se tratar de ações em vilas ou loteamentos populares; em chamados vazios urbanos com baixa densidade populacional; em zonas onde o crescimento se encontre estagnado e necessitando de revitalização e, também, em zonas demasiadamente ocupadas ou que apresentam áreas impróprias à ocupação humana por limitações de ordem natural. (Prefeitura Municipal de Porto Alegre, 2016)

Conforme é possível observar, 18 (47%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem zonas especiais de interesse urbanístico definidas. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento é possível concluir que 26 (68%) municípios não possuem ZEIUs implementadas. Porém, por outro lado existem 10 (27%) municípios que informaram que possuem estas total ou parcialmente implementadas. Dentre os que possuem ZEIUs implementadas, estão: Autazes, Barcelos, Manacapuru e Manaus.

De acordo com Saboya (2012) os **planos locais** podem ser entendidos como aqueles planos que não abrangem os limites do município em sua totalidade ou mesmo na totalidade da área urbana, mas concentram-se em criar objetivos e diretrizes voltadas ao desenvolvimento de um bairro ou região de uma cidade, podendo limitar-se a áreas ainda menores, como uma via ou alguns quarteirões. Assim, a área que compreende esses planos é a sua principal característica; ou seja, são planos com vistas ao desenvolvimento urbanístico localizado.

Conforme é possível observar, 14 (37%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem planos locais definidos no PDM. Quando somados aos 10 (26%) municípios que indicam possuir o instrumento previsto no PDM, porém, inexistente ao nível prático é possível concluir que 24 (63%) municípios encontram-se com planos locais indefinidos ou inexistentes. Porém, 13 (35%) municípios informaram que possuem planos locais em implementação parcial ou total. Dentre os últimos, estão: Barcelos, Boca do Acre, Manacapuru e Manaus.

Seguindo a mesma linha de raciocínio anterior, **os planos, programas e projetos setoriais** são aqueles que se concentram em criar objetivos e diretrizes voltadas ao desenvolvimento das esferas produtivas, setores ou ramos de atividade do município.

Conforme é possível observar, 17 (45%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem planos, programas e projetos setoriais definidos no PDM. Quando somados aos 7 (18%) municípios que indicam possuir o instrumento previsto no PDM, porém, inexistente ao nível prático é possível concluir que 24 (63%) municípios encontram-se com planos, programas e projetos setoriais indefinidos ou inexistentes. Porém, 11 (29%) municípios informaram que possuem os mesmos em implementação parcial ou total. Dentre os que informaram possuir planos, programas e projetos setoriais implementados totalmente, estão: Barcelos, Boca do Acre, Manacapuru e Manaus.

De acordo com Silva (1995) o **uso e ocupação do solo urbano** tem o objetivo de realizar o equilíbrio da densidade urbana que, por sua vez considera dois problemas: a densidade populacional e a densidade da edificação. Assim, a primeira trata da distribuição da população no solo urbano e a segunda na quantidade de edificações (metros quadrados construídos).

Conforme é possível observar, 13 (34%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem definido o uso e ocupação do solo urbano no PDM e o instrumento encontra-se parcialmente implementado. Quando somados aos 5 (13%) municípios que indicam possuir o instrumento implementado é possível concluir que 18 (47%) municípios encontram-se com o uso e ocupação do solo urbano parcial ou totalmente implementado. Dentre os que informaram possuir o instrumento implementado totalmente, estão: Autazes, Barcelos, Coari, Humaitá e Manacapuru. Porém, ainda 11 (29%) municípios informaram que não possuem definido ou existente no PDM instrumento de uso e ocupação do solo urbano.

Para que o crescimento urbano não seja demasiadamente desordenado, é estabelecida uma política de controle e fiscalização da ocupação pela população do solo urbano com a finalidade de evitar que alguns locais tenham superlotação populacional e em outros haja vazios urbanos. Assim o termo **parcelamento do solo** é um gênero de loteamento e desmembramento.

Conforme é possível observar, 14 (37%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não definem o parcelamento do solo no PDM. Quando somados aos 3 (8%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 17 (45%) municípios encontram-se sem o parcelamento do solo implementado. Porém, ainda 17 (45%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de parcelamento do solo urbano, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram possuir o instrumento implementado totalmente, estão: Autazes, Humaitá, Presidente Figueiredo e Manacapuru.

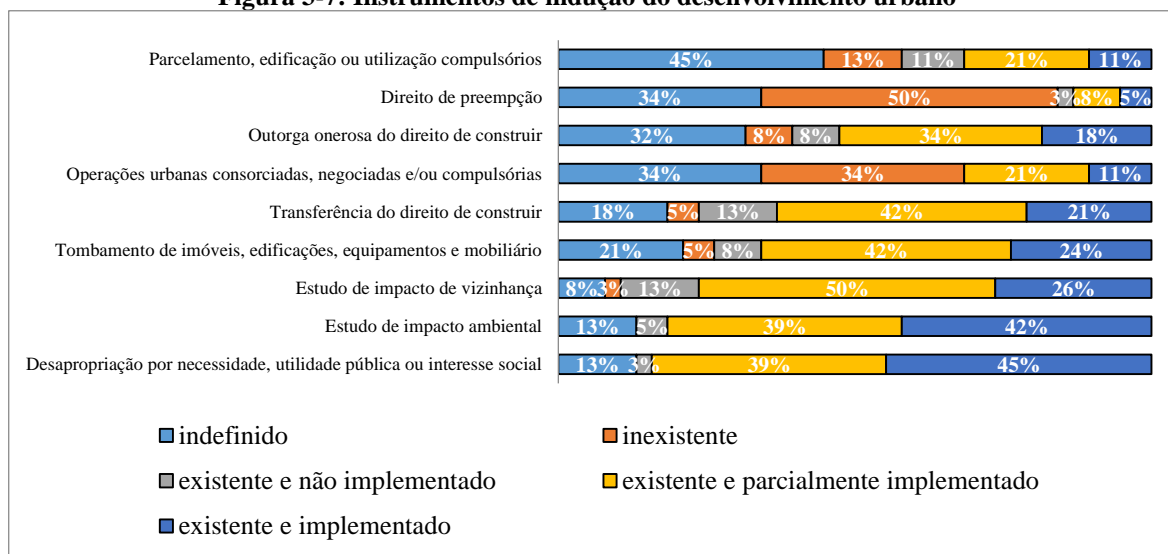
Ainda, o **Guia de Diretrizes Urbanísticas** dá orientações, rumos ou normatiza os procedimentos, a luz da legislação vigente, relativos ao funcionamento de qualquer atividade econômica no município com a finalidade de atestar a conformidade da atividade com o local. Em outras palavras, procura evidenciar o funcionamento as diretrizes urbanísticas daquele município de forma acessível à população.

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definido o guia de diretrizes urbanísticas no PDM. Quando somados aos 6 (16%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 22 (58%) municípios encontram-se sem implementação de um guia de diretrizes urbanísticas. Porém, ainda 11 (29%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de guia de diretrizes urbanísticas, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram possuir o instrumento implementado totalmente, estão: Coari, Humaitá, Iranduba e Manacapuru.

3.3 Desenvolvimento urbano

Os **instrumentos do desenvolvimento urbano** têm como objetivo a ocupação dos vazios urbanos, a plena edificação dos terrenos situados em locais já dotados de aparelhamento urbano (ruas, transporte, saneamento, luz, etc.) e a mitigação de riscos ambientais. São eles:

Figura 3-7: Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

O **parcelamento compulsório** trata da divisão ou redivisão em parcelas destinadas ao exercício das funções elementares urbanísticas de forma obrigatória do solo urbano (Silva, 1995). Sendo assim, o poder público pode, através de lei específica, para área definida no Plano Diretor, quando desrespeitada a função social da propriedade, obrigar o proprietário ao loteamento ou desmembramento de terrenos com dimensões superiores ao máximo permitido pela legislação.

Já a **edificação compulsória**, conforme Meirelles (1996), trata da situação onde o município impõe a obrigação de edificar ao dono de imóvel urbano que se encontra sem nenhum aproveitamento, desde que a situação de não edificação do solo contrarie as disposições do Plano Diretor, e desde que cumpridos os demais requisitos legais.

Saule Jr. (2004) ao tratar da **utilização compulsória** enfatiza que ao Estatuto da Cidade instituir este instrumento, buscou conferir maior eficácia às normas constitucionais de política urbana. O instrumento trata da obrigação da utilização adequada do imóvel. Levando isso em conta, o Poder Público Municipal pode, nas hipóteses em que a propriedade urbana seja considerada subutilizada, aplicar o instrumento como forma de garantir uma destinação social para a propriedade. Assim, a utilização compulsória poderia ser aplicada para imóveis edificados que não estão cumprindo uma finalidade social.

Assim, é possível observar que 17 (45%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não definem o parcelamento, a edificação ou utilização compulsórios. Quando

somados aos 5 (13%) municípios que indicam ser inexistente os instrumentos ao nível prático é possível concluir que 22 (58%) municípios encontram-se sem o instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. Porém, ainda 12 (32%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Barcelos, Humaitá, Manacapuru e Manaus.

Fernandes (1998) ao tratar do **Direito de Preempção** explica que se trata do instituto através do qual o município possui opção preferencial para aquisição de todos os imóveis postos no mercado, em áreas definidas nos planos urbanísticos, de forma que se estabeleça uma reserva de terrenos que propicie à Administração Pública maior poder de interferência no espaço urbano sem necessitar recorrer a expedientes burocráticos e lentos como o da desapropriação (tratada à frente). Esse direito já incide sobre imóveis tombados, por força de lei.

Conforme é possível observar, 19 (50%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente o instrumento de direito de preempção. Quando somados aos 13 (34%) municípios que indicam ser indefinido o instrumento no PDM é possível concluir que 32 (84%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento de direito de preempção. Porém, ainda 5 (13%) municípios informaram que possuem o instrumento de direito de preempção, seja parcialmente ou totalmente implementado. Os que informaram a implementação, foram: Barcelos, Humaitá, Manacapuru, Manaus e Novo Aripuanã.

Outro instrumento que trata do desenvolvimento urbano é a **outorga onerosa do direito de construir** que também é conhecida como “solo criado” e caracteriza-se pela concessão emitida pelo município para que o proprietário de um imóvel possa edificar acima do limite estabelecido pelo coeficiente de aproveitamento básico, mediante uma contrapartida financeira (Souza & Marasquim, 2001).

Conforme é possível observar, 12 (32%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definida a outorga onerosa do direito de construir como instrumento. Quando somados aos 3 (8%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 15 (40%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento de outorga onerosa do direito de construir. Porém, ainda 20 (52%) municípios informaram que possuem instrumento de outorga onerosa do

direito de construir, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru e Manaus.

Dando prosseguimento, têm-se as **operações urbanas consorciadas** que conforme Saboya (2008a) correspondem às intervenções pontuais através de parcerias sob coordenação do Poder Público Municipal, com envolvimento da iniciativa privada, dos moradores e usuários do local com intuito de alcançar transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e valorização ambiental. As **operações urbanas negociadas** por sua vez correspondem às mesmas intervenções pontuais, porém, em uma espécie de negociação entre poder público e entes privados. As **operações urbanas compulsórias** são aquelas que, também através de intervenções pontuais, são obrigadas (ou impostas) pelo Poder Público Municipal com a finalidade de cumprir transformações urbanísticas estruturais necessárias, melhorias e garantias sociais e valorização ambiental.

Conforme é possível observar, 13 (34%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definido instrumento de operações urbanas consorciadas, negociadas e/ou compulsórias. Quando somados aos 13 (34%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 26 (68%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento de operações urbanas consorciadas, negociadas e/ou compulsórias. Porém, ainda 12 (32%) municípios informaram que possuem o instrumento parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Barcelos, Boca do Acre, Manacapuru e Manaus.

A **transferência do direito de construir** dá ao proprietário de um lote a possibilidade de exercer o potencial construtivo em outro lote, ou de vendê-lo. Deve ser utilizada quando o Poder Público Municipal tenha, por algum motivo, interesse em manter baixa densidade no local. As áreas que podem receber o potencial construtivo, por óbvio, devem ser aquelas onde o potencial construtivo seja desejável ou mesmo tolerável. (Saboya, 2008b)

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem o instrumento de transferência do direito de construir parcialmente implementado. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam possuir transferência do direito de construir totalmente implementado, é possível concluir que 24 (63%) municípios possuem a transferência do direito de construir, mesmo que ainda de forma

parcial. Porém, ainda 9 (23%) municípios informaram que não possuem transferência do direito de construir definida ou existente ao nível prático. Os que informaram implementação total foram: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Coari, Humaitá, Itacoatiara, Manacapuru e Manaus.

O município poderá também proceder ao **tombamento** total ou parcial de **bens móveis e imóveis**, de propriedade pública ou particular existentes em seu território que, pelo seu valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico, documental, bibliográfico, paleográfico, urbanístico, museográfico, toponímico, ecológico e hídrico, ficam sob a especial proteção do Poder Público Municipal.

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que há tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário parcialmente implementados. Quando somados aos 9 (24%) municípios que indicam possuir tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário totalmente implementados, é possível concluir que 25 (66%) municípios realizam tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 10 (26%) municípios informaram que não possuem os instrumentos existentes ao nível prático. Os que informaram implementação total foram: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Manicoré, Coari, Humaitá, Boa Vista do Ramos, Manacapuru e Manaus.

O **estudo de impacto de vizinhança** analisa os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e proximidades, incluindo a análise do adensamento populacional, dos equipamentos urbanos e comunitários, do uso e ocupação do solo, da valorização imobiliária, da geração de tráfego e demanda por transporte público, da ventilação e iluminação e da paisagem urbana e patrimônio natural e cultural (Moreira, Azevedo Netto & Ambrosis, 2001).

Conforme é possível observar, 19 (50%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem estudo de impacto de vizinhança parcialmente implementado. Quando somados aos 10 (26%) municípios que indicam possuir estudo de impacto de vizinhança totalmente implementado, é possível concluir que 29 (76%) municípios realizam estudo de impacto de vizinhança, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 4 (11%) municípios informaram que não possuem estudo de impacto de vizinhança definido ou existente ao nível prático; foram eles: Fonte Boa, São Paulo de Olivença, São Gabriel da Cachoeira e Lábrea.

O empirismo tem demonstrado que ao nível ambiental é sempre melhor prevenir do que remediar, haja vista o dano ambiental causado, haja vista os custos imbuídos no processo. Assim, medidas preventivas acabam por coibir ações de degradação e impacto ambiental. O instrumento de **estudo de impacto ambiental** que nada mais é do que um relatório dos impactos que a manutenção, criação ou extinção de determinado empreendimento urbano irá causar ao ambiente pode ser considerado um instrumento eficaz para prevenir a degradação do ambiente (Freire, 1998).

Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem o instrumento de estudo de impacto ambiental totalmente implementado. Quando somados aos 15 (39%) municípios que indicam possuir estudo de impacto ambiental parcialmente implementado, é possível concluir que 31 (81%) municípios realizam estudo de impacto ambiental, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 5 (13%) municípios informaram que não possuem o instrumento definido ou existente ao nível prático, sendo eles: Beruri, Canutama, Nhamundá, Guajará e São Gabriel da Cachoeira.

