

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO URBANO: uma análise
do plano diretor dos municípios de Curitiba, Goiânia e Porto Alegre.

Discente: Pablo Ziolkowski Padilha

Orientadora: Luciana Pazini Papi

Porto Alegre, 2023

PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO URBANO: uma análise
do plano diretor dos municípios de Curitiba, Goiânia e Porto Alegre

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Orientadora: Luciana Pazini Papi

PORTO ALEGRE, 2023

CIP - Catalogação na Publicação

Padilha, Pablo

Capacidades estatais para o planejamento urbano:
uma análise do plano diretor dos municípios de
Curitiba, Goiânia e Porto Alegre / Pablo Padilha. --
2023.

97 f.

Orientadora: Luciana Papi.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Instituto de Filosofia e Ciências
Humanas, Programa de Pós-Graduação em Políticas
Públicas, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Capacidade estatal. 2. Planejamento Urbano. 3.
Municípios. 4. Plano Diretor. I. Papi, Luciana,
orient. II. Título.

PABLO ZIOLKOWSKI PADILHA

CAPACIDADES ESTATAIS PARA O PLANEJAMENTO URBANO: uma análise
do plano diretor dos municípios de Curitiba, Goiânia e Porto Alegre

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS.

Este trabalho foi defendido e aprovado pela banca em 06/03/2023.

BANCA EXAMINADORA

Orientadora Luciana Pazini Papi
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas - UFRGS

André Luis Marengo
Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas - UFRGS

Diogo Demarco
Escola de Administração - UFRGS

Vanessa Marx
Programa de Pós-graduação em Sociologia - UFRGS

DEDICATÓRIA

Este trabalho é dedicado aos meus pais, pois é graças ao seu esforço que hoje posso concluir o meu curso. Dedico a todos os que me ajudaram ao longo desta caminhada, principalmente a minha orientadora sem a qual não teria conseguido concluir esta difícil tarefa.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, por todo o zelo e dedicação que sempre despenderam comigo.

A todos que participaram, direta ou indiretamente do desenvolvimento deste trabalho de pesquisa, enriquecendo o meu processo de aprendizado.

Às pessoas com quem convivi ao longo desses anos de curso, que me incentivaram e que certamente tiveram impacto na minha formação acadêmica

À instituição de ensino UFRGS e CAPES, essencial no meu processo de formação profissional e por tudo o que aprendi ao longo dos anos do curso.

Para onde posso ir sem me carregar? Não há outro 'eu' em outro lugar. Então encaro o desafio de transformar aquilo que me forma [...] Mudar o mundo será apenas mudar o mundo de lugar. Colligere

RESUMO

Este trabalho objetivou analisar as características das capacidades estatais em municípios de grande porte (Goiânia, Curitiba e Porto Alegre) relacionadas aos setores do planejamento urbano e se há influência em um produto desta atividade: o plano diretor. Analisar a atuação dos governos subnacionais no contexto urbano é relevante do ponto de vista científico e político, visto que o Brasil passou por um dos movimentos socioterritoriais mais acelerados do mundo, ou seja, uma transição do campo para a cidade no período de 40 anos (1940-1980) isso gerou e ainda gera impactos urbanos, ambientais e sociais além de demandas e problemas crescentes à esfera municipal. Partiu-se do pressuposto que governos dotados de recursos humanos, financeiros e materiais possuem melhores condições de atingir seus objetivos e produzir planos diretores qualificados e aderentes às normas. Para atingir os objetivos da pesquisa, a metodologia empregada é o estudo de casos múltiplos, de caráter qualitativo, utilizando como métodos de coleta de dados a pesquisa documental e bibliográfica. Os resultados apontaram que os municípios dotados de maiores capacidades estatais (Curitiba e Goiânia), produziram com maior qualidade seus planos, contudo, tais planos, em sua condição formulada, ainda não apresentam disposições e regulação suficientes para atingir e operacionalizar os objetivos postulados.

Palavras-Chave: Capacidade Estatal; Plano Diretor; Municípios; Planejamento Urbano

ABSTRACT

This work aimed to analyze the characteristics of state capacities in large municipalities (Goiania, Curitiba and Porto Alegre) related to urban planning sectors and whether there is influence on a product of this activity: the master plan. Analyzing the performance of subnational governments in the urban context is relevant from a scientific and political point of view, since Brazil has undergone one of the most accelerated socio-territorial movements in the world, that is, a transition from the countryside to the city in a period of 40 years (1940-1980) this generated and still generates urban, environmental and social impacts, in addition to increasing demands and problems at the municipal level. It was assumed that governments endowed with human, financial and material resources are better able to achieve their objectives and produce qualified master plans that adhere to the norms. To achieve the research objectives, the methodology employed is the study of multiple cases, of a qualitative nature, using documentary and bibliographical research as data collection methods. The results showed that municipalities with greater state capacities (Curitiba and Goiania) produced their plans with higher quality, however, such plans, in their formulated condition, still do not have sufficient provisions and regulation to achieve and operationalize the postulated objectives.

Keywords: State Capacity; Master plan; Municipality; Urban Planning

LISTA DE QUADROS

Quadro I - Dimensões de capacidade estatal.....	19
Quadro II - Indicadores para analisar as capacidades estatais em dimensões	20
Quadro III - Dimensões da abordagem sistêmica para o planejamento.....	24
Quadro IV - Definição de Plano Diretor.....	34
Quadro V - Resolução nº 34 de 2005 do Conselho Nacional das Cidades sistematizada	34
Quadro VI - Dimensões de estudo.....	46
Quadro VII - Competências selecionadas dos municípios.....	80
Quadro VIII - Síntese da dimensão administrativa nos municípios.....	82
Quadro XIX - Síntese da dimensão técnico administrativo nos municípios.....	82
Quadro X - Elementos formais dos planos diretores.....	86

LISTA DE TABELAS

Tabela I - Indicadores do município Curitiba	47
Tabela II - Indicadores do município de Goiânia.....	58
Tabela III - Indicadores do município de Porto Alegre.....	70

LISTA DE SIGLAS

CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina

CF - Constituição Federal de 1988

CMDUA - Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental de Porto Alegre

CNC - Conselho Nacional das Cidades

CMPUG - Conselho Municipal de Política Urbana de Goiânia

CMHG - Conselho Municipal de Habitação de Goiânia

EC - Estatuto da Cidade

IBEU - Índice de Bem-Estar Urbano

IDHM - Índice de Desenvolvimento Humano Municipal

IPPUC - Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba

NAU - Nova Agenda Urbana

ODS - Objetivos do Desenvolvimento Sustentável

ONU - Organização das Nações Unidas

PD - Plano Diretor

PDDUA - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental de Porto Alegre

PEG - Planejamento Estratégico Governamental

PES - Planejamento Estratégico Situacional

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PTM - Portal da Transparência Municipal

PU - Política Urbana

SMPUH - Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia

SMAMUS - Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Urbanismo de Porto Alegre

SMDUG - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano de Goiânia

SMFG - Secretaria Municipal de Fiscalização Goiânia

SMPG - Sistema Municipal de Gestão do Planejamento de Porto Alegre

SPHG - Secretaria Municipal de Habitação Goiânia

SPUC - Secretaria de Urbanismo de Curitiba

APOIO DE FINANCIAMENTO CAPES

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	14
2. CAPACIDADE ESTATAL E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO	18
2.1 Capacidades estatais: origens e formas de mensurá-la.....	18
2.2. A relação entre o planejamento governamental e as capacidades estatais	21
2.3 A Conformação das capacidades estatais no contexto brasileiro	29
3. O PLANEJAMENTO URBANO: O PAPEL DO PLANO DIRETOR	31
3.1 O Plano Diretor como planejamento urbano <i>strictu sensu</i> : definições e qualidade.....	31
3.2. A trajetória recente do planejamento urbano na federação brasileira	39
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	42
5. AS CAPACIDADES ESTATAIS DA POLÍTICA URBANA EM CURITIBA, GOIÂNIA E PORTO ALEGRE	45
5.1. A cidade modelo e o contexto do planejamento urbano em Curitiba:	46
5.1.1. Capacidades estatais do município de Curitiba e o papel do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano (IPPUC) e da Secretaria de Urbanismo	48
5.1.2. O plano diretor do Município Curitiba.....	52
5.2.1. O contexto do planejamento urbano do município de Goiânia:.....	56
5.2.2. As capacidades estatais do município de Goiânia.....	59
5.2.3. O Plano Diretor do município de Goiânia.....	61
5.3. O contexto do planejamento urbano em Porto Alegre:	67
5.3.1 As capacidades estatais, rupturas e ausência na institucionalidade urbana de Porto Alegre	69
5.3.2 O Plano Diretor do município de Porto Alegre.....	72
6. ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS E A RELAÇÃO COM A QUALIDADE DOS PLANOS DIRETORES NAS CAPITAIS CURITIBA, GOIÂNIA E PORTO ALEGRE	76
6.1. Análise das capacidades estatais municipais para a política urbana	77
6.2. Análise dos planos diretores.....	82
CONSIDERAÇÕES FINAIS	87
REFERÊNCIAS	90

1. INTRODUÇÃO

A dissertação investiga a importância das capacidades estatais dos municípios e sua influência na produção do planejamento urbano, especificamente do Plano Diretor. Analisar a atuação dos governos subnacionais no planejamento do urbano é relevante visto que o Brasil passou por um dos movimentos socioterritoriais mais acelerados do mundo, ou seja, uma transição do campo para a cidade no período de 40 anos (1940-1980) (ROLNIK, 2006), que impactou fortemente a organização das cidades.

Com efeito, a dinâmica gerada pelo crescimento urbano e populacional afetarão o ambiente natural e urbano, bem como a gestão dos municípios, trazendo uma crescente demanda por serviços públicos como habitação, saneamento, saúde e educação entre outros equipamentos públicos (LIMA; LOPES; FAÇANHA, 2019). Nesse contexto, “as questões físico-territoriais, econômicas, financeiras, políticas, socioambientais e de gestão têm constantemente desafiado os municípios, requerendo um avanço nas técnicas de planejamento até então pouco desenvolvidas pelos governos locais (REZENDE e ULTRAMARI, 2007, p. 257).

O principal instrumento delegado aos municípios para tratar da realidade urbana é o Plano Diretor. Entende-se o Plano Diretor como a lei municipal sistematizadora do desenvolvimento físico, econômico, social e administrativo do Município, em função do bem-estar de sua população (GASPARINI, 2005). Conforme Silva:

Plano refere-se a estabelecer os objetivos que deverão ser atingidos, os prazos em que ditos objetivos deverão ser alcançados, as atividades que deverão ser executadas e os responsáveis pela respectiva execução. É diretor, na medida em que fixa as diretrizes e os princípios do desenvolvimento urbano municipal (SILVA *apud* GASPARINI, 2005, pg. 94)

Com a Constituição de 1988 foram promovidos dois objetivos essenciais: a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, na forma que dispuser o Plano Diretor, e a garantia do bem-estar de seus habitantes (LIBÓRIO; JÚNIOR, 2017). Nesse aspecto, a estrutura constituída para o direito urbanístico, inclui o bem-estar dos habitantes e o planejamento como elementos indissociáveis da organização do espaço urbano, previsto no *caput* do art. 182 (IDEM). Já a noção de função social da cidade, para um entendimento mais aproximado, pode ser melhor compreendida como de direito à cidade, entendido como “o direito universal e pleno aos benefícios da urbanização e às políticas públicas propiciadoras da vida social nas cidades, reconhecidas

na sua diversidade e no seu papel como elementos essenciais para o desenvolvimento regional e do país” (MELO, 2020, pg.11).

Enquanto instrumento de governo, o planejamento contribui para “corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas” (REZENDE; ULTRAMARI, 2007, p. 257). Em específico, o planejamento urbano possui duas dimensões: a política e a técnica (CARVALHO, 2001). A primeira refere-se aos objetivos sociais, ou seja, um instrumento que visa transformar a sociedade, garantindo bem-estar aos seus cidadãos. Do ponto de vista técnico é requerido elementos como uma estrutura administrativa adequada, profissionais interdisciplinares e qualificados, um sistema de planejamento, bem como a disposição de informações, para viabilizar sua implementação (IDEM, 2001).

Considerando a importância desse tipo de atividade, foram desenvolvidos pesquisas e levantamentos, principalmente no que se refere à regulamentação dos instrumentos, os quais seriam considerados fundamentais para a implementação de Planos Diretores, o que poderia demonstrar se esse tipo de plano tem aderência a sua realidade quanto às necessidades dos municípios, não sendo somente previsões de um instrumento de política “engavetado” (NETO; KRAUSE; BALBIM, 2014). Constatou-se que houve avanço na produção de planos diretores pelos municípios brasileiros, de 2005 a 2009. Assim, o número de municípios com planos aumentou consideravelmente, passando de 805 para 2318 (JUNIOR; MONTADON, 2011). Considerando apenas os municípios com mais de vinte mil habitantes - a proporção de planos elaborados em relação ao total, em 2009 é de 1644, o que representa 87% do total.

No entanto, tal contexto de evolução gerou um conjunto de problemas, tais como: muitos planos apenas transcrevem trechos do Estatuto da Cidade, ou incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município; ou ainda incorporam alguns fragmentos de conceitos e ideias do Estatuto das Cidades de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico; há uma insuficiente regulamentação dos instrumentos para sua aplicação prática; diversas diretrizes e instrumentos não estão adequadamente demarcados no território (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Compreende-se que uma das principais causas para a baixa efetividade dos planos diretores como orientador de uma política Pública Urbana, esteja relacionada à baixa

capacidade institucional e técnica dos municípios, o que acaba implicando em práticas de gestão urbana marcadas pelo pragmatismo e imediatismo (JÚNIOR; MONTADON, 2011; PFEIFER, 2000; REZENDE; ULTRAMARI, 2006). Como demonstra a literatura, o contexto dos municípios é permeado pela “redução fiscal” do planejamento das políticas públicas, pelo curto ciclo da gestão municipal e pelas dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano, dentre outros fatores (JÚNIOR; MONTADON, 2011). Portanto, pode-se depreender que o êxito do planejamento urbano e por consequência a implementação de políticas que são de sua alçada, dependem das capacidades estatais dos municípios para planejar e implementar esta política pública.

Com efeito, a literatura de capacidade estatal tem oferecido um importante referencial analítico para compreender a atuação e o desempenho dos governos. As capacidades estatais podem ser entendidas como a capacidade dos governos e burocracias de implementar objetivos oficiais, especialmente sob a atual ou potencial oposição de grupos sociais ou em face a situações socioeconômicas adversas (SKOCPOL, 1985). Nesse campo de estudos, a dimensão burocrática e administrativa tem se destacado como objeto importante, fundante das demais capacidades, pois sem um corpo burocrático qualificado não se pode levar adiante as funções típicas do Estado (HAQUE *et al.*, 2021; LIMA *et al.*, 2020; PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019). Dessa maneira, a capacidade burocrática e administrativa deve ser estudada por seu aparato administrativo, o que necessita observar uma série de recursos institucionais como: burocratas escolarizados, metodologias informacionais, estruturas institucionais e recursos financeiros.

De maneira específica, entende-se o planejamento governamental como um eixo fundante das capacidades burocráticas e administrativas do Estado, pois media e dota o Estado de condições para implementar e formular políticas públicas (LIMA; PAPI, 2020; DE TONI 2020). Contudo, neste trabalho, parte-se do pressuposto que, embora o planejamento dote o Estado de capacidades, observou-se como as capacidades estatais administrativas e burocráticas influenciam um produto do planejamento urbano: o plano diretor.

Nesse aspecto, “com a CF de 1988 gerou-se uma série de demandas às burocracias municipais, em termos de desenvolvimento de capacidades estatais e, também, para a produção de novas metodologias de planejamento, que envolvesse mais a população do território” (PAPI *et al.*, 2021, pg.172). No entanto, sabe-se que por conta da trajetória de construção do planejamento brasileiro, o planejamento local não foi uma prioridade, sobretudo para os municípios (PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019). Desse modo, torna-se

relevante pesquisar as capacidades estatais relacionadas ao planejamento governamental, em especial no nível municipal, evoluindo na compreensão dos fatores que afetam tal atividade.

Tendo em tela tal contexto, o presente trabalho busca responder o seguinte problema de pesquisa: quais as características das capacidades estatais administrativas e burocráticas das Capitais Curitiba, Goiânia e Porto Alegre e na área do planejamento urbano e como tais capacidades afetam a "qualidade" do plano diretor? Tal qualidade será aferida com base na presença ou ausência dos elementos formais nos documentos (Planos Diretores), orientados pelas normativas do campo. Parte-se da hipótese que municípios dotados de corpos de profissionais técnicos qualificados, recursos financeiros e materiais, possuem maiores condições de produzir Planos Diretores aderentes às orientações normativas. Com isso, existiria o potencial de orientar as ações públicas de maneira mais eficiente. Por outro lado, assume-se que podem existir outros fatores de natureza política, institucionais e sociais que podem afetar a produção do plano.

Para responder ao problema investigou-se: a) a estrutura institucional que os municípios dispõem para o planejamento urbano (setores, departamentos, secretarias, consultorias, instituições de suporte se dispõe de fundo municipal de urbanização; se a estrutura é ad hoc ou permanente; ferramentas de gestão) e suas capacidades burocráticas (mapeamento da formação da burocracia, plano de carreira, capacitação, salário) desenvolvidas para a elaboração e gestão do Plano Diretor; b) como planejam os municípios observando os elementos formais do plano diretor (principais instrumentos, temas, nível de regulamentação, vinculação orçamentária, definição de sistema de gestão e planejamento); c) analisar criticamente a função do Plano Diretor como peça de gestão das políticas públicas municipais, lançando hipóteses para pesquisas futuras sobre o fenômeno.

Para tanto, do ponto de vista metodológico, trata-se de uma pesquisa de estudo de caso múltiplo, onde serão comparados os casos dos três municípios, permitindo a compreensão das semelhanças e diferenças, permitindo gerar hipóteses em termos das estruturas administrativas e o potencial destas em afetar o plano diretor, em municípios brasileiros com reconhecida trajetória na política urbana e relativa qualidade das condições urbanas em cada contexto.

Avançar no estudo sobre a relação das capacidades estatais com a produção de planos, sobretudo o “diretor” é relevante pois esta é uma das principais peças de planejamento público e territorial dos municípios, compondo uma obrigação

constitucional. Ademais, observada a lacuna na literatura de políticas públicas sobre a relação entre capacidade estatal e produção de planos (LIMA *et al.*, 2020; PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019), sobretudo em âmbito municipal, torna-se relevante pesquisar tal relação.

Nas páginas que seguem, o primeiro capítulo aborda o conceito de capacidade estatal, bem como sua relação com o planejamento governamental e o contexto empírico de capacidades na federação brasileira. No segundo capítulo, encontram-se definições do que é o planejamento governamental no campo do urbanismo, apresentando algumas perspectivas de como ele é realizado de maneira eficaz, e a trajetória deste objeto. Posteriormente, explicita-se os passos metodológicos realizados na pesquisa. Por fim, os últimos capítulos tratam da parte empírica da pesquisa, descrevendo e analisando as capacidades estatais e os planos diretores de três municípios de grande porte brasileiro.

2. CAPACIDADE ESTATAL E O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO CONTEXTO CONTEMPORÂNEO

O capítulo objetiva realizar uma discussão a respeito da origem do conceito de capacidade estatal, sua importância para as políticas públicas, bem como as formas de mensurá-lo. Em seguida busca-se conceituar a atividade do planejamento governamental e sua relação com as capacidades estatais, entendendo o planejamento como um eixo fundante da atuação do Estado, bem como a necessidade de existirem capacidades estatais diversas para o funcionamento adequado do planejamento. Por fim, é feito um debate a respeito da trajetória de formação das capacidades estatais na federação brasileira. .

2.1 Capacidades estatais: origens e formas de mensurá-la

Os estudos sobre capacidades estatais foram produzidos inicialmente no campo da Sociologia Política e Economia, nascendo com a preocupação da retomada do papel do Estado na vida econômica e social em países desenvolvidos (LOUREIRO; CALABREZ, 2020; SOUZA; FONTANELLI, 2020). No caso dos países latino-americanos e asiáticos, a literatura debruçou-se sobre a capacidade estatal para a promoção do desenvolvimento por meio da industrialização acelerada.

Assim, em uma primeira onda de estudos, o Estado é visto como “solução” para o desenvolvimento econômico e social das sociedades (LOUREIRO; CALABREZ, 2020).

Nesse sentido, o significado de capacidade estatal é relacionada à capacidade dos governos atingirem seus objetivos mesmo diante da oposição de grupos sociais poderosos e contextos socioeconômicos adversos (SKOCPOL, 1985). A partir dos anos 1990, o conceito passa a ser associado à perspectiva de governança, passando o Estado a ser concebido como um “problema” (LOUREIRO; CALABRES, 2020, pg. 2). Desse modo, “capacidade estatal” é compreendida como “a habilidade da burocracia em compartilhar a gestão de políticas públicas com os atores da sociedade civil”.

De 1990 até os dias atuais, existiram avanços significativos no uso do conceito, trazendo reformulações à inicial concepção mais tecnicista (estadocêntrica) para concepções mais abrangentes que envolvem componentes políticos em uma visão sociocêntrica.

Para fins de estudos empíricos, as capacidades estatais são organizadas a partir de um conjunto de dimensões (AGUIAR; LIMA, 2019; MARENCO; STROHONSEN; JONER, 2017). O quadro abaixo explora as diferentes dimensões do conceito:

Quadro I - Dimensões de capacidade estatal

Dimensão	Definição
Administrativa	Capacidade de implementação impessoal das políticas por meio da existência de uma burocracia do tipo weberiana
Coercitiva	Capacidade de monopolizar a administração do poder coercitivo
Fiscal	Capacidade de extrair recursos da sociedade, em geral pela arrecadação de tributos
Legal	Manutenção de um sistema legal estável capaz de garantir a confiança em torno de acordo e a execução de contratos
Política	Capacidade dos políticos eleitos de encaminhar e executar suas agendas
Relacional	Capacidade de engajamento socioeconômico do Estado ou o quanto a sociedade é permeada pelo Estado
Transformativa	Capacidade de intervir no sistema produtivo, estruturando a economia

Fonte: CINGOLANI (2013)

Uma questão relevante nos estudos que lançam mão do conceito, refere-se à interdependência entre as diferentes dimensões de capacidade estatal que afetam as políticas públicas. A capacidade administrativa ou de implementação, além de ser a mais estudada (CINGOLANI, 2013; SOUZA; FONTANELLI, 2020), é considerada central para levar adiante funções relacionadas com as outras dimensões como coleta de impostos (extrativa), o policiamento (coercitiva) e a distribuição de serviços (interativa) (HAQUE *et al.*, 2021). Portanto, o que é relevante para uma atuação de qualidade dos governos, relaciona-se com as características organizacionais das burocracias, como sua competência e autonomia em relação aos grupos sociais. Deste modo, a burocracia com características weberianas (agentes do Estado profissionalizados e recrutados com base

no mérito, com incentivos para sua atuação), bem como recursos materiais de distintas naturezas como informacional, econômico e político são condições essenciais para os governos atingirem seus objetivos (GOMIDE, 2020).

Do ponto de vista da operacionalização do conceito, existem diferentes formas de realizar tal empreendimento. Souza (2020), classifica capacidade estatal a partir de quatro componentes: i) o político, relacionado às “regras do jogo” que conformam o comportamento dos atores sejam eles político, social e econômico; ii) o legal, referente às regras jurídicas que regulam o comportamento dos atores e das instituições; iii) o organizacional/administrativo, ligado à eficiência na provisão de bens e serviços; por fim, iv) o de políticas públicas, concernente à construção de capacidade burocrática e à profissionalização das burocracias.

