

Avaliação das Políticas de Ordenamento do Território: uma análise comparativa aplicada entre Portugal e o Brasil

Evaluation of Spatial Planning Policies: an applied comparative analysis between Portugal and Brazil

Eduarda Marques da Costa¹ 

Ideni Terezinha Antonello² 

Resumo: O tema deste artigo consiste na avaliação e no monitoramento das políticas públicas, nomeadamente das políticas de desenvolvimento e ordenamento do território, considerando que estas são instrumentos fundamentais para a coesão territorial. Nesse sentido, a presente análise tem dois objetivos interligados: o primeiro é apresentar sinteticamente a proposta metodológica da Comissão Europeia de avaliação dos instrumentos de política regional e setorial implementados nas várias regiões; e o segundo é verificar o critério de coerência de tal proposta, tomando como exemplo alguns programas implementados em Portugal, a fim de aproximar essa base metodológica com a experiência das políticas públicas de ordenamento do território na realidade brasileira, tendo como foco a política de desenvolvimento urbano implementada pela lei federal denominada o Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001) e sua coerência com a política local. Como exemplo, da política local selecionou-se o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) (2008) com o intuito de fazer um exercício de avaliação quanto ao grau de coerência entre a política pública urbana federal e uma política municipal.

Palavras-chave: Metodologia de Avaliação, Políticas públicas, Ordenamento do território.

Abstract: The main objective of this article is related to the need of thinking about the evaluation and monitoring of public policies, including development policies and planning, considering that these are key tools for territorial cohesion. This analysis has two interconnected objects of study: the first is to present the methodological approach for evaluating public policy developed by the European Commission to assess the regional and sectoral policy instruments implemented in the various European regions; the second object, is its application focusing on the operational programs in Portugal and an application in Brazil. In order to approximate this methodological base with the experience of the public policies of spatial

¹ Instituto de Geografia e Ordenamento do Território da Universidade de Lisboa, Portugal
eduarda.costa@campus.ul.pt

² Universidade Estadual de Londrina, Brasil. antonello.uel@gmail.com

Recebido em: 15/11/2016; Aceito em: 26/03/2018.

planning in the Brazilian, the law will be analyzed federal law called the City Statute (n. °10.257, 2001) and its consistency with local politics. As an example, the Master Plan of Londrina (PDPML, 2008) was selected with the purpose of evaluating the degree of coherence between the federal urban public policy and a municipal policy.

Key words: Evaluation, Public policies; Spatial Planning

Introdução

O mote que norteia a proposta deste artigo é pensar a avaliação e o monitoramento das políticas públicas, especificamente das políticas de desenvolvimento e ordenamento do território, considerando que estas são instrumentos fundamentais para a coesão territorial. O processo de elaboração de políticas públicas não se encerra no projeto ou programa aprovado para ser implementado no período de tempo definido, sendo fundamental manter esses programas sob monitoramento e avaliação com o propósito de criar mecanismos de correção de estratégias e metas, conforme a dinâmica do objeto de intervenção. Para isso, cabe dispor de um arcabouço teórico e metodológico a fim de instrumentalizar o pesquisador na formulação, no acompanhamento e na avaliação de políticas, uma vez que os territórios são desiguais em recursos sociais, econômicos, políticos e naturais. Tal fato torna o desafio do desenvolvimento e ordenamento territorial complexo e fundamental para que se atinja uma “coesão territorial”.

Diante disso, a presente análise tem dois objetivos interligados: o primeiro consiste em apresentar alguns conceitos usados na avaliação de políticas públicas utilizados pela Comissão Europeia, para avaliar os instrumentos de política regional e setorial implementados nas várias regiões; e o segundo objetivo consiste em aplicar um desses conceitos, mais precisamente o conceito de coerência, para analisar instrumentos portugueses e brasileiros. Para atingir esse intuito, o presente artigo encontra-se estruturado em dois eixos centrais. O primeiro destina-se a

discutir conceitos de avaliação e monitoramento de políticas públicas, e o segundo desdobra-se em dois exercícios de aplicação dos conceitos referentes à metodologia exposta – um exercício alude à experiência das políticas de ordenamento do território de Portugal, e o outro remete à experiência brasileira.

A metodologia de avaliação de políticas públicas

A metodologia da Comissão Europeia, publicada, em 1999, em uma coleção de manuais de referência, estrutura-se mediante uma base científica que fundamenta a seleção de critérios como a “relevância”, a “coerência”, a “eficácia”, a “eficiência”, a “utilidade” e a “sustentabilidade” das políticas. Esses critérios nortearam o “juízo de valor” com o intuito de transformá-lo em um “juízo com utilidade”; portanto, a necessidade de avaliação liga-se à obtenção de informações (dados quantitativos e qualitativos) para produzir nova informação, visando à reelaboração de programas, bem como para caracterizar a situação socioeconômica dos territórios ou setores em que ocorreram tais intervenções (EC, 1999, 2008).

O resultado dessa avaliação constitui-se em instrumento a serviço do processo de decisão, pois permite coordenar objetivos, recursos, resultados e efeitos das intervenções. Ao considerar as várias fases do ciclo de avaliação e o seu posicionamento no processo de planejamento (EC, 1999, 2008), percebe-se a existência de três momentos:

- o momento de concepção e desenho do programa, em que se insere a avaliação *ex ante*. Essa avaliação tem como objetivo principal assegurar que o programa seja o mais relevante e coerente possível com uma realidade que se pretende mudar. Dentre as suas principais preocupações, está a identificação e validação das forças, fraquezas, oportunidades e ameaças, realizadas por meio de uma análise FFOA (forças, fraquezas, oportunidades e ameaças), também conhecida como análise SWOT, que serve de

base à definição da estratégia e à estimativa de resultados (Figura 1);

- o momento de execução/implementação do programa, em que se desenvolvem os exercícios de monitorização e avaliação *intercalar* do programa. Nessa fase de avaliação, assume particular importância a análise de verificação do cumprimento dos objetivos, ou seja, a análise da eficácia;
- o momento de encerramento do programa, a partir do qual é possível iniciar o processo de avaliação *ex post*. Essa fase centra as suas preocupações na análise dos efeitos, imediatos e de longo prazo, diretos e indiretos.