Em razão do princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado, a Administração Pública, com base legal, pode desapropriar bens de particulares, entes paraestatais, ou mesmo de entidades políticas de menor grau adquirindo-os para si, mediante indenização fundada no interesse público (Lima, 2005). A **desapropriação por necessidade**, dá-se por uma situação de urgência, cuja melhor solução será a transferência de bens particulares para o domínio do Poder Público. A **desapropriação por utilidade pública** se traduz na transferência conveniente da propriedade privada para a Administração. Não há o caráter imprescindível nessa transferência, pois é apenas oportuna e vantajosa para o interesse coletivo. A **desapropriação por interesse social** é uma hipótese de transferência da propriedade que visa melhorar a vida em sociedade, na busca da redução das desigualdades (Brasil, 1988).

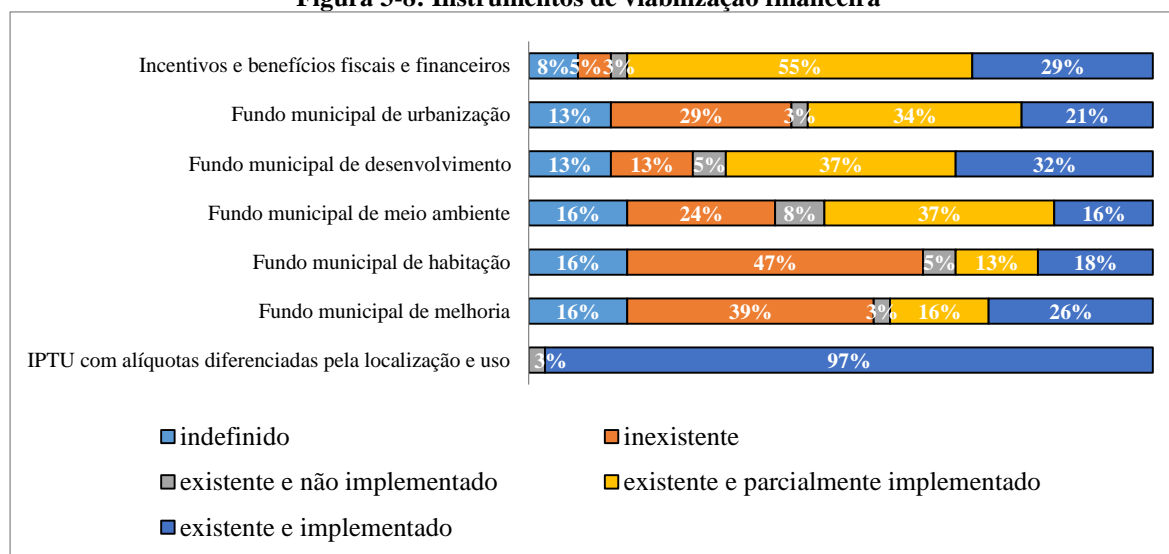
Conforme é possível observar, 17 (45%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que a desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social encontra-se totalmente implementada. Quando somados aos 15 (39%) municípios que indicam possuir desapropriação por necessidade, utilidade pública ou interesse social parcialmente implementada, é possível concluir que 32 (84%) municípios implementaram o instrumento mesmo que ainda de forma parcial. Porém, 5 (13%) municípios informaram

que não possuem esse instrumento definido ou existente ao nível prático, foram eles: Beruri, Codajás, Fonte Boa, Nhamundá e Boa Vista do Ramos.

3.4 Viabilização financeira do desenvolvimento urbano

Esses instrumentos objetivam provisionar os recursos financeiros do município para a implementação da Política Urbana. São eles:

Figura 3-8: Instrumentos de viabilização financeira



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Os **incentivos e benefícios fiscais e financeiros** estão inseridos em uma administração urbana que fomenta e induz, mediante estímulos e incentivos, os particulares a adotarem certos comportamentos compatíveis com o interesse público (Carmona, 2007).

Conforme é possível observar, 21 (55%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem incentivos e benefícios fiscais e financeiros parcialmente implementados. Quando somados aos 11 (29%) municípios que indicam possuir incentivos e benefícios fiscais e financeiros totalmente implementados, é possível concluir que 32 (84%) municípios possuem incentivos e benefícios fiscais e financeiros, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 5 (13%) municípios informaram que não possuem incentivos e benefícios fiscais e financeiros definidos ou existentes ao nível prático, foram eles: Canutama, Nhamundá, Rio Preto da Eva, Santo Antônio do Içá e Envira.

Os **fundos municipais** urbanos são também instrumentos de viabilização financeira que correspondem a um conjunto de recursos públicos voltados para atender

atividades específicas como **urbanização** (planos e projetos urbanos), **desenvolvimento** (crescimento e progresso da cidade), **meio ambiente** (preservação ambiental e sustentabilidade), **habitação** (moradias para o povo), **melhorias** (qualidade e manutenção da estrutura). Em outras palavras, são “toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei” (Meirelles, 1979, p. 133).

Quanto aos fundos municipais de urbanização é possível observar que 13 (34%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem fundo municipal de urbanização parcialmente implementado. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam possuir fundo municipal de urbanização totalmente implementado, é possível concluir que 21 (55%) municípios possuem o fundo implementado, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 16 (42%) municípios informaram que não possuem definido ou existente no PDM instrumento de fundo municipal de urbanização. Dentre os que informaram indefinição do instrumento, estão: Barreirinha, Canutama, Codajás, Boa Vista do Ramos e Tabatinga.

Quanto aos fundos municipais de desenvolvimento é possível observar que 14 (37%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem fundo municipal de desenvolvimento parcialmente implementado. Quando somados aos 12 (32%) municípios que indicam possuir fundo municipal de desenvolvimento totalmente implementado, é possível concluir que 26 (69%) municípios o possuem, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 10 (26%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente no PDM o instrumento. Dentre os que informaram sobre a indefinição, estão: Nhamundá, Maués, Iranduba, Boa Vista do Ramos e Tabatinga.

Quanto aos fundos municipais de meio ambiente é possível observar que 14 (37%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem fundo municipal de meio ambiente parcialmente implementado. Quando somados aos 6 (16%) municípios que indicam possuir fundo totalmente implementado, é possível concluir que 20 (53%) municípios possuem o fundo implementado, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 15 (40%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente no PDM instrumento de fundo municipal de meio ambiente. Dentre os que informaram indefinição, estão: Canutama, Codajás, Maués, Parintins, Anori e Tabatinga.

Quanto aos fundos municipais de habitação é possível observar que 18 (47%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente o fundo municipal de

habitação. Quando somados aos 6 (16%) municípios que indicam ser indefinido o instrumento ao nível prático, é possível concluir que 24 (63%) municípios encontram-se sem implementação do fundo municipal de habitação. Porém, ainda 12 (31%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM o fundo municipal de habitação, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Barcelos, Boca do Acre, Coari, Fonte Boa, Itacoatiara, Manacapuru e Manaus.

Quanto aos fundos municipais de melhoria é possível observar que 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente o fundo municipal de melhoria. Quando somados aos 6 (16%) municípios que indicam ser indefinido o instrumento ao nível prático, é possível concluir que 21 (55%) municípios encontram-se sem implementação do fundo. Porém, ainda 16 (42%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM o fundo municipal de melhoria. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Autazes, Alvarães, Beruri, Barcelos, Boca do Acre, Humaitá, Guajará, Boa Vista do Ramos, Manacapuru e Manaus.

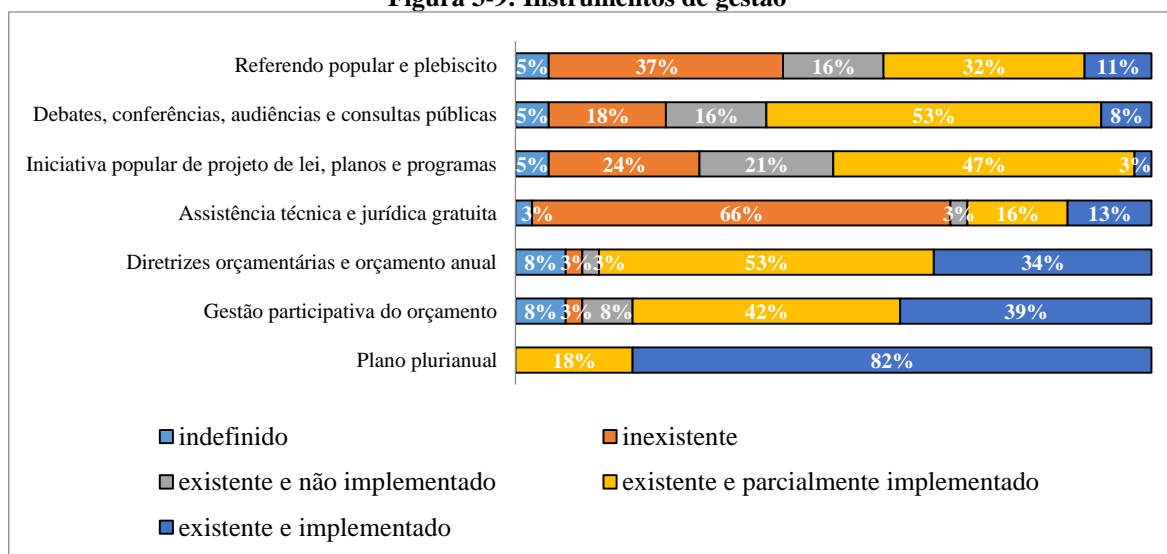
A **progressividade do Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU)** permite ao governo municipal aumentar de forma progressiva o valor da alíquota do IPTU de um imóvel, caso o proprietário não dê ao imóvel a utilização conforme previsto no Plano Diretor. Consiste em desincentivar os proprietários em manter imóveis abandonados, terrenos vazios sem edificação, ou glebas sem utilização e parcelamento de forma a racionalizar e otimizar a ocupação do solo. O objetivo é combater a especulação imobiliária e evitar que se ocupem espaços urbanos mais distantes do centro (Franzese, 2005). Com isso se induz o desenvolvimento de áreas que já possuem infraestrutura urbana, reduzindo a necessidade do poder público investir em infraestrutura de locais mais afastados. O valor do IPTU aumenta a cada ano, chegando ao valor máximo de 15% do valor venal do imóvel e, depois de cinco anos, os proprietários perdem a propriedade.

Conforme é possível observar, 37 (97%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem IPTU com alíquotas diferenciadas pela localização e uso totalmente implementado. Apenas 1 (3%) município que indicou possuir IPTU com alíquotas diferenciadas pela localização e uso existente e não implementado. Sendo esse último o município de Santo Antônio do Içá.

3.5 Instrumentos de gestão

Esses instrumentos possuem uma característica ímpar e de especial interesse para a consolidação de um Plano Diretor Participativo, já que são responsáveis por promover o controle social para a gestão democrática da cidade, garantindo que a comunidade participe, de forma efetiva, na fiscalização, acompanhamento e deliberação sobre os rumos da Política Urbana Municipal. São eles:

Figura 3-9: Instrumentos de gestão



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

Conforme citam Freitas & Kruger (2016)

[...] o **referendo** e o **plebiscito** são [...] mecanismos garantidores de democracia na administração pública e levam a consulta à população para que ela delibere sobre um determinado assunto “de acentuada relevância”, como afirma a lei (art. 14 da Constituição Federal de 1988). O que difere um instrumento do outro é que no referendo a população é consultada “*a posteriori*” (depois) da lei aprovada no Congresso, enquanto que no plebiscito a consulta é feita “*a priori*” (antes) da lei ser aprovada. (p. 7)

Conforme é possível observar, 14 (37%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que é inexistente o referendo popular e plebiscito. Quando somados aos 2 (5%) municípios que indicam ser indefinido o instrumento ao nível prático, é possível concluir que 16 (42%) municípios encontram-se sem implementação do referendo popular e plebiscito. Porém, ainda 16 (43%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM o referendo popular e plebiscito, seja parcialmente ou totalmente

implementado. Dentre os que informaram a implementação em totalidade, estão: Barcelos, Boca do Acre, Humaitá e Manacapuru.

Prieto (2010) destaca que a **consulta pública** é um procedimento que, quando a matéria envolve assunto de interesse coletivo, é aberto publicamente prazo para terceiros conhecerem o processo e se manifestarem sobre ele por escrito, antes da decisão do pedido. Já a **audiência pública**, diante do seu caráter relevante no processo, tem por finalidade construir o debate acerca da matéria para subsidiar a decisão a ser tomada pela administração.

Ainda sobre o instrumento da **audiência pública**, Moreira Neto (1992) caracteriza-a como:

[...] um instituto de participação administrativa aberta a indivíduos e a grupos sociais determinados, visando à legitimidade da ação administrativa, formalmente disciplinada em lei, pela qual se exerce o direito de expor tendências, preferências e opções que podem conduzir o Poder Público a uma decisão de maior aceitação consensual. (p. 129)

Os **debates** públicos podem ser interpretados como instâncias de discussão de pensamentos e posições divergentes sobre as ações, planos e programas, garantidos de forma equânime o tempo e as ferramentas para essas exposições. (Prieto, 2010)

As **conferências** são espaços institucionais de participação, representação e de deliberação que requerem esforços diferenciados, tanto de mobilização social, quanto de construção da representação e do diálogo em torno da definição de uma determinada agenda pública (Faria *et. al*, 2012).

A ordem normal de ocorrência é: em primeiro momento as audiências públicas, na sequência os debates e conferências e por fim as consultas públicas.

Conforme é possível observar, 20 (53%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem debates, conferências, audiências e consultas públicas parcialmente implementados. Quando somados aos 3 (8%) municípios que indicam possuir debates, conferências, audiências e consultas públicas totalmente implementados, é possível concluir que 23 (61%) municípios possuem debates, conferências, audiências e consultas públicas implementados mesmo que ainda de forma parcial. Porém, 9 (23%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente no PDM estes instrumentos. Dentre os que assim informaram, estão: Canutama, Codajás, Fonte Boa, Lábrea, Nhamundá, Novo Airão, Novo Aripuanã, Parintins e Presidente Figueiredo.

De acordo com Rolnik & Pinheiro (2004):

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor. (p. 14)

Assim, a população pode, através de **iniciativa popular** propor projetos de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento ao nível urbano, que promovam o desenvolvimento e garantam a melhoria das cidades em todos os seus macroaspectos. A iniciativa popular, então, pode ser um instrumento de gestão democrática do ambiente.

Conforme é possível observar, 18 (47%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem iniciativa popular de projeto de lei, planos e programas parcialmente implementado junto ao PDM. Quando somados a 1 (3%) município que indica possuir iniciativa popular de projeto de lei, planos e programas totalmente implementados junto ao PDM, é possível concluir que 19 (50%) municípios possuem esses instrumentos implementados, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, ainda 11 (29%) municípios informaram que possuem indefinidos ou inexistentes instrumentos de iniciativa popular de projeto de lei, planos e programas. Dentre os que informaram indefinição, estão: Novo Aripuanã e Presidente Figueiredo.

Importante destacar que as famílias de baixa renda podem receber **assistência técnica** de arquitetos e engenheiros de forma gratuita para construir ou reformar suas residências (Brasil, 2008b). A finalidade é garantir a construção de habitações de interesse social.

Da mesma forma, as famílias de baixa renda (carência econômica) podem receber **assistência jurídica** gratuita; ou seja, possuem o direito de ter um advogado do Estado gratuitamente, bem como estar isentos de todas as despesas e taxas processuais. (Minotto, 2014)

Conforme é possível observar, 25 (66%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que são inexistentes a assistência técnica e jurídica gratuita nos seus municípios. Quando somados a 1 (3%) município que indica ser indefinidos os instrumentos ao nível prático, é possível concluir que 26 (67%) municípios encontram-se sem implementação de assistência técnica e jurídica gratuita. Porém, ainda 11 (29%) municípios informaram que possuem definidas ou existentes a assistência técnica e jurídica gratuita. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Barcelos, Humaitá, Lábrea, Manacapuru e Novo Airão.