De outro modo, Gomide, Pereira e Machado (2018) propõem o uso de duas dimensões: a técnico-administrativa, que trata da existência de uma burocracia profissional dotada dos recursos necessários à condução coordenada das ações governamentais; a político-relacional, que diz respeito à capacidade de articular os processos necessários por meio da construção de consensos mínimos e coalizões de suporte às políticas públicas desenvolvidas. A partir desta abordagem destaca-se os seguintes indicadores para a mensuração do conceito:

Quadro II - Indicadores para analisar as capacidades estatais em dimensões

Indicadores Técnico-Administrativo	Indicadores Político-Relacional
(i) recursos humanos, financeiros e tecnológicos adequados e disponíveis; (ii) instrumentos de coordenação intra e intergovernamentais; (iii) estratégias de monitoramento e avaliação das ações.	(i) mecanismos de interação das burocracias do Executivo com atores do sistema político-representativo; (ii) canais institucionalizados de participação da sociedade nos processos decisórios; e (iii) articulação com os órgãos de controle interno e externo.

Elaborado pelo autore com base em Gomide, Pereira e Machado (2018).

Nesse sentido, as capacidades estatais podem ser compreendidas como capacidades centrais e capacidades geradoras de arranjos (GRIN; ABRUCIO; DEMARCO, 2021). As primeiras são as competências essenciais, mais orientadas para as atividades administrativas, gestão de pessoas, capacidade de arrecadação de impostos e planejamento governamental, o que permite a execução de políticas públicas e a prestação de serviços. O segundo tipo de capacidade contribui para gerar maiores níveis de legitimidade da ação governamental na sociedade (GRIN; ABRUCIO; DEMARCO, 2021

apud KJAER; HANSEN; THOMSEN, 2002; HALL, 2008; BOWMAN; KEARNEY, 1988; FREDERICKSON; LONDON, 2000).

A conjunção das duas dimensões leva a consideração de que a burocracia não é um ator “monolítico” (GOMIDE; PIRES, 2021), esta pode possuir facilidades burocráticas, gerenciais ou organizacionais para implementar políticas, mas tais faculdades podem ser subaproveitadas. Portanto, as capacidades estatais devem ser consideradas para além de um estoque de atributos e recursos disponíveis ao Estado, pois, para se usar o potencial das capacidades instaladas, é necessária uma liderança política que defina uma agenda e priorize objetivos; acione as organizações públicas existentes para implementá-los; e mobilize forças sociais e políticas para apoiar sua agenda (GOMIDE, 2021). A relação entre atores, instrumentos e recursos empregados na implementação de uma política, são pontos centrais para o aproveitamento das capacidades existentes (GOMIDE; PIRES, 2021; HOYLER, 2019). Além disso, existem aspectos contextuais que influenciam a conformação das capacidades, tais como o sistema federativo, a dinâmica econômica do país ou região, e a trajetória histórica daquela instituição pesquisada.

Contudo, para os fins do presente trabalho, será utilizada a dimensão burocrática e administrativa da capacidade estatal, sendo abordada da seguinte maneira: dimensão que destaca as condições das burocracias governamentais, as quais têm potencial de implementação dos objetivos de governo, à eficiência na provisão de bens e serviços, bem como remete à atuação coordenada dos governos para atingir seus fins (LIMA *et al.*, 2021). Portanto, as capacidades estatais serão consideradas como variável independente, visto que definem as condições para a ação governamental, enquanto resultados na geração de valor social são as variáveis dependentes (GRIN; ABRUCIO; DEMARCO, 2021). Com isso, busca-se observar se as condições das burocracia e seu aparato administrativo voltados à política urbana, tiveram algum tipo de implicação ao Plano Diretor.

2.2. A relação entre o planejamento governamental e as capacidades estatais

O Planejamento é um dos principais instrumentos políticos de um Estado para pensar e criar, de forma sistemática, o futuro desejado mesmo diante das incertezas e mudanças da realidade (MATUS, 1993; 1996). O conceito porta a ideia de escolha e

condução do futuro pelos governos e sociedade, contrariando a lógica da reprodução social, da improvisação e sujeição aos rumos do mercado.

A conformação inicial do planejamento nos países desenvolvidos e na América Latina é denominado por Matus como planejamento “tradicional” ou “normativo”. Esse tipo de planejamento tinha por objetivo realizar grandes reflexões sobre a realidade e projeções econômicas, indicando mais o “dever ser” da realidade, do que o “poder ser”. Com tal formato, os planos se assemelhavam mais a um livro, do que com um documento com objetivos e metas concatenados e capacidade operacional de modificar a realidade.

Na esteira das dificuldades do planejamento tradicional, Matus elaborou o Planejamento Estratégico Situacional (PES) pautado na perspectiva de que os planos devem se transformar em peças que colaborem de fato com a capacidade de governar e implementar políticas públicas (PAPI *et al.*, 2022). No âmbito prático, uma das principais preocupações do PES se refere à construção de viabilidade dos planos, que passa primeiramente pelo envolvimento de uma multiplicidade de atores no processo de elaboração, implementação e monitoramento e avaliação; pela não oposição de planejamento de longo, médio e curto prazo; e principalmente pela capacidade de implementar o plano, ou seja, considerá-lo dentro de uma realidade complexa e mutável.

Com a nova forma de pensar o planejamento na América Latina proposta por Matus, popularizou-se mais a ideia de que - para o Estado avançar no alcance de seus objetivos -, são necessários planos qualificados e aderentes à realidade. Com isso, nos anos 1980-1990, contexto de redemocratização dos países latinoamericanos, o planejamento passa por mudanças, incluindo aí a concepção e peças para processos e sistemas de planejamento.

As atividades e processos do planejamento geralmente derivam de direitos constitucionais fundamentais, ocorrendo a partir de certos marcos de objetivos, ferramentas e procedimentos legalmente estabelecidos (RIVOLIN, 2012).

Assim, os 'sistemas de planejamento' institucionais permitem e regulam, de diversas formas em todos os países e regiões do mundo, envolvendo múltiplos e complexos processos de interações verticais (entre níveis de política) e horizontais (entre setores de política e entre sujeitos públicos e privados) que abordam a organização espacial da vida social (RIVOLIN, 2012, pg. 63, tradução pelo autor)

Um sistema de planejamento pode ser visto como uma construção social específica que caracteriza o estabelecimento e a aplicação, em certos contextos institucionais no tempo e no espaço, de certas técnicas de ordem social e cooperação voltadas para permitir

e governar a ação coletiva para o uso do espaço. Nesse sentido, é identificado como uma “tecnologia institucional”. Envolve, portanto, a ideia de usar um conjunto de técnicas, ferramentas, sistemas e métodos de organização para controlar e se adaptar ao ambiente natural, inserido num mecanismo ou estrutura de ordem social e cooperação que governa o comportamento dos indivíduos (RIVOLIN, 2012). De acordo com o autor, isto traz à tona que a atividade do planejamento não deve ser vista como uma atividade isolada fisicamente, mas algo integrado à sociedade com suas regras, instituições e características socioeconômicas. Os sistemas de planejamento são situados em duas dimensões:

Planning systems: as the configuration of formal and informal institutions (laws and rules) which guide spatial planning practice,.

Planning Cultures: as referred to the concrete practices and mechanisms which determine the ways of planning (RIVOLIN, 2012, pg. 64)

Tradicionalmente as pesquisas sobre o tema dão maior ênfase à noção de sistema de planejamento, considerando mais as estruturas e instrumentos relacionados ao planejamento governamental, com pouca ênfase à noção de cultura do planejamento (RIVOLIN, 2012). Nesse sentido, as principais variáveis envolvidas na mensuração da duas dimensões envolvem as estruturas, os instrumentos, as práticas e os discursos¹. Este referencial torna-se relevante para a presente pesquisa, pois, a partir desta ótica as variáveis de observação do estudo se concentraram na abordagem de “sistemas de planejamento”, dando atenção mais às estruturas e instrumentos de planejamento no âmbito da política urbana municipal brasileira.

Outra forma de observar o planejamento é proposta pela CEPAL (2017). Tal atividade não é mais concebida unicamente como um processo:

No es la ejecución repetitiva de ciclos de diseño de planes, ejecución de políticas, programas y proyectos, evaluación y retroalimentación, sino que permite la coexistencia de un conjunto muy amplio de este tipo de ciclos promovidos desde una gran variedad de instituciones, niveles gubernamentales y marcos temporales (CEPAL, 2017, pg. 9).

¹ As estruturas constituem o conjunto geral de dispositivos constitucionais e legais que permitem e regulam o funcionamento do sistema de planejamento. Os instrumentos são geralmente reconhecidos como ‘planos’, embora estes possam ser de natureza muito diferente, desde mapas de zoneamento reguladores a programas estratégicos, visões ou orientações. As práticas se originam da experiência social das atividades de planejamento e controle em um dado contexto institucional, sendo fonte contínua do processo evolutivo de sistemas de planejamento. Os discursos se originam das práticas, a partir de uma seleção competitiva e interativa entre atores, que envolve uma avaliação geral sobre os resultados da governança territorial dentro de um contexto institucional (RIVOLIN, 2012, pg. 68-70, Tradução pelo autor)

Assim, abordar o planejamento por meio da noção de sistemas implica em reconhecer a presença de objetivos e desafios de organização e funcionamento de grande envergadura, o que dá complexidade e amplitude ao planejamento, existindo um conjunto de interações complexas, das quais um governo deve gerir (CEPAL, 2017). Com isso, o planejamento governamental é concebido como “um ato político, uma teoria [...] para a criação de sentido (pertencimento e de futuro), baseada numa governança que envolve múltiplas escalas, de maneira intersetorial e ainda incorporando perspectiva pluritemporal do desenvolvimento” (CEPAL, 2017, pg. 7, Tradução pelo autor). Na abordagem destacam-se distintas relações, interações e processos que envolvem o planejamento. A partir disso as ações coletivas podem ter mais unidade de sentido, coesão, coerência e sinergia. Isto pode permitir uma melhor atuação da gestão pública e do planejamento para a promoção do desenvolvimento. O quadro abaixo, explora as dimensões envolvidas na abordagem:

Quadro III – Dimensões da abordagem sistêmica para o planejamento

Intersetorialidade	Multiescalaridade	Pluritemporalidade	Participação
Se planeja desde o setorial e institucional, ao mesmo tempo que desde o nacional. A conjugação necessária entre os processos de planejamento mais especializados e os mais gerais exige um esforço particular nos mais variados planos: informação, linguagem e comunicação, concertação e diálogo. Portanto, é central observar como se maneja a relação entre as perspectivas setoriais e as integrais	Também se planeja desde diversos níveis e escalas de governo: nacional, intermediário e local. As competências, os recursos, as atribuições, assim como os atores e as expectativas comprometidas são muito variadas e em ocasiões contrapostas. Por conseguinte, a gestão destas diferenças e complementaridades depende da possibilidade de garantir a unidade de esforços e a convergência das ações	As intervenções e ações públicas têm diversos prazos de amadurecimento e geração de impacto. Os atores representam diferentes racionalidades e lógicas de legitimação que impõem também diferenças nos prazos e na velocidade de suas ações. Trata-se da maneira como cada sistema dá respostas a conjugação destas diversas de prazos (longo, médio, curto e conjuntural	É conhecida a heterogeneidade de valores e interesses presentes e diversidade de atores que participam nos processos de planejamento e gestão pública. Este é o objetivo da própria democracia e da mobilização de múltiplos atores para que participem.

Elaborado pelo autor com base em (CEPAL, 2017, pg. 9-10).

Destaca-se ainda, o papel da função de planejamento “avaliação, do monitoramento e retroalimentação”, como uma faculdade central para dotar os sistemas de planejamento da inteligência necessária, visto que tal função permite uma capacidade de aprendizado e aprimoramento (CEPAL, 2017). O planejamento adotado na América Latina possui diferentes formatos e funções como o planejamento estratégico, prospectivo, de caráter participativo, entre outros, a adoção de cada um destes moldes está relacionado com o contexto e tempo histórico de cada país. Deve-se considerar tais

especificidades e formas que o planejamento toma em cada país. Contudo, a função de avaliação, monitoramento e retroalimentação é considerada uma função cerebral para efetividade de qualquer sistema de planejamento, devendo ser situada com mais força no debate público (IDEM, 2017). Com isso, é possível acelerar os processos necessários de consolidação, ajuste e melhoria de tais sistemas:

Se sugiere así fortalecer su papel como medio para identificar aciertos, errores y prácticas significativas que permitan una permanente acumulación de aprendizaje colectivo que dote a estos sistemas de las capacidades que el entorno y las características del mundo contemporáneo exigen (CEPAL, 2017. pg. 10).

O Institucionalismo Histórico também oferece contribuições significativas à teoria do planejamento, visto que o planejamento está situado em contextos institucionais, como são todas as atividades sociais (ALEXANDER, 2005). Um sistema de planejamento nesta abordagem é definido como “*as multifaceted sets of institutions that regulate the production, use, and change of urban space*” (SORENSEN, 2015, pg. 23). As instituições de planejamento se desenvolvem por longos períodos, tanto em “conjunturas críticas” de inovação institucional, quanto por períodos mais longos de mudança incremental e evolutiva. Portanto, as instituições de planejamento têm origens específicas, genealogias, características e processos de mudanças próprios, estes são elementos chave para entender como os sistemas de planejamento atuam na prática e como eles mudam ao longo do tempo (SORENSEN, 2015)

A partir disso, é possível destacar um conjunto de ligações entre o planejamento e as instituições: grande parte da atividade do planejamento envolve a transformação institucional; para atingir os objetivos do planejamento requer-se instituições e organizações adequadas; o desenvolvimento de políticas, planos, programas, e projetos necessita de desenho institucional, levantando questões de como é organizado e implementado tais ações; a necessidade de criar novos meios interorganizacionais que promovam conexões ou transformações das redes existentes, promovendo decisões mais concertadas e ações necessárias entre as organizações envolvidas (ALEXANDER, 2005, tradução pelo autor). Outro aspecto relevante é que as instituições de planejamento são produto e o legado de conflitos políticos recorrentes. O exercício do poder em pontos contingentes de mudança institucional são eventos importantes, mas também o são as disputas em andamento sobre a implementação e aplicação de regras no terreno institucional.

Nesse sentido, o Institucionalismo Histórico fornece ferramentas valiosas para comparação e análise de diferentes caminhos de desenvolvimento que ajudam a explicar as trajetórias e a diversidade de sistemas de planejamento:

O que o planejamento pode alcançar?
 Como a dinâmica política afeta a diferenciação de abordagens de planejamento em diferentes lugares?
 Como as circunstâncias e o tempo do desenvolvimento de instituições de planejamento, em diferentes jurisdições, afetaram as abordagens?
 Como as instituições de governança permitiram trajetórias de desenvolvimento institucional específicas em diferentes jurisdições?
 Como podemos explicar instituições de planejamento profundamente variadas e duradouras, e por que há uma variação tão grande nos impactos distributivos do planejamento em diferentes jurisdições?
 Como os efeitos de feedback positivo reforçam algumas trajetórias de mudança institucional mais do que outras?
 Que aspectos dos sistemas de planejamento estão abertos à reforma e por que o desenho institucional é tão difícil (SORENSEN, 2017, pg. 260. Tradução pelo autor).

De outro modo, o planejamento pode ser associado à teoria de capacidade estatal, visto que pode ser entendido como uma capacidade do governo relacionada à efetividade das políticas públicas, ou ainda como uma capacidade de governar, de produzir governo (DE TONI, 2020). Uma abordagem sobre o planejamento governamental, o Planejamento Estratégico Governamental (PEG), postula que tal atividade refere-se a:

Um conjunto de referenciais teóricos, processos administrativos, aplicação de ferramentas e técnicas organizacionais que objetivam definir uma visão de futuro de médio e longo prazo, bem como as principais instituições e processos que asseguram coerência e efetividade entre meios e fins para o seu alcance (DE TONI, 2020, pg. 158).

Com isto, a capacidade estatal associada ao planejamento se realiza essencialmente na produção de políticas, uma vez que materializam a intencionalidade governamental, isto é, realizam no presente os objetivos que se alinham e acumulam resultados para uma determinada estratégia. Portanto, existem relações entre o planejamento estratégico e a produção de políticas, sendo destacadas abaixo:

1. a existência de um sistema de planejamento governamental é condição para a elaboração e implementação de políticas públicas, porque o planejamento viabiliza o desenho e a execução da política de modo a otimizar a relação entre meios e fins, recursos disponíveis e resultados almejados;
2. ao influenciar diretamente a capacidade de governo das organizações públicas, o planejamento estratégico pode aumentar a governabilidade na execução de políticas, diminuindo o déficit de implementação;
3. a execução do ciclo de políticas públicas pode subsidiar a qualificação do sistema de planejamento estratégico, na medida em que aumenta a perícia dos

atores sociais, em especial os gestores públicos, na identificação de problemas, análise estratégica e formulação de cenários (DE TONI, 2020, pg 159)

A definição conceitual do PEG envolve ainda uma dupla determinação:

representa um macroprocesso institucional que politiza o relacionamento entre os diversos agentes, objetivando a criação de consensos estáveis; de outro modo, traduz um movimento de racionalização do governo em ação, na produção de políticas públicas e no funcionamento geral de processos administrativos e organizacionais (DE TONI, 2020, pg. 161)

Portanto, a atividade do planejamento é essencial para que os governos atuem de maneira mais qualificada, sendo condição básica para implementação de políticas bem como tem o potencial de processar os interesses dos atores sociais e permite uma atuação mais racional dos governos.

Por outro lado, as capacidades estatais também são condicionantes fundamentais para o funcionamento e desenvolvimento adequado do planejamento governamental. Diante disso, três tipos de capacidades, consideradas interdependentes, são essenciais para “estruturar e institucionalizar os processos planejamento no contexto dos municípios brasileiros, sendo as capacidades: *fiscais, burocráticas e políticas* (MENEZES; JANUZZI, 2005; SOUZA, 1999; SOUZA, 2017 *apud* PAPI et al., 2021, pg. 172).

Do ponto de vista da *capacidade fiscal*, situando a dimensão em relação à atividade do planejamento, governos com condições financeiras suficientes, constitui-se numa condição para a formação de estruturas organizacionais qualificadas quanto para a execução das ações previstas nos planos (PAPI et al., 2021). Nesse sentido, também:

O efeito de feedback da qualificação da capacidade administrativa seria o incremento das atividades estatais, incluídas aí, as de arrecadação e de gasto. Portanto, é uma dimensão que contribui para a conformação do aparato burocrático bem como contribui para a implementação (PAPI et al., pg. 174).

Do ponto de vista da *capacidade burocrática*, governos que contam com profissionais qualificados, recrutados com base no mérito e na competência tem potencial para produzir e implementar melhores políticas públicas. Isso se dá em virtude do “o insulamento provocado pela autonomia e estabilidade de carreiras públicas permite uma redução de custos de transação política associada à implementação de políticas regulatórias” (MARENCO, 2017, pg. 1048). Em outros termos, burocratas com carreiras estáveis teriam menos influência de ciclos políticos e eleitorais, com isto, teriam mais incentivos para equacionar resistências e vetos (PAPI et al., 2021). Do ponto de vista da *capacidade política*: é reconhecido que a capacidade racionalizadora do planejamento não constitui condição suficiente para concretização ou realização dos interesses

públicos. Isso depende da representatividade e da organização dos segmentos que integram a sociedade.

Diante do exposto, o desenvolvimento de capacidades estatais, no contexto dos municípios, envolve fortalecer atributos de competência gerencial, técnica e administrativa (HILDEBRAND; GRINDLE, 1997; GEDDES 1994 *apud* GRIN, ABRUCIO; DEMARCO, 2021). Com isso, faz-se necessário três ações: “recursos humanos (disponibilidade e capacitação); desenvolvimento organizacional (novas estruturas administrativas e recursos materiais e tecnológicos) e fortalecimento dos sistemas (administrativos e orçamentários), por exemplo” (GRIN; ABRUCIO; DEMARCO, 2021, p. 33).

Diante dos problemas e da complexidade que os municípios se deparam, a ausência de capacidades pode gerar uma lacuna entre as práticas governamentais e as necessidades da coletividade. Portanto, “desenvolver capacidades, especialmente seu componente de gestão, é cada vez mais um problema devido à crescente lacuna entre as práticas locais e a magnitude das demandas colocadas sobre os governos locais” (GRIN; ABRUCIO; DEMARCO, 2021). Ademais, “deficiências e déficits nesses campos comprometem fortemente o funcionamento qualificado da administração pública no que tange aos processos de planejamento e à qualidade dos planos produzidos, bem como a sua implantação” (PAPI *et. al.*, 2021, pg. 175). Em última análise, a ausência de certas capacidades compromete a entrega de serviços públicos adequados, sem isso a população passa a desacreditar na democracia.

Contudo, mesmo guardando relevância para o setor público, ainda são incipientes as pesquisas que correlacionem capacidades estatais e planejamento em âmbito municipal. Algumas hipóteses são lançadas para entender tal situação: existe um descrédito crescente em relação ao planejamento que vem desde os anos 1990 (CARDOSO 2020; PAPI; DEMARCO; LIMA, 2019), o recente tratamento das capacidades estatais na literatura nacional e em especial em âmbito local (LIMA *et al.*, 2020).

Assim, deve existir um esforço da sociedade, gestores, academia e entidades privadas para promover o necessário debate sobre a construção de capacidades estatais na federação brasileira, principalmente em âmbito municipal. As capacidades de caráter administrativo e burocrático são essenciais para que o planejamento ganhe institucionalidade - ou seja, maior sistematicidade de atividades nas prefeituras, permanência no tempo e função estratégica

2.3 A Conformação das capacidades estatais no contexto brasileiro

O Brasil adotou o sistema federativo há mais de cem anos (ABRUCIO, 2007). Ao longo de sua trajetória, esse sistema experimentou movimentos de centralização e descentralização (GRIN; SOUZA, 2021). Atualmente, possui a seguinte particularidade: possui um sistema de distribuição do poder que combina coordenação intergovernamental com autonomia dos entes subnacionais, reconhecendo os municípios como ente federado, evento que pouco ocorre em outros países federados (GRIN; SOUZA, 2021).

No entanto, a conformação política e institucional no país apresenta tendência à concentração de autoridade e recursos no ente central de governo, no caso a União (PAPI *et al.*, 2019). Com isso, o governo federal foi o grande responsável pela condução econômica e social do país, restando aos estados e municípios pouco prestígio, competências e capacidades.