Dessa forma, o processo de avaliação deve ter como base um conjunto de critérios. Marques da Costa (2011) sistematiza os critérios apresentados em CE (2004, p. 44 e 45):

- Relevância – critério que verifica a adequabilidade dos objetivos do programa em relação aos problemas e às necessidades do setor ou do território em análise nas suas várias escalas;
- Coerência – critério que corresponde à verificação da existência de articulação entre os instrumentos de várias escalas ou que atuam no mesmo território;
- Eficácia – critério que reporta em que medida os objetivos definidos estão sendo atingidos, sendo necessário para isso que se identifiquem as dificuldades e os sucessos na implementação e concretização das medidas e ações do programa, bem como que se discuta a adequabilidade do caminho tomado;
- Eficiência – critério que procura verificar a importância dos resultados obtidos, especificamente, dos efeitos conseguidos em relação aos recursos/inputs mobilizados;

- Utilidade – critério que julga os efeitos obtidos relação às necessidades e aos problemas de partida, ou seja, procura verificar em que medida os efeitos alteram a realidade contextual;
- Sustentabilidade – critério que consiste em um aprofundamento do anterior, na medida em que proporciona uma reflexão sobre a “durabilidade” da utilidade.

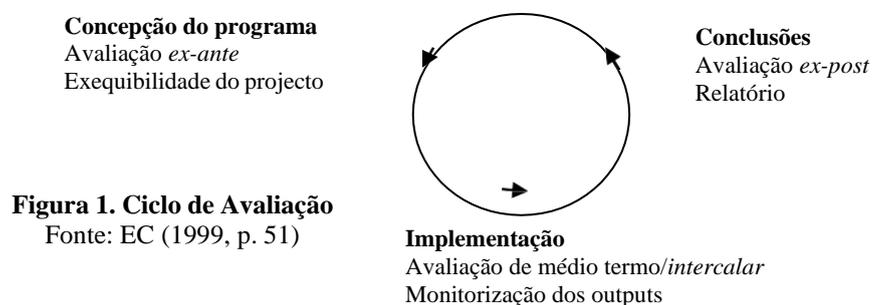


Figura 1. Ciclo de Avaliação
Fonte: EC (1999, p. 51)

Enquanto os critérios da relevância e da coerência assumem particular ênfase na avaliação de *ex ante* e *intercalar*, os critérios de eficácia e eficiência são fundamentais nos processos de avaliação *intercalar* e *ex post*, bem como no desenvolvimento dos sistemas de acompanhamento e monitorização. A utilidade e sustentabilidade são mais importantes nas avaliações *ex post*, mas não deixam de serem consideradas nas restantes fases, sobretudo na avaliação *ex ante*, em que, sob uma lógica preditiva, antecipam-se os efeitos, averiguando em que medida estes contribuem para o processo de desenvolvimento (MARQUES DA COSTA, 2011).

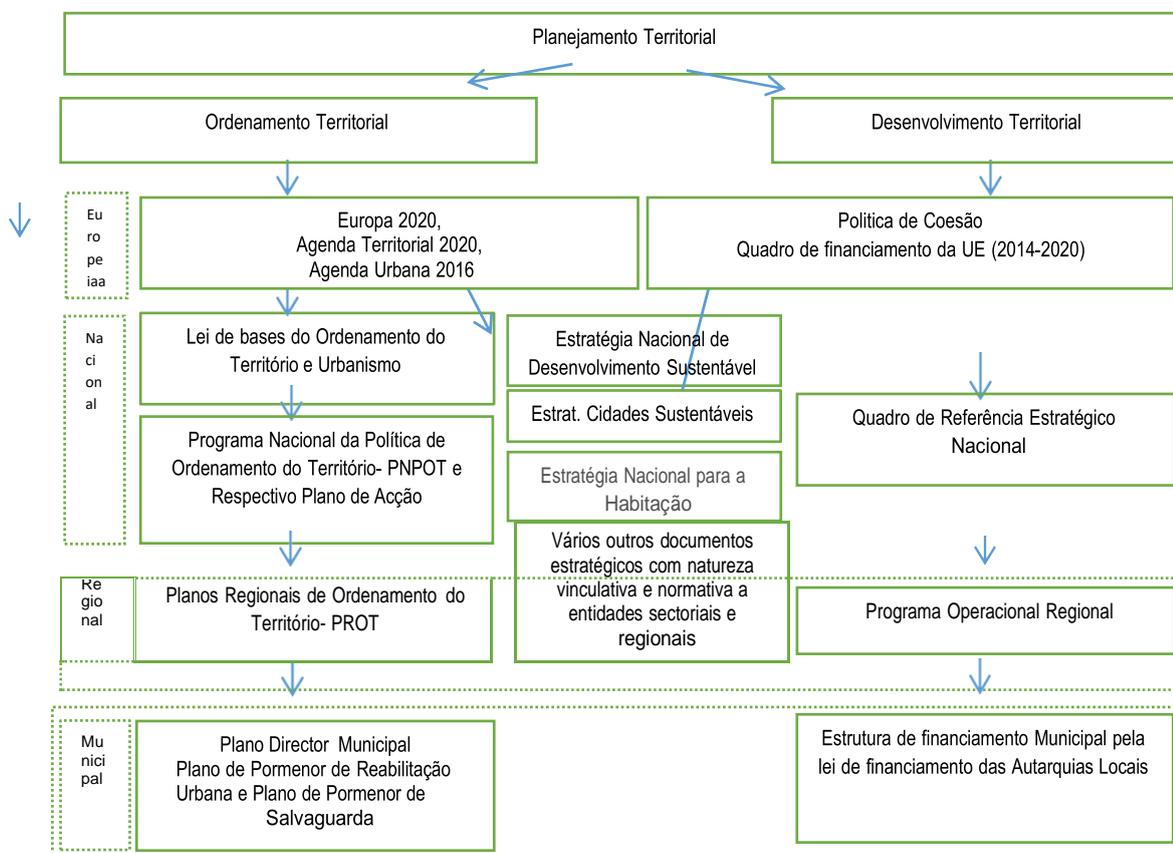
Neste trabalho, procuraremos exemplificar o conceito de coerência, fundamental na fase de elaboração das políticas.