Os instrumentos do plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual são instrumentos que procuram garantir a consecução dos objetivos da administração pública ao nível do controle oficial dos gastos do governo (Santos, 2009).

Conforme é possível observar, 31 (82%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem plano plurianual totalmente implementado. Quando somados aos 7 (18%) municípios que indicam possuir plano plurianual existente e parcialmente implementado, é possível concluir que todos os municípios possuem plano plurianual. Dentre os municípios com implementação parcial estão: Canutama, Codajás, Manicoré, São Paulo de Olivença, Novo Aripuanã, Envira e Presidente Figueiredo.

A **Lei de Diretrizes Orçamentárias**, de acordo com Carvalho (2006, p. 15) “define regras para mudanças nas leis de impostos, finanças e pessoal e orienta a elaboração do orçamento anual”.

A **Lei Orçamentária Anual** é um instrumento de programação de trabalho do governo como um todo, e de cada um de seus órgãos que permite controlar as finanças públicas evitando gastos que não haviam sido previstos (Salles, 2010).

Conforme é possível observar, 20 (53%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem diretrizes orçamentárias e orçamento anual parcialmente implementados. Quando somados aos 13 (34%) municípios que indicam possuir diretrizes orçamentárias e orçamento anual totalmente implementados é possível concluir que 33 (87%) municípios possuem o instrumento implementado, mesmo que de forma parcial. Porém, ainda 4 (11%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente instrumento de diretrizes orçamentárias e orçamento anual. Foram eles: Itacoatiara, Santa Isabel do Rio Negro, São Paulo de Olivença e Tabatinga.

Conforme Freitas & Kruger (2016) quando a população compartilha da discussão, do planejamento, quando opina e é ouvida, ela se responsabiliza e se envolve com o cumprimento das normas transformando o **orçamento** em um instrumento **participativo**. Assim, ao mesmo tempo em que se responsabiliza, o povo garante e coordena a construção do desenvolvimento do local em que vive.

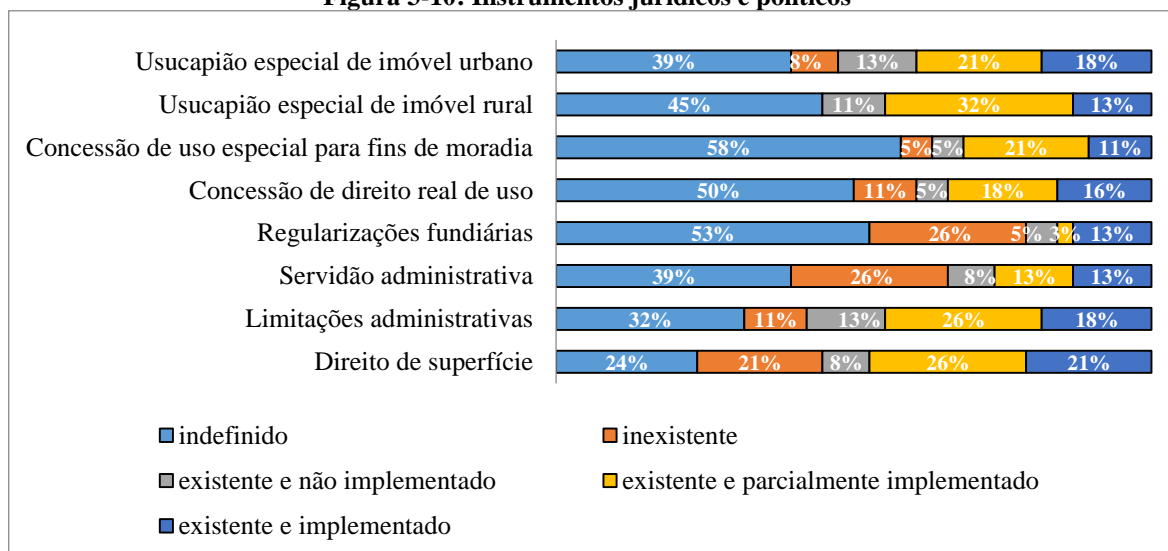
Conforme é possível observar, 16 (42%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem gestão participativa do orçamento parcialmente implementada. Quando somados aos 15 (39%) municípios que indicam possuir gestão participativa do orçamento totalmente implementada, é possível concluir que 31 (81%) municípios possuem

o instrumento implementado, mesmo que de forma parcial. Porém, ainda 4 (11%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente o instrumento. Foram eles: Canutama, Itacoatiara, Parintins e Tabatinga.

3.6 Instrumentos jurídicos e políticos

Esses instrumentos têm o objetivo de regular, promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, de modo a coibir a manutenção de imóveis ociosos como reserva de mercado para especulação imobiliária, garantindo a ocupação dos vazios urbanos, de modo a ampliar a oferta de moradias na cidade. São eles:

Figura 3-10: Instrumentos jurídicos e políticos



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

O **usucapião especial de imóvel urbano** é uma modalidade de aquisição de propriedade de imóvel urbano. Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural (Brasil, 1988; 2002).

Conforme é possível observar, 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definido o usucapião especial de imóvel urbano. Quando somados aos 3 (8%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 18 (47%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento. Porém, ainda 15 (39%) municípios informaram que possuem definido ou

existente no PDM instrumento de usucapião especial de imóvel urbano, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Coari, Humaitá, Manacapuru e Manaus.

Por sua vez, **o usucapião especial de imóvel rural** é uma modalidade de aquisição de propriedade de imóvel rural. Aquele que possuir como sua área rural de até cinquenta hectares, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição com a finalidade de moradia ou produção para sustento próprio ou familiar em terra privada adquirir-lhe-á a propriedade (Brasil, 1988; 2002).

Conforme é possível observar, 17 (45%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definido ou existente o usucapião especial de imóvel rural. Porém, ainda 17 (45%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM o instrumento, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Coari e Manacapuru.

A **concessão de uso especial para fins de moradia** indica que será concedido ao ocupante de imóvel público urbano de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pertencente à Administração Direta ou Indireta, o direito ao uso e não ao domínio do imóvel. Como requisitos, exige-se que o morador não possua outro imóvel urbano ou rural e que utilize o imóvel público para moradia sua ou de sua família, por mais de cinco anos de forma pacífica e ininterrupta, sendo válido somar ao seu o tempo em que seu antecessor ocupara o imóvel, desde que também de forma contínua, até 31 de junho de 2001 (Brasil, 2001b).

Conforme é possível observar, 22 (58%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definida a concessão de uso especial para fins de moradia. Quando somados aos 2 (5%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 24 (63%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia. Porém, ainda 12 (32%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de concessão de uso especial para fins de moradia, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Boca do Acre, Coari, Humaitá e Manacapuru.

A **concessão de direito real de uso** reconhece a outorga de imóveis da União em favor de pessoas jurídicas de direito público ou entidades sem fins lucrativos com vistas ao

interesse público e social, ou ainda, aproveitamento econômico de interesse da nação. Essa concessão se dá somente em favor de Estados membros, dos Municípios, do Distrito Federal ou de entidade sem fins lucrativos que fomenta o desenvolvimento da educação, da cultura, da saúde ou da assistência social. Para além, as entidades da administração pública federal indireta também podem valer-se desse instrumento (Brasil, 1967).

Conforme é possível observar, 19 (50%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definido o instrumento de concessão de direito real de uso. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 23 (61%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento. Porém, ainda 13 (34%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM o instrumento, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram a implementação total, estão: Autazes, Barcelos, Boca do Acre, Coari, Guajará e Humaitá.

As **regularizações fundiárias** dão a possibilidade de legalizar a permanência das populações de baixa renda em áreas urbanas ocupadas irregularmente, a fim de que sejam integradas ao espaço urbano da cidade com melhores condições de vida (Rolnik & Saule Jr., 2001).

Conforme é possível observar, 20 (53%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem regularizações fundiárias. Quando somados aos 10 (26%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 30 (79%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento. Porém, ainda 6 (16%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de regularizações fundiárias, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram implementação total, estão: Autazes, Boca do Acre, Humaitá, Manacapuru e Manaus.

De acordo com Meirelles (2000), **servidão administrativa** ou pública é o ônus real de uso imposto pela Administração Pública à propriedade particular com intuito de assegurar a realização e conservação de obras e serviços públicos ou de utilidade pública, mediante indenização dos prejuízos suportados pelo proprietário.

Conforme é possível observar, 15 (39%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definida a servidão administrativa. Quando somados aos 10 (26%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível

concluir que 25 (65%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento. Porém, ainda 10 (26%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de servidão administrativa, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram implementação total, estão: Barcelos, Boca do Acre, Coari, Humaitá e Manacapuru.

As **limitações administrativas** são toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadoras do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social. Advém do poder de polícia (fiscalizador e controlador) e se exteriorizam em imposições unilaterais e imperativas, sob o fazer, não fazer ou deixar de fazer, sendo que o particular é obrigado a realizar o que a Administração Pública lhe impõe. O interesse público a ser protegido nessas limitações constitui a necessidade de evitar um possível dano coletivo, conforme o meio de utilizar a propriedade particular (Brasil, 1988).

Conforme é possível observar, 12 (32%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que não possuem definidas as limitações administrativas. Quando somados aos 4 (11%) municípios que indicam ser inexistente o instrumento ao nível prático é possível concluir que 16 (43%) municípios encontram-se sem implementação do instrumento. Porém, ainda 17 (44%) municípios informaram que possuem definido ou existente no PDM instrumento de limitações administrativas, seja parcialmente ou totalmente implementado. Dentre os que informaram implementação total, estão: Barcelos, Boca do Acre, Coari, Guajará, Humaitá, Manacapuru e Novo Airão.

O **direito de superfície** é uma forma de uso e gozo do solo de propriedade alheia, instrumentalizado sempre por acordo de vontades. Enquanto o código civil regula e atende a necessidade dos particulares, o Estatuto da Cidade regular a mesma matéria em questões urbanísticas. Ao tratar do planejamento urbano, o que interessa é o direito de superfície sob a ótica do Estatuto da Cidade. Assim, pode a Administração Pública transferir ao particular a utilização gratuita ou remunerada, de terreno público, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo ou qualquer outra utilização de interesse social (Fernandes, 1998).

Conforme é possível observar, 10 (26%) dos 38 municípios que possuem PDM indicam que possuem o instrumento de direito de superfície parcialmente implementado. Quando somados aos 8 (21%) municípios que indicam possuir o instrumento totalmente implementado, é possível concluir que 18 (47%) municípios possuem o direito de superfície

implementado, mesmo que ainda de forma parcial. Porém, 17 (45%) municípios informaram que possuem indefinido ou inexistente no PDM o referido instrumento. Dentre os que informaram indefinição, estão: Alvarães, Canutama, Careiro da Várzea, Codajás, Envira, Lábrea, Nhamundá, Parintins e São Gabriel da Cachoeira.

3.7 Órgãos do sistema de planejamento municipal

Os órgãos do sistema de planejamento municipal têm a função da consecução dos instrumentos no âmbito do município de forma descentralizada e com participação social. Assim, têm a função de garantir um planejamento que induza ao desenvolvimento. São alguns eles:

- Conselho Municipal do Plano Diretor (ou órgão similar);
- Conselhos Regionais Municipais (ou órgão similar);
- Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou órgão similar);
- Conselho Municipal de Desenvolvimento (ou órgão similar);
- Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (ou órgão similar);
- Conselho Municipal de Habitação Popular (ou órgão similar);
- Conselho do Orçamento Participativo (ou órgão similar);
- Secretaria Municipal de Planejamento (ou órgão similar);
- Secretaria Municipal de Fazenda ou Finanças (ou órgão similar);
- Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo (ou órgão similar);
- Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (ou órgão similar);
- Secretaria Municipal de Infraestrutura (ou órgão similar);
- Agência Municipal de Habitação (ou órgão similar);

Os conselhos são órgãos colegiados que funcionam como canais institucionais de participação popular na elaboração, implementação das políticas públicas e fiscalização das ações do Poder Público. Esses órgãos possuem representantes do Poder Público e da sociedade civil; integram a Administração Pública, tanto a nível setorial como regional. São instituídos e regulamentados por lei, em especial no que diz respeito à sua competência, organização e funcionamento (Saule Jr., 1997).

As secretarias são vinculadas diretamente à prefeitura e exercem, na figura do secretário, orientação, coordenação e supervisão dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal na área de sua competência e referenda os atos e decretos assinados pelo prefeito.

Conforme os dados tidos pelos municípios foi possível identificar que 31 (81%) dos 38 municípios possui Conselho Municipal do Plano Diretor, parcialmente ou totalmente implementado. No que diz respeito aos Conselhos Regionais Municipais, 31 (82%) municípios indicaram a indefinição ou inexistência do mesmo. Para além, no que diz respeito ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, ainda 19 (50%) municípios indicam implementação total ou parcial. Quanto ao Conselho Municipal de Desenvolvimento (Planejamento), tem-se 20 (55%) municípios com implementação total ou parcial.

No que diz respeito ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, 29 (76%) municípios indicam possuí-lo total ou parcialmente implementado. Com relação ao Conselho Municipal de Habitação Popular, 31 (82%) municípios informaram ser inexistente ou indefinido o mesmo.

No caso do Conselho do Orçamento Participativo, tem-se que 21 (55%) municípios possuem-no parcialmente ou totalmente implementado. Para além, com relação às Secretarias os 38 (100%) municípios informaram possuir Secretaria Municipal de Planejamento totalmente ou parcialmente implementada. Quanto à Secretaria Municipal de Fazenda (ou Finanças), 35 (92%) municípios informaram ser indefinida ou inexistente a mesma. Com relação à Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo, tem-se 34 (89%) municípios com a secretaria totalmente ou parcialmente implementada. A Secretaria Municipal de Serviços Urbanos está presente em 29 (76%) municípios de forma parcial ou totalmente implementada. Por fim, a Secretaria Municipal de Infraestrutura está caracterizada em 37 (97%) municípios parcial ou totalmente implementada. Ao nível de Agência Municipal de Habitação, 31 (81%) municípios informam indefinição ou inexistência da mesma junto à gestão urbana.

Os conselhos com menor implementação foram o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Conselho Municipal de Desenvolvimento (Planejamento) e o Conselho do Orçamento Participativo. Ao nível do Plano Diretor, os três são extremamente importantes na condução da participação popular nas políticas voltadas à ordenação do

espaço urbano, no Planejamento Estratégico Municipal e na definição das prioridades orçamentárias com vistas ao atingimento das necessidades da população.

Para além, a falta de Secretarias Municipais de Fazenda (Finanças) e Agências Municipais de Habitação acentuam a dificuldade das prefeituras em controlar sua arrecadação e viabilizar programas habitacionais que fazem parte das políticas de habitação social e do Plano de Desenvolvimento Habitacional dos municípios.