No contexto da República Velha, em que houve uma maior descentralização de poderes, as capacidades estatais dos entes subnacionais para o planejamento governamental ainda eram pouco desenvolvidas (PAPI *et al.*, 2021). De outro lado, no âmbito federal, o Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp), criado em 1937, foi a primeira estrutura central de planejamento da administração pública brasileira. A criação desta estrutura tem caráter simbólico no que se refere à construção das capacidades estatais no caso brasileiro, sendo um fator decisivo à modernização estatal do país (PAPI *et al.*, 2021). De outro modo, não contribuiu para gerar modernização nas estruturas burocráticas subnacionais, tornando mais profundas as diferenças do ponto de vista qualitativo entre as burocracias federais e regionais (ABRUCIO, 2007)

Na quadra histórica atual, somente a partir dos anos 1950 os estados passaram a ocupar um papel mais relevante, com a estruturação de novas secretarias, setores, ou departamentos voltados ao planejamento (PAPI *et al.*, 2021). Com a Constituição federal de 1988, foi o momento em que instituiu-se o modelo federativo trino, oferecendo um conjunto de fundamentos para a promoção do processo de descentralização das políticas públicas. Com isso, promovem-se mudanças notáveis na dinâmica dos municípios, visto que uma série de competências referentes ao desenvolvimento de diversas políticas públicas como a saúde, educação, assistência social, cultura, meio ambiente, urbanismo, que antes eram responsabilidade do governo federal (PAPI *et al.*, 2020). Ademais, há um conjunto de peças de planejamento geral e setorial incumbidas aos municípios como o ciclo do planejamento representado pelo Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes

Orçamentárias, bem como os planos setoriais como o Plano Diretor, Plano de Resíduos Sólidos, Plano Municipal de Educação e Saúde.

Portanto, dada a trajetória da federação brasileira, de concentração de poder e recursos materiais na União, as burocracias municipais passam por enormes desafios. Conforme (Munic/IBGE, 2011) 40 % dos funcionários das prefeituras brasileiras possuem nível médio de ensino; 23 %, nível fundamental e 28 %, ensino superior. Além disso, somente 7 % são pós-graduados e 2 % não têm instrução formal. Ou seja, a maioria dos funcionários das prefeituras não possuíam ensino superior, o que pode afetar a capacidade administrativa. Outro fator relevante para os municípios brasileiros se relaciona à extrema dependência financeira de grande parte deles das transferências constitucionais da União. Conforme Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN, 2018), três décadas após a promulgação da Constituição Federal, o quadro financeiro dos municípios é de desequilíbrio no que tange ao volume de receitas e à geração de arrecadação própria: em 2016, 81,7% dos municípios não geraram sequer 20% de suas receitas (PAPI *et al.*, pg. 2021)

Considerando os dados citados acima, o planejamento governamental passa por desafios no contexto brasileiro. De acordo com Cardoso Jr. (2020) o nível de institucionalização da função planejamento governamental no Brasil está longe de ser satisfatório, seja em termos comparativos internacionais, seja em termos domésticos. A noção de institucionalização é entendida como os “condicionantes técnicos e políticos adequados para um desempenho satisfatório de qualquer função governamental” (CARDOSO JR. 2020, pg. 90). Com destaque para:

- i) conceitos, normativos e arranjos administrativos e operacionais claros e condizentes com a complexidade e objetivos da função;
- ii) recursos humanos, financeiros e tecnológicos compatíveis com o desempenho institucional requerido; e
- iii) centralidade e legitimidade política da função, de modo que seja possível efetivá-la adequadamente como parte integrante e necessária das capacidades governativas de modo geral (IDEM, 2020).

Para o autor, a insuficiente institucionalização do planejamento não é apenas uma questão quantitativa ou qualitativa, observada pela ideia de mais ou menos institucionalização. Aqui diz respeito a “conferir à dimensão institucional da função planejamento um caráter político e estratégico, por meio do qual a referida função tanto se enraíza na estrutura estatal, como se viabiliza como parte precípua dos processos e capacidades de governo” (CARDOSO JR. 2020. pg. 91).

Tal contexto tem repercussão no nível municipal, tendo em vista que o planejamento desenvolvido pelos municípios é abordado com mera formalidade e baixa eficácia, a motivação que guiaria a construção dos instrumentos de planejamento seria a exigência legal. Com isso, “acabam sendo instrumentos que são percebidas com pouca utilidade à implementação de políticas públicas e do mesmo modo não conseguiriam

funcionar como um objetos orientadores de táticas estatais pelos entes federados brasileiros” (CARDOSO, 2011; SANTOS, 2001; PAULO, 2014). A capacidade dos municípios leva a um efeito de debilidade dos planejamento. Promove-se a transferência da atividade para a esfera não estatal como consultorias, o que afasta a burocracia municipal desses processos, impedindo o desenvolvimento de competências relacionadas.

Nessa perspectiva, pode-se afirmar que o processo descentralizador e a Constituição de 1988 não foram capazes de reverter a marca do federalismo brasileiro, que reside na centralidade do papel ordenador do governo central e sua capacidade de propor políticas e programas públicos aos governos locais, que cada vez mais atuam como implementadores de políticas públicas (PAPI, 2014). Contudo, mesmo os municípios possuindo status de entes federados e a incumbência de desenvolver instrumentos de planejamento a fim de orientar a implementação das políticas públicas em seus territórios, o quadro de suas condições para atingir tais objetivos é marcado por uma grande heterogeneidade e desigualdade, conquanto dispõem de limitadas capacidades estatais.

Portanto, algo que parece essencial é a retomada de um pensamento estratégico, o qual tem um papel relevante no sentido de mobilizar as capacidade estatais e com isto promover a coordenação da retomada do desenvolvimento econômico e social no país, contudo, tal debate está ausente no momento atual no país (DE TONI, 2020). Por fim, a institucionalidade do planejamento estaria comprometida, visto que está desprovida de instrumentos e processos para um padrão superior de direção estratégica, desde a formação rudimentar dos quadros de governo, o baixo nível de *enforcement* da função-planejamento até a baixa maturidade do sistema representativo, incapaz de gerar consensos estáveis sobre objetivos estratégicos nacionais.

3. O PLANEJAMENTO URBANO: O PAPEL DO PLANO DIRETOR

O presente capítulo busca elucidar conceitos, perspectivas, potencialidades e limites do planejamento urbano. Ainda, são tratados dos elementos que o constituem, bem como uma tentativa de definir a qualidade desta atividade. Por fim, é traçado o contexto empírico do planejamento urbano nas cidades brasileiras.

3.1 O Plano Diretor como planejamento urbano *strictu senso*: definições e qualidade

O planejamento urbano desenvolvido no Brasil é constituído por várias modalidades, as quais possuem características distintas. Uma dessas modalidades é o plano diretor, sendo considerado “planejamento urbano *stricto sensu*” (VILLAÇA, 1999). Já o planejamento urbano *lato sensu* trata das outras modalidades como o planejamento físico-territorial (com grande afinidade ao plano diretor), o controle e ocupação do solo (através de códigos de zoneamento e de loteamentos) e o planejamento setorial (transportes, saneamentos, etc).

Para definir o que é um plano diretor considera-se suas características mais tradicionais, bem como noções mais recentes que envolvem a disputa de interesses de atores políticos e econômicos em torno do espaço urbano. O quadro abaixo explora as definições do que é um plano diretor.

Quadro IV – Definição de Plano Diretor

<p>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 infraestrutura 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</p>	<p>Uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município. Nesse conceito, o diagnóstico abarcaria todos os aspectos da realidade urbana, municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos físico-territoriais, já que estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal</p>	<p>Um plano diretor deve se limitar a políticas, objetivos e diretrizes gerais, ou seja, o plano diretor não deve ter – enquanto lei – dispositivos auto-aplicáveis</p>
---	--	---

(Elaborado pelo autor com base em Villaça, 1999, pg. 239)

Nesta senda, Villaça (1999) apresenta um conjunto de dilemas que têm contribuído para a inoperância e descrédito dos planos diretores. No que tange o seu conteúdo, existe uma tendência de colocar “tudo” no plano diretor, algo que seria usado para retirar a eficácia e objetividade do plano.

Embora persista muito a tendência tradicional de colocar “tudo” no plano diretor (tendência que foi amplamente utilizada para obstruir seu andamento e tolher sua objetividade e eficácia), ficou claro o início da tendência oposta, isto é, no sentido de destacar os aspectos que são da competência municipal, particularmente os atinentes à produção imobiliária ou do espaço urbano. Assim, iniciou-se uma rejeição não só do plano diretor pretensamente todo-poderoso, como também sua suposta missão de “integração” ou “coordenação”, quer intersetorial, quer na esfera interna da

Administração Municipal, bem como entre distintos níveis de governo. Tais tarefas são de um Executivo que efetivamente assuma um plano com tais funções.

Sabendo que não se pode compreender a cidade desvinculada de sua região, país ou até mesmo do mundo, e também que as ações governamentais sobre determinada cidade devem ser coordenadas, parece claro que um plano diretor deva ter propostas de desenvolvimento regional, principalmente no que concerne às áreas de infraestrutura, emprego, desenvolvimento econômico, entre outras.

Contudo, o plano diretor não é uma peça puramente científica e técnica, mas uma peça política, vinculada tão somente aos poderes e atribuições de um governo municipal. Seu poder político de influenciar outros níveis de governo é pequeno e será nulo se o próprio governo municipal não der credibilidade ao plano.

É claro que as propostas urbanísticas podem ter – e em geral têm – implicações econômicas e financeiras. Entretanto, aquelas referentes ao desenvolvimento econômico, dadas as limitações do governo municipal, são de alcance muito restrito em um plano diretor. Na esfera da produção imobiliária, entretanto, o governo municipal tem condição de interferir; mas não em questões de desenvolvimento econômico, renda, emprego, mas particularmente no tocante à distribuição da riqueza nela gerada. É precisamente nessa direção que as forças progressistas têm procurado orientar o plano diretor, instrumentando-o no sentido de fazer com que o Poder Público capte parte da valorização imobiliária da qual ele e a sociedade como um todo são os principais criadores. Contra essa orientação, os interesses imobiliários se insurgiram (VILLAÇA, 1999, pg. 245).

Nesse sentido, objeto fundamental do plano diretor é o espaço urbano, sua produção, reprodução e consumo, ou seja, um plano diretor eminentemente físico-territorial. Seus instrumentos fundamentais de aplicação, limitados aos da competência municipal, podem ser de natureza urbanística, tributária ou jurídica, mas os objetivos são de natureza físico-territorial.

A terra urbana e a terra equipada fazem parte do grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-lo como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social e econômico regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia dominante para desmoralizar o planejamento urbano. As questões acima esboçadas são importantes para a elaboração de um plano diretor realista e exequível, mas estão longe de ser questões fundamentais para salvar o plano diretor do descrédito em que se encontra.

Diante dessa inoperância, houve um esforço da sociedade brasileira na tentativa de produzir parâmetros legais mais sólidos para a política urbana, a partir da criação do Ministério das Cidades em 2004. Nesse sentido, foram definidas normativas sobre como deve ser elaborado e implementado o plano diretor. O quadro abaixo explora o conteúdo mínimo do plano diretor:

Quadro V – Resolução n° 34 de 2005 do Conselho Nacional das Cidades sistematizada

<p>Art. 1° O Plano Diretor deve prever, no mínimo:</p>	<p>I – as ações e medidas para assegurar o cumprimento das funções sociais da cidade, considerando o território rural e urbano; II- as ações e medidas para assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana, tanto privada como pública; III- os objetivos, temas prioritários e estratégias para o desenvolvimento da cidade e para a reorganização territorial do município, considerando sua adequação aos espaços territoriais adjacentes; IV- os instrumentos da política urbana previstos pelo art. 42 do Estatuto da Cidade, vinculando-os aos objetivos e estratégias estabelecidos no Plano Diretor;</p>
<p>Art. 6° O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá:</p>	<p>I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor; II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil; III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos; IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4°, da Constituição Federal</p>
<p>Art.7° O Plano Diretor deverá definir os instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, sua finalidade, requisitos e procedimentos adotados para aplicação, tais como:</p>	<p>I - o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecido na resolução 13 do Conselho das Cidades; II - conferências municipais; III - audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução n° 25 do Conselho das Cidades; IV- consultas públicas; V - iniciativa popular; VI - plebiscito; VII -referendo.</p>

Fonte: Elaborado pelo autor com base Resolução n° 34 de 2005 do Conselho das Cidades

O debate atual tem procurado discutir novas propostas metodológicas, que buscam contrapor um planejamento de caráter tecnocrático, típico do contexto do século XX, bem como um planejamento – ou a ausência dele - de caráter liberalizante, conformedo no século XXI a partir dos anos 1980. No primeiro, o planejamento via a relação entre

política e técnica de maneira dicotômica, com peso superior à dimensão técnica; enquanto o segundo implica na diminuição da ação estatal no meio urbano, remetendo aos mercados a organização do território (VILLAÇA, 1999; CARVALHO, 2001; COSTA; FAVARÃO 2016).

Contudo, o que deve orientar o processo de planejamento urbano é uma abordagem metodológica-conceitual que coloca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo (CARVALHO, 2001). Tal qual as faces de uma mesma moeda, a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. De maneira esquemática, essas dimensões expressam o *que* e o *como* será proposta e executada a política de planejamento.

A primeira dimensão diz respeito ao entendimento de que o planejamento urbano visto como uma proposta social que visa transformar a sociedade e garantir bem-estar aos seus cidadãos, garantindo o direito à cidade (CARVALHO, 2001). Esta dimensão seria marcada pela administração de situações de conflito social, visto que há uma dinâmica de disputa entre vários segmentos da sociedade em torno de interesses e necessidades no espaço urbano. A segunda dimensão refere-se aos insumos técnicos, contemplando:

- a) a existência de uma unidade de coordenação cujo formato administrativo será adequado às condições de cada prefeitura (comissão, departamento, secretaria ou equipe de coordenação, entre outras figuras e uma unidade de consulta e/ou deliberação social;
- b) a existência de um sistema de planejamento o que pressupõe a integração dos vários instrumentos de gestão municipal;
- c) a necessidade do concurso de profissionais de diferentes áreas do conhecimento atuando em processo de trabalho interdisciplinar para implementação e avaliação do plano diretor;
- d) a necessidade de se ter informações e a predisposição para se realizar pesquisas, uma vez que consistem em recursos estratégicos para identificar os problemas (CARVALHO, 2001, pg. 6)

Na mesma linha, Pinheiro (2012) propõe uma metodologia de gestão integrada para o planejamento urbano. Assim, o trabalho começa pela organização e distribuição de responsabilidades na sua implementação, a saber: i) Capacitação de equipes; ii) Definição do órgão e equipe de coordenação; iii) Articulação das ações no território; iv) Montagem ou atualização do sistema de informações v) Articulação com o orçamento municipal vi) Sistema de monitoramento e avaliação.

Do ponto de vista da avaliação dos planos diretores, considerando os aspectos legais citados no quadro V, um dos primeiros passos para tal processo refere-se a saber

se foi elaborado e está aprovado segundo as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, tanto em relação ao processo participativo de elaboração, quanto ao seu conteúdo. É também importante analisar se há coerência entre os objetivos, as estratégias e os instrumentos previstos para alcançá-los. É um respaldo legal indispensável para a concretização dos objetivos. A análise do conteúdo do plano pode resultar em quatro situações:

- a) o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano;
- b) o plano não contempla as diretrizes do Estatuto da Cidade;
- c) o município elaborou o Plano, mas ele depende, para sua aplicação, de detalhamento em outras leis ou da regulamentação dos instrumentos;
- d) e o plano é autoaplicável (PINHEIRO, 2012, pg. 45).

Apenas os planos auto-aplicáveis, ou seja, àqueles que detalham os instrumentos e as regras de uso e ocupação do solo e que definem investimentos podem ser implementados imediatamente (PINHEIRO, 2012). De acordo com o autor, os demais exigirão para sua complementação ou transformação um grande esforço da sociedade local, particularmente dos setores comprometidos com a reforma urbana. Portanto, a implementação do plano dependerá fundamentalmente da capacidade e do compromisso da administração local. Mas também da capacidade de articulação e atuação dos setores da sociedade favoráveis ou contrários às mudanças do dinheiro público, conseguindo melhorar significativamente a qualidade de vida dos seus moradores.

Contudo, no contexto recente, novas abordagens para observar o fenômeno urbano têm surgido. De acordo com Hoyler (2019) a literatura especializada no tema da incorporação imobiliária, tradicionalmente usa conceitos como o “neoliberalismo”, em que predominaria uma ingerência privada sobre as práticas estatais. Sendo um conceito adotado indistintamente mesmo diante da ausência de evidências sobre as causas e consequências da captura da regulação. Com efeito, a economia política da incorporação imobiliária e suas estratégias específicas não são analisadas nem vistas como sendo constrangidas por interesses próprios às burocracias, por seus burocratas e pela capacidade regulatória do Estado (HOYLER. 2019, pg. 81). Nesse sentido, a autora destaca uma importante agenda de pesquisa, postulando dois níveis de regulação estatal no campo da incorporação imobiliária, dos quais, somente o primeiro nível tem tido algum tipo de atenção pela literatura:

- 1) Regular a incorporação imobiliária significa, em um primeiro nível, impor diretrizes e restrições que limitam o uso e ocupação do solo e o potencial de construção, tais como previstos no Plano Diretor da Cidade, Zoneamento, Código de Obras, dentre inúmeros ordenamentos infralegais

- 2) Mas há um segundo nível da regulação, destinado a avaliar o cumprimento de normas e diretrizes de tais ordenamentos. Trata-se das práticas cotidianas para aprovação dos empreendimentos pela prefeitura, quando se concede à incorporadora a licença para executar o empreendimento (HOYLER, 2019, pg. 81)

Com isto, a ocorrência ou não de captura do Estado é uma questão a ser empiricamente verificada e tal tarefa não pode ser executada sem que se leve em conta também os interesses do Estado. Diante de tal contexto, faz-se necessário incluir estruturas, dilemas, práticas burocráticas e os instrumentos de regulação nessa equação, oferecendo evidências sobre como se materializa e é operado o cotidiano da regulação para o caso da capital de São Paulo. Com tais elementos, é possível situar que a conformação das estruturas administrativas e de seus instrumentos no campo da política urbana, também guarda relação com o contexto de operação própria do Estado, sendo uma variável relevante de análise.

Outro aspecto relevante da literatura de governança urbana, é a marca de um localismo metodológico (BRENNER, 2020). Isto significa que há uma certa tendência dos estudiosos de focar em processos políticos locais como instituições de governação local, coligações políticas ou processos regulamentares, sem investigar os espaços estatais supralocais, marcos regulatórios, paisagens industriais, divisões espaciais do trabalho e fluxos socioeconômicos nos quais tais processos estão inseridos. Dentro de tal quadro epistemológico, “as escalas locais ou urbanas são consideradas como “receptáculos determinados previamente e relativamente discretos; as suas condições supralocais de possibilidade, contextos de desenvolvimento e consequências são delimitadas” (BRENNER, 2020, pg. 245). Contudo, na medida em que as políticas urbanas são impactadas e impactam as condições político econômicas, as dinâmicas e os desenvolvimentos supralocais, a noção de uma escala “urbana” discreta de ação política é uma mistificação: ela representa vários processos que se originam fora das cidades, e que efetivamente ricocheteiam através delas, como sendo gerados internamente ou encerrados dentro de suas fronteiras jurisdicionais.

Nesse sentido, os processos urbanos, são muitas vezes, multiescalares por conta de se estenderem para além de qualquer município individual e transformando-se num quebra-cabeças emaranhado de metrópoles, regiões, redes interurbanas nacionais ou transnacionais e divisões especiais mundiais do trabalho. Ao mesmo tempo, as cidades são moldadas por diversos processos supralocais, instituições e configurações, desde fluxos mundiais de investimento, comércio, materiais e migração para fronteiras

jurisdicionais do estado, divisões intergovernamentais, vários tipos de políticas espaciais e circuitos de energia, materiais e fluxos ecológicos em escala planetária.

A partir de tais elementos,

propõe-se um quadro metodológico multiescalar para estudar os espaços reguladores caracterizados como "urbanos" e " locais". Essa orientação metodológica não dispensa o papel do local dentro do capitalismo moderno, mas enfatiza sua incorporação em paisagens mais amplas de atividade político-econômica, organização territorial, intervenção regulatória, transformação metabólica e luta social (BRENNER, 2020, pg. 271)

Outra noção importante a ser considerada no campo das políticas territoriais, refere-se a construir um ecossistema de políticas e instrumentos para o desenvolvimento territorial (CEPAL, 2019). Ecossistema é entendido como um conjunto de políticas, planos e regulamentos com impacto territorial. As estratégias e ações voltadas para a promoção do desenvolvimento territorial de um país não estão presentes apenas nas políticas públicas que são explicitamente de desenvolvimento territorial. Encontram-se também num amplo e vasto conjunto ou família de políticas públicas que, sob diversas denominações, são relevantes e vinculam-se, pelo seu conteúdo e objetivos, ao desenvolvimento territorial (CEPAL, 2019). Portanto, a relevância do territorial não se limita às políticas públicas de desenvolvimento territorial, mas se projeta em um amplo espectro de políticas públicas na região da América Latina.

Espera-se que o conhecimento e gestão adequados deste conjunto permitam a interação e sinergia entre os seus componentes. Espera-se também que oriente e facilite o desenho, implementação e avaliação de ações públicas com maior impacto na redução das desigualdades territoriais e na geração de capacidades nos territórios e atores locais.

Do ponto de vista da pesquisa e da mensuração no campo da política urbana e habitacional, os estudos pioneiros que relacionam aspectos do Estado e a política habitacional e urbana, destacaram aspectos administrativos das gestões municipais, avaliados com base em dados obtidos na Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC, 2013), realizada anualmente pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), de cunho auto declaratório

- a) Existência e tipo de órgão destinado à gestão da política urbana e habitacional;
- b) Cadastros próprios e/ou fontes de informação para a identificação do déficit de moradia;
- c) Consórcios intermunicipais de habitação;
- d) Instâncias de participação popular para o planejamento de políticas habitacionais (conselhos municipais de habitação ou similares);
- e) Fundos específicos para a política habitacional e urbana;

- f) Atributos de efetividade da política habitacional (ações habitacionais implementadas e Plano Diretor) (LIMA-SILVA; LOUREIRO, 2021, pg. 482)

Dispondo de tais informações, argumentava-se ser possível indicar a extensão em que municípios mobilizavam estruturas organizacionais, recursos informacionais e financeiros para desenvolver programas habitacionais. Dada a diversidade dos municípios brasileiros, era viável supor que nem todos possuíam capacidade administrativa para produzir políticas públicas de habitação. A trajetória recente do planejamento urbano na federação brasileira (LIMA-SILVA; LOUREIRO 2021, pg. 482).

3.2. A trajetória recente do planejamento urbano na federação brasileira

O planejamento urbano atual tem origem nos movimentos ocorridos no contexto dos 1980/1990, o qual foi constituído por um intenso debate da sociedade civil, dos partidos e governos acerca do papel dos cidadãos e suas organizações na gestão da cidade (ROLNIK, 2006). Esse movimento teve grande impulso com a reestruturação de um movimento pela reforma urbana e a constituição de um Fórum da Reforma Urbana desde o período da Constituinte que agregou movimentos sociais e populares a setores técnicos e acadêmicos da área de políticas urbanas. Com isso, foi possível promover avanços institucionais no campo do direito à moradia, do direito à cidade, do fortalecimento jurídico da noção de função social da propriedade e do reconhecimento dos direitos de posse.

Na esteira desse contexto político, mudanças de caráter institucional e tributário são promovidas no âmbito Constituição Federal de 1988, promovendo transferência real de renda e poder para os municípios. Particularmente no campo das políticas urbanas, por um lado aumentou a participação dos municípios, no caso das grandes cidades, tanto no financiamento como na gestão dessas políticas. Promove-se ainda mudanças no sentido da descentralização das políticas públicas e do planejamento. Neste âmbito, o papel dos municípios mudou, antes um alto grau de dependência do governo central, atualmente, recebe um conjunto de competências e atribuições sobre uma série de políticas sociais e instrumentos como o próprio planejamento.