A importância do conceito de coerência (externa) no processo de elaboração dos planos e programas

A verificação do critério coerência é fundamental. Este tem duas modalidades: a coerência interna, que corresponde à verificação do grau de articulação entre os vários objetivos específicos internos do plano ou do programa; e a coerência externa, que corresponde à verificação do grau de articulação entre os objetivos (e metas) de vários planos e programas, cujo âmbito de atuação se articula quer em termos setoriais, quer em termos territoriais (incluindo aqui a coerência entre objetivos de planos e programas de diferentes escalas, desde a local à internacional). Assim, a aplicação do critério coerência externa constitui o que garante que o plano ou programa elaborado, para além de responder aos objetivos a que se propõe, consiga articular-se com outros programas setoriais (por exemplo, verificar a articulação entre um programa territorial e a política de habitação) ou com outros planos ou programas de nível geográfico superior ou inferior (por exemplo, verificar a articulação entre um programa regional e um programa ou uma lei nacional). Essa coordenação entre os instrumentos permite potencializar a execução e os posteriores efeitos e impactos dos objetivos definidos em cada um dos planos ou programas envolvidos. Ou seja, se os objetivos de uma política nacional de habitação constarem nos objetivos de um plano territorial do estado ou do município, a sua implementação será reforçada, contribuindo para uma melhoria do setor nas várias escalas de intervenção.

Tomemos como ponto de partida alguns instrumentos de política portuguesa. A Figura 2 retrata de forma muito sintética a organização dos instrumentos em Portugal que traduzem uma visão complementar do planeamento: as estratégias de ordenamento territorial e as estratégias mais dirigidas para objetivos de desenvolvimento regional.

Figura 2 – Enquadramento das políticas e dos programas nas várias escalas que atuam em Portugal no domínio do Ordenamento e Desenvolvimento Territorial



Fonte: Adaptado de Marques da Costa (2013a, p. 50)

O Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território (PNPOT) (aprovado pela [Lei n.º 58/2007](#), de 04 de setembro, retificada pelas [Declarações de Retificação n.º 80-A/2007](#), de 07 de setembro, e [n.º 103-A/2007](#), de 23 de novembro) é um instrumento de desenvolvimento territorial, de natureza estratégica e de âmbito nacional, que dá orientações aos Instrumentos de Gestão Territorial restantes (MARQUES DA COSTA; LOURO; ABRANTES, 2011). Salienta-se, nesse contexto, o Princípio Geral do PNPOT:

Compatibilizar opções, políticas e instrumentos de gestão territorial, incluindo os de âmbito sectorial, promovendo acoerência vertical entre os níveis nacional, regional e local e a coerência horizontal entre sectores distintos com incidência espacial, bem como favorecer iniciativas e comportamentos dos

particulares e dos agentes económicos convergentes com os objectivos definidos (Lei n.º 48/98, de 11 de agosto, artigo 5º).

No quadro do PNPOT, surge o [Programa de Ação 2007-2013 do PNPOT](#), estando atualmente em elaboração o Programa de Ação 2014-2020.

Já os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT) (enquadrados pela Lei n.º 31/2014, de 30 de maio, que estabelece as bases gerais da política pública de solos, de ordenamento do território e de urbanismo, e pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, aprovado pelo Decreto-Lei 80/2015, de 14 de maio) têm, dentre outros, objetivos de âmbito territorial, destacando-se a definição de medidas ou intervenções para atenuação das assimetrias de desenvolvimento intra-regional, assim como a referência para a articulação com os Planos Intermunicipais e Municipais (artigo 52º do Decreto-lei n.º 380/99, de 22 de setembro).

A fim de exemplificar a execução do princípio da coerência, tomamos como exemplo o Programa Operacional Regional de Lisboa (POR Lisboa) 2007-2013, que foi implementado no ciclo de investimentos do quadro anterior de investimento comunitário e corresponde a um instrumento explicitador da estratégia de desenvolvimento regional com uma estrutura de financiamento partilhada entre Portugal e a Comissão Europeia para o período identificado (MARQUES DA COSTA; LOURO; ABRANTES, 2011). Se pensarmos na Região de Lisboa (região definida estatisticamente e administrativamente, que corresponde à Área Metropolitana), é fundamental que ocorra uma articulação entre as orientações de ordenamento nacional e a estratégia da Região de Lisboa, mas também que exista uma forte articulação entre o Programa Operacional Regional (PROL), um instrumento na perspectiva do desenvolvimento regional, e o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT-AML- Área Metropolitana de Lisboa), um instrumento na perspectiva do ordenamento territorial regional, de forma a que a promoção do desenvolvimento económico e das redes de infraestruturas e de equipamentos seja economicamente maximizada, seguindo um padrão territorial promotor de um ordenamento sustentável do território da Região de Lisboa.

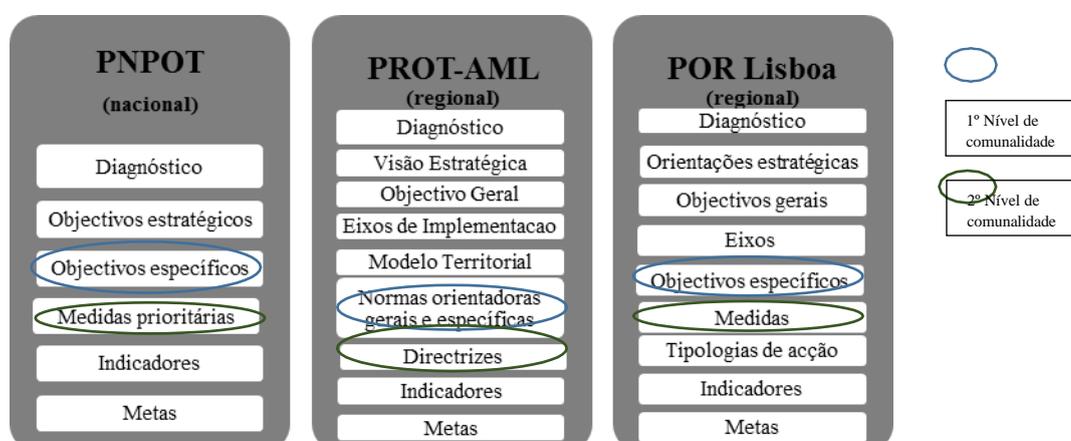
A verificação da coerência externa entre o PORL e os demais documentos pressupõe dois exercícios:

- o primeiro exercício consiste na classificação dos vários objetivos e medidas em domínios/setores de intervenção, a fim de verificar não só a estrutura da estratégia a ser implementada, mas também o peso que cada um dos domínios/setores assume na estratégia desses vários documentos;
- o segundo exercício, mais detalhado, procura verificar exatamente como se articulam os vários objetivos ou medidas de um instrumento de nível superior para um de nível de atuação inferior. Vejamos, a seguir, esses exercícios.