3.8 Fiscalização do Plano Diretor

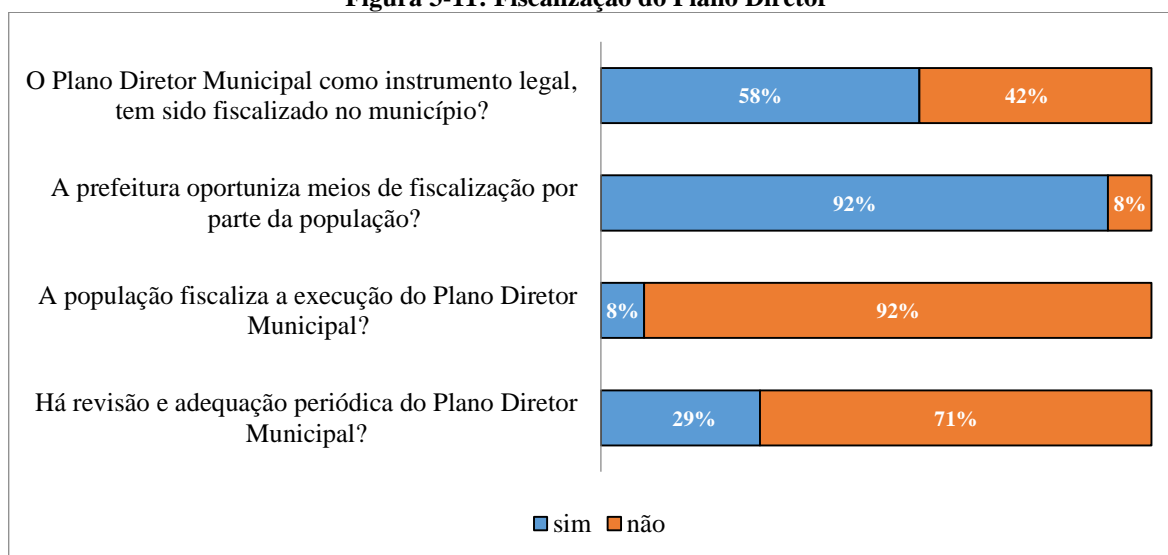
O cidadão tem um papel fundamental na questão da governança¹² pública. Conforme Bento (2003):

Para que as iniciativas de participação popular e de controle social na administração pública possam traduzir-se em democratização é *mister* que os cidadãos sejam chamados a participar como tais, isto é, como cidadãos e não como clientes ou como representantes de interesses corporativos. (p. 249)

Assim, práticas clientelistas, patrimonialistas e favoritistas devem dar lugar a práticas que venham realmente de encontro aquilo que necessita a população.

Para combater essas práticas é fundamental a fiscalização por parte da sociedade, da própria administração pública e dos órgãos de controle.

Figura 3-11: Fiscalização do Plano Diretor



Fonte: elaborado pelo autor (2016)

¹² Conforme Diniz (1996, p. 12) é “a capacidade da ação estatal na implementação de políticas e a consecução de metas coletivas”.

Dentre os 38 municípios inquiridos, 22 (58%) informaram que o PDM é fiscalizado no município, porém uma quantidade ainda relativamente grande de 16 (42%) municípios informaram que não há fiscalização.

Ainda 35 (92%) municípios informaram que oportunizam meios de fiscalização do PDM por parte da população, porém, somente 3 (8%) informaram que essa população realmente fiscaliza a execução do plano.

Quanto à revisão do PDM, percebe-se que muitos municípios não adequam periodicamente o Plano Diretor às necessidades urbanas no tempo, sendo que dos 38 municípios, apenas 11 (29%) realizam a revisão periódica e adequação do plano na periodicidade máxima de dez anos conforme estabelece o Estatuto da Cidade¹³.

O processo de fiscalização do PDM no Amazonas, pelas respostas, divide a posição dos municípios. É importante refletir que as prefeituras informaram que oportunizam meios de fiscalização por parte da população, porém, a mesma não fiscaliza. Para além, os planos amazoneses não são revisados; portanto, não passam por atualizações que acompanham as mudanças da sociedade. Afinal, o que faz a população deixar de fiscalizar as políticas públicas contidas no Plano Diretor? Por que as prefeituras não atualizam os planos?

De acordo com Villaça (1999)

O destino do planejamento no Brasil atual, o perfil, a credibilidade e o conteúdo dos Planos Diretores estão assim ligados aos avanços da consciência de classe, da organização do poder político das classes populares. Esse é um processo vagaroso, uma vez que no Brasil [...] nossa história é lenta, pois é grande O Poder do Atraso. (p. 11)

Assim, o problema da fiscalização passa pela própria credibilidade e conteúdo dos planos, que, pela linguagem técnica muitas vezes faz com que o PDM seja deixado de lado por falta de conhecimento técnico da sociedade. Para além, o processo de planejamento e revisão de planos é lento e vagaroso e a participação se dá por vias às vezes mal divulgadas para atingir fins políticos o que acaba por desenvolver na sociedade uma sensação despertamento, além de descrédito nas políticas públicas.

¹³ Conforme § 3º do Art. 40 da Lei 10.257 de 10 de julho de 2001.

3.9 Os desafios do Plano Diretor nos municípios amazonenses

Através da análise da implementação dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor das cidades amazonenses é possível olhar para as diferenças e semelhanças das cidades e encontrar indicativos do modelo brasileiro de urbanização, como em qualquer outro Estado.

De todo, cabe exaltar que os planos voltados ao desenvolvimento ambiental, agropecuário, turístico, dos povos indígenas e ribeirinhos, bem como a criação da identidade cultural amazonense são destaques positivos à implementação.

Porém, cabe evidenciar a discrepância do discurso autárquico e da real implementação de alguns planos como ao nível de saneamento básico, saúde pública e de educação, além da falta de desenvolvimento das áreas rurais dos municípios que os integram, de desenvolvimento energético com formas de energia mais sustentáveis, da produção aquícola sendo que o próprio Estado apresenta hidrografia propícia a isso e de desenvolvimento habitacional, com a ausência de fundos municipais de habitação e ausência de conselho de habitação popular. Ressalta-se também a ausência de agências municipais de habitação, que infelizmente não permite que a própria população vulnerável socialmente faça uso do direito que a ela pertence da função social da propriedade e de uma cidade inclusiva e pertencente a todos.

Na ordenação do espaço, a falta de zonas especiais de interesse difuso, de interesse social, de interesse urbano, de planos locais de ordenação, de projetos setorizados e de guias de diretrizes urbanísticas claras e transparentes demonstra a falta de políticas públicas voltadas ao ordenamento do espaço urbano amazonense e acentua os graus de marginalização e desigualdade no acesso à moradia por parte da população.

No desenvolvimento urbano, a falta de instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, do direito de preempção e de operações urbanas consorciadas, negociadas e/ou compulsórias acaba por induzir a cidade na promoção da especulação imobiliária e impede o desenvolvimento sustentável cidadão.

A falta de assistência técnica e jurídica gratuita nas cidades amazonenses ocasiona a falta de informação por parte da população na busca e consecução dos seus direitos a cidade. Não distante, os próprios instrumentos jurídicos e políticos que procuram dar sentido ao direito a cidade são negligenciados nos planos, conforme posição autárquica: usucapião, concessão de uso especial para fins de moradia, concessão de direito real de uso,

regularizações fundiárias e servidão administrativa são instrumentos que não figuram em parcela significativa das cidades.

Ao debruçar-se sobre o interior das cidades amazonenses, é necessário entender as causas dos seus problemas mais visíveis que se agravam a cada ano: a insegurança, a violência, os engarrafamentos e, principalmente, a profunda desigualdade social existente em forma de guetos de riqueza e de pobreza.

Afinal, por que as cidades são tão desiguais na distribuição das riquezas, nas suas estruturas econômicas, na oferta de bens e serviços, nas oportunidades de trabalho e no estudo da sua população?

É existente uma rede dinâmica composta por várias pequenas cidades e poucas, mas expressivas, grandes cidades. Essas cidades encaram uma reprodução da desigualdade no seu interior gerando uma cidade dual: uma pequena parte rica e legal que usufrui do que há de melhor em infraestrutura, serviços, emprego e lazer e uma parte pobre, ilegal, precária e que vive a sombra da riqueza dos primeiros.

Todo esse cenário desencadeia num padrão de desenvolvimento que não prepara as cidades para o recebimento de novos moradores que, na sua maioria, são sentenciados aos guetos das favelas e loteamentos clandestinos ou cidades dormitórios.

A desigualdade também se expressa na gestão municipal, no seu grau de dependência de recursos estaduais e federais, e mais, na sua capacidade de produzir riquezas e transformá-las em qualidade de vida para os munícipes.

Maricato (2001) afirma que:

A maior tolerância e condescendência em relação à produção ilegal do espaço urbano vêm dos governos municipais, aos quais cabe a maior parte da competência constitucional de controlar a ocupação do solo. A lógica concentradora da gestão pública urbana não admite a incorporação ao orçamento público da imensa massa, moradora da cidade ilegal, que reivindica serviços públicos [...]. Esta situação constitui, portanto, uma inesgotável fonte para o clientelismo político. (p. 224)

O que se reflete ao nível das regiões, com um Sul desenvolvido, que se expande para o Centro-Oeste e apresenta os melhores índices sociais e econômicos do País, e um Norte-Nordeste com indicadores abaixo da média nacional.

A terra urbana é tratada como uma mercadoria cara, de posse de poucos que definem se querem ou não colocá-la para venda ou locação. A pequena parte com infraestrutura e serviços é cada vez mais objeto de especulação imobiliária, encarecendo o preço das terras nesses locais.

Com a ausência de políticas públicas de construção de moradias, mercado especulativo alto e baixa renda da maior parte da população, tornou-se impossível para o cidadão mais humilde financeiramente pagar seu aluguel ou comprar um imóvel formalmente. Então, sem ajuda do governo e sem dinheiro para locação ou moradia na cidade legal, sobra apenas os locais ilegais e irregulares.

Ainda para Maricato (2001):

É nas áreas rejeitadas pelo mercado imobiliário privado e nas públicas, situadas em regiões desvalorizadas, que a população trabalhadora pobre vai se instalar: beira de córregos, encostas de morros, terrenos sujeitos a enchentes ou outro tipo de risco, regiões poluídas ou [...] áreas de proteção ambiental (onde a vigência de legislação de proteção e a ausência de fiscalização definem a desvalorização). (p. 219)

Esses locais acarretam custos individuais e coletivos com precariedade de saneamento básico, transporte, saúde e educação que se somam a insegurança jurídica e administrativa de perder a posse do imóvel por despejos forçados em virtude, muitas vezes, da precariedade e fragilidade das construções clandestinas.

Todos esses aspectos contribuem para a insustentabilidade das cidades e um urbanismo de risco com segregação social, ilegalidade e degradação ambiental.

As cidades acabam por apresentar um comportamento de alta densidade demográfica em algumas regiões e grandes vazios e bolsões de miséria em outras. Alguns desafios a enfrentar:

- A ocupação desenfreada de fundos de vales, mangues e morros tem como problemas visíveis as enchentes das partes mais baixas e os escorregamentos de terra;
- A poluição dos cursos de água e mananciais geram carência e alto custo de abastecimento e a proliferação de doenças que se veiculam por essas águas;
- A disseminação urbana, pela incorporação de terrenos cada vez mais distantes, onera a máquina pública na provisão e manutenção de serviços essenciais (luz, água, esgoto, pavimentação);
- Os vazios deixados nesse espaço entre terrenos distantes e centrais acabam por tornar-se objeto de especulação imobiliária, que se projetam na ociosidade de infraestrutura e insegurança para pedestres e vizinhos; e
- Áreas rurais viram urbanizáveis – o que gera fortes taxas de valorização e a formação dos bolsões de miséria e novas periferias.

Os estudos que fazem a relação entre violência urbana, desordem social, crescimento urbano e problemas sociais, em geral, apresentam ligações estreitas com a ausência de serviços sociais, a pobreza, o anonimato, a desigualdade, a falta de controle social e de oportunidades para a juventude.

A autosegregação demonstra um fenômeno recorrente das cidades amazonenses e constitui-se de mais um desafio. A camada alta e média da sociedade se fecha em torno dos seus espaços exclusivos buscando lá qualidade de vida e segurança; deixando do lado de fora tudo o que é perigoso, assustador e incômodo: os pobres e a cidade real.

A segregação compulsória, outro desafio, imputa às camadas de baixa renda a urbanização de espaços precários, que lá concentram famílias que há várias gerações sofrem com as desigualdades, a pobreza e a discriminação.

Ribeiro (2008) enfatiza que essa situação tem ocasionado uma quebra dos laços sociais, contribuindo para a proliferação de espaços de baixa interação, tensões, diminuindo ou neutralizando práticas de aprendizagem coletiva, impossibilitando a mobilidade social, concentrando territorialmente a população e imputando a privação de ativos que não sejam os que já circulam no seu meio.

De forma mais radical, Buarque (*apud* Bassul, 2005, p. 23) diz que “o elo entre mundos tão distintos passou a ser a violência”.

Assim, os problemas encontrados nas cidades vão ao desencontro com as respostas dadas pelas prefeituras ao nível de implementação dos instrumentos, já que, boa parte dos instrumentos que se encontram implementados parcial ou totalmente, ainda constituem desafios ao nível das políticas públicas amazonenses.

O baixo grau de aplicabilidade dos Planos Diretores reflete seu baixo grau de legitimidade. No Brasil é corriqueiro dizer, infelizmente, que existem leis que pegam e leis que não pegam; o Plano Diretor frequentemente tem se encaixado no segundo tipo (Braga, 2001).

Ainda, outra questão que influenciaria na legitimidade do Plano Diretor se assenta na ideia de que os cidadãos devem participar diretamente nas decisões políticas e não apenas, como quer a democracia representativa, na escolha dos decisores políticos (Santos, 2002).

Dentre os grandes desafios dos Planos Diretores amazonenses está o planejar com o intuito de romper o *mainstream* injusto e insustentável de fazer cidades no Brasil com

gestões menos patrimonialistas e favoritistas e mais em prol da ação pública e satisfação das necessidades da população.

Outro grande desafio é incitar o desejo e capacitar a população para compreender a realidade do seu município, entendendo a lógica social e a forma de produzir os espaços urbanos, analisar seus problemas e demandas estruturais para que haja intervenção positiva na sua realidade.

No mais, se a população não mudar, não conseguirá mudar as cidades. O “jeitinho brasileiro” de resolver as coisas, que muitas vezes possui sentido pejorativo, como por exemplo: furar filas, furto, tirar vantagem dos menos favorecidos, avançar o sinal vermelho, deixar de pagar o estacionamento, pagar propina, subornar e falsificar, estacionar em vagas reservadas para cadeirantes ou idosos, comprar meia entrada fingindo ser estudante, etc. demonstra pequenos atos de corrupção cometidos nas ações diárias. É preciso se redimir disso e criar uma política de ordem moral e ética que traga progresso para todos nas cidades e – para isso – as pessoas precisam mudar a si primeiro. Talvez este seja o maior desafio – afinal – olhar para si de forma realista e honesta é tarefa difícil. O célebre Mahatma Gandhi uma vez já disse “temos de nos tornar na mudança que queremos ver.”.

Considerações finais

A população brasileira é eminentemente urbana e encontra-se distribuída de forma desigual no território. Essa desigualdade de distribuição é visível no Estado do Amazonas, com dimensões continentais, porém, com densidade demográfica elevada na região da capital e entorno.

Os benefícios são divididos injustamente à população. O planejamento de construção das cidades é falho no sentido de promover um adensamento desordenado. As cidades crescem conforme as populações chegam com a acomodação em qualquer lugar sem que se pense em como esse crescimento deve acontecer, quais os vetores de crescimento, quais as áreas que podem ser ocupadas e como cada uma dessas pessoas pode ter o seu espaço dentro da cidade.