Cabe aos municípios executar a política urbana e a ordenação do território e o Plano Diretor passa a ser o principal instrumento da política. O aspecto preconizado pela CF de 1988 buscou superar o caráter centralizador e tecnocrático que marcou a atuação do Estado no campo do planejamento urbano no período anterior. Nesse sentido, o texto

constitucional incorporou uma série de princípios para a política urbana passando a preconizar a gestão democrática da cidade e a incorporar o conceito/agenda de função social da propriedade (COSTA; FAVARÃO, 2016; LIBÓRIO; JÚNIOR, 2018).

Nesse sentido buscou-se, em tese, a criação de instituições capazes de dar vazão ao aspecto democrático e participativo no processo de planejamento e governança das cidades, oferecendo aos municípios instrumentos com intuito de induzir o desenvolvimento urbano, financiar a política urbana, realizar a regularização fundiária e democratizar a gestão urbana (CARVALHO, 2001).

Assim, houve avanço na produção de planos diretores pelos municípios brasileiros, do ano de 2005 a 2009 o número de cidades com planos aumentou consideravelmente, passando de 805 para 2318 (JÚNIOR; MONTADON, 2011). Considerando apenas os municípios com mais de vinte mil habitantes - a proporção de planos elaborados em relação ao total, em 2009 é de 1644 representando 87% do total. Nessa avaliação dos planos, também é abordada a dimensão qualitativa de sua produção, com a avaliação de 526 leis de planos diretores de diferentes municípios, demonstrou-se que maioria dos planos incorporou os conceitos e ferramentas do estatuto da cidade:

Os principais instrumentos incorporados nos planos diretores são: Zoneamento ou macrozoneamento (91%), das Zonas Especiais de Interesse Social (81%) e do conjunto de instrumentos composto por Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação (87%) assim como também é expressiva, por exemplo, a instituição da Outorga Onerosa do Direito de Construir (71%) e das Operações Urbanas Consorciadas (71%) (JÚNIOR; MONTADON, 2011, pg. 31).

Contudo, o aspecto crítico dos planos, é que eles são marcados por desafios de eficiência. Os planos desenvolvidos têm por característica o descolamento dos seus objetivos com o território municipal e suas estratégias voltadas para desenvolvimento urbano costumam ser frágeis. Muitos Planos apenas transcrevem trechos do Estatuto da Cidade, ou incorporam os instrumentos sem avaliar sua pertinência em relação ao território e à capacidade de gestão do município, ou ainda incorporam alguns fragmentos de conceitos e idéias do Estatuto de modo desarticulado com o próprio plano urbanístico (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Portanto, evidenciou-se uma generalizada inadequação da regulamentação dos instrumentos nos Planos Diretores no que se refere à autoaplicabilidade ou efetividade, principalmente no caso dos instrumentos relacionados à indução do desenvolvimento urbano (JÚNIOR; MONTADON, 2011). Tal inadequação gera uma insuficiência no que se refere à definição de conceitos e parâmetros urbanísticos, à demarcação dos

instrumentos no território e à definição de prazos para implementação e operacionalização de procedimentos administrativos, o que vale dizer que os planos não se tornaram em ferramentas úteis para lidar com a realidade.

A suposição feita aqui, é que nível de desenvolvimento desses problemas está relacionado, principalmente, aos condicionantes das burocracias municipais, sendo destacado alguns aspectos que justificam tal condição:

Leitura técnica e comunitária mal elaborada; poucos recursos técnicos e humanos para a elaboração de mapas e demais peças técnicas; inexistência ou precariedade de cadastros e de informações básicas sobre o território; reduzido tempo para o processo de elaboração do Plano Diretor; descaso ou desinteresse dos gestores e do legislativo com o processo de elaboração ou aprovação do Plano Diretor; entre outros motivos (JÚNIOR; MONTADON, 2011, p. 36).

Ademais, predominaria no contexto municipal a dimensão fiscal do planejamento das políticas públicas, o controle público de sua execução, o curto ciclo da gestão municipal e as dificuldades de se financiar o desenvolvimento urbano (JÚNIOR; MONTADON, 2011). Tais fatores fazem com que muitos gestores públicos atuem com pragmatismo e imediatismo na execução das políticas públicas urbanas, a ocorrência de mudanças e inovação se dá de maneira pontual nesse tipo de contexto.

Com isso, o Estado brasileiro ao promover políticas de desenvolvimento e de planejamento urbano, atuou e tende a atuar ainda de maneira centralizadora e tecnocrática, de forma seletiva no espaço urbano, tendo por resultado o aumento das desigualdades socioespaciais e ainda, muitas vezes, escondendo a origem dos problemas urbanos (COSTA; FAVARÃO, 2016).

Considerando tais disposições, o ambiente urbano municipal é marcado por um conjunto de atores como os proprietários de terra e promotores fundiários - associando isto à tradição patrimonialista brasileira — são obstáculos que inserem dificuldades na regulamentação dos instrumentos dos Planos Diretores, visto que existe a possibilidade de conflitos previsíveis (IDEM).

Dessa forma, a implementação do Estatuto da Cidade, de seus instrumentos, e a construção de uma política urbana que efetive o direito à cidade, constitui-se num “desafio político-institucional de grandes proporções em um país que possui uma rede de cidades como a brasileira dispersa, desigual/heterogênea e com milhares de municípios que denotam diversas capacidades técnico-institucionais” (COSTA; FAVARÃO, 2016, pg. 127). Quando observamos a condição do planejamento urbano verifica-se um conjunto de desafios a serem superados:

- a) Mudança de cultura na gestão das cidades – superação do pragmatismo na execução das políticas urbanas e maior controle social e processos participativos associados ao plano diretor.
- b) Superar os conflitos em torno da posse de terra e regulação do uso do solo para enfrentamento da desigualdade social.
- c) Superar as fragilidades técnica e política que são entraves para a efetivação dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade em grande parte dos municípios brasileiros (COSTA; FAVARÃO, 2016, pg.121)

Contudo, a nova institucionalidade pretendida pela CF de 1988 promoveu avanços no campo da política urbana. No entanto, também apresenta limitações quanto a uma série de elementos como: problemas de coordenação federativa; o desafio dos recursos públicos para o desenvolvimento urbano; efeitos deletérios do municipalismo em relação a áreas de interesse comum metropolitano como transportes, coleta de lixo, meio ambiente e saneamento, havendo descontinuidades e falta de arranjos cooperativos (ROLNIK, 2006), e ainda a pouca capacidade financeira e de gestão para apresentar uma resposta adequada ao tema.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Trata-se de uma pesquisa exploratória, qualitativa, com uso do método de estudo de caso múltiplo. De maneira mais específica, o estudo de caso múltiplo, visa entender e comparar diferentes casos numa perspectiva contextual. Tal método é considerado apropriado para responder questões de pesquisa do tipo *como* e *por que* em eventos contemporâneos onde o pesquisador tem pouco controle (YIN, 2005).

O estudo de caso, de modo geral, não deve ser utilizado para avaliar a incidência de fenômenos, sendo um método útil para tratar tanto do fenômeno de interesse quanto de seu contexto, produzindo muitas variáveis potencialmente relevantes (IDEM). Nesse sentido, é uma relevante estratégia de pesquisa para compreender detalhadamente e de maneira contextual os mecanismos que explicam o fenômeno de interesse, permitindo a contribuição para a teoria e refinamentos na conceitualização (MAHONEY, 2005, *apud* LOUREIRO *et al.*, 2020)

O período analisado perpassa o recorte dos 2000-2022 para os três municípios escolhidos para a pesquisa (Curitiba, Goiânia e Porto Alegre). As organizações estudadas são as secretarias municipais ligadas ao urbanismo, sendo: Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC); Secretaria Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia (SEPLANH), e a Secretaria Municipal de Meio

Ambiente, Sustentabilidade e Urbanismo (SMAMS) de Porto Alegre. As unidades de análise tange às burocracias das referidas secretarias e os planos diretores geridos por estas: Lei nº 14.771 de 2015; Lei Complementar nº 349 de 2022 e Lei complementar nº 646 de 2010.

Os municípios foram escolhidos por apresentarem boas condições urbanas conforme o Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU, OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2016). Esse índice é composto por vinte indicadores organizados por cinco dimensões urbanas: mobilidade; condições ambientais; condições habitacionais; atendimento de serviços coletivos; infraestrutura. Das 27 capitais brasileiras, apenas 12 apresentam boas condições urbanas e os municípios observados ocupam as seguintes posições: (2^a) Goiânia; (3^a) Curitiba; (5^a) Porto Alegre.

Mesmo ocupando boas posições urbanas, tais municípios não são homogêneos, tanto em termos de suas estruturas burocráticas, quanto dos processos que permeiam o plano diretor. O município de Curitiba revisou seu plano diretor, em 2015, e ainda possui um instituto de planejamento urbano para suporte às questões urbanas locais, de tal forma, o município pode ser considerado “caso típico”, no sentido de que é um caso – dado às informações prévias – tido como tipo ideal da categoria de estudo “capacidade estatal” (VENTURA, 2007). Já o município de Porto Alegre, apresenta uma constante história de reformulações da estrutura que lida com a questão urbana e ocupa uma posição mais baixa no índice de bem-estar urbano (IBEU, 2016), podendo ser enquadrado como “caso extremo”, o que nos fornece a ideia “dos limites dentro dos quais as variáveis envolvidas com o caso podem oscilar” (IDEM, pg. 385, 2007). O município de Goiânia também pode ser considerado como “caso típico” possuindo uma Secretaria específica para a questão urbana e no contexto recente revisou seu plano diretor.

A coleta de informações se deu a partir do levantamento de dados em fontes públicas como a Munic, bem como portais da transparência municipais para mapear o estoque da burocracia urbana. Já a pesquisa documental foi realizada em fontes públicas na internet como nos sites oficiais das prefeituras, notícias formais e informais, leis, decretos e demais atos normativos de cada município. Explorou-se a dimensão técnico-administrativa, literatura de capacidade estatal, compreendendo que uma burocracia de qualidade ou aos moldes weberianos, teria potencial para produzir melhores políticas públicas e os instrumentos de ação do Estado (MALCOMS, 2019; AGUIAR E LIMA, 2019; MARENCO, STROHSCHOEN E JONER, 2017; GOMIDE; PEREIRA, MACHADO, 2018). Além disso, explorou-se variáveis oriundas da literatura de

planejamento urbano que permitem captar elementos de capacidade estatal a partir de determinados instrumentos de gestão e informação como cadastros, mapas.

Para análise dos planos diretores foi realizada a análise do conteúdo dos documentos com base em variáveis ditadas pela resolução n° 34 do conselho das cidades.

Conforme Art. 6 da resolução, o plano diretor deve definir “O Sistema de Acompanhamento e Controle Social previsto pelo art. 42, inciso III, do Estatuto da Cidade deverá”:

I- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor;

II - apoiar e estimular o processo de Gestão Democrática e Participativa, garantindo uma gestão integrada, envolvendo poder executivo, legislativo, judiciário e a sociedade civil;

III - garantir acesso amplo às informações territoriais a todos os cidadãos;

IV – monitorar a aplicação dos instrumentos do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade, especialmente daqueles previstos pelo art. 182, § 4º, da Constituição Federal

E ainda, à luz da abordagem proposta pela CEPAL (2017), a qual oferece questões norteadoras para analisar a atividade do planejamento governamental a partir de uma lente sistêmica, tais como: O plano define eixos de ação? O plano define indicadores de gestão? Ele estabelece instâncias de acompanhamento e monitoramento das ações e estratégias planejadas? Estabelece instâncias de participação cidadã para sua elaboração e execução? Ele envolve outros atores não governamentais em sua formulação e implementação? (CEPAL, 2017, pg. 18, tradução pelo autor). O quadro VI abaixo explora as dimensões observadas:

Quadro VI - Dimensões e variáveis de estudo

Dimensão	Variável	Fonte	Ano
Capacidade burocrática e administrativa	Número de servidores; Vínculo com a administração pública; Escolaridade do Gestor; Plano de carreira Política de capacitação Salário;	Munic e pesquisa documental	2017
	Caracterização do órgão gestor; Estrutura permanente ou ad hoc Instrumentos de Gestão		
Elementos formais dos planos	Eixos de ação Sistema de planejamento Mecanismos de monitoramento e avaliação Participação Social	Pesquisa documental	Diverso
Caracterização dos municípios	População	Munic	2020
	PIB <i>per capita</i>	IBGE/Munic	2016
	Indicadores Urbanos	Observatório da Metrópole	2016
	IDH municipal	IBGE/Munic	2010

Para análise, os dados foram dispostos em um quadro situando as variáveis associadas às dimensões de capacidades estatal (burocrático administrativa) e à qualidade do plano diretor. Nisso, buscou-se sumarizar as cidades no sentido de qual ou quais apresentam as melhores condições em termos das suas burocracias e de seus planos.

5. AS CAPACIDADES ESTATAIS DA POLÍTICA URBANA EM CURITIBA, GOIÂNIA E PORTO ALEGRE

O presente capítulo busca contextualizar o planejamento urbano nos municípios, retratar as características da capacidade estatal de cada secretaria de urbanismo e abordar o conteúdo dos planos diretores. As capacidades estatais administrativas das secretarias foram descritas no seguinte sentido: se a estrutura é permanente ou *ad hoc*, a conformação dos setores e departamentos, os instrumentos de gestão. Quanto à dimensão burocrática, observou-se a quantidade de servidores existentes em cada secretaria; certas especificidades dos cargos de arquiteto e engenheiro como salário, faixa salarial, plano de carreira, e os incentivos para sua qualificação.

Em relação aos planos diretores, a observação recai sobre a exigência formal da resolução nº 34 de 2005 do Conselho das Cidades que trata do conteúdo mínimo que um plano diretor deve conter. No artº 6, incisos: I, II, III e IV define que o plano diretor deve conter um sistema de gestão democrática, com isto deve desenvolver mecanismos de planejamento, monitoramento e participação. Além do mais, busca-se registrar se a

maneira com que a lei é expressa permite condições para efetivação e operacionalização daquilo que foi definido.

5.1. A cidade modelo e o contexto do planejamento urbano em Curitiba:

A cidade de Curitiba está localizada na região sul do Brasil, capital do estado do Paraná. Sua região metropolitana conta com 29 municípios. A cidade é reconhecida por um alto Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) ocupando a 9º posição entre as capitais brasileiras (ATLAS BRASIL, 2013). Ocupa a 3º posição no Índice de Bem-Estar Urbano (IBEU, OBSERVATÓRIO DA METRÓPOLE, 2016), onde somente 12 capitais brasileiras apresentam boas condições urbanas.

Tabela I - Indicadores do município de Curitiba

Município	População estimada [2021]	Densidade demográfica [2010]	Área da unidade territorial [2021]	PIB per capita [2019]	% de receitas oriundas de fontes externas [2015]	(IDHM) [2010]
Curitiba	1.963.726	4.027,04 hab/km ²	434,892 km ²	49.706,64 R\$	39,60%	0,823

Fonte: Munic/IBGE

A capital é reconhecida por sua trajetória de planejamento urbano e relativo prestígio no tema entre as cidades brasileiras. Uma das primeiras experiências de planejamento urbano da cidade, remete ao ano de 1943, quando foi produzido o Plano Diretor de Urbanização conhecido como o plano Agache, passando pelo Plano Diretor de Curitiba de 1966, paralelamente a isto, foi criado o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba (IPPUC). No ano de 2004 foi realizada a primeira revisão do Plano Diretor de Curitiba. Já no período entre 2014 e 2015, o Plano Diretor passou por nova revisão, em um processo colaborativo e com ampla participação dos diversos segmentos da sociedade (INSTITUTO DE PESQUISAS E PLANEJAMENTO URBANO)

O princípio norteador do planejamento urbano de Curitiba é o “Desenvolvimento Orientado pelo Trânsito” sendo um modelo em que a expansão urbana é baseada em eixos territoriais que associa transporte público, uso e ocupação do solo e sistema viário (IPPUC, 2023, n.p). Do ponto de vista conceitual, permite oferecer um conjunto adequado de moradias e locais de trabalho localizados em distâncias razoáveis das estações de transporte coletivo, podendo ser percorrido de bicicleta ou a pé, permitindo uma inter-relação entre a rede de transportes, pedestres e ciclistas (BICHUETI *et al.*,

2017, *apud* GEHL, 2013). Esta concepção de planejamento tem origem no Plano Preliminar de Urbanismo (PPU) de Curitiba, publicado em 1965, o qual é um elemento definidor da gênese do planejamento urbano na cidade e na metrópole, tendo influência no desenvolvimento e aplicação dos planos diretores posteriores (PROENÇA, 2022, pg.101)

Apesar do modelo servir de referência para outros países e Curitiba constar frequentemente em rankings de cidades urbanizadas e modernas, o município apresenta sérios desafios socioeconômicos e urbanos:

Trata-se de um território onde a intensificada expansão urbana nas últimas duas décadas acarretou novas urbanizações em grande parte desordenadas, caracterizadas pela precariedade de infraestrutura urbana, pela ocupação de importantes remanescentes naturais às margens do Rio Iguaçu, e pela fragmentação urbana e viária que dificulta a mobilidade em relação ao restante do tecido metropolitano (PROENÇA, 2022, pg. 101)

Tal condição do território da cidade guardaria relação com o modelo de planejamento urbano adotado município:

O principal equívoco do planejamento urbano esteve em propor estratégias de crescimento urbano focadas quase que exclusivamente na forma urbana e no transporte, sem considerar seus aspectos socioeconômicos. O grande fluxo de população migrante sem recursos econômicos para ter acesso ao mercado imobiliário formal do núcleo urbano central, somado à falta de políticas públicas de habitação social na área central, fez com que se multiplicassem loteamentos clandestinos nas áreas periféricas – onde o valor da terra é bem mais baixo que o da cidade tradicional – durante as décadas de 1960 e 1980 (PROENÇA, 2022, pg. 102)

Do ponto de vista da base política de sustentação, esta foi constituída sob o ideário da “cidade-modelo”, posta em prática nos anos 1970, durante o regime militar, tornando o município uma vitrine urbana do Brasil: “desenvolvido e moderno” (MOURA, 2022). Construiu-se um modelo de administração em parceria com o capital urbano em que grandes empresários da iniciativa privada ocupam assento na administração. Nesse sentido, as gestões da prefeitura do município se empenham na imagem de cidade modelo a partir de alianças aparentemente contraditórias num primeiro momento (IDEM, 2022).

[...]Uma aliança muito forte com o capital econômico e social mais tradicional, com as famílias tradicionais (incluindo as que determinam questões como a especulação imobiliária e de transporte) e um imaginário da tradição. Por outro lado, se estabelece uma relação com organismos, espaços internacionais a partir da onda de cada momento, como exemplo atual: a ideia de ‘cidade criativa’. No contexto atual, o município defende uma ideia de reurbanização atrelada à economia criativa, porém numa rápida passagem, verifica-se que o setor privilegiado para estas parcerias são empresas de todos os portes de áreas elitistas, como moda, design, entre outros, relegando áreas da própria economia criativa mais popular na cidade de Curitiba. Com relação ao espaço metropolitano, fica ainda visível uma relação de centralidade, competitividade do município de Curitiba e de dependência dos demais municípios. (MOURA, 2022, pg. 27 *apud* GORS DORF, 2022)

Logo, no município predominaria uma dominação política constituída a partir de uma ampla coalizão de classes, mas que exclui as classes populares, responsável por elaborar narrativas e imagens oficiais a respeito da realidade curitibana. Difunde-se uma concepção de cidade de que existem espaços de qualidade que servem como referente geral, isto esconderia e dificultaria da percepção da realidade urbana, no sentido de que há uma “distribuição desigual dos serviços públicos e dos equipamentos de consumo coletivo, tanto no espaço intraurbano, quanto no espaço metropolitano” (MOURA, 2022, pg. 29).

5.1.1. Capacidades estatais do município de Curitiba e o papel do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano (IPPUC) e da Secretaria de Urbanismo

Do ponto de vista da estrutura administrativa, o município conta com o Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba, sendo uma autarquia municipal, com um longo histórico de permanência no tempo, que nasceu com o objetivo de monitorar, detalhar, implementar e gerenciar a aplicação do então aprovado Plano Diretor de 1966 (IPPUC, 2023). Esta instituição tem um importante papel ao longo dos últimos 50 anos no município, desempenhando função estratégica no planejamento urbano da cidade (BICHUETI *et al.*, 2017, pg. 11). No contexto atual, sua principal competência refere-se a “coordenar o processo de planejamento e monitoramento urbano da cidade, compatibilizando as ações do Município com a Região Metropolitana, em busca do desenvolvimento sustentável, por meio do desenvolvimento de planos e projetos urbanísticos alinhados ao Plano Diretor”. Em específico, suas competências foram atualizadas em 2019 pela redação da Lei nº 15.461/2019:

- I - coordenar, elaborar, atualizar e encaminhar ao Executivo anteprojeto de lei do Plano Diretor de Curitiba;
- II - Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município de Curitiba;
- IV - coordenar a elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento municipal referidos no Estatuto da Cidade;
- V - coordenar e monitorar, de forma integrada, o Sistema de Planejamento Municipal Urbano
- VI - Coordenar o planejamento local com as diretrizes do planejamento regional ou estadual;
- VII - conduzir os processos de gestão estratégica dos investimentos alinhados com as prioridades do governo e Plano Diretor.
- VIII - fixar as diretrizes dos orçamentos plurianual e anual de investimentos e acompanhar as metas físico-financeiras dos planos, programas e projetos,

articulando-os e consolidando-os dentre as várias unidades administrativas do Município

X - coordenar o Sistema de Informações Geográficas do Município;

XI - propiciar a participação popular, em conjunto com o poder público municipal, nos processos de planejamento, gestão e desenvolvimento da cidade;

XII - prestar serviços de pesquisa e planejamento urbano, através dos instrumentos jurídicos adequados;

XIII - participar do planejamento metropolitano visando o desenvolvimento integrado, harmônico e sustentável de Curitiba com a Região Metropolitana

O IPPUC é composto por uma equipe multidisciplinar, atuando com base em compromissos mundiais vigentes e em planos e projetos desenvolvidos pelo própria instituição e pelo conjunto da municipalidade (IPPUC, 2023). No site oficial do instituto, o processo de planejamento é descrito da seguinte maneira:

As propostas e projetos são debatidos de forma ampla com os integrantes do Conselho da Cidade de Curitiba (Concitiba), em reuniões ordinárias, extraordinárias, presenciais e também virtuais, como também com a população em reuniões e consultas públicas nas 10 administrações regionais que integram os 75 bairros da capital (IPPUC, 2023, n.p).

A atuação da instituição vai no sentido de “estabelecer um conjunto de cooperações técnicas com várias instituições e organizações relevantes, nacionais e estrangeiras, numa atuação em rede, para o desenvolvimento de novas competências e aquisição de conhecimento para impulsionar transformações necessárias.” (IPPUC, 2022, n.p). Mais evidências demonstram o papel de uma série de atores circundando a instituição bem como o papel estratégico que ela ocupa na questão urbana no município:

A história do IPPUC faz com que você tenha vários *stakeholders* no processo de planejamento. A gente tem os órgãos da prefeitura, a gente tem os vereadores e a sociedade. Tudo isso aqui. O IPPUC é uma mistura. Tudo cai aqui. Então a gente tem os projetos dos postos de saúde, das creches, das escolas, das canchas esportivas. Tudo isso passa aqui. A localização deles. Hoje a gente estava discutindo aqui a discussão de dois eixos de transporte. Vem um supermercado, vem um shopping center... tudo passa pelo IPPUC. Tem o órgão do urbanismo, que é o órgão de emissão de alvará, de fiscalização e tal. Mas aqui está o conceito, o planejamento. Aqui é o estratégico. Pra onde a gente vai (BICHUETI *et al.*, 2017, pg.11-12, Evidência de Entrevista – Entrevistado 3).