Exercício I: a classificação dos vários objetivos e medidas em domínios/setores de intervenção em Portugal

A Figura 3 mostra como estão estruturados os vários instrumentos em questão. Para verificar a coerência externa entre eles, é necessário identificar quais são os níveis que apresentam em comum.

Figura 3 - Análise comparativa da estrutura organizativa dos instrumentos de planeamento PNPOT (2007), PROT-AML (revisão 2008, documento não aprovado) e POR Lisboa 2007-2013



Fonte: Marques da Costa, E. (2011)

Tendo em vista a sua estrutura, foram consideradas duas etapas na análise da coerência entre os três instrumentos. A primeira etapa, correspondente à verificação de comunalidade entre as suas estruturas, mostra que o primeiro nível de comunalidade concerne aos “objetivos específicos”, às “normas específicas” e aos “objetivos específicos” dos três instrumentos. Pela extensão, em número e conteúdos, não é possível listar todos os objetivos e normas específicas dos três instrumentos, motivo pelo qual são apresentados os objetivos estratégicos e as normas gerais que estruturam e enquadram a árvore de objetivos detalhados que deve ser considerada na análise de coerência.

Assim, no caso do PNPOT, são considerados todos os “objetivos específicos” existentes dentro de cada um dos seis objetivos estratégicos, que são r: 1) conservar e valorizar a biodiversidade, os recursos e o patrimônio natural, paisagístico e cultural, utilizando de modo sustentável os recursos; 2) reforçar a competitividade territorial de Portugal e a sua integração nos espaços ibérico, europeu, atlântico e global; 3) promover o desenvolvimento policêntrico dos territórios e reforçar as infraestruturas de suporte à integração e à coesão territorial; 4) assegurar a equidade territorial no provimento de infraestruturas e de equipamentos coletivos e a universalidade no acesso aos serviços; 5) expandir as redes e infraestruturas avançadas de informação e comunicação, incentivando sua utilização pelos cidadãos, pelas empresas e pela administração pública; e 6) reforçar a qualidade e a eficiência da gestão territorial.

No caso do PROT-AML, a opção faz-se ao nível das “normas específicas”, consideradas dentro das Normas Gerais por Domínio de Intervenção e que são as seguintes: 1) conectividade, competitividade e cosmopolitismo; 2) polinucleação e compactação; 3) sustentabilidade e sintonia com a natureza; 4) dinâmica de qualificação territorial e coesão social; e 5) governabilidade e governação.

Por fim, no POR Lisboa, são considerados todos os “objetivos específicos” presentes em cada um dos objetivos gerais: 1) reforçar e afirmar a competitividade apostando na posição da Região como agente valorizador do país e mediador da relação com o exterior; 2) qualificar os recursos humanos e incentivar a coesão social por via do encontro harmonioso de culturas e da valorização dos espaços urbanos e suburbanos; 3) promover o ordenamento do território sob uma perspectiva policêntrica e sustentável; e 4) garantir uma Governança mais eficaz e participada.

Como é possível verificar pela enumeração anterior, a análise dos objetivos e das normas mais genéricas são insuficientes para poder compreender o grau de comunalidade na atuação, não permitindo, dessa forma, compreender o nível de coerência dos instrumentos. Por essa razão, é necessário adentrar no nível dos objetivos e das normas específicas para encontrar a coerência entre os perfis de atuação.

Depois de identificados os níveis de comunalidade na desagregação dos vários instrumentos, procuramos encontrar o segundo nível de comunalidade, que ocorre ao nível das “medidas prioritárias”, “diretrizes” e “medidas”. Essa etapa consiste na classificação dos objetivos ou das medidas segundo os domínios/setores de atuação, tendo sido considerados nesta análise os mesmos que estão presentes na classificação dos Programas Comunitários, facilitando, assim, a componente comparativa. São eles: economia e empresas; investigação, desenvolvimento tecnológico e inovação; sociedade da informação e Tecnologia da Informação e Comunicação; emprego e mercado de trabalho; turismo; inclusão social; educação, formação profissional e qualificação; saúde; cultura e património cultural; habitação; agricultura, floresta, indústria e pescas; ambiente; saneamento básico; energia; riscos; desenvolvimento do sistema urbano e das áreas urbanas; desenvolvimento das áreas rurais; equipamentos e infraestruturas; transportes, mobilidade e acessibilidade; administração pública; gestão do território; e assistência técnica.

Após a classificação dos vários objetivos e ações em domínios, podemos verificar a sua incidência com detalhe nos três instrumentos, analisando a sua complementaridade, sobreposição ou ausência. Se pretendermos aprofundar a análise de coerência, podemos ainda considerar a dotação financeira e os indicadores-meta a serem atingidos no final da implementação desses instrumentos.

A realização dessas duas etapas mostrou a existência de uma coerência entre os três instrumentos para os seguintes setores/domínios de intervenção: turismo; ambiente; sistema urbano e áreas urbanas/cidades; e transportes, mobilidade e acessibilidade. Em relação aos demais domínios/setores, encontramos algumas especificidades no POR Lisboa, que retratam a sua natureza mais aplicada ao desenvolvimento económico e regional. Os setores de economia e empresas, bem como as rubricas relacionadas com a inclusão social, correspondem a 28% dos objetivos e das medidas, enquanto que, no caso do PROT-AML e do PNPOT, destacam-se as medidas relacionadas aos setores da agricultura e da floresta, da cultura e do património cultural, do saneamento básico e da energia, que têm maior representatividade nos documentos estratégicos de ordenamento.

Exercício II: coerência da política urbana de ordenamento do território entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor Participativo Municipal

Na perspectiva de trazer para análise a estrutura da política urbana de ordenamento do território brasileiro e traçar uma aproximação com a base metodológica de avaliação da política pública europeia, tendo como alicerce o conceito de coerência e a sua aplicação à experiência de Portugal, optamos por realizar um exercício de avaliação procurando identificar o grau de articulação entre o Estatuto da Cidade e o Plano Diretor. A título de exemplo, selecionamos o Plano Diretor Participativo do Município de Londrina (PDPML) (2008), com o intuito de verificar o grau de coerência entre a política pública urbana federal e uma política local (municipal).