Essa urbanização acelerada trouxe agressões significativas ao meio ambiente, exclusão social, carência de recursos e serviços, obsolescência de infraestrutura e de espaços construídos.

Ao mesmo tempo, a exclusão territorial ocasionou periferias longínquas, favelas e invasões, ineficiente e caro transporte público (gargalos de mobilidade), especulação imobiliária sem freios, verticalização das cidades sem precedentes (forçando as cidades a se adensarem mais) e poluição de águas, solo e ar.

O vislumbre das cidades trouxe a ilusão das fartas ofertas de emprego e de melhores condições de vida para essa população advinda do êxodo rural. Vir para as cidades grandes era forma de sair das terras subdesenvolvidas e passar a figurar no desenvolvimento; ou seja, figurar no epicentro do progresso.

Porém, as cidades atuais acabaram por reproduzir pragmaticamente as injustiças e desigualdades inerentes ao processo de colonização. Hoje as cidades constituem-se de desafios para a população e mais ainda para a gestão pública.

Há uma diversidade muito grande nos municípios. As diferenças perpassam o processo de urbanização e colonização, ocupações de litorais e margens de rios, o número de habitantes, dimensões territoriais, localização, configuração espacial, riqueza natural, diferenças culturais e de formação histórica (municípios planejados ou espontâneos).

Há também uma desigualdade entre ricos e pobres intra e intermunicípios. Essas desigualdades perpassam pelo dinamismo econômico (centralidade), pelo ritmo de desenvolvimento, pela qualidade de vida e pelo acesso dos habitantes aos serviços básicos e ao direito à cidade.

As ações do poder público para o enfrentamento desse quadro urbano deveriam trabalhar as políticas de habitação, a regularização de áreas irregulares, definir ações de ordenamento e controle do solo e redução da especulação imobiliária através de Planos Diretores que interfiram diretamente nessa cidade real.

A gestão das políticas públicas precisa ser capaz de resgatar uma dívida social e romper com a máquina de exclusão existente. Porém, normalmente atua de forma inversa, onde leis e normas urbanísticas acabam por triplicar o valor de terrenos do dia para a noite; o planejamento é tecnocrático e acaba por não considerar a cidade real – somente a parte mais rica da cidade.

Promover novas práticas de gestão de fato democráticas implica em transmitir conhecimento, estimular o envolvimento e a formação de novas lideranças, possibilitar parcerias e finalmente delegar poder e promover o controle social com autonomia, com independência no pensar e no agir.

Elaborar e aprovar planos includentes é algo difícil. Transformá-los em cidades concretas é um desafio ainda maior.

Em relação a presente iniciativa, a média de todos os instrumentos implementados ao nível dos municípios respondentes encontra-se em torno de 20 (vinte), que indica um percentual de implementação em torno de 27% (vinte e sete por cento) nos municípios amazonenses.

Dentre os instrumentos com maior frequência de implementação estiveram: o IPTU progressivo, implementado totalmente em 37 municípios, o plano municipal de saneamento básico e de desenvolvimento educacional, bem como a secretaria municipal de infraestrutura implementados totalmente em 35 municípios e o plano de desenvolvimento da saúde pública, implementado totalmente em 34 municípios.

Dentre os instrumentos com menor frequência de implementação estiveram: iniciativa popular de projeto de lei, planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano com apenas 1 município com implementação total do instrumento. o direito de preempção e o plano de desenvolvimento dos distritos municipais, que seguem com implementação total em apenas 2 municípios cada, seguidos da agência municipal de habitação, secretaria municipal da fazenda (finanças) e debates, conferências, audiências e consultas públicas com implementação total em apenas 3 municípios cada.

Também foi possível perceber certas contradições inerentes às respostas dadas pelos municípios, haja vista que 8 (oito) municípios que se enquadravam no grupo de municípios com mais de 20.000 habitantes, e, que obrigatoriamente deveriam possuir Plano Diretor Municipal informaram não possuí-lo. Para além, existe baixa implementação de desenvolvimento de áreas rurais dos municípios amazonenses que se caracterizam pelo abandono ou mesmo inacessibilidade de políticas públicas. A definição de um plano municipal de saneamento básico possui cerca de 97% de implementação nos municípios dadas as respostas, porém, os dados de outras pesquisas apontam as cidades amazônicas como piores neste quesito. Há também uma baixa implementação de planos de desenvolvimento energético no Amazonas mesmo este sendo rico em recursos naturais que poderiam potencializar a produção energética. Importante destacar a inexistência de planos que incentivem o transporte intermodal, visto que a logística amazonense é complicada em terras que possuem proporções continentais. A política de trânsito e transporte urbano e rural é deficiente já que prioriza cargas e não dá atenção ao transporte coletivo onde a população amazonense faz uso comum e frequente de motocicletas irregulares. O sistema viário urbano e rural apresenta respostas com cerca de 63% de implementação, porém, na realidade os problemas são recorrentes. Exemplo disso é o norte possuir os piores indicadores de qualidade das estradas do Brasil; intramunicípio não é diferente, já que, com baixa malha viária nas cidades o acesso e deslocamento da população piora em épocas de chuvas e cheias dos rios. Cerca de 81% dos municípios não pensam no desenvolvimento de distritos municipais (bairros) e suas políticas são generalistas. Cerca de 79% dos municípios não trabalham um plano de desenvolvimento da produção aquícola, sendo que, o Amazonas possui recursos hídricos abundantes e falta representatividade no setor.

Ainda, o desenvolvimento industrial amazonense é mediano, há representatividade industrial junto à capital, mais especificamente no Polo Industrial de Manaus; o interior é

eminentemente agrícola. O desenvolvimento turístico está presente em 82% dos municípios, porém dentre os maiores problemas está a “preparação das cidades” e a infraestrutura para receber esses turistas. Falta de planos de desenvolvimento habitacional, onde grande quantidade de pessoas vive em moradias irregulares (loteamentos clandestinos) e em condições desfavoráveis. As políticas voltadas à habitação social podem ser consideradas medianas, haja vista que a produção de moradias populares não atende a demanda a contento e acentua a periferia nas cidades com baixa oferta de infraestrutura de serviços nos locais de implantação destas moradias. Também, o desenvolvimento dos povos ribeirinhos ainda pode ser considerado mediano; devido ao isolamento e a desigualdade de acesso aos serviços públicos. O desenvolvimento da saúde pública que figura nas respostas com implantação total nos municípios – é apontado em outras pesquisas como ineficaz e ineficiente, principalmente nos sistemas de saúde dos interiores. O desenvolvimento educacional que figura com implementação em 97% dos inquiridos por questionário conflita com dados de outras pesquisas que demonstram falta de infraestrutura e preparação mais precária do alunado do que em outras regiões. Apesar das manifestações culturais anuais, muitos municípios carecem de incentivos.

É perceptível que metade dos municípios respondentes ainda apresenta algum grau de indefinição quanto aos instrumentos de planejamento e ordenação do espaço. Quanto aos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, ainda há implementação parcial em sua maioria, portanto, cabe maior atenção para implementação total. Quanto aos instrumentos de viabilização financeira, também cabe atenção ao fundo destinado ao cuidado do meio ambiente, que ainda não se encontra implantado em quase metade das cidades e também os fundos de habitação e de melhorias, que poderiam induzir planos e projetos urbanos e revitalizar a estrutura paisagística da cidade. Quanto aos instrumentos de gestão, estes se encontram ainda inexistentes, não implementados ou implementados parcialmente. Dentre eles estão instrumentos que tratam da participação cidadã na elaboração do PPA, LOA e LDO, o que emite um alerta quanto à própria fiscalização das políticas públicas, principalmente aquelas ao nível das finanças públicas.

Os instrumentos jurídicos e políticos encontram-se significativamente indefinidos; portanto, a regulação e cumprimento da função social da propriedade pode se encontrar prejudicada. Quanto à fiscalização do PDM verificou-se que a prefeitura oportuniza os meios, porém, a população não manifesta interesse, seja por desconhecimento ou por

descrédito na atuação pública. Para além, falta revisão e adequação do PDM na periodicidade máxima de 10 (dez) anos conforme imposição legal.

O processo de transformação do país inicia nos municípios. Neste contexto conclui-se que o PDM ganha importância como instrumento que norteia a política de desenvolvimento dos municípios amazonenses com iniciativas que preparam o município para o pleno desenvolvimento, viabilizando as alternativas econômicas existentes, com inclusão social e respeito ao meio ambiente. Na gestão do PDM das cidades amazonenses encontram-se muitos desafios; em essência esse plano deve possibilitar que o cidadão decida a cidade que quer, para onde essa cidade caminha, quem irá ocupá-la e de que forma irá ocupá-la numa grande discussão coletiva que integre o cidadão ao fazer político.

Com relação a contribuição teórica do presente trabalho é possível destacar o conhecimento do contexto dos Planos Diretores no Estado do Amazonas, os rumos de sua implementação e a própria avaliação autárquica de sua atuação frente o planejamento urbanístico das cidades, haja vista a incipiente literatura que trata desse assunto no Estado.

Já a contribuição prática refere-se à verificação das experiências e as debilidades na implementação nos Planos Diretores amazonenses com foco à resolução dos problemas e intervenção na realidade da gestão urbana dos municípios.

Como limitações do estudo, tem-se: a) a impossibilidade de checagem dos dados contidos nas respostas do inquérito; b) a impossibilidade de identificação do grau de conhecimento por parte dos respondentes a respeito dos instrumentos tratados; e c) a definição de um olhar estritamente voltado à gestão pública e não a questões técnicas e específicas relacionadas aos instrumentos.

Como direcionadores de investigações futuras cabem: a verificação da relação entre os instrumentos – se a implementação de um instrumento pode definir a viabilidade ou implementação de outro ou o contrário – se a falta de implementação de um instrumento pode definir a inviabilidade ou não implementação de outro; além da realização de pesquisas de campo, para consulta à população sobre a efetividade dos instrumentos, buscando compreender os motivos da baixa fiscalização aos instrumentos contidos no PDM no Amazonas ou mesmo em outros estados brasileiros, correlacionando as respostas dadas pelas prefeituras municipais e as respostas dadas pela população. Para além, é possível criar a partir do estudo de outros estados e regiões um **indicador do grau de implementação dos instrumentos do PDM no Brasil**.

Referências

- ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. (1991). *NB 1350 - Normas para elaboração de plano diretor*. Rio de Janeiro: ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas.
- Ab'Saber, A. N. (2004). *A Amazônia: do discurso à práxis* (2ª ed.). São Paulo: Universidade de São Paulo.
- Althusser, L. (1980). *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença.
- Amazonas. (2015). *Dados*. Obtido em 26 de Setembro de 2015, de Governo do Estado do Amazonas: <http://www.amazonas.am.gov.br/o-amazonas/dados/>
- Araújo, J. J., & De Paula, E. A. (2009). Novas formas de desenvolvimento do Amazonas: Uma leitura as ações do Programa Zona Franca Verde. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 5(3), 140-154.
- Armenakis, A. A., Harris, S. G., & Feild, H. S. (1999). Paradigms in Organizational Change: Change Agent and Change Target Perspectives. Em R. T. Golembiewski, *Handbook of Organizational Behavior* (pp. 631-658). New York: Marcel Dekker.
- Arroyo, M. G., Caldart, R. S., & Molina, M. C. (2004). *Por uma educação do campo*. Petrópolis: Vozes.
- Aureliano, L. M. (1996). Descentralização de políticas sociais: alguns exemplos da saúde, educação e assistência. *Debates: Poder local face às eleições de 1996*(10), 25-31.
- Avritzer, L. (2010). O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*(91), 205-219.
- Bassul, J. R. (2002). Reforma urbana e Estatuto da Cidade. *EURE - Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 28(84).
- Bassul, J. R. (2005). *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal: Subsecretaria de Edições Técnicas.

- Batista, V. S., & Petrere Jr., M. (2003). Characterization of the commercial fish production landed at Manaus, Amazonas State, Brazil. *Acta Amazonica*, 33(1), 53-65.
- Becker, B. K. (1995). Undoing Myths: The Amazon - An Urbanized forest. Em G. Clüsener, & I. Sachs, *Brazilian Perspectives on sustainable development of the Amazon region - Man and Biosphere Series* (pp. 53-89). Paris: UNESCO e Parthenon Publish Group Limited.
- Becker, B. K. (1998). *A Especificidade do Urbano na Amazônia: Desafios para Políticas Públicas Consequentes*. Rio de Janeiro: Ministério do Meio Ambiente.
- Becker, B. K. (1998). *Amazônia*. São Paulo: Ática.
- Becker, B. K. (2001). *Revisão das políticas de ocupação da Amazônia: é possível identificar modelos para projetar cenários? (versão preliminar)*. Rio de Janeiro: Laboratório de Gestão do Território/UFRJ.
- Becker, B. K. (2010). Novas territorialidades na Amazônia: desafio às políticas públicas. *Bol. Mus. Para. Emílio Goeldi. Ciênc. hum*, 5(1), 17-23.
- Benchimol, S. (1977). *Amazônia: um pouco-antes e além-depois*. Manaus: Editora Umberto Calderaro.
- Bento, L. V. (2003). *Governança e governabilidade da reforma do estado - entre eficiência e democratização*. São Paulo : Manole.
- Bingham, L. B., & Wise, C. R. (1996). The Administrative Dispute Resolution Act of 1990: How Do We Evaluate Its Success? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 6(3), pp. 383-411.
- Bishop, P. C., & Jones Jr., A. J. (1993). Implementing the Americans with Disabilities Act of 1990: Assessing the Variables of Success. *Public Administration Review*, 53(2), pp. 121-128.
- Botrel, K. (2008). O Plano Diretor, a Constituição e o Estatuto da Cidade. Em V. M. Agreli, & B. C. Silva, *Direito Urbanístico e Ambiental, Estudos em Homenagem ao Professor Toshio Mukai*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris.
- Braga, R. (2001). Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. Em P. F. Carvalho, & R. Braga, *Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias* (pp. 95-109). Rio Claro: LPM-UNESP.

- Brasil. (1967). Decreto-Lei n. 271, de 28 de fevereiro de 1967. *Dispõe sobre loteamento urbano, responsabilidade do loteador concessão de uso e espaço aéreo e dá outras providências*. Brasília, DF, Brasil.
- Brasil. (1981). Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981. *Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências*. Brasília, DF, Brasil. Obtido em 11 de Outubro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6938.htm
- Brasil. (1988). Constituição. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, Distrito Federal, Brasil: Senado.
- Brasil. (1992). Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. *Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*. Brasília, DF, Brasil.
- Brasil. (2001a). Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. *Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências*. Brasília, DF, Brasil. Obtido em 11 de Outubro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm
- Brasil. (2001b). Medida Provisória n. 2.220, de 4 de setembro de 2001. *Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências*. Brasília, DF, Brasil.
- Brasil. (2002). Lei n. 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Brasília, DF, Brasil.
- Brasil. (2008a). Lei n. 11.673, de 8 de maio de 2008. *Altera a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais*. Brasília, DF, Brasil. Obtido em 11 de Outubro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm
- Brasil. (2008b). Lei n. 11.888, de 24 de dezembro de 2008. *Assegura às famílias de baixa renda assistência técnica pública e gratuita para o projeto e a construção de habitação de interesse social e altera a Lei no 11.124, de 16 de junho de 2005*. Brasília, DF, Brasil.