A Secretaria de Urbanismo possui a seguinte competência: “planejamento operacional, a execução, a implementação e fiscalização da legislação relativa ao uso e parcelamento do solo, a loteamentos e ao código de obras e posturas do municipais” (PMC, 2022). Portanto, guarda um papel mais operacional do que estratégico na condução do planejamento urbano. Em termos de sua estrutura, conforme o Art. 2º da Lei nº 2660/1965, a instituição é composta pelos seguintes órgãos:

- I - Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA;
- II - Conselho Administrativo;
- III - Diretoria Executiva. (Redação dada pela Lei nº 12579/2007)

Em relação aos setores, em seu Art. 4º define: “A Diretoria Executiva é constituída por 6 membros, sendo um Presidente e cinco Diretores, para as seguintes estruturas”:

- I - Diretoria de Planejamento
- II - Diretoria de Projetos;
- III - Diretoria de Informações;
- IV - Diretoria de Implantação;
- V - Diretoria Administrativa e Financeira.

Parágrafo único. O Presidente será de livre escolha do Chefe do Executivo Municipal. (Redação dada pela Lei nº 15.461/2019)

Em termos de instrumentos de gestão pública, o município apresenta a plataforma GeoCuritiba. Na plataforma é possível acessar diversos aplicativos, painéis, mapas e dados geográficos utilizados na gestão territorial do Município (IPPUC, 2023, n.p). A atualização das informações é realizada por diversas Secretarias e Autarquias da administração municipal. Em termos dos aplicativos é disponibilizado acesso ao mapa cadastral, a base cartográfica da cidade, aplicativo com cidade em 3D, mapas históricos, imagens da cidade, a planta genérica de valores, bem como o mapa geodésico da cidade. Em termos dos painéis, é possível consultar os equipamentos urbanos do município e um painel sobre acidentes de trânsito com vítimas fatais. Por fim, é possível consultar uma série de mapas sobre o arruamento, o planejamento urbano; político administrativo; turístico; hidrografia e relevo; áreas verdes; entre outros.

Com relação às capacidades burocráticas, constatou-se que a instituição possui 276 funcionários. Destes, optou-se por verificar as condições de duas profissões essenciais à política urbana, os arquitetos e engenheiros. Em relação à primeira, foram encontrados 42 arquitetos com média salarial de (R\$) 9.765,10 e uma faixa salarial que vai dos (R\$) 6.353 a 19.025.23. Já os profissionais de engenharia contabilizam 28, com salário médio de (R\$) 9.723,12, recebendo uma faixa salarial que vai dos (R\$) 6.024 a 14.420.

No que se refere ao plano de carreira, foi possível verificar que o município possui um plano específico para a administração direta, instituído pela Lei nº 11.000 de 2004. Nela, institui um duplo regime de progressão, sendo o Crescimento Horizontal e o Crescimento Vertical por Merecimento. O primeiro consiste na passagem de uma referência para a seguinte, dentro do mesmo nível, de acordo com a regulamentação da presente lei”, no parágrafo 1º determina que “os Procedimentos de Crescimento Horizontal ocorrerão a cada 02 (dois) anos”.

Já a progressão vertical por merecimento consiste: “na passagem de um nível para outro imediatamente superior, condicionado à disponibilidade orçamentária, financeira e abertura de vagas pela Administração, de acordo com a regulamentação da presente lei”, definindo os seguintes critérios para a progressão:

- I. escolarização formal superior à exigida para o cargo;
- II. tempo de efetivo exercício no cargo;
- III. tempo de gerenciamento de equipes decorrente de designação formal;
- IV. participação em conselhos instituídos por legislação Municipal, Estadual ou Federal;
- V. participação em comissão, comitê, câmara técnica, instituídas por ato normativo municipal;
- VI. participação como docente em programas de capacitação promovidos pelo IMAP;
- VII. trabalhos publicados;
- VIII. registro de produção junto a órgãos competentes;
- IX. participação em cursos de aperfeiçoamento com carga horária igual ou superior a 180 (cento e oitenta) horas.

O município também institui um Sistema de Mapeamento de Competências de Pessoal, o qual seria um “instrumento de gestão de pessoas que objetiva o desenvolvimento profissional dos agentes públicos e orienta suas possibilidades de crescimento profissional, refletindo as expectativas e necessidades da Administração.” O sistema abrange: I) o processo de avaliação de competências; II) os programas de qualificação profissional; III) as demais ações desenvolvidas pela Administração para atingimento de seus objetivos. A avaliação das competências poderá ser utilizada para: I) acompanhamento gerencial; II) desenvolvimento na carreira; III) programas de capacitação.

Tratando da qualificação profissional, o plano de carreira apresenta uma seção destinada dos servidores, a qual “deverá resultar de programas de capacitação compatíveis com a natureza e as exigências dos respectivos cargo”, tendo por objetivos:

- I - o desenvolvimento de competências, conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das atribuições do cargo;
 - II - o aperfeiçoamento das competências necessárias ao desempenho de funções técnicas, de assessoramento e de direção.
- § 1º. Para os servidores ocupantes do cargo de Profissional Polivalente, será ofertada qualificação específica visando condições de efetivo exercício do conjunto de atribuições a ele concernentes.
- § 2º. Para os demais cargos transformados em virtude desta lei poderão ser ofertados programas de qualificação específica, quando necessário

Ademais, nesta seção ainda é tratada da licença para estudos de servidores com ensino superior:

O servidor efetivo e estável que estiver no exercício das atribuições do cargo em carreira de nível superior poderá, a critério da Administração, requerer licença, sem prejuízo da remuneração do cargo, ou financiamento parcial pela

Administração Municipal, para realização de cursos de pós-graduação em Mestrado, Doutorado, Pós-Doutorado e Especialização lato sensu, desde que assuma o compromisso de defesa de dissertação ou tese, bem como elaboração de monografia em tema compatível com sua área de atuação.

5.1.2. O plano diretor do Município Curitiba

O Plano Diretor Municipal de Curitiba foi revisado em 2015 por intermédio da Lei nº 14.771, seguindo premissas estabelecidas pelo Estatuto da Cidade e de acordo com o controle do desenvolvimento integrado do município (CURITIBA, 2015, s/p) FACHI ET AL, 2020, PG.6) . O plano diretor de Curitiba recebeu 137 emendas parlamentares aprovadas, mantendo a estrutura organizacional original do projeto de lei; porém, o projeto que continha artigos originais, com as emendas, saltou para 194 artigos (AULER, 2017, pg. 125). Há uma relação de continuidade entre os três planos diretores de Curitiba (1966, 2004, 2015) (IDEM pg. 131). De acordo com a autora, a revisão realizada no ano 2015 trouxe novos elementos, mas manteve as “pedras basilares” do modelo anterior na reafirmação do “tripé” fundado sobre uso do solo, transporte coletivo e sistema viário, incorporando um novo ideário do contexto recente de sustentabilidade e inovação

Na leitura de Pinheiro (2016, pg. 162), o Plano Diretor de Curitiba mostra-se moderno e extremamente social, principalmente, quando voltado ao interesse público sobre habitação social, sobre regularização fundiária, simplificação da regularização, habitação mista e ao Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social [FMHIS]. Mas na percepção do autor, os principais instrumentos de política urbana foram postulados para um futuro, com baixa aplicabilidade para o momento atual:

Os 96 artigos analisados do plano diretor de Curitiba não possuem uma eficácia plena e sim um “stand-by”: concretizado em elementos normativos fundamentais de eficácia contida e limitada os quais impossibilitam plenamente a usufruição do ideal de função social da propriedade e das normas de direito urbanístico e direito ambiental anexa à mesma (PINHEIRO, 2016, pg. 164)

O processo de revisão do plano do município transmite a imagem de um processo de revisão realizado às pressas, deixando para o longo prazo problemas que poderiam ser resolvidos já no contexto atual. Além disso, canais de participação são abertos para outros atores de caráter privado oriundos do setor imobiliário e da construção civil (PINHEIRO, 2016, pg.164). A partir disso, a efetividade do planejamento urbano de Curitiba, cujo instrumento central é o plano diretor, “esteve mais relacionada a fatores propriamente políticos do que aos conteúdos prescritos pela legislação federal, ainda que essa também

seja um fator relevante” (AULER, 2022, pg. 143). De acordo com a autora o município estaria situado em um contexto de contínua disputa entre diferentes campos programáticos para a cidade, que culmina na configuração de arranjos locais únicos na consecução da política urbana.

Do ponto de vista do conteúdo do plano diretor, este possui oito títulos e é organizado da seguinte maneira,: I) da Revisão do Plano Diretor de Curitiba; II) da Política de Desenvolvimento Urbano; III) da Política Urbana; IV) da Política Social e Econômica; V) da Defesa Social; VI) dos Instrumentos de Política Urbana; VII) da Gestão Democrática da Cidade; e VIII) das Disposições Finais e Transitórias (CURITIBA, 2015, n.p). O município apresenta as seguintes diretrizes gerais do Plano Diretor Municipal de Curitiba:

- I - consolidar o Município como centro regional integrado de desenvolvimento humano sustentável;
- II - fortalecer a eficiência administrativa da cidade de forma a ampliar os ganhos sociais e reduzir os custos operacionais do setor público;
- III - ordenar o desenvolvimento do Município conforme os objetivos, diretrizes e princípios do planejamento urbano, de forma a adequar a ocupação e uso do solo à função social da propriedade e da cidade;
- IV - desenvolver uma política habitacional que proporcione o acesso à moradia, especialmente a população de baixa renda, em consonância com o planejamento da cidade;
- V - incentivar a participação da iniciativa privada e demais setores da sociedade em ações relativas ao processo de urbanização, mediante o uso de instrumentos urbanísticos diversificados, quando for de interesse público e compatível com as funções sociais da Cidade;
- VI - promover a política de desenvolvimento urbano do município integrada aos sistemas naturais existentes (CURITIBA, 2015).

No tocante aos eixos de ação, encontram-se no "Título da Política Urbana". No título são apresentados capítulos em torno do tema da estruturação urbana, da mobilidade urbana, do patrimônio ambiental, natural e cultural, da paisagem urbana e espaço público, da habitação, da região metropolitana e do *fundo Curitiba mais humano*. Em cada um dos capítulos apresentam-se as diretrizes, os princípios e parâmetros urbanísticos. Em alguns capítulos como o da “estruturação urbana” aparecem definições do funcionamento de determinados instrumentos em subseções como o Macrozoneamento, do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, da Regularização Simplificada, da Regularização de Imóveis Comunitários, Eixos de Estruturação Viária. Define-se conceitos, parâmetros e coeficientes, mas não é a regra para todos os instrumentos, alguns apresentam breves definições e diretrizes gerais.

Agora, no que tange a definição do sistema de planejamento, logo no art. 4 são situados os conceitos e definições sobre seu funcionamento: “o desenvolvimento de um

processo dinâmico e contínuo, que articula as políticas públicas com os diversos interesses da sociedade e promove instrumentos para a gestão e o monitoramento do desenvolvimento urbano”. Compete ao Ippuc a coordenação do sistema, possuindo os seguintes objetivos:

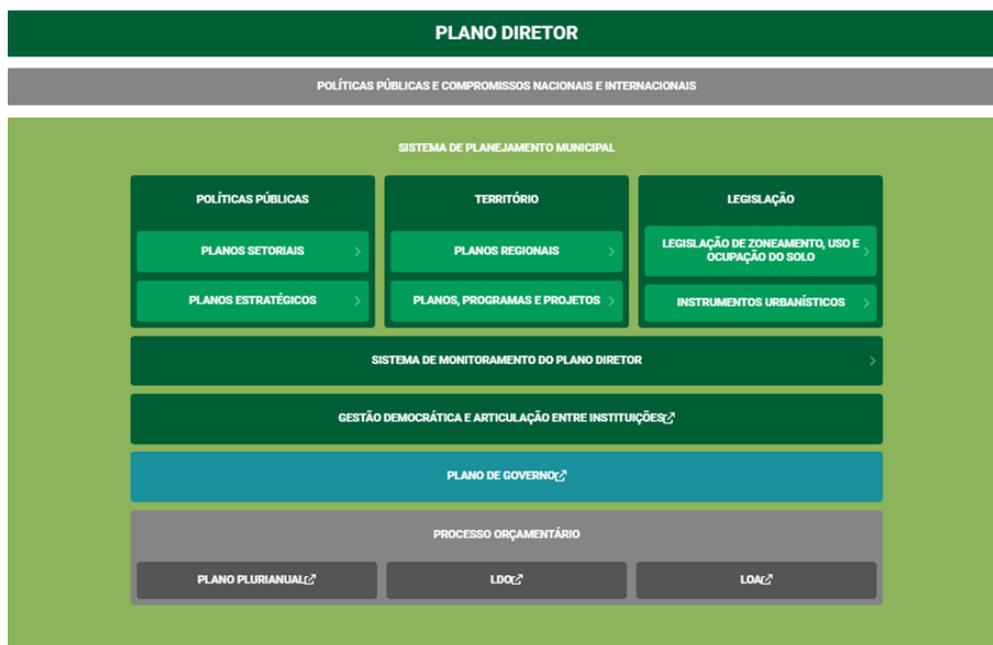
- I - a revisão e adequação do Plano Diretor e da legislação urbanística;
- II - a atualização das informações de interesse do Município;
- III - a articulação entre os sistemas de informação necessários à gestão territorial;
- IV - a publicização das informações geradas pelo Município;
- V - a coordenação do planejamento urbano;
- VI - o ordenamento das funções sociais da propriedade e da cidade.
- VII - a gestão democrática da cidade (Lei nº 14.771/2015, art. 8º)

Bem como define as formas com que o sistema se efetivará, a partir de um conjunto de instrumentos:

- I - dos instrumentos previstos neste Plano Diretor e em legislações urbanísticas;
- II - do Sistema de Monitoramento do Plano Diretor;
- III - da definição de ações e políticas de desenvolvimento urbano geral e setorial, dos programas e projetos especiais;
- IV - dos Planos Setoriais;
- V - dos Planos Estratégicos;
- VI - dos Planos das Administrações Regionais;
- VII - dos Planos de Desenvolvimento de Bairros;
- VIII - dos Planos de Vizinhança;
- IX - dos Planos de Ação e Investimentos, conforme previsto na legislação estadual;
- X - de outros Planos, Programas e Projetos;
- XI - da articulação entre os órgãos que integram o Poder Público Municipal, inclusive a Câmara Municipal de Curitiba, cuja interlocução deverá ocorrer de forma permanente e contínua por meio da Comissão de Urbanismo, Obras Públicas e Tecnologias da Informação;
- XII - da gestão democrática da cidade;
- XIII - do Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA (Lei nº 14.771/2015, art. 9º)

No site do IPPUC ainda é possível acessar a conformação do sistema de acordo com a figura I. Ao clicar em cada um dos itens encontram-se legislações, informações e ações que o município vem desenvolvendo no âmbito de cada componente do sistema. A partir disso, é possível verificar certos aspectos de funcionamento do sistema e perceber que há ao menos a consciência de que a atividade do planejamento opera em tal nível de complexidade. A compreensão disso pode fornecer melhores condições de atuação do governo curitibano no circuito que envolve a atividade do planejamento urbano.

Figura I: Sistema de Planejamento Urbano de Curitiba



Em relação à dimensão de monitoramento, o plano apresenta o Sistema de Monitoramento e Controle, sendo instituído com o seguinte objetivo: “relacionar, estruturar e analisar as informações municipais com a finalidade de correlacionar os princípios, diretrizes e objetivos do Plano Diretor com os resultados alcançados” (Lei nº 14.771/2015, art. 10º). Vejamos suas diretrizes:

- I - acompanhar o desempenho alcançado a partir da implantação dos princípios, diretrizes e objetivos previstos nesta lei;
- II - fornecer através do monitoramento informações necessárias às futuras adaptações ou revisões do Plano Diretor, de forma a contribuir para a melhoria da gestão municipal;
- III - promover a publicidade das informações monitoradas, permitindo maior controle social e participação efetiva da população na gestão democrática da cidade;
- IV - estabelecer parcerias com a sociedade civil organizada, universidades, cartórios de registro de imóveis e demais órgãos e entidades públicas e privadas, visando à obtenção ou acesso à informações necessárias ao monitoramento do Plano Diretor.

Definindo como órgão competente o IPPUC e segue:

§ 1º Os órgãos da administração municipal direta e indireta e as entidades paraestatais deverão fornecer periodicamente ao IPPUC informações e dados necessários, que também irão compor os indicadores de tendência para atualização do sistema de gerenciamento do Plano.

§ 2º O Poder Público Municipal, através do IPPUC, poderá celebrar contratos, convênios, acordos ou outros ajustes com os órgãos da administração direta e indireta, as entidades paraestatais, o terceiro setor e os parceiros públicos ou privados, de âmbito municipal, estadual, federal ou internacional, visando à obtenção de dados e informações.

Referente à participação popular, o plano apresenta um título denominado "da Gestão Democrática". Em seu art. 181, determina que a participação popular deve ocorrer em conjunto com o Poder Público Municipal nos processos de planejamento, gestão e desenvolvimento da cidade. No título, apresenta-se os princípios da gestão democrática, suas diretrizes, e as instâncias de participação, bem como deve funcionar a participação da sociedade. São definidas como instâncias participativa:

- I. Conselho da Cidade de Curitiba - CONCITIBA;
- II. debates, audiências e consultas públicas;
- III. conferência municipal da cidade;
- IV. iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; (ART. 184. Lei. 14.777/2015,)

O plano diretor, os planos setoriais, estratégicos, das administrações regionais, de desenvolvimento de bairro e de vizinhança, em seu processo de revisão e elaboração deve ser coordenados pelo IPPUC, contando com a participação popular em todas as etapas (Lei nº 14.777/2015, artº 185). Dessa maneira, a revisão e elaboração dos Planos Setoriais deverão observar o que segue:

- I. realização de Audiência Pública;
- II. abertura de canais de consulta pública, permitindo a participação popular na elaboração de propostas e sugestões;
- III. apreciação e validação da proposta da minuta de Plano Setorial pelo CONCITIBA;
- IV. publicação e disponibilização do Plano Setorial.

Ainda cabe destaque ao § 1º do mesmo artigo: O Poder Público Municipal, através de suas Administrações Regionais, poderá estimular a criação de outros espaços de participação popular para discussão de questões inerentes ao desenvolvimento urbano. Finalizando, cabe menção ao art. 189, o qual determina que o município deve promover: “oficinas, programas e eventos de capacitação da população, dos membros de órgãos colegiados e lideranças comunitárias para melhor compreensão e participação no processo de gestão democrática da cidade”

5.2.1. O contexto do planejamento urbano do município de Goiânia:

O município de Goiânia é o mais novo entre as capitais escolhidas, foi criado 24 de outubro de 1933, é capital do estado de Goiás, localizada na região centro-oeste do Brasil.

A Região Metropolitana conta com um aglomerado de 20 municípios que abriga mais de 2,5 milhões de habitantes e aproximadamente 40% do Produto Interno Bruto goiano (GOIÁS, 2023). Ocupa a 45º posição entre as cidades brasileiras no IDHM

(ATLAS BRASIL, 2013) e ainda 2º posição entre as capitais brasileiras em termos de condições urbanas municipal (OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2016).

Tabela II - indicadores do município de Goiânia

Município	População estimada em milhão [2021]	Densidade demográfica [2010]	Área da unidade territorial [2021]	PIB per capita [2019]	Receitas oriundas de fontes externas [2015]	(IDHM) [2010]
Goiânia	1.555.626	1.776,74 hab/km ²	729,296 km ²	34.901,35 R\$	52%	0,799

Fonte: IBGE/MUNIC

Goiânia, já na sua origem, simbolizava e materializava uma ideia de transformação e ocupação do Cerrado. O município teve origem no Plano Diretor elaborado pelo arquiteto Atílio Corrêa Lima, na década de 1930. Na década de 70, foi criado o Plano de Desenvolvimento Integrado de Goiânia (PDIG). No período de 1989 a 1992, foi retomado o processo de discussão de um novo Plano de Desenvolvimento Integrado. Deste contexto foi criado o Plano de Desenvolvimento Integrado de 2000 (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2017, n.p). Já em 2007 há uma revisão do plano diretor e no ano de 2022 ocorreu a mais recente revisão.

Se no início o Estado teve preponderância no processo de planejamento da cidade e na sua proposição, à medida que ela foi se consolidando, o mercado imobiliário foi moldando e reconfigurando a estrutura urbana. No contexto atual, a capital passa por um cenário de boas condições econômicas e de oportunidades, o que atrai muitos migrantes.

Na metrópole Goiânia, a atividade econômica que predomina são os serviços [comércio, saúde, educação, apoio à indústria/ agroindústria e franco crescimento do mercado de tecnologia e informática (TI)], com maior escala o comércio, destaque para confecções, atacadistas de alimentos, varejistas de eletrônicos, máquinas e produtos agrícolas, dentre outras (BORGES *et al*, 2022, pg. 61)

Com a expansão do agronegócio, o Centro-Oeste passa a ser uma nova fronteira de oportunidades. Ao mesmo tempo, a classe média goianiense experimenta, na década de 2000, forte incremento na área habitacional com o surgimento dos condomínios horizontais (VALÉRIO, 2012 PG. 87-88). Com a ocupação desordenada, fez com que a cidade recebesse vários empreendimentos imobiliários e se tornasse alvo de forte especulação imobiliária. Hoje, a cidade enfrenta problemas crônicos como engarrafamentos e atendimento ruim na saúde, frutos de um crescimento populacional

vertiginoso e desordenado. Goiânia registra uma das maiores médias de carros por habitante da América Latina e, apesar de ser referência em vários tipos de tratamento médico, sua rede se encontra sobrecarregada por pacientes vindos do interior de Goiás e de outros estados (VALÉRIO, 2012).

Isso posto, o cenário urbano da Metrópole Goiânia é marcado por estratégias de ampliação dos ganhos na produção imobiliária e de articulação dos agentes representantes de grupos de interesse aos circuitos globais de acumulação, coadunando nos espaços de extração proposto (BORGES *et al.*, 2022, pg. 49). Tais estratégias são promovidas por capitais produtores de infraestrutura urbana e de serviços, localmente representado por segmentos da construção civil (construtoras, incorporadoras, empreiteiras etc.) e às dinâmicas da cadeia logística e de valor do agronegócio (*commodities* agrícolas, usinas sucroalcooleiras, complexo agroindustrial da carne etc.), associada em diversos casos ao dumping social e degradação ambiental.