Antes de realizar essa análise, cabe contextualizar de forma sintetizada a gênese da atual política urbana federal brasileira. Esta foi engendrada durante a elaboração da Constituição Federal de 1988, que apresenta um capítulo (artigos 182 e 183) sobre política urbana brasileira destinado a lançar as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística. Tal capítulo prevê um modelo de planejamento territorial urbano geral que teria como ponto de partida um Plano Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT), a partir do qual deveriam se originar os planos regionais de ordenamento territorial. Todavia, esses planos regionais não foram elaborados, de modo que a política de ordenamento territorial atual se limitou ao âmbito municipal via a elaboração dos Planos Diretores Municipais Participativos (PDMPs). Os PDMPs foram definidos como obrigatórios para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas (dentre outros critérios). Entretanto, existem legislações estaduais em que a obrigatoriedade de confecção do PDMP concerne a todos os municípios, como, por exemplo, o estado do Paraná. A esse respeito, destaca-se o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, no qual fica claro que a política de ordenamento do território é responsabilidade do poder municipal: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes” (BRASIL, 1988).

A necessidade de uma política urbana consistente em âmbito nacional fomentou o debate acerca da importância de uma legislação específica dedicada à política urbana, resultando na criação do Projeto de Lei n.º 5.788/90, em 1990, que tramitou até 2001 no Congresso Nacional e do qual derivou a Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade. De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor Municipal (PDM) deve ser aprovado por lei municipal e se constitui em instrumento

básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Como parte de todo processo de planejamento municipal, o PDM deverá estar integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual.

Portanto, o poder público municipal estará atendendo às prerrogativas do Estatuto da Cidade quando os instrumentos da política urbana previstos forem aplicados com a finalidade de acatar as diretrizes gerais estabelecidas na referida lei. Por exemplo, a presença no PDM e a efetiva aplicação de instrumentos como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir e concessão de uso especial para fins de moradia visam concretizar as diretrizes que estão vinculadas a esses instrumentos, isto é, combater a especulação imobiliária e promover a regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas pela população de baixa renda, alcançando, assim, o princípio essencial defendido pela referida Lei – concretizar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, proporcionando o direito à cidade para todos. Com base nesse contexto, a seguir realizamos o exercício de avaliação desta política pública urbana mediante a análise do seu grau de coerência com o Estatuto da Cidade.

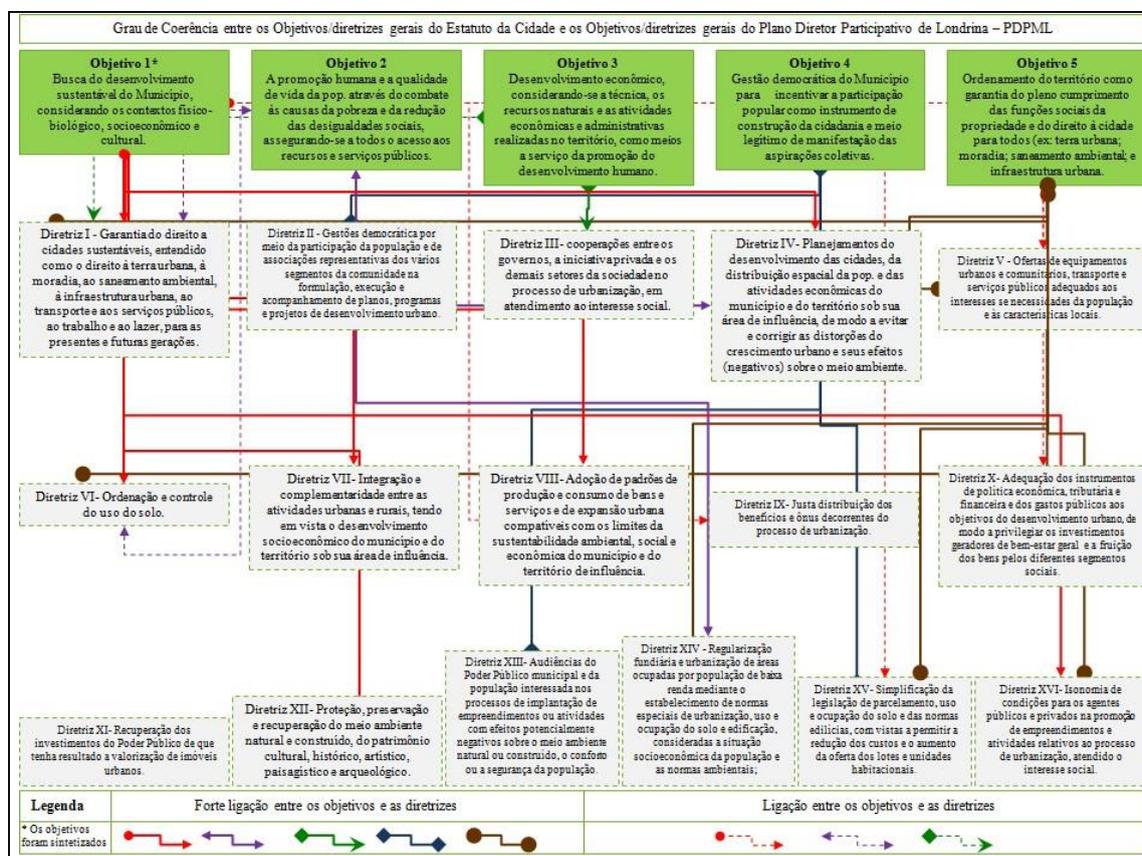
Coerência entre diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e diretrizes gerais do Plano Diretor Participativo de Londrina

Percebemos que a política pública urbana ganha relevância e constitui-se em responsabilidade do poder municipal via as medidas legais estabelecidas no Estatuto da Cidade. Para apreender a ligação entre essa lei e a lei local, apresenta-se a Figura 4. Observamos que, das 16 diretrizes gerais que preconiza a Lei federal, todas de certa forma possuem ligação com os objetivos gerais do PDPML, com destaque para a primeira diretriz, que tem ligação com quatro dos cinco objetivos do PDPML. Tendo isso em

vista, podemos afirmar que o grau de coerência entre ambas as leis existe com alguma expressão.