- Brasil. (2012). Lei n. 12.587, de 3 de janeiro de 2012. *Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana*. Brasília, DF, Brasil. Obtido em 12 de Outubro de 2015, de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm
- Browder, J. O., & Godfrey, B. J. (1997). *Rainforest Cities: Urbanization, development, and globalization of the Brazilian Amazon*. New York: Columbia University Press.
- Bryson, J. M. (2011). *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations: A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement* (4ª ed.). San Francisco, CA: John Wiley & Sons.
- Bucci, M. P. (2002). Gestão democrática da cidade. Em A. A. Dallari, & S. Ferraz, *Estatuto da cidade*. São Paulo: Malheiros.
- Burke, W. W. (2002). *Organization Change: Theory and Practice*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira. (2016). *História*. Obtido em 16 de Abril de 2016, de Câmara Municipal de São Gabriel da Cachoeira: <http://www.camarasgc.am.gov.br/historia>
- Cardoso, F. H., & Müller, G. (2008). *Amazônia: expansão do capitalismo [online]*. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais. Obtido em 20 de Abril de 2017, de <http://books.scielo.org/id/mnx6g/pdf/cardoso-9788599662731-04.pdf>
- Carmona, P. A. (2007). Instrumentos de intervenção urbanística. *Revista Diálogo Jurídico*(16).
- Carvalho, J. B. (2006). Transparência na gestão fiscal. *Revista Científica Multidisciplinar da Faculdade Boas Novas (FBN)*, I(2).
- Carvalho, J. M. (1997). Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: Uma Discussão Conceitual. *Dados*, 40(2).
- Castell, M. (1995). *La ciudad informacional*. Madrid: Alianza Editorial.
- Castells, M., & Mollenkopf, J. (1992). *Dual city. Restructuring New York*. Nova York: Russel Sage Foundation.
- Charaudeau, P. (2010). O discurso propagandista : uma tipologia. Em I. L. Machado, & R. Mello, *Análises do Discurso Hoje* (Vol. 3, pp. 57-78). Rio de Janeiro: Nova Fronteira (Lucerna).

- Cideu - Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano. (2004). *10 años de la Planificación Estratégica en Iberoamérica*. Barcelona: Cideu.
- Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. (2015). *O CONASEMS*. Obtido em 18 de Outubro de 2015, de Portal do CONASEMS: <http://www.conasems.org.br/>
- Cooper, D. R., & Schindler, P. S. (2008). *Métodos de pesquisa em administração* (10ª ed.). Porto Alegre: Editora Bookman.
- Costa, R. D., & Sarmiento, T. L. (2008). *Percepções das populações ribeirinhas de comunidades da reserva extrativista Tapajós-arapiuns (RESEX) em relação à atuação da Unidade Móvel de Saúde Abaré*. Trabalho de Conclusão de Curso, Universidade do Estado do Pará, Santarém.
- Cunha, M. (s.d.). *O Transporte Intermodal e Multimodal*. Obtido em 12 de Outubro de 2015, de Portal Supply Chain: Decisões Acertadas: www.portalsupplychain.com.br/pdf/artigos/Artigo_MarcilioCunha1.pdf
- Dantas, F. A., & outros. (2006). *Planos Diretores na Amazônia: participar é um direito*. São Paulo: Instituto Pólis.
- Di Sarno, D. C. (2004). *Elementos de direito urbanístico*. São Paulo: Manole.
- Diniz, E. (1996). Governabilidade, governance e reforma do Estado: considerações sobre o novo paradigma. *Revista do Serviço Público*, 120.
- Faoro, R. (1989). *Os donos do poder: formação do patronato político*. Rio de Janeiro: Globo.
- Faria, C. F., Petinelli, V., & Lins, I. L. (2012). Conferências de Políticas Públicas: um Sistema Integrado de Participação e Deliberação? *Revista Brasileira de Ciência Política*(7), 249-284.
- Felipa, P. B. (jan-jun de 2010). El marketing del partido político en el gobierno. *Semestre Económico*, 13(26), pp. 119-134. Obtido em 15 de Abril de 2017, de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=165014341006>
- Fernandes, E. (1998). *Direito urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey.
- Fernandes, E. (2010). Notas sobre el proceso de implementación de la agenda para la reforma urbana en Brasil. *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*(109), pp. 143-159. Obtido em 14 de Abril de 2017, de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612010000300006

- Fonseca, O. (2011). *Pensando a Amazônia*. Manaus: Valer.
- Franzese, C. (2005). IPTU Progressivo no Tempo. *Ação Administrativa - Instituto Pólis*(222).
- Fraxe, T. J., Pereira, H. S., & Witkoski, A. C. (2007). *Comunidades ribeirinhas amazônicas: modos de vida e uso dos recursos naturais*. Manaus: EDUA.
- Fraxe, T. J., Witkoski, A. C., & Miguez, S. F. (2009). O ser da Amazônia : identidade e invisibilidade. *Cienc. Cult. [online]*, 61(3), 30-32.
- Freire, W. (1998). *Direito ambiental brasileiro* (2ª ed.). Rio de Janeiro: Aide Editora.
- Freitas, A. M., & Kruger, J. M. (2016). O planejamento como instrumento de democracia: controles oficiais através dos instrumentos de gestão orçamentária em Manaquiri. *Revista Igapó, X*, pp. 1-10.
- Freitas, C. E. (2003). Recursos Pesqueiros Amazônicos: status atual da exploração e perspectivas de desenvolvimento do extrativismo e da piscicultura. Em A. F. Melo, *O Futuro da Amazônia: Dilemas, Oportunidades e Desafios no Limiar do Século XXI* (pp. 101-130). Brasília: Instituto Euvaldo Lodi - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio.
- Friedrich, C. J. (1966). Political corruption. *Political Quarterly*, 37(1), pp. 74-85.
- Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. (2005). *Plano Diretor: passo a passo*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.
- Gaspar, J. (1995). *O novo ordenamento do território - Geografia e valores*. Obtido em 16 de Abril de 2016, de Escola Superior Agrária do Instituto Politécnico de Ponte de Lima: http://www.ci.esapl.pt/off/maiores23anos2011/ordenamento_territ.pdf
- Gil, A. C. (2008). *Como elaborar projetos de pesquisa* (4ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Gohn, M. G. (2007). *Teoria dos Movimentos Sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos*. (7ª ed.). São Paulo: Loyola.
- Goldemberg, J., & Moreira, J. R. (2005). Política energética no Brasil: Relação entre energia e desenvolvimento econômico. *Estudos Avançados*, 19(55), 215-228.
- Gomes, L. F. (2010). *Direito Ambiental Urbano - O que se entende por parcelamento do solo urbano?* Obtido em 18 de Abril de 2016, de Jusbrasil: <http://lfg.jusbrasil.com.br/noticias/2135371/o-que-se-entende-por-parcelamento-do-solo-urbano-joyce-de-souza-bezerra>

- Gómez, J. A. (2004). La democracia participativa como estrategia para la gestión relacional. *Intervención Psicosocial*, 13(3), pp. 289-305.
- Governo do Estado de São Paulo. (2014). *Relatório da Administração 2013*. Secretaria de Habitação, São Paulo. Obtido em 18 de Outubro de 2015, de <http://empresaspublicas.imprensaoficial.com.br/balancos/cdhu/cdhu2014.pdf>
- Greiling, D., & Grüb, B. (2015). Towards citizen accountability of local public enterprises. *Annals of Public and Cooperative Economics*, 86(4), pp. 641–655.
- Grizzle, G. A., & Pettijohn, C. D. (2002). Implementing Performance-Based Program Budgeting: A System-Dynamics Perspective. *Public Administration Review*, 62(1), pp. 51-62.
- GTZ. (1998). *Planejamento de projetos orientado por objetivos: Um guia de orientação para o planejamento de projetos novos e em andamento*. Frankfurt: Multiprint.
- Guedes, A. L. (2000). Repensando a nacionalidade das empresas transnacionais. *Revista de Sociologia e Política*(14), 51-60.
- Guimarães, A. J., Carvalho, D. F., & Silva, L. D. (2007). *Saneamento Básico*. Obtido em 12 de Outubro de 2015, de <http://www.ufrj.br/institutos/it/deng/leonardo/downloads/APOSTILA/Apostila%20IT%20179/Cap%201.pdf>
- Habermas, J. (2011). *Direito e Democracia: entre factividade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro.
- Hall, S. (1999). *A identidade cultural na pós-modernidade*. Rio de Janeiro: DP&A.
- Heck, E., Loebens, F., & Carvalho, P. (2005). Amazônia indígena: conquistas e desafios. *Estudos Avançados : Dossiê Amazônia Brasileira I*, 19(53), pp. 237-255.
- Henneberg, S. C. (2002). *The Idea of Political Marketing*. Wesport: Praeger.
- Hoch, P. A., Rigui, L. M., & Silva, R. L. (2012). Desafios à concretização da transparência ativa na internet, à luz da lei de acesso à informação pública: análise dos portais dos Tribunais Regionais Federais. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 1(2), 257-286.
- Hoetjes, B. (1986). Administrative corruption in the Netherlands: recent cases and recent developments. *Corruption and Reform*, 1(2), pp. 133-41.
- Hughes, A., & Dann, S. (2009). Political Marketing and Stakeholder Engagement. *Marketing Theory*, 9(2), pp. 243-56.

- IBGE. (2008). *Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003*. Obtido em 12 de Fevereiro de 2016, de http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_impresao.php?id_noticia=1293
- IBGE. (2010). *Resultados: Censo 2010*. Obtido em 26 de Setembro de 2015, de Censo 2010: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados>
- IBGE. (2012). *Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic)*. Obtido em 26 de Setembro de 2015, de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/>
- INEP. (2014). *Censo Escolar*. Obtido em 13 de Setembro de 2016, de Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo>
- Instituto Trata Brasil. (2013). *Cidades da Amazônia estão entre as piores em saneamento básico*. Obtido em 10 de Março de 2016, de Trata Brasil: saneamento é saúde: <http://tratabrasil.org.br/cidades-da-amazonia-estao-entre-as-piores-em-saneamento-basico>
- Judson, A. S. (1991). *Changing Behavior in Organizations: Minimizing Resistance to Change*. Cambridge: Blackwell.
- Kotler, P. (1992). *Administração de marketing: análise, planejamento, implementação* (2ª ed.). São Paulo: Atlas.
- Kotter, J. P. (1995). Leading Change: Why Transformation Efforts Fail. *Harvard Business Review*, 73(2), pp. 59-67.
- Lancellotti, G. P. (2014). El Plan Maestro como instrumento de diseño urbano: potencialidades y limitantes. El caso de la ciudad de Antofagasta. *AUS (Valdivia)*, 15, pp. 16-21. Obtido de <http://mingaonline.uach.cl/pdf/aus/n15/art04.pdf>
- Laurent, A. (2003). Entrepreneurial Government: Bureaucrats as Business People. Em M. A. Abramson, & A. M. Kieffaber, *New Ways of Doing Business* (pp. 13-47). Lanham: Rowman & Littlefield.
- Lima, O. F. (2005). *Aspectos da desapropriação por necessidade ou utilidade pública e por interesse social*. Obtido em 18 de Abril de 2016, de Busca Legis UFSC: <http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/33506-43290-1-PB.pdf>
- Lippi, V. M. (1996). *Amazonas: Estudos Sociais*. São Paulo: FTD.

- Lipset, S. M. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *The American Political Science Review*, 53(1), pp. 69-105.
- Lopes, R. (1998). *A cidade intencional: o planejamento estratégico de cidades*. Rio de Janeiro: Mauad.
- Lopez Jr., F. G. (set-dez de 2006). A meritocracia possível. *Sociedade e Estado*(3). Obtido em 14 de Abril de 2017, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922006000300011&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt
- Maia, S. F., & Leite, R. A. (2015). A ação direta de inconstitucionalidade de norma municipal em face da lei orgânica do município. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, 20(3), pp. 930-958. Obtido de <https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/download/8360/4702>
- Maranhão, T. (2008). *Um longo e tortuoso*. (Abril, Ed.) Obtido em 12 de Fevereiro de 2016, de Revista Exame Online: <http://exame.abril.com.br/revista-exame/edicoes/infra2008/noticias/longo-tortuoso-410837>
- Maricato, E. (2001). MetrÓpole Periférica, Desigualdade Social e Meio Ambiente. Em G. Viana, M. Silva, & N. Diniz, *O Desafio da Sustentabilidade: um debate sócio-ambiental no Brasil* (pp. 215-232). São Paulo: Fundação Perseu Abramo.
- Maricato, E. (2006). O Ministério das Cidades e a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. *Políticas sociais - acompanhamento e análise*(12), 211-220.
- Martins, R. F. (1984). Acerca do conceito de estratégia. *IDN - Revista Nação e Defesa*(29), 98-125.
- Matus, C. (1993). *Política, Planejamento e Governo*. Brasília: IPEA.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1989). *Implementation and Public Policy: With a New Postscript*. Lanham: University Press of America.
- Medauar, O. (2002). Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários. Em O. Medauar, & F. D. Almeida, *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Meier, K. J., & McFarlane, D. R. (1995). Statutory Coherence Policy Implementation: The Case of Family Planning. *Journal of Public Policy*, 15(3), pp. 281-298.
- Meirelles, H. L. (1979). *Finanças Municipais*. São Paulo: Revista dos Tribunais.
- Meirelles, H. L. (1996). *Direito de Construir* (7ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Meirelles, H. L. (2000). *Direito de Construir* (8ª ed.). São Paulo: Malheiros.

- Meirelles, H. L. (2014). *Direito Municipal Brasileiro* (17ª ed.). São Paulo: Malheiros.
- Mendes Jr., J. R. (2011). Da liberdade de participação. Em S. R. Martinez, & M. C. Ribeiro, *Desenvolvimento e meio ambiente: o pensamento econômico de Amartya Sen*. Belo Horizonte: Fórum.
- Meurer, F., & Vieira, G. F. (2010). Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte: a experiência do plano diretor regional participativo da AMAVI. (PPLA, Ed.) *PPLA 2010: Seminário Política e Planejamento*, 2.
- Meyers, M. K., & Dillon, N. (1999). Institutional Paradoxes: Why Welfare Workers Cannot Reform Welfare. Em H. G. Frederickson, & J. M. Johnston, *Public Management Reform and Innovation: Research, Theory, and Application*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Ministério das Cidades. (2005). *Plano Diretor Participativo* (1ª ed.). (R. Rolnik, B. Schasberg, & O. M. Pinheiro, Edits.) Brasília: Ministério das Cidades.
- Ministério das Cidades. (2006). *A cidade que queremos*. Rio de Janeiro: Núcleo Estadual RJ - Campanha do PDP.
- Ministério das Cidades. (2013). *Conselho das Cidades*. Obtido em 5 de Outubro de 2015, de 5ª Conferência Nacional das Cidades: <http://app.cidades.gov.br/5conferencia/conselho-das-cidades/o-conselho.html>
- Ministério de Minas e Energia. (2015). *Planejamento e Desenvolvimento Energético*. Obtido de Ministério de Minas e Energia: <http://www.mme.gov.br/web/guest/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/acoes/planejamento-e-desenvolvimento-energetico>
- Ministério do Desenvolvimento Agrário. (2013). *2ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável e Solidário*. Brasília: Gráfica Ideal.
- Minotto, A. M. (2014). *Justiça Gratuita e a Assistência Judiciária*. Obtido em 18 de Abril de 2016, de Portal Educação: <http://www.portaleducacao.com.br/direito/artigos/56961/justica-gratuita-e-a-assistencia-judiciaria>
- Monte-Mór, R. (1998). Health, the Environment and Urban-Rural Relations in Amazonia. Em M. Chatterji, M. Munasinghe, & R. Ganguly, *Environment and Health in Developing Countries* (pp. 149-156). New Delhi - India: A.P.H. Pub.Corporation.