Nisto, uma série de atores atuam no contexto urbano, viabilizando a conformação do território, no entanto nem sempre da maneira preconizada pelo direito à cidade:

- i) No que tange à produção imobiliária voltada ao segmento econômico, especialmente a partir da chegada de grandes empresas de Capital Aberto em solo goiano, as chamadas Incorporadoras S/A (Sociedade Anônima), como a PDG/GoldFarb, MRV, Tenda, Rossi, Viver, Fit, entre outras, viu-se a implementação de novos produtos urbanísticos, consonante ao urbanismo neoliberal, como: condomínios clubes populares, casas “seriadas” padrão condomínio horizontal fechado voltado às classes baixas/médias, e sucessivos lançamentos nas imediações de parques urbanos (um modismo em Goiânia), promovendo a periferação da verticalização e novas sociabilidades, acarretando, também, grande impacto ambiental, insustentabilidade urbana e fragmentação territorial.
- ii) Quanto ao poder público, colabora com essa dinâmica aprovando os projetos, alterando usos do solo e em diversos casos, construindo parques ambientais como área de lazer para servir aos novos empreendimentos. Com toda essa dinâmica, se vê surgindo em Goiânia altos arranha-céus que fazem jus ao nome. Torres de caráter luxuosas, “mansões suspensas”, que além de mudarem a paisagem, exclui a população tradicional dos locais
- iii) Estima-se que a maior parte desse Capital seja proveniente da cadeia do agronegócio, seja para a construção de determinados empreendimentos ou para a aquisição de unidades. A renda do agronegócio, para os goianos, vem em grande parte via arrendamento de terras para o grande Capital mundial que domina o segmento e não propriamente da venda de produtos. (BORGES *et al.*, 2022, pg. 50)

Com essa dinâmica situada, haveria uma estrutura conservadora que produz desigualdades e acumulação de capital excessiva, reflexo do município estar na esfera de influência econômica do estado de Goiás (HADDAD; DA CUNHA, 2022, pg. 28). O crescimento urbano do município de Goiânia demonstra, claramente, não só as influências do sítio (o meio fisiográfico), que define tanto barreiras geográficas como

áreas preferenciais para a expansão urbana (como os terrenos planos), mas também o papel das políticas públicas e a ação da iniciativa privada, que atuam no sentido de direcionar o processo de ocupação, muitas vezes contrariando a própria lógica estabelecida pelo sítio e pela legislação que deveria regular o crescimento urbano (NASCIMENTO; OLIVEIRA, 2015, pg. 165).

5.2.2. As capacidades estatais do município de Goiânia

A atual estrutura do município voltada à questão urbana é de caráter permanente, mas passou por recente reformulação, o órgão foi renomeado por meio da LC nº 276 de 2015. Seu nome original era Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano, outras duas secretarias foram incorporadas à pasta, a Secretaria de Fiscalização e a Secretária de Habitação, seu nome atual é Secretária Municipal de Planejamento Urbano e Habitação (SEPLANH), Esta secretaria conservou suas atribuições originais relacionadas ao planejamento urbano, mas incorporou o conjunto de competências das outras pastas. Nesse sentido, a secretaria apresenta uma extensa lista de competências, totalizando 45, sendo destacadas as seguintes:

I – a elaboração, o acompanhamento, o controle e a implementação do Plano Diretor do Município e dos demais instrumentos que lhe são complementares, e em cumprimento do Estatuto das Cidades;

VIII – a promoção de ações com os governos Federal e Estadual visando à implementação e ao acompanhamento das normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, determinados no Estatuto das Cidades;

XXIX – elaborar e propor Políticas de Desenvolvimento para o Município, em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e do Conselho Municipal de Habitação – COMUNH;

XXX – promover, em articulação com os demais órgãos/entidades da Prefeitura, a elaboração do Plano de Ação do Governo Municipal e dos Programas Gerais e Setoriais de desenvolvimento do Município;

Os setores que constituem a secretaria seguem abaixo:

- I. Secretaria Executiva;
- II. Gabinete;
- III. Chefia de Advocacia Setorial (espécie de PGM setorial, prestando serviço de assessoria jurídica às unidades e setores da secretaria);
- IV. Diretoria Administrativa;
- V. Superintendência de Planejamento Urbano e Gestão Sustentável;
- VI. Superintendência de Ordem Pública;
- VII. Superintendência de Habitação (SEPLANH, 2023)

A secretaria ainda é composta por diferentes “unidades” como o Conselho Municipal de Habitação (COMUNH) e Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR), seguido do *Grupo Executivo de Revisão do Plano Diretor* da unidade executora do Programa Urbano Ambiental Macambira Anicuns e do Comitê Técnico de Uso e Ocupação do Solo (SEPLANH, 2023, n.p).

Observando em específico o setor ligado ao plano diretor, a Superintendência de Planejamento e Gestão também possui uma extensa lista de competências contabilizando (21). Sendo composta pela Diretoria de Planejamento Urbano e Gestão do Plano Diretor, apresentando 27 competências e possui cinco gerências, sendo elas: Gerência de Gestão Territorial e Mobilidade; Gerência de Atualização Normativa; Gerência de Mapeamento e Geoprocessamento; Gerência de Pesquisa e Estatística Socioeconômicas; Gerência de Atualização Cadastral e Numeração (SEPLANH, 2023).

Em relação aos instrumentos de gestão, notou-se que o município dispõe de mapas georeferenciados, um conjunto de alvarás online e cadastro habitacional.

No que tange a análise da dimensão burocrática, a secretaria possui 353 funcionários. Foi encontrado o cargo de Analista em Obras Públicas e Urbanismo, cabendo uma breve contextualização do cargo, sua competência consiste em:

Planeja, analisa e desenvolve atividades inerentes às funções de Urbanismo, Meio Ambiente, Serviços e Obras Públicas, Auditoria e Controle Interno e outras, analisando, elaborando e orientando a execução de projetos, visando o cumprimento das normas de uso do solo, edificações, parcelamentos e/ou loteamentos, recuperação e preservação do patrimônio público (PREFEITURA MUNICIPAL DE GOIÂNIA, 2023, n.p)

Para ingressar no cargo é permitido um conjunto de profissões das áreas de Arquitetura, Ciências Biológicas, das diversas Engenharias, Geografia, Geologia, entre outras formações. O cargo ainda é composto por duas classes, com o seguinte critério: inicia-se na Classe I e para ascender à Classe II são necessários seis anos de efetivo exercício no primeiro nível e curso de pós-graduação "*lato sensu*" em área de atuação do cargo de Analista em Obras e Urbanismo. A secretaria contabiliza 48 Analistas em Obras e Urbanismo, com média salarial de (R\$) 14.738,48, e uma faixa salarial que vai de (R\$) 6.456 a 36.376.

Seguindo na dimensão burocrática, o município apresenta um plano de carreira específico para os servidores administrativos e operacionais do quadro permanente da administração direta, autárquica e fundacional, instituído pela Lei nº 8.623 de 2008. O plano é composto por dois tipos de progressão: a Progressão Horizontal e a Progressão

Vertical por Escolaridade. A primeira ocorre da seguinte forma: “A Progressão Horizontal do servidor na carreira dar-se-á, a cada 3 (três) anos, de uma Referência para a subsequente, dentro de um mesmo Grau, em virtude do tempo de serviço e avaliação de desempenho positiva”, possuindo os seguintes critérios:

§ 1º O servidor que completar 3 (três) anos de efetivo exercício na Referência em que for enquadrado conforme esta Lei, manterá o mesmo interstício para as progressões horizontais seguintes.

§ 2º Considerar-se-á resultado positivo nas avaliações de desempenho, média não inferior a 7,0 (sete), conforme Regulamento a ser aprovado por ato do Chefe do Poder Executivo.

Agora, a progressão vertical “constitui-se um instrumento de valorização do servidor no efetivo exercício do cargo, em virtude de sua opção e iniciativa de desenvolvimento profissional e de sua escolaridade”. Ela ocorrerá “de um Grau para outro subsequente da Tabela de Vencimentos, em razão do tempo de exercício do cargo e evolução da escolaridade do servidor em atividade” possuindo os seguintes critérios:

I) o servidor que evoluir no nível de escolaridade exigida para o ingresso no cargo, ao completar 4 (quatro) anos de efetivo exercício, poderá pleitear a Progressão Vertical por Escolaridade para o Grau seguinte ao que se encontra, conforme requisitos previstos para seu cargo no Anexo IV;

II) após uma progressão vertical, o servidor não poderá solicitar uma nova progressão vertical no prazo de 4 (quatro) anos;

III) o servidor promovido por escolaridade, manterá a mesma Referência, em que se encontrava no Grau anterior;

IV) a primeira progressão vertical ocorrerá no prazo de 12 (doze) meses, contados da publicação desta Lei.

No que se refere à capacitação e qualificação dos servidores, o município trata da avaliação e desempenho dos servidores, consistindo em:

A Avaliação é o aferimento do desempenho do servidor no cumprimento das atribuições do cargo, permitindo o seu desenvolvimento funcional na carreira

A Avaliação de Desempenho será feita de forma contínua, e formalizada semestralmente, sob a coordenação e orientação da Secretaria Municipal de Administração e Recursos Humanos – SMARH, da Prefeitura Municipal de Goiânia.

Parágrafo único. As avaliações de desempenho serão acompanhadas por uma comissão paritária permanente, composta por representantes da Administração Pública Municipal e das instituições associativas e sindicais dos servidores, designada por ato do Secretário Municipal de Administração e Recursos Humanos.

5.2.3. O Plano Diretor do município de Goiânia

O município de Goiânia passou por uma revisão recente de seu plano diretor, instituído pela Lei nº 349 de 2022. Tal revisão é resultado de uma discussão que perpassou três legislaturas (2016-2022), as modificações tramitadas na Câmara Municipal

de Goiânia foram questionadas, tanto em face da conjuntura pandêmica quanto em relação às mudanças radicais em termos de uso e ocupação do solo que se sobrepuseram ao projeto inicial.

O Projeto de Lei encaminhado em 2019 foi elaborado pela equipe técnica da prefeitura, em consonância com a realidade particular do município, tendo ficado a cargo dos técnicos a interpretação desses dados, a promoção da participação social e a elaboração das propostas finais. O que se considera um aspecto muito positivo. No entanto, entende-se que o município adotou um percurso incerto, impreciso e manipulado do documento original e as suas transformações produziram as diretrizes que serão responsáveis por gerir o Município de Goiânia na próxima década. O processo de revisão foi um evento marcado por uma série de problemas, tais como:

Imprecisão dos mecanismos de participação e controle social; ausência de transparência dos documentos apresentados para a discussão do Plano Diretor; falta de diálogo do Executivo com os setores populares da cidade no delineamento do Plano Diretor; registro de inúmeras emendas para discussão do PDG que não foram devidamente tratadas com a população.

Diante desse contexto abriu-se mão de estratégias de planejamento urbano, assentado em uma pesquisa prévia (diagnóstico técnico) que identificou os “problemas urbanos” e suas possíveis soluções que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos de Goiânia, e cuja execução seria responsabilidade de um órgão central coordenador e acompanhador dessa execução e contínuas revisões. A Câmara Municipal de Goiânia atuou no sentido de um debate escuso, confuso e veloz. Verificando os Planos Diretores de Goiânia e seus desdobramentos é possível afirmar que a cidade cresce à luz dos interesses de mercantilização das terras.

O plano do município é dividido em cinco títulos: a) Título I da Política Urbana b) Título II do Processo de Planejamento; c) Título III do Ordenamento Territorial do Município; d) Título IV dos Instrumentos em Geral; e) Título V das Disposições Finais e Transitórias. Enuncia em seu art. 2º que a política urbana do Município de Goiânia “sustentar-se-á nos princípios da igualdade, oportunidade, transformação e qualidade, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, garantindo o bem-estar de sua população, a requalificação, proteção e manutenção do território do Município em sua totalidade e uma cidade mais justa e sustentável.

Os eixos de ação do plano consistem em sete estratégias de desenvolvimento urbano, que devem ser implementadas de forma integrada e permanente, sendo as estratégias:

- I - gestão urbana;
- II - sustentabilidade socioambiental;
- III - mobilidade, acessibilidade e transporte;
- IV - desenvolvimento econômico;
- V - desenvolvimento humano;
- VI - ordenamento territorial.

Cada uma das estratégias explicita os objetivos, as ações de implementação e os programas de implementação. Para fins exemplificativos, com base na estratégia de gestão urbana, seu objetivo é anunciado da seguinte maneira:

Art 7. “gerir de forma planejada o desenvolvimento do Município com o controle social sobre as políticas, os planos, os programas e as ações, considerando a integração e a participação com os diversos níveis do Poder Público e da sociedade civil e com os municípios da Região Metropolitana de Goiânia (RMG, 2022),

Elenca, nessa toada, as seguintes diretrizes:

- I - recuperação da capacidade de planejamento do Município, por meio da reestruturação institucional, administrativa e da capacitação funcional da administração municipal, dotando-a de um sistema articulador de gestão interna;
- II - reestruturação e reorganização da administração municipal no intuito de oferecer, por meio de uma gestão eficiente, qualidade de serviços e redução de gastos;
- III - maximização de recursos e redução de prazos na implantação de planos, programas e projetos, por meio da articulação e integração dos diferentes órgãos gestores de políticas públicas do Município;
- IV - implementação de políticas e diretrizes urbanísticas que considerem como conjunto articulado e integrado o Município de Goiânia e os municípios de sua região metropolitana;

Já as ações das estratégicas são vinculadas a elementos específicos adotados no planos, vejamos:

- I - quanto ao Sistema de Modernização Institucional, Administrativo e de Planejamento
- II - quanto aos consórcios e comitês das bacias hidrográficas;
- III - quanto à participação popular;
- IV - quanto à Região Metropolitana de Goiânia;

Em cada um destes elementos ou níveis vinculados, são elencadas um conjunto ações, como por exemplo quanto ao item I:

- a) instituir o Sistema de Modernização Institucional, Administrativo e de Planejamento estruturado nos Sistemas de Informações Gerenciais, no Sistema de Planejamento e no Sistema de Controle e Monitoramento, com vistas à operacionalização das ações de governo e do desenvolvimento do Município;
- b) promover a reestruturação institucional e administrativa da administração municipal;
- c) desenvolver a capacitação, recomposição, revisão e requalificação do quadro funcional, tecnológico e operacional, visando consolidar um quadro técnico na estrutura organizacional do Município de Goiânia, capaz de interagir com os demais órgãos internos e externos à administração, para viabilizar as diretrizes estabelecidas;
- d) implementar o Sistema Municipal de Planejamento articulado com o planejamento governamental, com o planejamento urbano e com o planejamento e gestão de pessoas;
- e) consolidar o conteúdo da política urbana como um processo de planejamento contínuo com vistas ao desenvolvimento do Município como um todo;
- f) implementar regiões como unidades de planejamento, de controle e acompanhamento da gestão de governo;
- g) articular e integrar as políticas públicas no âmbito do Município de Goiânia;
- h) garantir a participação dos órgãos gestores no Sistema Municipal de Planejamento, no Sistema de Informações Gerenciais e no Sistema de Controle e Monitoramento.

A implementação das estratégias deve ser realizada também por meio de programas, como o que segue:

- I - Programa de Gerenciamento de Políticas, que objetiva articular as diversas políticas públicas que definem as diretrizes de desenvolvimento do Município, garantindo a produção de uma cidade sustentável;
- II - Programa de Reestruturação Institucional e Administrativa, que objetiva a qualidade dos serviços e atendimento aos cidadãos;
- III - Programa de Articulação e Integração Intermunicipal, que objetiva o desenvolvimento de ações comuns aos interesses dos municípios da RMG;]
- IV - Programa de Regionalização e Participação da Comunidade, que objetiva a articulação dos canais de representação, garantindo nas regiões de planejamento

O plano diretor do município, dá uma atenção especial ao processo de planejamento, visto que determina um título específico ao tema, denominado “do Processo de Planejamento”. Versa sobre os objetivos do processo e definições mais gerais sobre o seu funcionamento:

- I - formular as diretrizes de ordenação territorial e de política urbana municipal, consubstanciadas nesta Lei Complementar e nos demais instrumentos de sua implementação;
- II - assegurar a compatibilidade entre o disposto nesta Lei Complementar e os planos e programas de órgãos federais e estaduais com atuação no Município;
- III - adequar as diretrizes setoriais, inclusive as constantes de programas de concessionárias de serviços públicos, ao disposto nesta Lei Complementar, bem como aos demais instrumentos regulatórios;
- IV - assegurar a compatibilidade entre a programação orçamentária, expressa no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, no Orçamento Anual, e as diretrizes constantes nesta Lei Complementar;
- V - assegurar a participação popular na formulação, acompanhamento e fiscalização do Plano Diretor e das diretrizes de política urbana;

- VI - divulgar as informações de interesse para a comunidade no acompanhamento e fiscalização da execução da política urbana;
- VII - estabelecer fluxos permanentes de informação entre os órgãos e entidades da administração municipal, a fim de facilitar os processos de decisão e coordenação das atividades governamentais;
- VIII - estimular a cooperação entre a administração municipal, estadual e federal no que se refere às questões urbanas, em especial àquelas referentes à Região Metropolitana de Goiânia

Ao órgão municipal de planejamento competirá além das atribuições regimentais, “coordenar, orientar, instituir, desenvolver e monitorar o processo de planejamento, articulando-se, para tanto, com os demais órgãos da Administração e com a Câmara Municipal de Goiânia, buscando a eficiente aplicação desta (Lei Complementar 349/2022. art. 79).

Neste título é dedicado um capítulo à criação de um *Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento*, o qual teria por objetivo “dotar o município de Goiânia de ferramentas, informações e recursos humanos necessários ao desenvolvimento das atividades inerentes à administração municipal (Lei n° 349, art. 82)” Possuindo os seguintes objetivos:

- I - dotar o Município de Goiânia de ferramentas, informações e recursos ao desenvolvimento das atividades inerentes administração pública, assegurando a tomada de decisões com vistas à eficiência e eficácia da gestão;
- II - recuperar a capacidade de alocação dos recursos orçamentários, com vistas à distribuição equilibrada dos serviços nas diversas áreas de atuação;
- III - oferecer à população os serviços públicos de qualidade e ao mesmo tempo ser capaz de fiscalizar e exigir o cumprimento das determinações e obrigações, promovendo o ordenamento das funções e atividades urbanas

Vejamos as diretrizes para implementação:

- I - estabelecimento de metas de planejamento e ações que garantam soluções sustentáveis em todos os níveis das políticas públicas e que contemplem a cidade em todas as suas dimensões;
- II - reestruturação institucional e administrativa do Poder Público, com vistas à integração e articulação em todos os níveis;
- III - desenvolvimento de política para capacitação, qualificação e especialização do quadro funcional, buscando a eficiência e eficácia dos serviços;
- IV - reorganização, requalificação e implementação do Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento (art° 84)

Nessa esteira, agentes que compõem tal sistema:

São agentes integrantes do Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento o órgão central e os seus respectivos órgãos setoriais que desempenham funções inerentes ao processo de planejamento deste sistema.

Parágrafo único. A participação efetiva dos diversos segmentos da sociedade no Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento se realizará de forma representativa por meio dos conselhos, entidades e demais representações da sociedade

Aqui seguem os principais instrumentos do sistema:

- I - Plano Diretor;
- II - Plano Plurianual;
- III - Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO);
- IV - Lei Orçamentária Anual (LOA);
- V - Planos e programas setoriais;
- VI - Estatuto da Cidade;
- VII - Estatuto da Metrópole;
- VIII - demais normas complementares

Contudo, cabe destacar que o sistema ainda não foi devidamente regulado. Conforme o “Art. 87 a competência e o funcionamento do Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento serão objeto de regulamentação”.

Este sistema ainda é composto por outros subsistemas de atividades de planejamento:

- I - Sistema de Informações Gerenciais;
- II - Sistema de Planejamento;
- III - Sistema de Monitoramento, Fiscalização e Controle.

São informados os objetivos, responsáveis, sistemas menores integrantes e as diretrizes de implementação. Cabe destaque ao item II citado, o qual seria composto por diferentes modalidades de planejamento como o Planejamento Governamental (art. 93), o Planejamento Urbano (art. 94) e o Planejamento e Gestão de Pessoas (art. 97). São definidos os objetivos e diretrizes gerais para implementação de cada um dos componentes, abaixo destaca-se os objetivos do sistema de planejamento e gestão de pessoas:

O Planejamento e Gestão de Pessoas estabelecerá uma política de pessoal que em seu bojo contemple diretrizes básicas capazes de culminar em ações eficazes, compreendendo o quadro funcional de todas as unidades componentes da estrutura administrativa da Prefeitura, de acordo com os seguintes objetivos:

- I - melhorar a eficiência, eficácia e qualidade dos serviços públicos prestados ao cidadão, por meio de uma política de capacitação de desenvolvimento humano, tecnológico e operacional;
- II - efetivar o planejamento de recursos humanos com base nas demandas qualitativas e quantitativas;
- III - instituir ações de recomposição, revisão e requalificação do quadro funcional da administração;
- IV - estimular a valorização dos servidores públicos, mantendo o servidor motivado e comprometido no desempenho de suas atribuições;
- V - consolidar as ações de gestão de desempenho e desenvolvimento de pessoas;

VI - identificar e reduzir os índices de problemas de adoecimento e segurança ocupacional do servidor, atendendo as normas regulamentadoras do órgão federal do trabalho (Lei nº 349/2022, art. 95)

Do ponto de vista do monitoramento e avaliação, indica-se a instituição de duas instâncias envolvidas no tema: a primeira, está vinculada ao “Sistema de Planejamento”, enquanto, a segunda é o “Sistema de Monitoramento, Fiscalização e Controle” que é instituído no mesmo nível que o sistema de planejamento. O primeiro dará suporte às funções do planejamento, organização, monitoramento, fiscalização e controle, por meio da coleta, organização e produção de informações sobre o território, bem como os aspectos sociais, econômicos, institucionais e administrativos, visando a coordenação das atividades governamentais e subsidiar a tomada de decisões. Quanto ao segundo, acompanhará e avaliará a execução das políticas públicas previamente estabelecidas e com base em indicadores utilizados na elaboração do planejamento estratégico. São apresentados os objetivos de cada sistema, bem como as diretrizes para sua implementação.

Em relação à dimensão da participação social, não há um capítulo ou título específico dedicado ao tema no plano do município. A participação social perpassa diferentes estratégias, ou é situada em diferentes títulos como “no processo de planejamento”, conforme o item III, da estratégia de gestão urbana busca-se:

- a) valorizar a participação social, promover a capacitação da população e a formação de uma comunidade cívica, fatores fundamentais na construção da cidade democrática;
- b) planejar e incentivar o funcionamento de fóruns de educação popular, visando a formação sistemática das lideranças comunitárias;
- c) fortalecer fóruns de caráter permanente, locais e regionais, para a discussão da cidade;
- d) reconhecer a participação popular como instância direta de discussão na elaboração, execução, monitoramento e avaliação do Plano Plurianual (PPA) da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) como ferramentas das ações da gestão;
- e) garantir ao Conselho Municipal de Política Urbana (COMPUR) a representação dos segmentos organizados, conforme as determinações do Estatuto da Cidade

Por fim, no art. 81. do sistema de planejamento destaca-se: “A participação popular no planejamento municipal deverá ser incentivada por meio de vídeos, materiais gráficos, redes sociais, mídias digitais e outros tipos de divulgação”.