Ao voltar o foco da análise para os instrumentos específicos propostos pelo Estatuto da Cidade, como, por exemplo, a delimitação das Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) que se encontram no PDPML (artigo 41), as quais possuem a potencialidade de atender a alguns princípios da lei federal, como regularização fundiária, melhoria das condições urbanísticas e habitacionais para a população que se encontra em loteamentos irregulares ou clandestinos e em áreas ambientalmente frágeis, e definir as áreas adequadas do ponto de vista urbano e socioambiental para a expansão urbana e implantação de empreendimentos habitacionais de interesse social, percebemos que o grau de coerência entre as leis se enfraquece à medida que o PDPML não incorpora estratégias concretas para promover o acesso à moradia e à terra urbanizada e principalmente bem localizada para a população que necessita. Tal afirmativa pode ser verificada com base no déficit habitacional de Londrina, que é expresso pelos dados coletados pela Companhia de Habitação de Londrina (COHAB-LD), em 2010, os quais demonstram que existiam 5.718 famílias habitando em assentamentos precários e ocupações irregulares e 3.393 famílias residindo em loteamentos irregulares, o que totaliza 9.111 famílias vivendo em condições impróprias e de incerteza em relação tanto aos domicílios quanto à posse da terra (COHAB-LD, 2010). Esses dados corroboram o fato de que a forte coerência identificada entre a diretriz XIV do Estatuto da Cidade e o objetivo 5 do PDPML (Figura 4) não se expressa na realidade: embora discursivamente o objetivo da lei municipal apresente uma forte ligação com a lei federal, na prática o enfrentamento de forma concreta das questões de segregação socioterritoriais da cidade não ocorre.

Figura 4 - Grau de Coerência entre os Objetivos/diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e os Objetivos/diretrizes gerais do Plano Diretor Participativo de Londrina – PDPML



Fonte: Elaborado a partir do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257 de 10/07/2001) e do PDPML (LONDRINA,2008)

Aprendemos que o PDPML não está conseguindo concretizar as prerrogativas propostas em seu objetivo 5, uma vez que não consegue atacar um dos principais problemas socioeconômicos e territoriais de Londrina: as ocupações irregulares e os assentamentos precários, isto é, a problemática do déficit habitacional, a qual se vincula ao forte crescimento populacional e sua concentração no espaço urbano sem a respectiva oferta de habitações de interesse social e dos equipamentos técnicos e sociais urbanos. Diante disso, ressaltamos que a população de Londrina era de 447 mil habitantes em 2000, chegando a 506.701 habitantes em 2010. Dentre 548.249 habitantes previstos para 2015 (estimativa geral para 2016 é de 553.393 habitantes),

afere-se que 97,40% estarão no espaço urbano e 2,60% no rural (IBGE, 2010,2016). Conjugado a esse fenômeno, encontra-se a inabilidade de elaborar estratégias na busca de soluções apropriadas à população que não tem renda para acessar ao mercado imobiliário. Nesse sentido, podemos afirmar, portanto, que a importância do plano diretor ganha força se criar as bases para que se cumpra a função social da propriedade urbana (referimo- nos especificamente à ligação entre objetivo 5 do PDPML e as diretrizes XIV, XV e XVI do Estatuto da Cidade).

Podemos inferir, assim, que os avanços previstos no PDPML, direito à terra urbanizada a seus moradores (objetivo 5), na perceptiva de atacar a especulação imobiliária, não se concretizaram, uma vez que a proposta de lei de Uso e Ocupação do Solo do Município de Londrina, a qual incluiu as ZEIS e poderia ser designada de “zoneamento de inclusão”, foi promulgada apenas parcialmente em 29 de janeiro de 2015, sendo que o PDPML foi aprovado em 2008. Dessa forma, existe uma defasagem de tempo entre os objetivos de ordenamento do território traçados e a aprovação da Lei, o que se traduz na contradição entre a elaboração da política pública urbana e sua prática. Por conseguinte, ao verificar o grau de coerência entre essas Leis, percebemos uma ligação forte; contudo, ao esmiuçar a Lei municipal, notamos que as omissões na sua regulamentação são gritantes, o que esmorece a ligação identificada entre objetivos/diretrizes gerais do Estatuto da Cidade e objetivos/diretrizes gerais do PDPML.

Porquanto, a prerrogativa do Estatuto da Cidade é que o instrumento das ZEIS vise incluir, no zoneamento da cidade, uma categoria que permita, mediante um plano específico de urbanização, o estabelecimento de um padrão urbanístico próprio para o assentamento de interesse social, já que as ZEIS têm como finalidade: regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda; legislação específica de parcelamento, uso e ocupação do solo e normas edilícias; acréscimo na oferta de unidades habitacionais adequada para a população

de baixo poder aquisitivo; e criação dos equipamentos urbanos técnicos e sociais. No entanto, além da delimitação dessas zonas, é necessário que a gestão local institua e aplique outros instrumentos disponíveis na Lei para obter uma fonte de recursos para o Fundo Municipal de Habitação, ou seja, para que o PDM possa ser factível, para tanto, os instrumentos precisam ser claros, específicos e detalhados, não consistindo somente em uma tradução da Lei Federal.

Nesse sentido, podemos considerar que o PDPML possui os instrumentos jurídicos e políticos (artigos 126 a 168) que podem respaldar e estender a prática da gestão municipal em relação à produção de habitação de interesse social, não apresentando, contudo, o detalhamento para a sua efetiva concretização, isto é, de que forma, por exemplo, o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública poderiam ser aplicados para que a propriedade cumprisse a sua função social. Todavia, a obrigação de parcelar ou edificar somente poderá ser estabelecida em áreas dotadas de infraestrutura, motivo pelo qual o PDM deverá delimitar essas áreas e estabelecer padrões urbanísticos para sua ocupação, o que exige a necessidade de fixar índices de aproveitamento mínimo dos imóveis urbanos como condição para a caracterização da obrigação de parcelar ou edificar. Tal requisito não foi acatado pelo PDPML, pois a definição desses parâmetros é a formalidade exigida para a sua legalidade. Além disso, não constam os critérios para designação de imóveis não utilizados, subutilizados ou abandonados que seriam passíveis de aplicação do Instrumento.