- Montjoy, R. S., & O'Toole Jr., L. J. (1979). Toward a Theory of Policy Implementation: An Organizational Perspective. *Public Administration Review*, 39(5), pp. 456-475.
- Moreira Neto, D. F. (1992). *Direito de Participação Política: legislativa, administrativa, judicial – fundamento e técnicas constitucionais de legitimidade*. Rio de Janeiro: Renovar.
- Moreira, M., Azevedo Netto, D. T., & Ambrosio, C. (2001). *Estatuto da Cidade e o CEPAM*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Estatuto da Cidade.
- Motta, D. M. (2001). *Propostas de legislação federal sobre política urbana e o desafio da gestão das cidades*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal.
- Mukai, T. (2002). *Direito urbano-ambiental brasileiro* (2ª ed.). São Paulo: Dialética.
- Nadler, D. A., & Nadler, M. B. (1998). *Champions of Change: How CEOs and Their Companies Are Mastering the Skills of Radical Change*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Nakano, A. K., & Comarú, F. A. (2009). São Gabriel da Cachoeira: o planejamento e a gestão territorial em um município indígena da Amazônia. Em R. Cymbalista, & P. F. Santoro, *Planos Diretores: processos e aprendizados* (pp. 113-130). São Paulo: Pólis.
- Neves, J. G. (2005). *Sócio Ambiental: Ribeirinhos, desenvolvimento e a sustentabilidade possível*. (G. Silva, Ed.) Obtido em 18 de Outubro de 2015, de P@rtes: A sua revista virtual: <http://www.partes.com.br/socioambiental/ribeirinhos.asp>
- Nogueira, C. B., & Dantas, F. A. (2009). Criação de municípios indígenas: desafios ao direito. *Anais do V Congresso Brasileiro de Direito*.
- Nutt, P. C., & Backoff, R. W. (1992). *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Oliveira, L. K. (2013). *A (re)produção do espaço urbano e habitação popular de Itacoatiara-AM*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Amazonas, Departamento de Geografia - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Manaus.
- Olsen, J. B., & Eadie, D. C. (1982). *The Game Plan: Governance with Foresight*. Washington, DC: Council of State Planning Agencies.

- Ono, E. A. (2005). Cultivar peixes na Amazônia: Possibilidade ou utopia? *Panorama da Aqüicultura*, 15, 41-48.
- Ormrod, R. P. (2012). Defining political marketing. Em R. P. Ormrod, *Political Marketing: Theories and Concepts*. London: Sage Publications.
- Paulet, J. P. (2009). *A mundialização*. Rio de Janeiro: FGV.
- Pena, R. (2004). Ética y Estrategia en un Marco Teórico Referencial de la Ética de Negocios. *Rev. Adm. Contemp.*, 8, pp. 229-252. Obtido em 18 de Abril de 2017, de <http://www.scielo.br/pdf/rac/v8nspe/v8nespa12.pdf>
- Pestana, D., Pie, M. R., & Pilchowski, R. W. (2008). Organização e administração. Em A. Ostrensky, J. R. Borghetti, & D. Soto, *Aqüicultura no Brasil: o desafio é crescer* (pp. 115-134). Brasília: Ministério da Pesca e Aquicultura.
- Petrere Jr., M. (2001). *Desarrollo Sostenible del Area Amazonica Fronteriza: Brasil y Colombia*. Rio Claro: Report to Convenio OEA/SINCHI/SUDAM.
- Pfeiffer, P. (2000). Planejamento Estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. *Texto para Discussão(37)*, 4-37.
- Pinheiro, O. M. (2012). *Plano diretor e gestão urbana*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC [CAPES : UAB].
- Portal Brasil. (2014). *Governo: População indígena cresce 11,4% em dez anos, diz IBGE*. Obtido em 17 de Setembro de 2016, de Portal Brasil: <http://www.brasil.gov.br/governo/2012/04/populacao-indigena-cresce-11-4-em-dez-anos-diz-ibge>
- Porter, M. E. (1998). *Competitive strategy: techniques for analyzing industries and competitors: with a new introduction*. New York: The Free Press.
- Prefeitura Municipal de Porto Alegre. (2016). *Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental - PDDUA*. Obtido em 16 de Abril de 2016, de Secretaria do Planejamento Municipal: http://www.portoalegre.rs.gov.br/planeja/spm/2s2_3.htm
- Prefeitura Municipal de Uberlândia. (2010). Lei Ordinária n. 10.686, de 20 de dezembro de 2010. *Estabelece as diretrizes do sistema viário do município de Uberlândia, revoga os dispositivos legais que menciona e dá outras providências*. Uberlândia, Minas Gerais, Brasil. Obtido em 12 de Outubro de 2015, de http://www.uberlandia.mg.gov.br/uploads/cms_b_arquivos/leismunicipais/2/4/Lei%20Ordinaria%20n%2010686-2010.doc

- Prieto, E. C. (2010). Audiências, debates e consultas públicas: instrumentos decisórios de planejamento e gestão municipal no Brasil. *4º Congresso Luso Brasileiro de Planejamento Urbano, Regional, Integrado, Sustentável - Pluris*. Belo Horizonte: Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais - FAPEMIG.
- Randell, A. H., & Vanwey, L. K. (2014). Networks Versus Need: Drivers of Urban Out-Migration in the Brazilian Amazon. *Res Policy Rev.*, 33(6), pp. 915-936. Obtido em 18 de Abril de 2017, de <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4239124/pdf/nihms633009.pdf>
- Raupp, F. M., & Beuren, I. M. (2006). Metodologia da pesquisa aplicável às ciências sociais. Em I. M. Beuren [org.], *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade* (3ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Rede Diário de Comunicação. (2016). *Manaus mantém déficit de moradia*. Obtido em 10 de Setembro de 2016, de D24am: <http://new.d24am.com/noticias/economia/manaus-mantem-deficit-moradia/154345>
- Reis, E. V., & Venâncio, S. R. (2016). O direito à cidade e a participação popular no Planejamento Urbano Municipal. *Revista de Direito da Cidade*, 8(4), pp. 1205-1230. Obtido de <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060/19141>
- Rezende, D. A., & Ultramari, C. (2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. *Revista de Administração Pública - RAP*, 41(2), 255-271.
- Ribeiro, L. C. (2008). Para onde vão as cidades brasileiras? Urgência e rumos da reforma urbana e a criação do senso de comunidade. Em J. P. Velloso, *O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?* Rio de Janeiro: José Olympio.
- Ribeiro, L. C., & Cardoso, A. L. (2003). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revam.
- Richardson, R. J. (1999). *Pesquisa Social: métodos e técnicas* (3ª ed.). São Paulo: Editora Atlas.
- Rodrigues, R. M. (2007). *Pesquisa acadêmica*. São Paulo: Editora Atlas.

- Rodríguez-Ponce, E. (2016). A strategic perspective for the development of agriculture in the Región de Arica y Parinacota. *Idesia (Arica)*, 34(6), pp. 3-5. Obtido em 26 de Abril de 2017, de <http://www.scielo.cl/pdf/idesia/v34n6/art01.pdf>
- Rogow, A. A., & Lasswell, H. D. (1970). The definition on corruption. Em A. J. Heidenheimer, *Political corruption - readings in comparative analysis*. New York: Holt - Rinehart and Winston.
- Rolnik, R. (1997). Planejamento Urbano nos anos 90: Novas perspectivas para velhos temas. Em L. C. Ribeiro, & O. A. Santos Jr., *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana* (pp. 351-360). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Rolnik, R., & Pinheiro, O. (2004). *Plano Diretor participativo: Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades [Confea].
- Rolnik, R., & Saule Jr., N. (2001). *Estatuto da Cidade, guia para implementação*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações.
- Saboya, R. (2007). *Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos*. Tese de Doutorado em Engenharia Civil, Universidade Federal de Santa Catarina, Departamento de Engenharia Civil.
- Saboya, R. (2008a). *Operações urbanas consorciadas – uma introdução*. Obtido em 18 de Abril de 2016, de Urbanidades: <http://urbanidades.arq.br/2008/08/operacoes-urbanas-consorciadas-uma-introducao/>
- Saboya, R. (2008b). *Transferência do Direito de Construir*. Obtido em 18 de Abril de 2016, de Urbanidades: <http://urbanidades.arq.br/2008/06/transferencia-do-direito-de-construir/>
- Saboya, R. (2012). *Planos Locais*. Obtido em 18 de Abril de 2016, de Urbanidades: <http://urbanidades.arq.br/2012/03/planos-locais/>
- Salles, H. M. (2010). *Gestão Democrática e Participativa*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC: CAPES: UAB.
- Sansolo, D. G. (2003). Turismo e sustentabilidade na Amazônia: um novo conteúdo territorial e a experiência do Município de Silves, Amazonas. *PASOS. Revista de Turismo y Patrimonio Cultural*, 1(1), 39-50.
- Sant'Anna, J. A. (1998). Texto para discussão nº 562: Rede Básica de Transportes da Amazônia. *Texto para Discussão*, 1-63.

- Santos, B. S. (2002). *Democracia e Participação: o caso do orçamento participativo de Porto Alegre*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, J. S. (2009). *Orçamento Público e Planejamento na Administração Pública Municipal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris.
- Sathler, D., Monte-Mór, R. L., & Carvalho, J. A. (2009). As redes para além dos rios: urbanização e desequilíbrios na Amazônia brasileira. *Nova economia*, 19(1), 11-39.
- Sathler, D., Monte-Mór, R. L., Carvalho, J. A., & Costa, A. (2010). Urban hierarchy in the Brazilian Amazon. *Rev. Bras. Estud. Popul.*, 27(2), pp. 251-268. Obtido em 18 de Abril de 2017, de <http://www.scielo.br/pdf/rbepop/v27n2/02.pdf>
- Saule Jr., N. (1997). *Novas perspectivas do Direito Urbanístico Brasileiro. Ordenamento Constitucional da Política Urbana. Aplicação e Eficácia do Plano Diretor*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris.
- Saule Jr., N. (2004). *A Proteção Jurídica da Moradia nos Assentamentos Irregulares*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.
- Scherer, E., & Mendes Filho, I. (2004). Injustiça ambiental em Manaus. *II Encontro da Anppas* (pp. 1-11). Indaiatuba: ANPPAS.
- Schor, T. (1999). *O automóvel e a cidade de São Paulo: a territorialização do processo de modernização (e de seu colapso)*. Tese de Mestrado em Geografia Humana, Universidade de São Paulo, Departamento de Geografia, São Paulo.
- Sierra, E. R. (2013). El concepto de estrategia como fundamento de la planeación estratégica. *Pensamiento & gestión*, 35, pp. 152-181. Obtido em 26 de Abril de 2017, de <http://www.redalyc.org/pdf/646/64629832007.pdf>
- Silva, J. A. (1995). *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros.
- Silva, M. A. (2014). Distritos municipais: entre a modernidade da cidade e a tradição do campo. *VII Seminário Estadual de Estudos Territoriais e II Jornada de Pesquisadores sobre a questão agrária no Paraná*. Ponta Grossa: UEPG.
- Soto, J. B., & Verdugo, C. (2008). El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI*, pp. 439-468. Obtido de <http://www.scielo.cl/pdf/rdpucv/n31/a12.pdf>

- Souza, M. R., & Marasquin, M. (2001). *Solo criado - a experiência em Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM e Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal - Estatuto da Cidade.
- Souza, P. A., Bentes, C. T., Gonçalves, H. G., Durães, R. M., & Cursino, S. S. (2011). O serviço de logística de distribuição no interior do Amazonas. *Revista Eletrônica de Administração*, 10(2), 1-8.
- Souza, R. C. (2014). *Energia Renovável e Eficiência Energética*. Manaus: ECOGERMA.
- Tonella, C. (2013). Políticas urbanas no Brasil: marcos legais, sujeitos e instituições. *Sociedade e Estado*, 28(1), pp. 29-52. Obtido em 14 de Abril de 2017, de http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100003
- Ultramari, C., & Rezende, D. A. (2008). Planejamento Estratégico e Planos Diretores Municipais: Referenciais e Bases de Aplicação. *Revista de Administração Contemporânea - RAC*, 12(3), 717-739.
- Vasconcellos, M. A., & Garcia, M. E. (1998). *Fundamentos de Economia*. São Paulo: Saraiva.
- Villaça, F. (1999). Dilemas do Plano Diretor. Em CEPAM, *O município no século XXI: cenários e perspectivas* (pp. 237-247). São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima.

Apêndice A – População

ESTIMATIVAS DA POPULAÇÃO RESIDENTE NOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS COM DATA DE REFERÊNCIA EM 1º DE JULHO DE 2015				
UF	COD. UF	COD. MUNIC	NOME DO MUNICÍPIO	POPULAÇÃO ESTIMADA
AM	13	00029	Alvarães	15.545
AM	13	00060	Amaturá	10.847
AM	13	00086	Anamã	12.320
AM	13	00102	Anori	19.292
AM	13	00144	Apuí	20.648
AM	13	00201	Atalaia do Norte	18.133
AM	13	00300	Autazes	37.033
AM	13	00409	Barcelos	27.433
AM	13	00508	Barreirinha	30.658
AM	13	00607	Benjamin Constant	39.484
AM	13	00631	Beruri	18.171
AM	13	00680	Boa Vista do Ramos	17.668
AM	13	00706	Boca do Acre	33.498
AM	13	00805	Borba	39.292
AM	13	00839	Caapiranga	12.420
AM	13	00904	Canutama	15.130
AM	13	01001	Carauari	27.880
AM	13	01100	Careiro	36.435
AM	13	01159	Careiro da Várzea	27.981
AM	13	01209	Coari	83.078
AM	13	01308	Codajás	26.777
AM	13	01407	Eirunepé	34.025
AM	13	01506	Envira	18.786
AM	13	01605	Fonte Boa	20.742
AM	13	01654	Guajará	15.826
AM	13	01704	Humaitá	51.302
AM	13	01803	Ipixuna	26.860
AM	13	01852	Iranduba	45.984
AM	13	01902	Itacoatiara	97.122
AM	13	01951	Itamarati	8.179
AM	13	02009	Itapiranga	8.953
AM	13	02108	Japurá	5.125
AM	13	02207	Juruá	13.198
AM	13	02306	Jutaí	16.585
AM	13	02405	Lábrea	43.263
AM	13	02504	Manacapuru	94.175
AM	13	02553	Manaquiri	28.413
AM	13	02603	Manaus	2.057.711
AM	13	02702	Manicoré	53.053
AM	13	02801	Maraã	18.423

AM	13	02900	Maués	59.983
AM	13	03007	Nhamundá	20.358
AM	13	03106	Nova Olinda do Norte	35.156
AM	13	03205	Novo Airão	17.671
AM	13	03304	Novo Aripuanã	24.315
AM	13	03403	Parintins	111.575
AM	13	03502	Pauini	19.378
AM	13	03536	Presidente Figueiredo	32.812
AM	13	03569	Rio Preto da Eva	30.530
AM	13	03601	Santa Isabel do Rio Negro	22.404
AM	13	03700	Santo Antônio do Içá	23.688
AM	13	03809	São Gabriel da Cachoeira	43.094
AM	13	03908	São Paulo de Olivença	36.536
AM	13	03957	São Sebastião do Uatumã	12.781
AM	13	04005	Silves	9.081
AM	13	04062	Tabatinga	61.028
AM	13	04104	Tapauá	18.152
AM	13	04203	Tefé	62.444
AM	13	04237	Tonantins	18.478
AM	13	04260	Uarini	13.121
AM	13	04302	Urucará	17.163
AM	13	04401	Urucurituba	21.140

Fonte: IBGE. Diretoria de Pesquisas - DPE - Coordenação de População e Indicadores Sociais - COPIS.