5.3. O contexto do planejamento urbano em Porto Alegre:

Porto Alegre é a capital do estado do Rio Grande do Sul, sendo a capital situada na região mais ao sul do Brasil. Sua região metropolitana conta com 34 municípios e

concentra uma população de 4,4 milhões de habitantes. Ocupa a 28^o posição entre os municípios brasileiros no IDHM (ATLAS BRASIL, 2013) e ocupa a 5^o posição entre as capitais brasileira em termos de condições urbanas (IBEU - OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2016)

Tabela III – Indicadores do município de Porto Alegre

Municípios	População estimada em milhão [2021]	Densidade demográfica [2010]	Área da unidade territorial [2021]	PIB per capita [2019]	% das receitas oriundas de fontes externas [2015]	(IDHM) [2010]
Porto Alegre	1.492.530	2.837,53 hab/km ²	495,390 km ²	55.555,39 R\$	38,8 %	0,805

Fonte: IBGE/MUNIC

A Capital possui uma posição relevante no país no que tange às atividades no campo do planejamento urbano, visto que foi a primeira Capital a ter um Plano Diretor (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2023, n.p). Em linha histórica, os planos diretores do município podem ser postos nesta ordem: "Plano Geral de Melhoramentos" de 1914; Plano Gladosch de 1935/37; Plano de 1959; 1^o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU) de 1979; Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de 1993. No ano de 2010 foi feita revisão do PDDUA, introduzidas pela Lei Complementar n^o 646/2010. No momento atual, o município passa pelo processo de revisão do Plano Diretor iniciado no ano de 2019, mas sem uma previsão de término e críticas à condução do processo (PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE, 2018, referência site).

O município também é reconhecido por experiências importantes de democracia participativa e de administrações de caráter popular:

O processo democratizante ocorreu por meio da criação de Instituições Participativas, como o Orçamento Participativo (OP), os Conselhos Municipais de Políticas Públicas e de Direitos e a participação no sistema de planejamento urbano, com o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA) e cinco Congressos da Cidade, além de outros fóruns participativos (FEDOZZI, 2022).

Todavia, desde meados da primeira década dos anos 2000 estabeleceu-se uma dinâmica marcada por retrocessos nas três dimensões acima citadas e que constituem a arquitetura inovadora da democracia participativa de Porto Alegre: o OP, os Conselhos Municipais e o sistema de planejamento centrado no CMDUA. Outro aspecto que atravessa o município é uma agenda e processos no sentido de ajustes regulatórios e

projetos pró mercado (SOARES *et al.*, 2021). Dito isso, o cenário urbano portoalegrense é marcado pelas seguintes situações:

Pelo aparelhamento por partidos governamentais e esvaziamento de funções deliberativas, como no caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA)

Por mudanças institucionais na legislação urbanística e dos regimes urbanos (Projetos Especiais, OUC's, PPP's, Concessões), flexibilizações, desregulações e a aplicação da “legislação de exceção” como práticas de um “neoliberalismo empreendedor urbano” em Porto Alegre vem ocorrendo há um tempo (SOARES *et al.*, 2022, pg. 13)

Vem se consolidando no município um projeto de caráter liberal, pelo menos desde o ano de 2004, com fim das “administrações populares”. Desde 2005, os governos municipais vêm sendo exercidos por uma ampla coalizão de centro-direita e direita (com apoios na extrema direita), com o objetivo de afastar do poder local as tendências políticas de centro-esquerda e esquerda (SOARES *et al.*, 2022). Essa coalizão de interesses, personificada em diferentes prefeitos, de diferentes partidos, vem implantando o projeto neoliberal no município, tanto em nível de administração, como na governança e na legislação urbanística. (SOARES *et al.*, pg. 14)

5.3.1 As capacidades estatais, rupturas e ausência na institucionalidade urbana de Porto Alegre

Embora, atualmente, Porto Alegre conte com uma estrutura permanente voltada à questão urbana, mudanças significativas vêm ocorrendo nas últimas décadas no município. No ano de 2005, a Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), criada em 1975 com amplas competências para tratar do planejamento municipal, teve várias de suas funções transferidas para outros setores (POZZOBON, 2018). Em 2012, a SPM foi transformada na SMURB, mas com o enfraquecimento das atribuições antes atribuídas à SPM. Em 2017, o governo municipal promoveu nova e importante reestruturação administrativa. Foram extintas quase todas as secretarias então existentes, inclusive a SMURB, cujas atribuições, em parte, foram incorporadas por novo organismo, a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e da Sustentabilidade (SMAMS).

Suas atribuições foram fragmentadas, e seu quadro administrativo foi distribuído entre a Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SMDE) e a Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) (FEDOZZI, 2022). Cabe ainda, destaque para o enfraquecimento da estrutura responsável pela política ambiental.

Uma vez frustrada a tentativa desse prefeito de extinguir a Secretaria Municipal do Meio Ambiente (a primeira secretaria ambiental criada no Brasil, em 1976) a estratégia adotada por Melo foi de subordinar o setor ambiental à lógica orientada para a expansão desenfreada do mercado imobiliário. Para isso, a pasta ambiental perdeu status e independência, sendo incorporada à nova Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) formada pela junção dos temas urbano e ambiental. Essa subordinação do meio ambiente à super secretaria do planejamento urbano vem fragilizando a pauta ambiental devido à ampliação das políticas de desregulamentação do mercado, concessões privadas de parques e áreas verdes, facilidades para o licenciamento de construções (autolicensing), terceirizações dos serviços e crescente descontrole para a sustentabilidade socioambiental (FEDOZZI, 2022, pg. 132)

Outro fato curioso é que a nova secretaria, fortalecida pela centralização das funções urbanas e ambientais na gestão presente, é a única que permaneceu sob a direção do mesmo secretário da gestão anterior, mesmo diante de serem gestões concorrentes, sugerindo uma coesão ideológica bastante forte (FEDOZZI, 2021, pg. 132).

As competências da Secretaria Municipal de Sustentabilidade e Urbanismo (SMAMUS) são as seguintes:

- a) promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental;
- b) promover o desenvolvimento urbano envolvendo o controle e o uso do solo, a viabilidade e o impacto de obras e empreendimentos, a aplicação dos instrumentos de regulação do uso do solo e o licenciamento e a manutenção e a vistoria dos projetos de edificação;
- c) coordenar e acompanhar os processos de licenciamento ambiental, urbano e de regularização fundiária de forma integrada;
- d) planejar, coordenar, articular e controlar ações e políticas voltadas para as áreas de patrimônio histórico, cultural e paisagístico do Município de Porto Alegre;
- e) conceder licenciamento urbanístico e ambiental;
- f) planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para as áreas de proteção ambiental do Município de Porto Alegre, com atuação na prevenção e na conservação do ambiente natural;
- g) realizar o planejamento, a implantação e a gestão de áreas verdes, parques, praças e verdes complementares; e
- h) promover o planejamento da política de resíduos sólidos;

A estrutura administrativa da secretaria é composta da seguinte maneira: i) o gabinete e ii) duas assessorias, uma técnica e outra de comunicação. Na estrutura mais baixa do organograma encontram-se: i) a Diretoria de Planejamento Urbano ii) a Diretoria do Escritório de Licenciamento ii) a Diretoria de Licenciamento e Monitoramento Ambiental ii) a Diretoria de Áreas Verdes iv) Diretoria de Projetos e Políticas de Sustentabilidade v) a Coordenadoria de Fiscalização; a unidade de Administração e Serviços; Equipe de apoio e Ação Fiscal; Comissão Permanente de Sindicância. A Diretoria de Planejamento Urbano possui três setores principais, sendo a Coordenação de Planejamento Urbano; a Coordenação de Gestão e Monitoramento; e a Coordenação de

Geoprocessamento e Informações Urbanísticas. Se observamos a Coordenação de Planejamento Urbano esta possui 5 unidades que atuam por meio em equipes, sendo a maior a estrutura, pois possui a maior quantidade setores em relação às outras coordenadorias.

Em relação ao instrumentos de gestão, a secretaria apresenta foi possível encontrar somente mapas digitais, apresenta ainda cadastro em relação a plantio de árvores e cadastro de empresas para propagandas, mas nenhum para a gestão urbana.

No que tange a análise da capacidade burocrática, a secretaria possui 309 servidores. Dos quais, 81 são arquitetos com média salarial de (R\$) 12.093, com uma uma faixa salarial que vai dos (R\$) 6.212 a 16.302. Já os engenheiros contabilizam 52, com uma média salarial de (R\$) 12.744,39 e uma faixa salarial que vai de (R\$) 8.161 a 18.352.

O plano de carreira do município foi instituído pela Lei nº 6309 de 1988, apresenta duas formas de progressão na carreira: uma geral e a outra funcional. A primeira refere-se à progressão ocorre “a cada dois (2) anos contados a partir da data da vigência desta Lei, será completada a progressão geral, que poderá ser realizada por grupos de classes, nos termos do regulamento”. Os critérios para progressão considera “alternadamente, o princípio do merecimento e antiguidade, aplicado vaga a vaga”.

Art. 28 Todo cargo se situa, inicialmente, na referência "A" e a ela retorna quando vago.

Art. 29 Para a progressão deverá ser observado o interstício de três (3) anos de exercício na referência em que estiver situado, bem como um mínimo de:

- a) seis (6) anos de serviço prestado ao Município para a referência "B";
- b) doze (12) anos de serviço prestado ao Município para a referência "C";
- c) dezoito (18) anos de serviço prestado ao Município para a referência "D".
- d) 24 (vinte e quatro) anos de serviço público prestado ao Município para a referência E; e
- e) 30 (trinta) anos de serviço público prestado ao Município para a referência "F."

Art. 29-A Para efeitos da progressão funcional, os percentuais máximos a serem observados nas referências abaixo, em relação ao número de servidores concorrentes nas respectivas classes, são:

- I - referência B: 30% (trinta por cento);
- II - referência C: 30% (trinta por cento);
- III - referência D: 30% (trinta por cento);
- IV - referência E: 30% (trinta por cento); e
- V - referência F: 30% (trinta por cento).

O município ainda prevê uma seção de treinamento, definida como “o conjunto de procedimentos que visam proporcionar aos funcionários o desenvolvimento de suas potencialidades e a obtenção dos conhecimentos necessários ao melhor desempenho das suas atribuições”. Devendo ser desenvolvido a partir de três categorias:

I - Treinamento estratégico: visa a atender necessidades específicas e peculiaridades de cada repartição no desenvolvimento de seus programas de trabalho;

II - Treinamento integrado: visa a satisfação de requisitos necessários à ascensão funcional e demais hipóteses de movimentação interna de pessoal.

III - Treinamento gerencial: visa a capacitação e o desenvolvimento de potencialidades das chefias nos seus diversos níveis.

5.3.2 O Plano Diretor do município de Porto Alegre

O plano diretor atual de Porto Alegre, denominado de Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), foi instituído pela Lei Complementar 434/99 e, posteriormente, alterado pela Lei Complementar 646/2010, produto de sua primeira revisão. A cidade, atualmente, está situada num contexto de revisão do plano diretor com relativo atraso e preocupações a respeito de como tem sido conduzido o processo de revisão.

Em 2019, foi assinado o Projeto de Cooperação Técnica Internacional com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), denominado “POA 2030, Inovadora, Integrada, Resiliente e Sustentável”, com o objetivo geral de promover o desenvolvimento urbano integrado e sustentável do Município através do fornecimento de subsídios para a elaboração da revisão do Plano Diretor, tendo como base de referência os princípios da Nova Agenda Urbana (NAU) e dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU)

Em 2019, ocorreu a primeira rodada participativa do processo de Revisão do Plano Diretor, no formato de Oficinas Temáticas Territoriais nas Regiões de Gestão do Planejamento. No início de 2020, o país e o mundo viveram o período da pandemia do Coronavírus, no qual, através da Instrução Normativa 15/2020, ficou decretada a suspensão das atividades do processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre, conforme artigo: Art. 13 Ficam suspensas todas as atividades do processo de Revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA) de Porto Alegre, à exceção das atividades de atribuição exclusiva do Executivo Municipal, a cargo da Diretoria-Geral de Planejamento Urbano Sustentável, conforme anexo desta Instrução Normativa.

Em que pese a narrativa oficial do município, o processo de revisão do plano diretor ocorreu com oficinas esvaziadas nas regiões de planejamento e escolha seletiva de entidades para a discussão (FEDOZZI, 2022). Na avaliação de organizações civis e

de ativistas urbanos integrantes do Conselho do Plano Diretor (CMDUA), os procedimentos visavam mais o cumprimento formal da legislação sobre os planos do que uma efetiva incorporação da população na discussão. Nesse processo houve reação da sociedade, o Ministério Público foi acionado e obrigou o Município a interromper os procedimentos durante a pandemia do coronavírus, diante dos notórios prejuízos ao cumprimento das exigências de plena participação em todas as fases da revisão dos Planos Diretores. Assim, a revisão foi paralisada e sua conclusão está prevista para o ano de 2023.

No momento de diminuição da crise sanitária, em junho de 2022, a revisão foi retomada pela prefeitura. Todavia, de forma injustificada, a prefeitura rompeu o acordo que previa a participação da UFRGS na revisão, conforme o termo de referência para cooperação assinado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU). O plano de 2010 é fruto de um longo processo de discussão e mobilização ao longo da década de 1990, através de Conferências e Congressos da Cidade, introdução da discussão sobre Planos Diretores em assembleias do Orçamento Participativo. Contudo, o contexto recente é marcado por um menor uso dessas referências para a nova revisão.

Ao observar a composição do plano atual vemos sua divisão em quatro partes:

- Parte I - Do Desenvolvimento Urbano Ambiental: que descreve os princípios e as estratégias que perpassam todas as questões que envolvem a cidade:
- Parte II - Do Sistema de Planejamento: que descreve o Sistema de Planejamento, seus Componentes, os Instrumentos Urbanísticos do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e os Instrumentos de Regulação para a Intervenção no Solo.
- Parte III - Do Plano Regulador: que trata das Normas Gerais do Regime Urbanístico.
- Parte IV - Das Disposições Finais e Transitórias: que trata de questões que necessitam ser regulamentadas após a aprovação da Lei.

Os eixos de ação do plano são constituído por meio de sete estratégias:

- I. Estratégia de Estruturação Urbana,
- II. Estratégia de Mobilidade Urbana,
- III. Estratégia de Qualificação Ambiental,
- IV. Estratégia de Promoção Econômica,
- V. Estratégia de Produção da Cidade, Estratégia de Uso do Solo Privado
- VI. Estratégia do Sistema de Planejamento.

São definidos os objetivos das estratégias, as diretrizes para elas se efetivarem, algumas apresentam programas, bem como seus componentes. A exemplo da Estratégia VI:

“Art. 24 A Estratégia do Sistema de Planejamento objetiva um processo de planejamento dinâmico e contínuo, que articule as políticas da administração municipal com os diversos interesses da sociedade, promovendo instrumentos para o monitoramento do desenvolvimento urbano”.

Se efetivando da seguinte forma:

- I - da rearticulação da estrutura administrativa;
- II - de canais de participação como os Conselhos Municipais, Entidades Profissionais, Sindicais e Empresariais, funcionalmente vinculadas ao desenvolvimento urbano da cidade, as Associações de Moradores e as Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - dos Planos de Ação Regional;
- IV - dos instrumentos básicos do PDDUA;
- V - do Sistema de Informações;
- VI - do Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano;
- VII - da definição de ações e políticas de desenvolvimento urbano globais e setoriais, dos programas e projetos especiais;
- VIII - dos demais instrumentos de gestão.

Sendo composta pelos programas que seguem:

- I - Programa de Gerenciamento de Políticas que busquem articular as diversas políticas que definem as diretrizes do desenvolvimento urbano, garantindo maior racionalidade na produção sustentável da cidade;
- II - Programa de Regionalização e Participação da Comunidade que busque a concretização de canais de participação, assegurando às Regiões de Gestão do Planejamento o espaço de deliberação sobre políticas de desenvolvimento regional;
- III - Programa de Sistema de Informações que busque disponibilizar informações para a gestão do desenvolvimento urbano, articulando produtores e usuários e estabelecendo critérios que garantam a qualidade das informações produzidas;
- IV - Programa de Comunicação e Educação Ambiental que objetive dar suporte de comunicação e divulgação sobre as principais idéias e conteúdos do desenvolvimento urbano ambiental, com caráter educativo, objetivando uma adequada compreensão do tema e incentivando a cultura participativa no planejamento urbano;
- V - Programa de Sistema de Avaliação do Desempenho Urbano que vise a descrever os elementos que propiciam avaliar a qualidade de vida urbana, bem como a aplicação das disposições do PDDUA.

§ 1º As Regiões de Gestão de Planejamento terão seus limites constituídos pelos limites externos dos bairros que as compõem, assegurando-se, nas deliberações do SMGP, a representação de todos os bairros (Lei nº 646 de 2010, art. 25)

Em relação ao sistema de planejamento o plano do município institui o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento - SMGP - como um processo contínuo, dinâmico e flexível, que tem como objetivos:

- I - criar canais de participação da sociedade na gestão municipal;
- II - garantir o gerenciamento eficaz direcionado à melhoria da qualidade de vida;

III - instituir um processo permanente e sistematizado de atualização do PDDUA.

O SMGP atua nos seguintes níveis:

I - nível de formulação de estratégias, das políticas e de atualização permanente do PDDUA;

II - nível de gerenciamento do Plano, de formulação e aprovação dos programas e projetos para a sua implementação;

III - nível de monitoramento e controle dos instrumentos de aplicação e dos programas e projetos aprovados.

IV - nível de monitoramento de aplicação e desempenho qualitativo e quantitativo das estratégias do PDDUA. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

Ainda é definido a quem compete gerenciar o sistema no caso a Secretaria de Planejamento Municipal; define o Conselho de Desenvolvimento Urbano Ambiental (CMDUA) como membro integrante do sistema e cria Comissões Técnicas ligadas a sua estrutura para subsidiar decisões técnico-administrativa

Do ponto de vista do monitoramento, da avaliação e da participação social, o município traz um capítulo conjunto contemplando os temas, denominado “dos Mecanismos de Participação na Gestão, de Informação e de Avaliação”. No que tange à participação, institui-se:

Além da participação global da comunidade na gestão do planejamento urbano, a qual se dará por meio do CMDUA, fica assegurada a participação comunitária em nível regional e local. (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010). Adotando os seguintes instrumentos:

I - representações em órgãos colegiados de política urbana;

II - divulgação de informações sobre empreendimentos e atividades;

III - debates, consultas e audiências públicas;

IV - conferências municipais sobre assuntos de interesse urbano e ambiental;

V - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 2º Para os Projetos Especiais de Impacto Urbano, fica assegurada a divulgação referida no inc. II do § 1º deste artigo. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010)

§ 3º Os instrumentos previstos no inc. III do § 1º deste artigo serão utilizados nos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Graus. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 646/2010).

Quanto a mecanismos de avaliação e monitoramento, institui três dispositivos: I) um sistema de informações; II) um sistema de avaliação de desempenho urbano; III) e o de monitoramento do desenvolvimento urbano. O primeiro trata da criação de um sistema integrado por dados de órgãos governamentais e não-governamentais, com a finalidade de constituir bancos de informações que atendam às necessidades e às demandas da

comunidade e da atividade de planejamento urbano do Município. Contudo não traz maiores definições sobre sua operação e funcionamento

O segundo aborda a instituição de um instrumento de suporte à decisão que propicie ao Executivo Municipal as avaliações necessárias, o qual será regulamentado por lei ordinária. Nessa parte define-se somente o objetivo de atuação do sistema, qual seja:

- I - a avaliação da implantação de atividades que caracterizam Projetos Especiais;
- I - a avaliação de empreendimentos e atividades que caracterizam Projetos Especiais de Impacto Urbano; (Redação dada pela Lei Complementar nº 646/2010)
- II - a avaliação da implantação de empreendimentos de impacto;
- III - o monitoramento do desenvolvimento urbano;
- IV - a elaboração de estudos com vistas à predição de situações

O último define que o monitoramento do desenvolvimento urbano dar-se-á pelo acompanhamento permanente do crescimento da cidade, com a revisão e a adequação dos parâmetros da legislação urbanística, visando à melhoria da qualidade de vida.

§ 1º O Município utilizará, para o monitoramento do desenvolvimento urbano, os parâmetros referentes a infra-estrutura, estrutura e ambiente.

§ 2º São unidades de monitoramento:

- I - Macrozonas;
- II - Regiões de Gestão do Planejamento;
- III - Bairros;
- IV - Unidades de Estruturação Urbana;
- V - Quarteirões.

§ 3º O Poder Executivo publicará semestralmente descrição das condições de desenvolvimento da cidade no Diário Oficial de Porto Alegre, ou em documento específico, a ser amplamente divulgado, com prioridade para os representantes de Associações de Bairros e de Moradores do Município.

6. ANÁLISE DAS CAPACIDADES ESTATAIS E A RELAÇÃO COM A QUALIDADE DOS PLANOS DIRETORES NAS CAPITAIS CURITIBA, GOIÂNIA E PORTO ALEGRE

No presente capítulo foi analisado os achados a partir de dois arcabouços teóricos distintos: o primeiro trata das capacidades estatais a partir da lente técnica e administrativa, ou seja, as condições das burocracias que dotam os governos para atingirem suas ações e objetivos como recursos financeiros, tecnológicos e materiais diversos, bem como o grau de profissionalização dos servidores, salário e plano de carreira e incentivos à qualificação. A outra lente analítica refere-se a visão sistêmica de planejamento governamental, a qual são conferidas distintas dimensões e gestão de variáveis complexas na atividade do planejamento. Com isso, buscou-se analisar os eixos

estratégicos e operacionais dos planos, como são definidos os sistemas de planejamento, bem como as formas de monitoramento e avaliação e ainda a participação social

6.1. Análise das capacidades estatais municipais para a política urbana

Do ponto de vista da capacidade administrativa, considerando-se as estruturas da política urbana são permanentes ou *ad hoc*, nota-se que o município de Curitiba é o que apresenta uma estrutura administrativa com maior permanência no tempo, visto que o IPPUC é uma autarquia que atua desde 1966 no contexto da cidade. Seguido do município de Goiânia, o qual também possui uma estrutura permanente, mas com recente reformulação, no ano de 2015, e ainda incorpora as competências das pastas de habitação e fiscalização.

Já o município de Porto Alegre, também conta com uma estrutura permanente, mas reformulada no ano de 2021, e que nas últimas décadas sofreu uma série de discontinuidades, passando a questão urbana e seu quadro técnico para variadas pastas, indicando um certo desprestígio na estrutura institucional e uso político do tema nas gestões.

Assim sendo, pode-se refletir a respeito da perenidade das secretarias do município. O município de Curitiba apresenta maior presença histórica na temática, portanto tal condição coloca o município com melhores condições em termos de capacidade estatal.

Na seara das competências que cada a secretaria assume, observa-se que em Goiânia e Curitiba incorporam-se atribuições que condizem com noções mais recentes do planejamento governamental (gerir escalas, atores, setores, bem como a questão temporal), e as determinações das leis que regem o tema urbano. Isto, supostamente, pode conduzir a ações mais concertadas do poder público no campo do planejamento governamental, no sentido de que a ação pública por meio do planejamento deve gerir situações complexas, processos e atores (CEPAL, 2017).