A falta de critérios detalhados que possam tornar o PDPML autoaplicável também fica evidente na majoração da alíquota do IPTU progressivo estipulado no município, que é de no máximo 7% do valor venal após 15 anos, enquanto que o Estatuto da Cidade, parágrafo 1º do artigo 7º, prevê a alíquota máxima de 15%. O princípio que rege essa majoração da

alíquota é o seu sentido social, visando à destinação social do imóvel. Conseqüentemente, a questão que se levanta junto à gestão local de Londrina é se a majoração da alíquota do IPTU progressivo estabelecida é adequada à prerrogativa da lei, que consiste em impelir os proprietários a cumprirem a função social da propriedade. Destacamos, ainda, outros Instrumentos que devem ser regulamentados pelo PDM, os quais poderiam incidir sobre os programas e projetos habitacionais de interesse social, bem como sobre a regularização fundiária: Outorga Onerosa do Direito de Construir, Transferência do Direito de Construir, Direito de Preempção, Estudo de impacto de Vizinhança, Concessão do Direito Real de Uso e Concessão de Uso Especial para Fim de Moradia.

Perante a análise de coerência das leis em foco, consideramos que o fracasso da política urbana que abarca a política habitacional, a política dos transportes (mobilidade urbana) e a política do saneamento, dentre outras políticas de ordenamento do território, é fruto da ausência de uma efetiva integração das políticas urbanas, integração essa que deveria ser assegurada pelo plano diretor municipal. Além da estrutura fundiária nacional que promove a defesa da propriedade privada. Tal defesa acaba subjugando a função social da propriedade à especulação imobiliária.

A especulação imobiliária usufrui da presença da infraestrutura urbana, já que fomenta o aumento do preço da terra, engendrando a exclusão territorial. Nesse sentido, aqueles com poder aquisitivo irão desfrutar a “cidade legal”, e a parcela pobre irá produzir a “cidade ilegal”, precária, insegura e sem acesso a serviços básicos urbanos. Conforme defende Maricato (2012, s/p), “Aqui tem de distribuir ativo, que é cidade, é terra urbanizada. A questão da terra é central na política urbana, pois ela é dominada por posse mercado restrito, elitista e especulativo. O povo acaba tendo de se virar”.

Tal análise traz à tona a necessidade de se pensar as relações entre Estado, sociedade e Capital e suas influências na elaboração e execução de políticas públicas em geral e, especificamente, da política habitacional e das demais políticas de ordenamento do território, que são o outro foco desta reflexão, já que a compreensão das correlações entre o Estado e as políticas públicas poderia proporcionar apreender as prioridades e os interesses que perpassam a formulação e a implementação dessas políticas. Dessa

forma, seria possível responder a pergunta colocada por Souza (2011, p. 627): “Por que o sistema político privilegia algumas políticas, deixando outras instáveis, erráticas ou em uma espécie de limbo governamental?”. Embora esse não seja o escopo deste trabalho, podemos levar em consideração a seguinte afirmativa para desenvolver os argumentos que irão responder a esse questionamento:

A política de infra-estrutura apresenta duas principais características no período recente. A primeira é a privatização com regulação de alguns serviços, tais como telecomunicações e energia elétrica. [...] A segunda é a permanência do caráter errático de algumas políticas, tais como habitação e saneamento, inclusive em relação às suas fontes de financiamento. Essa é uma característica que distingue as políticas de infra-estrutura comandadas pelo Estado das políticas sociais, que não só são regidas por regras claras e estáveis, por terem sido objeto de emendas constitucionais, embora datadas, como contam, em geral, com recursos tributários vinculados dos três níveis de governo (SOUZA, 2011, p. 625).

A partir de tal afirmação, compreendemos que as políticas públicas voltadas para a dotação de infraestrutura (ordenamento do território) não possuem a relevância e não têm força nas relações de poder travadas nas arenas de decisão das preferências que irão formatar as políticas públicas de modo geral. Assim, Souza assume a premissa de que o Estado brasileiro “[...] possui autonomia relativa para selecionar problemas que serão objeto de sua intervenção, transformando-o em políticas e ações, essa transformação requer a construção de consensos que serão negociados entre diversos e complexos atores e arenas” (2011, p. 638).

Diante de tais considerações, fica evidente que, no processo de negociação entre o Estado e os atores sociais, a prioridade recai sobre a questão social (políticas setoriais, principalmente saúde e educação), como indicam as características apresentadas por Souza (2011), as quais ganham relevância não apenas perante a situação habitacional analisada, mas em todas as políticas públicas de ordenamento do território. Percebemos, então, a importância de pensar em metodologias de avaliação e monitoramento das políticas públicas e, particularmente, de verificar, durante sua elaboração,

se há coerência externa com as políticas publicadas nas diferentes escalas (entes federativos), pois será essa articulação que criará as condições da concretização dos objetivos ou das medidas dos instrumentos de nível superior para um de nível inferior de atuação.

Considerações finais

O aumento da complexidade dos problemas a serem resolvidos faz emergir a crescente necessidade de um planejamento eficaz, que esteja ao alcance dos territórios e das capacitações das entidades públicas. Nesse contexto, a avaliação das políticas vem assumindo uma importância crescente, especialmente em sua fase de elaboração. A verificação do grau de coerência externa entre os vários planos, programas e orientações normativas é, assim, um componente fundamental de avaliação *ex ante*, isto é, realizada durante a elaboração dos instrumentos. No presente texto, recorreu-se ao critério de coerência, utilizado na avaliação da política de coesão da União Europeia, a fim de elaborar dois exercícios de análise, um voltado a um exemplo português, e outro centrado em um exemplo brasileiro.

No primeiro exercício, procedeu-se à verificação do peso que assumem domínios/setores fundamentais para o ordenamento territorial nacional (PNPOT) e regional (PROT-AML). A aposta dos dois instrumentos em setores como a gestão das áreas agrícolas e florestais e a resposta às situações de risco são um bom indicador de coerência e possível efetividade na concretização dos objetivos desses dois instrumentos. Além disso, foi possível constatar uma forte correspondência entre os objetivos e as medidas destinadas ao desenvolvimento das áreas urbanas/cidades presentes nos três instrumentos (os dois de ordenamento, PNPOT e PROT-AML, e o de desenvolvimento, o POR Lisboa). Por fim, a maior vocação do POR Lisboa para o desenvolvimento econômico e a coesão social é confirmada pelo peso que assumem especificamente nesse instrumento os setores de economia,

empresas, formação profissional e qualificação. Percebemos, assim, que existe coerência entre os três instrumentos analisados em domínios que afetam o território e que existem especificidades de cada um que garantem a sustentabilidade das intervenções.