Apêndice B – Inquérito

Caro (a) senhor (a) dirigente,

Na condição de pesquisador-estudante da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) em Portugal estou a realizar um estudo sobre a implementação dos Planos Diretores Municipais como indutores de desenvolvimento nos municípios amazonenses. Gostaria de pedir a sua colaboração no preenchimento deste inquérito por questionário. Levará no máximo 10 (dez) minutos.

O que nos interessa é avaliar a implementação dos instrumentos de regulamentação urbanística e ordenamento territorial urbano contidos nos Planos Diretores Municipais das cidades amazonenses.

Um instrumento **indefinido** pode ser entendido como não constante no Plano Diretor e, portanto, sem possibilidade de implementação; um instrumento **inexistente** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, não existe de forma prática; um instrumento **existente e não implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, ainda não foi implementado por algum motivo ou carece de um estudo mais aprofundado para implementação; um instrumento **existente e parcialmente implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor, porém, ainda não foi implementado totalmente, mas sim de forma parcial – ou seja – em parte; e, por fim, um instrumento **existente e implementado** pode ser entendido que consta no Plano Diretor e está implementado em sua totalidade – em funcionamento.

Caso necessite de algum esclarecimento adicional não hesite em contactar-nos.

Cordialmente,

Juliano Milton Krüger (juliano@aol.com.br / jmk@student.fe.uc.pt)

Faculty of Economics - University of Coimbra

1.	Município de resposta:
	Relação de 62 cidades amazonenses (selecionar).
2.	Primeiro e último nome:
Com a finalidade de garantir a VERACIDADE das respostas do questionário, solicita-se a sua identificação.	
3.	Cargo na prefeitura do município:
	Prefeito
	Vice-prefeito
	Secretário de Planejamento
	Outro: _____.
4.	Seu município possui Plano Diretor Municipal?
Caso você clique em “não”, você será redirecionado para a página de envio do formulário.	
	Sim
	Não
As questões dos grupos G1, G2, G3, G4, G5, G6 e G7 possuem como opções de resposta:	
<input type="checkbox"/>	Indefinido
<input type="checkbox"/>	Inexistente
<input type="checkbox"/>	Existente e não implementado
<input type="checkbox"/>	Existente e parcialmente implementado
<input type="checkbox"/>	Existente e implementado
G1 – Instrumentos da execução da política de desenvolvimento municipal	
A política de desenvolvimento municipal visa articular ações de forma integrada para elaboração de planos regionais, municipais e locais de atuação urbana e rural visando o desenvolvimento sustentável.	
Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento da política de desenvolvimento municipal no Plano Diretor do seu município.	
5.	Plano de desenvolvimento rural
6.	Plano de desenvolvimento ambiental
7.	Plano municipal de saneamento básico
8.	Plano de desenvolvimento energético
9.	Plano de desenvolvimento de transportes intermodal
10.	Política de trânsito e transporte urbano e rural
Objetiva melhorar o trânsito urbano e o sistema de carga e descarga dos produtos comerciáveis em áreas urbanas, otimizar o transporte coletivo e o transporte escolar municipal; melhorar o sistema de transporte de cargas nas rodovias do município.	
11.	Política para o sistema viário urbano e rural
Objetiva um sistema viário em consonância com o processo dinâmico de crescimento da cidade, integrando-se adequadamente ao uso e ocupação do solo urbano de acordo com o zoneamento urbano e rural.	
12.	Plano de desenvolvimento dos distritos municipais
13.	Plano de desenvolvimento da produção agropecuária
14.	Plano de desenvolvimento da produção aquícola
15.	Plano de desenvolvimento industrial
16.	Plano de desenvolvimento turístico
17.	Plano de desenvolvimento habitacional
18.	Política de habitação de interesse social

Os programas de habitação de interesse social são desenvolvidos pelo Poder Executivo Municipal com a finalidade de desenvolver ações de combate ao déficit habitacional do Município.	
19.	Plano de desenvolvimento das comunidades indígenas
20.	Plano de desenvolvimento dos povos ribeirinhos
21.	Plano de desenvolvimento da saúde pública
22.	Plano de desenvolvimento educacional
23.	Política de identidade cultural da cidade
Medidas que visem preservar ou criar identidade pelos habitantes do local com relação ao município em que vivem.	
G2 – Instrumentos de planejamento de ordenação do espaço urbano e rural	
São instrumentos que possuem o objetivo de organizar o território municipal, principalmente através da implementação de zonas de uso e ocupação. Essas zonas possuem características singulares e com um potencial específico para determinadas atividades, seja na área urbana ou rural.	
Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento de planejamento de ordenação do espaço urbano e rural no Plano Diretor do seu município.	
24.	Organização do território municipal
25.	Zonas especiais de interesse difuso urbano e rural
Denominam-se Zonas Especiais de Interesse Difuso (ZEIDs) o zoneamento do território municipal que tem por finalidade o atendimento dos interesses específicos de ordem Ambiental, Industrial, Turístico e Cultural.	
26.	Zonas especiais de interesse social
As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas selecionadas para a acomodação, adequação e readequação da população de baixa renda de maneira a possibilitar melhor qualidade de vida aos cidadãos.	
27.	Zonas especiais de interesse urbanístico
As Zonas Especiais de Interesse Urbanístico (ZEIU) são áreas demarcadas no território municipal, que necessitam de intervenção urbana pelo Poder Público Municipal para a regularização de loteamentos, para readequações urbanísticas dos loteamentos existentes, ou de regiões que necessitem de direcionamento quanto ao sistema viário.	
28.	Planos locais
Os Planos Locais são propostas de planejamento para orientação das ações do executivo municipal, obtidas em audiência pública convocada pelos Conselhos Regionais.	
29.	Planos, programas e projetos setoriais
Planos, programas e projetos de estudos que devem seguir as políticas setoriais.	
30.	Uso e ocupação do solo urbano
Adequação da densidade populacional à capacidade de suporte das infraestruturas instaladas.	
31.	Parcelamento do solo
Destino de áreas à malha viária e à implantação de equipamentos públicos urbanos e comunitários, obedecendo ao regime urbanístico.	
32.	Guia de diretrizes urbanísticas
A Guia de Diretrizes Urbanísticas (GDU) é o documento que norteia as condições de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano.	
G3 – Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano	
Esses instrumentos possuem a característica de promover o adequado aproveitamento do solo e do imóvel urbano, evitando que haja subutilização e especulação.	

Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento de indução do desenvolvimento urbano no Plano Diretor do seu município.	
33.	Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios
O parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios são instrumentos urbanísticos aplicados pelo Poder Público Municipal para as áreas urbanas não edificadas, subtilizadas ou não utilizadas com a finalidade de promover um adequado aproveitamento da propriedade e induzir a ocupação e o desenvolvimento das funções sociais da cidade.	
34.	Direito de preempção
O direito de preempção confere ao Poder Público Municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.	
35.	Outorga onerosa do direito de construir
A outorga onerosa do direito de construir é a autorização emitida pelo Poder Público Municipal para o exercício do direito de construir acima dos índices urbanísticos estabelecidos na Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, com a finalidade de equilibrar a ocupação do solo urbano existente.	
36.	Operações urbanas consorciadas, negociadas e/ou compulsórias
A Operação Urbana Consorciada é o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental. As ações urbanísticas de relevante interesse municipal poderão ser negociadas ou compulsórias, permitindo-se ao Poder Público Municipal a utilização conjunta ou individualmente, de alguns mecanismos de negociação com os proprietários das respectivas áreas de interesse.	
37.	Transferência do direito de construir
A transferência do direito de construir é a autorização emitida pelo Poder Público Municipal, para que o proprietário de imóvel urbano, público ou privado, exerça em outro local, ou aliene, mediante escritura pública, o direito de construir no imóvel, quando considerado necessário.	
38.	Tombamento de imóveis, edificações, equipamentos e mobiliário urbano
O Município poderá proceder o tombamento total ou parcial de bens móveis e imóveis, de propriedade pública ou particular existentes em seu território que, pelo seu valor cultural, histórico, artístico, arquitetônico, documental, bibliográfico, paleográfico, urbanístico, museográfico, toponímico, ecológico e hídrico, ficam sob a especial proteção do Poder Público Municipal.	
39.	Estudo de impacto de vizinhança
Define os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público Municipal.	
40.	Estudo de impacto ambiental
É um relatório técnico onde se avaliam as consequências para o ambiente decorrentes de um determinado projeto. Nele encontram-se identificados e avaliados de forma imparcial e meramente técnica os impactos que um determinado projeto poderá causar no ambiente, assim como apresentar medidas mitigadoras.	
41.	Desapropriação por necessidade, utilidade pública, ou por interesse social
Cessão ao domínio público, compulsória e mediante justa indenização, de propriedade pertencente a um particular.	
G4 – Instrumentos de viabilização financeira do desenvolvimento urbano	
Esses instrumentos objetivam provisionar os recursos financeiros do município para a implementação da Política Urbana.	

Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento urbano no Plano Diretor do seu município.	
42.	Incentivos e benefícios fiscais e financeiros
É a fixação de mecanismos de estímulos e incentivos fiscais que promovam o desenvolvimento urbano do município.	
43.	Fundo municipal de urbanização
Tem o objetivo de captar recursos para o financiamento de projetos de interesses urbanísticos, programas de planejamento urbano, entre outros.	
44.	Fundo municipal de desenvolvimento
Instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento municipal, em sua respectiva área de abrangência (reserva).	
45.	Fundo municipal de meio ambiente
Instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento municipal, em sua respectiva área de abrangência (reserva).	
46.	Fundo municipal de habitação
Instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento municipal, em sua respectiva área de abrangência (reserva).	
47.	Fundo municipal de melhoria
Instrumento de viabilização financeira do desenvolvimento municipal, em sua respectiva área de abrangência (reserva).	
48.	Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) com alíquotas diferenciadas de acordo com a localização e o uso do imóvel
G5 – Instrumentos de gestão	
Esses instrumentos possuem uma característica impar e de especial interesse para a consolidação de um Plano Diretor Participativo, já que são responsáveis por promover o controle social para a gestão democrática da cidade, garantindo que a comunidade participe, de forma efetiva, na fiscalização, acompanhamento e deliberação sobre os rumos da Política Urbana Municipal.	
Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento de gestão no Plano Diretor do seu município.	
49.	Referendo popular e plebiscito
50.	Debates, conferências, audiências e consultas públicas
51.	Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano
52.	Assistência técnica e jurídica gratuita
53.	Diretrizes orçamentárias e orçamento anual
54.	Gestão participativa do orçamento
55.	Plano plurianual
G6 – Instrumentos jurídicos e políticos	
Esses instrumentos tem o objetivo de regular, promover e assegurar o cumprimento da função social da propriedade, de modo a coibir a manutenção de imóveis ociosos como reserva de mercado para especulação imobiliária, garantindo a ocupação dos vazios urbanos, de modo a ampliar a oferta de moradias na cidade.	
Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação do instrumento jurídico e político no Plano Diretor do seu município.	
56.	Usucapião especial de imóvel urbano

Como forma de aquisição da propriedade de bem imóvel, nas duas modalidades em que se apresenta, individual e coletiva, sua parcela de contribuição à política urbana é afeita à função social da propriedade, ao gerar a perda desse direito, para quem não o exerce, tendo em vista aquele escopo apriorístico, e sua aquisição, para quem age de forma coincidente à sua finalidade.	
57.	Usucapião especial de imóvel rural
Como forma de aquisição da propriedade de bem imóvel, nas duas modalidades em que se apresenta, individual e coletiva, sua parcela de contribuição à política urbana é afeita à função social da propriedade, ao gerar a perda desse direito, para quem não o exerce, tendo em vista aquele escopo apriorístico, e sua aquisição, para quem age de forma coincidente à sua finalidade.	
58.	Concessão de uso especial para fins de moradia
Concessão àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinquenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.	
59.	Concessão de direito real de uso
Concessão de uso de terrenos públicos ou particulares, remunerada ou gratuita, por tempo certo ou indeterminado, como direito real resolúvel, para fins específicos de regularização fundiária de interesse social, urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra, aproveitamento sustentável das várzeas, preservação das comunidades tradicionais e seus meios de subsistência ou outras modalidades de interesse social em áreas urbanas.	
60.	Regularizações fundiárias
É o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais, com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades.	
61.	Servidão administrativa
É tida como o direito real de gozo de natureza pública instituído sobre imóvel de propriedade alheia com base em lei por entidade pública ou por seus delegados em face de um serviço público ou de um bem afetado a fim de utilidade pública.	
62.	Limitações administrativas
É toda imposição geral, gratuita, unilateral e de ordem pública condicionadora do exercício de direitos ou de atividades particulares às exigências do bem-estar social.	
63.	Direito de superfície
É uma concessão atribuída pelo proprietário do terreno a outrem, para construção e utilização durante certo tempo, salvo para realização de obra no subsolo a não ser que inerente ao objeto da concessão, que pode ser gratuita, ou mediante pagamento de valor fixo à vista ou parcelado.	
G7 – Órgãos do sistema de planejamento municipal	
Os órgãos do sistema de planejamento municipal garantem a consecução do Plano Diretor no âmbito do município de forma descentralizada e com participação social. Com relação às questões abaixo, solicita-se selecionar em cada questão a situação de criação de órgãos do sistema de planejamento municipal no Plano Diretor do seu município.	
64.	Conselho Municipal do Plano Diretor (ou órgão similar);
65.	Conselhos Regionais Municipais (ou órgão similar);
66.	Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou órgão similar);
67.	Conselho Municipal de Desenvolvimento (ou órgão similar);
68.	Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente (ou órgão similar);
69.	Conselho Municipal de Habitação Popular (ou órgão similar);
70.	Conselho do Orçamento Participativo (ou órgão similar);
71.	Secretaria Municipal de Planejamento (ou órgão similar);
72.	Secretaria Municipal de Fazenda ou Finanças (ou órgão similar);

73.	Secretaria Municipal de Indústria, Comércio e Turismo (ou órgão similar);
74.	Secretaria Municipal de Serviços Urbanos (ou órgão similar);
75.	Secretaria Municipal de Infraestrutura (ou órgão similar);
76.	Agência Municipal de Habitação (ou órgão similar);
G8 – Fiscalização do Plano Diretor	
A fiscalização é o ato de garantir que as diretrizes planejadas sejam cumpridas. Com relação às questões abaixo, solicita-se responder em cada questão a situação do Plano Diretor do seu município.	
77.	O Plano Diretor Municipal como instrumento legal, tem sido fiscalizado no município?
	Sim
	Não
78.	A prefeitura oportuniza meios de fiscalização por parte da população?
	Sim
	Não
79.	A população fiscaliza a execução do Plano Diretor Municipal?
Responda essa questão, somente se a resposta anterior for "sim".	
	Sim
	Não
80.	Há revisão e adequação periódica do Plano Diretor Municipal?
	Sim
	Não