Quanto ao segundo exercício, de verificação detalhada da correspondência/articulação entre os vários objetivos dos instrumentos da política de desenvolvimento urbano brasileiro, o Estatuto da Cidade, e o PDMPL, foi possível constatar que há relações, umas mais fortes que outras. Contudo, ao detalhar tal análise, percebemos a ausência de uma ligação eficaz, pois o PDMPL não se preocupou em tornar os instrumentos de planejamento de gestão do território exequíveis, já que não apresenta os critérios detalhados para legitimar a sua aplicação no território. Por conseguinte, a coerência existente esfacela-se no momento em que o plano diretor, enquanto principal política de desenvolvimento urbano, não solidifica as bases de aplicação dos seus instrumentos de ordenamento do território.

A vantagem na construção de uma matriz como a elaborada na Figura 4 consiste em poder identificar as lacunas e propor alterações no plano municipal, de forma que este responda às orientações de política nacional efetivamente, e não apenas para legitimar a existência de lei local. Podemos afirmar, perante a persistência de um padrão de ociosidade de terrenos urbanos assentados em infraestrutura técnica e social e conseguinte exclusão socioterritorial da população londrinense, que um dos objetivos do PDMPL, está sendo inócuo, já que os interesses da “cidade-mercadoria” são mantidos em detrimento do direito à cidade, ao mesmo tempo em que se sepulta a função social da propriedade e da cidade.

Notamos, assim, que a correta concepção das políticas é um dos fatores-chave para o sucesso da sua implementação, motivo pelo qual a aposta na sua elaboração deve ir muito além da elaboração de um bom

diagnóstico. É fundamental, nesse sentido, testar a coerência e as possibilidades de atuação dos instrumentos, potencializando-as.

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Rio de Janeiro: Gráfica Auriverde, 1988.

COHAB LD - Companhia de Habitação de Londrina. Disponível em: <http://www2.londrina.pr.gov.br/cohab/>. Acesso maio de 2016.

CCDR-LVT. **Plano Regional de Ordenamento do Território da AML**. 2010. Disponível em: <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/plano-regional-de-ordenamento-do-territorio-da-area-metropolitana-de-lisboa/54.htm>. Acesso em 05/04/15.

CE. Elvased - **A avaliação do Desenvolvimento Socio-económico**. 2004. Disponível em: http://www.observatorio.pt/item1.php?lang=0&id_channel=16&id_page=52. Acesso 07/07/2015.

DGOTDU- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território - Programa de Acção. 2007. Disponível em: http://www.dgotdu.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_PROGRAMA_DE_ACCAO.pdf. Acesso 30/09/2010.

EUROPEAN COMMISSION- **Evaluation socio-economic programmes**, Ed. O.O.P.E.C., Luxemburg. Last version available on-line: EC, 2008. Elvased Sourcebook: Method and techniques, Regional and Urban Policy, EC, 1999. Disponível em: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/guide/evaluation_sourcebook.pdf. Acesso 10/06/2015.

LEI FEDERAL nº 10.257 de 10/07/2001. **O Estatuto da Cidade**. Diário Oficial da União, Seção I (Atos do Poder legislativo). Edição nº 133 de 11 /07/2001.

Londrina, Prefeitura Municipal. **Plano Diretor Participativo do Município de Londrina** - PDPML. Londrina: Prefeitura Municipal, 2008.

IBGE - INSTITUTUO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE: Cidades: Londrina- PR**. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/>. Acesso em 05/06/15.

Marques da Costa, E. Monitoreo y evaluación de las políticas - contribución metodológica basada en el caso de estudio portugués. In: Farinos Joaquin (coord. Editor). **De la Evaluación Ambiental Estratégica a la Evaluación de Impacto Territorial - reflexiones acerca de la tarea de evaluación**. Valência: ed. Universidade de Valência, 2011, p. 1499-1518.

Marques da Costa, E.; LOURO, A.; Abrantes, P. Coerência das políticas no quadro dos objectivos estratégicos do QREN - Um ensaio metodológico. **VIII Congresso da Geografia Portuguesa - "Repensar a Geografia para novos desafios - Competências, Investigação, Acção"**, 2011, 1 978-972-99436-4-5, Lx, pp. 1-6

Marques da Costa, E; Abrantes, P., Louro, A. ICT Tools to enhance the utility of a Spatial Decision Support System- Methodological Essays. **AESOP / ACSP Joint Congress 2013 - Planning for Resilient Cities and Regions**, 15 a 19 de Julho de 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/264166281_ICT_Tools_to_enhance_the_utility_of_a_Spatial_Decision_Support_System_Methodological_essays. Acesso 05/07/2015.

Marques da Costa. E Portugal, CaDEC – Reports on national situations: Collection of project partners and experts reports. Portugal: ed. RIATE-ESPOON Programme, 2013a, pp. 49-58.

Disponível em: http://cadec.ums-riate.fr/module_fichier/afficher_fichier.php?id_fichier=451 . Acesso em 3/07/2015.

Marques da Costa, E. Coerência de políticas e sistemas de indicadores nos instrumentos de ordenamento e planeamento territorial – um balanço. **Seminário A coerência entre as várias políticas e instrumentos e o seu contributo para a coesão territorial, integrado nas IV Jornadas MOPT**.16 de Setembro de 2013, Instituto para a Investigação Interdisciplinar da Universidade de Lisboa. 2013b. Disponível em: <http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/eduarda.pdf> . Acesso em 10/06/2015.

MARICATO, E. Nossas cidades estão ficando inviáveis. **Desafios do Desenvolvimento: Revista de Informação e Debates do IPEA, Brasília: IPEA**, ano 9, nº 75, 2012. Disponível em:

http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2508:catid=28&Itemid=23 . Acesso em 14 de maio de 2014.

PORTUGAL, Direcção-Geral do Território. PNPOT- Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Avaliação do Programa de Ação 2007-2013 – **Relatório**. Lisboa: Direcção-Geral do Território, 2014. Disponível em: dgterritorio@dgterritorio.pt. Acesso 10/01/2015.

QREN-CCDR LVT. Programa Operacional Regional da Região Lisboa. 2007 <http://www.porlisboa.qren.pt/np4/file/1/2007PT162PO001.pdf> . Acesso 10/06/2015.

SOUZA, C. Estado e política de saneamento no Brasil. In: REZENDE, S. C. (org) **Cadernos temáticos para o panorama do saneamento básico no Brasil**. Brasília: Ministério das Cidades/ Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental, 2011, p. 614-640.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o trabalho original seja devidamente citado.