Ao assumir tais competências associadas à tarefa do planejamento, pode contribuir para uma maior conformação de capacidade estatal nos municípios indicados. Já Porto Alegre, assume competências mais voltadas ao cotidiano da ação no campo urbano, bem como guarda competências associadas ao tema do meio ambiente, o quadro abaixo explora as evidências nesse sentido

Quadro VII - Competências selecionadas dos municípios

Curitiba	Goiânia	Porto Alegre
<p>I - coordenar, elaborar, atualizar e encaminhar ao Executivo anteprojeto de lei do Plano Diretor de Curitiba;</p> <p>II - Promover estudos e pesquisas para o planejamento integrado do desenvolvimento do Município de Curitiba;</p> <p>IV - coordenar a elaboração e gestão dos instrumentos de planejamento municipal referidos no Estatuto da Cidade;</p> <p>V - coordenar e monitorar, de forma integrada, o Sistema de Planejamento Municipal Urbano</p> <p>VI - Coordenar o planejamento local com as diretrizes do planejamento regional ou estadual;</p> <p>VII - conduzir os processos de gestão estratégica dos investimentos alinhados com as prioridades do governo e Plano Diretor.</p>	<p>I – a elaboração, o acompanhamento, o controle e a implementação do Plano Diretor do Município e dos demais instrumentos que lhe são complementares, e em cumprimento do Estatuto das Cidades;</p> <p>VIII – a promoção de ações com os governos Federal e Estadual visando à implementação e ao acompanhamento das normas de ordem pública e de interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, determinados no Estatuto das Cidades;</p> <p>XXIX – elaborar e propor Políticas de Desenvolvimento para o Município, em consonância com as diretrizes emanadas do Conselho Municipal de Política Urbana – COMPUR e do Conselho Municipal de Habitação – COMUNH;</p> <p>XXX – promover, em articulação com os demais órgãos/entidades da Prefeitura, a elaboração do Plano de Ação do Governo Municipal e dos Programas Gerais e Setoriais de desenvolvimento do Município;</p>	<p>a) promover o planejamento urbano, a elaboração e a atualização do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental (PDDUA), bem como a fiscalização da correta aplicação da legislação urbano-ambiental;</p> <p>c) coordenar e acompanhar os processos de licenciamento ambiental, urbano e de regularização fundiária de forma integrada;</p> <p>e) conceder licenciamento urbanístico e ambiental;</p> <p>f) planejar, coordenar, articular e controlar as políticas voltadas para as áreas de proteção ambiental do Município de Porto Alegre, com atuação na prevenção e na conservação do ambiente natural;</p>

Fonte: (Sites: Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba; Secretarias Municipal de Planejamento Urbano e Habitação de Goiânia e Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Sustentabilidade e Urbanismo de Porto Alegre)

No que se refere aos instrumentos de gestão, o município de Curitiba oferece uma plataforma denominada GeoCuritiba, onde é possível acessar uma série de painéis, aplicativos e mapas, servindo como instrumentos de gestão, tal plataforma é gerida pelo IPPUC mas alimentada pelas diversas secretarias e autarquias do município. O município de Goiânia e Porto Alegre oferecem poucos instrumentos para a gestão urbana como o geoprocessamento e mapas digitais.

Em termos da composição da burocracia a Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação possui a maior quantidade de servidores e o cargo que conta com melhor média salarial e faixa salarial, sendo o cargo de Analista de Obras e Urbanismo, um cargo que contempla engenheiros e arquitetos. Já o município de Porto Alegre concentra as maiores quantidades de Arquitetos e Engenheiros, ficando numa faixa intermediária em termos de média salarial, sendo a faixa salarial do cargo de arquiteto inferior ao do seu equivalente no Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano de Curitiba. Os engenheiros da secretaria também se situam numa faixa salarial intermediária em termos de média

salarial e faixa salarial. O IPPUC concentra menos servidores, apresentando uma quantidade menor de engenheiros e arquitetos e também uma média salarial e faixa salarial mais baixa.

Analisando o plano de carreira, Curitiba e Goiânia apresentam formas semelhantes de promover a ascensão profissional. No primeiro caso, há um plano de carreira específico voltado às autarquias municipais, indicando que a “progressão horizontal e seus procedimentos ocorrerão a cada 02 (dois) anos”. Existia um critério para progressão “o resultado de processo de avaliação de competências realizado no interstício”, contudo este item foi revogado. No art 17. determina-se, portanto, “que regras de operacionalização de cada procedimento de Crescimento Horizontal serão regulamentadas em decreto específico”, algo que parece ainda não ter acontecido.

Já no caso de Goiânia, também há um plano de carreira voltado aos servidores e cargos operacionais do município, estabelecendo que a progressão horizontal ocorre a cada três anos, em virtude do tempo de serviço e avaliação de desempenho positiva. O município de Porto Alegre não deixa claro se há diferentes níveis de progressão. Determina que a progressão geral ocorrerá a cada dois anos em virtude de critérios de merecimento e antiguidade e uma espécie de progressão funcional adotando, os seguintes critérios:

Art. 29 Para a progressão deverá ser observado o interstício de três (3) anos de exercício na referência em que estiver situado, bem como um mínimo de:

- a) seis (6) anos de serviço prestado ao Município para a referência "B";
- b) doze (12) anos de serviço prestado ao Município para a referência "C";
- c) dezoito (18) anos de serviço prestado ao Município para a referência "D".
- d) 24 (vinte e quatro) anos de serviço público prestado ao Município para a referência E; e
- e) 30 (trinta) anos de serviço público prestado ao Município para a referência "F."

O que se mostra evidente no plano de carreira de Porto Alegre é o não estabelecimento de critérios que incluam a qualificação dos servidores para progressão de carreira, somente menções genéricas.

No que tange à progressão vertical, Curitiba e Goiânia estabelecem critérios associados à formação técnica e profissional dos servidores. A capital Curitiba, estabelece critérios mais claros e específicos para a progressão, o que pode contribuir para promover profissionais com maior expertise e qualificação, adotando os seguintes critérios para progressão vertical:

- a) escolarização formal superior à exigida para o cargo;

- b) tempo de efetivo exercício no cargo;
- c) tempo de gerenciamento de equipes decorrente de designação formal;
- d) participação em conselhos instituídos por legislação Municipal, Estadual ou Federal;
- e) participação em comissão, comitê, câmara técnica, instituídas por ato normativo municipal;
- f) participação como docente em programas de capacitação promovidos pelo IMAP;
- g) trabalhos publicados;
- h) registro de produção junto a órgãos competentes;
- i) participação em cursos de aperfeiçoamento com carga horária igual ou superior a 180 (cento e oitenta) horas.

No ponto referente à dimensão da qualificação profissional, novamente Curitiba desponta ao instituir em seu plano de carreira um Sistema de Mapeamento de Competências de Pessoal, que tem por objetivo promover o: I) acompanhamento gerencial; II) desenvolvimento na carreira; III) programas de capacitação. Ademais há um capítulo destinado à qualificação profissional tratando:

- I - o desenvolvimento de competências, conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das atribuições do cargo;
- II - o aperfeiçoamento das competências necessárias ao desempenho de funções técnicas, de assessoramento e de direção.

Não contente, nesta seção, é tratada a licença para estudos de servidores com ensino superior. O município de Goiânia e Porto Alegre não instituem mecanismos como os de Curitiba. No primeiro caso, institui-se um mecanismo de “avaliação e desempenho dos servidores”. No segundo caso é estabelecido um mecanismo de “treinamento”, ambos trazem definições enxutas a respeito de seu funcionamento. Isto pode indicar a baixa institucionalidade de mecanismos de aferição e promoção do desempenho e da qualificação dos servidores em cada município, contribuindo para conformar um quadro técnico abaixo do seu potencial em termos de profissionalização e formação. Os quadros VIII e XIV abaixo sintetizam a descrição dos dados:

Quadro VIII - Síntese da dimensão administrativa nos municípios

Município	Órgão	Nr. de servidores	Histórico da Estrutura	Instrumentos de Gestão
Curitiba	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano	276	Desde 1966	Plataforma Geocuritiba (diversos instrumentos)
Goiânia	Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação	353	Desde 2015	Geoprocessamento Cadastro Habitacional
Porto Alegre	Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade	309	Desde 2021	Mapas digitais

Fonte: Portal da Transparência Municipal (Curitiba, Goiânia e Porto Alegre) e sites das secretarias municipais.

Quadro XIX - Síntese da dimensão técnico administrativo nos municípios

Município	Órgão	Cargo	Quantidade	Média de Salário (R\$)	Faixa salarial (R\$)	Plano de carreira	Capacitação
Curitiba	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba	Arquitetos	41	9.765	6.353 a 19.025	PH (a cada 2 anos)	Sistema de Mapeamento de
		Engenheiros	28	9.723	6.024 a 14.420	PV (critérios de qualificação profissional)	Competência qualificação profissional licença para estudos
Goiânia	Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação	Analista em obras e urbanismo	48	14.738	6.456 a 36.376	PH (a cada 3 anos) PV com critérios	Avaliação e desempenho dos servidores Pouco regulado
Porto Alegre	Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade	Arquiteto	82	12.093	6.212 a 16.302	PG a cada 2 anos/	Sistemas com regulação insuficiente
		Engenheiros	52	12.744	8.161 a 18.352	S/critério de qualificação PF: 30% a cada 3 anos	

Fonte: Portal da Transparência Municipal (Curitiba, Goiânia e Porto Alegre) e Leis dos planos de carreira (Curitiba. Lei nº 11.000 de 2004; Goiânia. Lei nº 8.623 de 2008; Porto Alegre Lei nº 6309 de 1988)

Com isso, a partir da síntese dos achados é possível considerar que o município de Curitiba e Goiânia despontam em termos de capacidade estatal nas duas dimensões situadas. O primeiro por ter um burocracia com maior longevidade no tempo e por ter incentivos à carreira mais qualificados por meio de seu plano de carreira. O segundo por apresentar o melhor salário e média salarial entre os três e ainda apresentar mecanismos com base no mérito para a progressão de carreira de seus servidores. Embora Porto Alegre possua mais arquitetos e engenheiros e ter uma média salarial superior a Curitiba em ambos os cargos, considera-se que suas frequentes reformulações administrativas possam representar uma perda de capacidade estatal, bem como os critérios de progressão de carreira não são tão claros e regulados quanto à qualificação profissional dos servidores, o que pode também contribuir para uma perda de capacidade burocrática.

6.2. Análise dos planos diretores

Em termos dos eixos de ação, os municípios guardam semelhança na forma adotada para operacionalização do plano, a partir de estratégias. A maneira predominante de disposição das estratégias nos três planos, ocorre por meio da definição de objetivos, de ações de implementação, diretrizes e definição de programas. Aqui cabe destacar o município de Goiânia, em que há um nível maior detalhamento de suas estratégias, como por exemplo, a identificação dos níveis que uma estratégia se associa, como no caso da estratégia de gestão urbana (sistema de modernização, participação, região metropolitana, e comitês de bacias hidrográficas), bem como a definição de objetivos e programas para a consecução das estratégias. Contudo, isso não quer dizer que as estratégias adotadas pelo município atinjam seu potencial. A título de exemplo, algo que ocorre nos três municípios, é a ausência de indicadores associados à operacionalização das estratégias, talvez pelo caráter do plano diretor, seus conteúdos referem-se mais a parâmetros urbanísticos, coeficientes e conceitos.

Do ponto de vista dos sistemas de planejamento adotados, os três casos institucionalizaram mecanismos, mas com diferentes níveis de organização, regulação e dispositivos. Aqui cabe destaque ao sistema desenvolvido pelo município de Goiânia, onde é instituído o Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento, o qual é composto por outros três subsistemas, o primeiro de informações gerenciais, o segundo de planejamento e o último de monitoramento e fiscalização.

Dos quais, também devem se constituir em diferentes níveis como no exemplo do “sistema de planejamento” composto por meio do planejamento governamental, planejamento urbano e planejamento de gestão de pessoas. Em termos de como é constituído tal sistema na lei, define-se as competências, os objetivos, os agentes e as diretrizes de implementação. Não obstante, as competências e o funcionamento do sistema ainda devem ser objetos de regulação conforme art. 86º. do plano diretor, o que vale dizer que o sistema ainda não está funcionando na prática.

O município de Curitiba e Porto Alegre conceituam de maneira semelhante seu sistema de planejamento, o primeiro refere “o Sistema de Planejamento Municipal é o desenvolvimento de um processo dinâmico e contínuo, que articula as políticas públicas com os diversos interesses da sociedade e promove instrumentos para a gestão e o monitoramento do desenvolvimento urbano”. Já o município de Porto Alegre define: “Fica criado o Sistema Municipal de Gestão do Planejamento - SMGP - como um processo contínuo, dinâmico e flexível”.

Ao observar a conformação na lei de ambos, determina-se as competências, objetivos, instrumentos, o município de Porto Alegre institui ainda Comissões Técnicas vinculadas à estrutura do SMGP para dar suporte às decisões técnico-administrativas. Cabe destaque ainda, a figura I estabelecida na descrição do município de Curitiba, visto que foi o único município que apresentou de maneira sistematizada e acessível, para além das leis, o seu sistema de planejamento. Ao acessar os documentos contidos na esquematização feita no site do IPPUC, é possível perceber, em alguma medida, como o sistema funciona. Observando o item de monitoramento situado na figura, percebeu-se nos documentos do site oficial do IPPUC, que o monitoramento opera de maneira técnica e participativa, mas com relativa falta de continuidade no que tange ao monitoramento participativo, uma vez que constam documentos somente do ano de 2013 e 2014, enquanto há documentos mais recentes como relatórios e diagnósticos de caráter técnico.

Esse achado, porém, pode indicar uma gestão mais consciente e capaz por parte do setor de urbanismo do município, situando a atividade num contexto mais amplo de políticas, aqui é possível situar também a noção de ecossistema de políticas para o desenvolvimento territorial (CEPAL, 2018), visto que as políticas de desenvolvimento urbano e territorial não se esgotam no plano diretor.

Na dimensão de monitoramento e avaliação dos planos, é possível destacar Goiânia novamente, seu plano como já visto, institui o Sistema de Informações Gerenciais e o Sistema de Monitoramento, Fiscalização e Controle. Entretanto, são definidos somente

seus objetivos e diretrizes de implementação. Já o município de Curitiba instituiu um instrumento relevante que não ocorre nas outras experiências, sendo um relatório de monitoramento que deve ser apresentado ao fim do último trimestre de cada ano, bem como a disponibilização de documentos, dados e demais informações de forma ampla, acessível, transparente e digital.

Tanto em Curitiba quanto em Porto Alegre, os elementos dispostos a respeito do sistema são limitados, o primeiro dispõe de objetivos, diretrizes e o órgão competente. Já o município de Porto Alegre aponta três dispositivos de monitoramento: um sistema de informações, apresentando somente seu conceito; um sistema de avaliação de desempenho urbano, o qual deverá ser regulamentado por lei; por fim, um dispositivo de monitoramento do desenvolvimento urbano, definindo somente as unidades monitoradas bem como uma breve conceituação do que se trata. O traço comum dos três municípios é a falta de indicadores de monitoramento no plano, bem como uma definição insuficiente de que tipo de informações levantar.

No tocante à participação popular, Curitiba é a única que dedica um título ao tema da gestão democrática. No título são definidas as diretrizes, os princípios e as instâncias de participação. O município de Porto Alegre guarda uma estrutura semelhante, fato relevante é que as duas capitais instituem mecanismos de participação como as audiências públicas, e formas descentralizadas de participação. Já no município de Goiânia a participação social não tem um capítulo exclusivo e aparece de maneira dispersa ao longo do texto do plano diretor como em estratégias e na definição do processo de planejamento. O município não destaca instrumentos como audiências públicas na definição da participação social. O quadro abaixo explora a síntese dos achados no que se refere aos elementos formais dos planos diretores:

Quadro X - Elementos formais dos planos diretores

Município	Órgão	Eixos de Ação	Sistema de Planejamento	Monitoramento e Avaliação	Participação Social
Curitiba	Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano	Estratégias de desenvolvimento parcialmente detalhadas Ausência de indicadores	Competências, objetivos, instrumentos,	Objetivos, diretrizes e o órgão competente. Ausência de Indicadores Relatório de monitoramento anual	Capítulo exclusivo define instâncias, instrumentos Formas descentralizadas de participação
Goiânia	Secretaria de Planejamento Urbano e Habitação	Estratégias mais detalhadas Ausência de indicadores	Sistema de Modernização Administrativa, Institucional e de Planejamento Vários níveis Regulação insuficiente	Sistema de Informações Gerenciais Sistema de Monitoramento, Fiscalização e Controle Insuficiente regulação Ausência de indicadores	Perpassa as estratégias de desenvolvimento Não destaca audiência pública
Porto Alegre	Secretaria de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade	Estratégias parcialmente detalhadas Ausência de indicadores	Competências, objetivos, instrumentos Regulação insuficiente	Destaca 3 sistemas Insuficiente regulação Ausência de Indicadores	Capítulo associado ao monitoramento Formas descentralizadas de participação

Fonte: Planos Diretores Municipais

Considerando o quadro acima, sobre a qualidade dos planos, os três elencam os elementos formais e legais exigidos. A questão reside na configuração legal e regulatória com que se apresentam esses itens. No caso das estratégias, a insuficiente vinculação de indicadores e mero destaque a objetivos, diretrizes, e programas de implementação pode ser um fator limitante para atingir os objetivos do plano nos três municípios. No que tange aos sistemas de planejamento, o município de Goiânia apresenta uma proposta mais robusta, mas ainda sim com disposições a serem reguladas futuramente. Os mecanismos de monitoramento e avaliação vão no mesmo sentido, Goiânia visa destacar sistemas voltados à questões informacionais e de monitoramento. Curitiba e Porto Alegre apresentam mecanismos de monitoramento, mas suas disposições também são

insuficientes nesse sentido. Do ponto de vista da participação social, os municípios de Porto Alegre e Goiânia apresentam melhores condições para o tema se efetivar.

Relacionando com as capacidades estatais, observa-se que os municípios que demonstraram mais capacidades estatais em termos de perenidade no tempo, melhores condições salariais, do plano de carreira e dos instrumentos de gestão como é o caso de Curitiba e Goiânia, apresentam de maneira mais qualificada seus planos no quesito do sistema de planejamento, do monitoramento e da participação. No entanto, apesar dos planos diretores dos municípios se estruturarem de maneira mais qualificada, ainda apresentam limitações em termos de disposições legais insuficientes, falta de indicadores, falta de que informações levantar, a ausência de certos mecanismos de participação social. Tais limitações podem estar ligadas à burocracia e à estrutura administrativa dos municípios, como podem ser devido a outros fatores de natureza política, institucional e até econômicos.

Todavia, para se avançar nas inferências relativas a essa correlação, será necessário avançar na pesquisa, inclusive lançando mão de outras metodologias como entrevistas, *process tracing* e análise histórica.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou verificar em que medida as condições das burocracias municipais ligadas ao planejamento urbano das capitais Curitiba, Goiânia e Porto Alegre, influenciam um produto desta atividade, no caso, o plano diretor. Entender as condições das burocracias e da produção dos seus instrumentos é fundamental para que os governos produzam melhores políticas públicas e atendam de maneira mais qualificada à sociedade. Principalmente no âmbito dos municípios de grande porte, pois é onde reside boa parte da população brasileira e se concentram os maiores problemas econômicos, ambientais e sociais.

Para tal empreendimento, foi realizada uma pesquisa de casos múltiplos, operacionalizada por meio da pesquisa documental e bibliográfica. Com o intuito de atingir a compreensão do objetivo geral definiu-se os seguintes objetivos: I) Quais as características da estrutura institucional que os municípios dispõem para o planejamento urbano. Verificou-se que os três municípios dispõem de estruturas permanentes voltadas à política urbana, com destaque ao município de Curitiba que conta com uma autarquia municipal ligada ao tema desde 1966. O município de Porto Alegre é o caso mais grave no sentido de existir uma constante reformulação de sua estrutura administrativa voltada ao planejamento urbano, tendo a última ocorrido no ano de 2021. Já o município de Goiânia tem uma estrutura reformulada no ano de 2015 incorporando a pasta de fiscalização e habitação.

Analisando as capacidades burocráticas, Goiânia é a capital que apresenta o cargo com melhor condição salarial e a maior quantidade de servidores na secretaria. Porto Alegre traz a maior quantidade de engenheiros e arquitetos e uma faixa intermediária em termos de salários, ao passo que Curitiba possui a menor quantidade de funcionários, arquitetos e engenheiros, possuindo média salarial menor.

Tomando em específico a questão da carreira, Curitiba e Porto Alegre têm processos de progressão geral na carreira a cada dois anos. Já em Goiânia, esse processo ocorre a cada três anos. Vemos que Curitiba define critérios com base na profissionalização para a progressão vertical, elemento ausente em Porto Alegre.

Nesse íterim seguimos ao segundo objetivo específico: como planejam os municípios observando os elementos formais do plano diretor. O estudo permitiu verificar que, observando os eixos de ação dos planos, os três municípios guardam condições semelhantes para operacionalização dos planos, por meio de estratégias.

Entretanto, os três municípios possuem estratégias de caráter mais orientador do que operacional, com destaque para Goiânia que ainda prevê um nível de regulação maior na área estrategista. No que se refere aos sistemas de planejamento, novamente, os três municípios adotam variados formatos e formas de regulação.

Aqui, novamente, cabe destaque ao município de Goiânia por estabelecer um mecanismo de modernização e gestão institucional postulado para atuar em diversos níveis como planejamento governamental, urbano, gestão de pessoas e mecanismos de monitoramento, mas ainda sem a devida regulação.

No quesito monitoramento, Goiânia desponta novamente, visto que propõe sistemas informacionais e sistema monitoramento, tendo uma proposta mais complexa arquitetada por seu plano diretor. Agora analisando a participação, Curitiba e Porto Alegre apresentam capítulos dedicados ao tema e mecanismos para sua efetivação. Para o caso de Goiânia não há dedicação exclusiva ao tema da participação, sendo o assunto situado em diversas estratégias.

Assim sendo, a hipótese do trabalho de que “as capacidades estatais podem ter influência na conformação de planos diretores” foi possível verificar que os municípios de Curitiba e Goiânia possuem estruturas estatais mais qualificadas do ponto de vista da permanência no tempo, dos salários, dos incentivos à carreira e dos instrumentos de gestão do município. Por conseguinte, os planos dos municípios apresentam uma maior qualificação em termos dos eixos de ação, do sistema de planejamento, do monitoramento e participação, mas ainda com insuficiências na regulamentação para operacionalização dos planos.

Em relação aos instrumentos de pesquisa, por meio da pesquisa documental, permitiu esclarecer quais as características bem como a maneira como planejam os municípios, observando somente um específico retrato temporal. Já a questão de como as capacidades estatais afetam o plano, podem ser melhor respondidas, a partir de outras técnicas como a entrevista, procedimento do qual não se pode recorrer por conta dos prazos referentes ao doutorado.

Outro aspecto limitante, refere-se aos portais da transparência municipal. O site de Curitiba não apresenta memória, ou seja, apresenta dados de seus servidores somente referente ao ano corrente, impedindo análises longitudinais.

Vemos que Goiânia é o único município que dá detalhes do seu quadro de servidor, como tempo de serviço e faixa etária, o que pode contribuir para um melhor entendimento

das capacidades estatais, tais variáveis que não foram adotadas para ter um equilíbrio maior de informações entre os três municípios.

Em pesquisas futuras, poderemos usufruir de métodos como o *process tracing* e análise histórica, pois tais métodos também contribuem para traçar os processos referentes à influência das capacidades estatais em políticas, instrumentos e programas, ou seja, nas ações de governo.

Em suma, interessa também conhecer mais dimensões tanto do conceito de capacidades estatais como a dimensão político-relacional, bem como as variáveis propostas pela abordagem sistêmica de planejamento, que levam em conta práticas e discursos, para além da importante observação das estruturas e instrumentos dos sistemas de planejamento.

REFERÊNCIAS:

ABRUCIO, L. F. 2007. Federalismo e políticas públicas: o impacto das relações intergovernamentais no Brasil. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil#:~:text=Portanto%2C%20to%20mando%20como%20base%20as%20caracter%20C3%ADsticas%20da%20Federa%20C3%A7%20C3%A3o%2C,fiar%20C3%A1%20mais%20ressaltado%20no%20estudo%20do%20c%20aso%20brasileiro](https://www.researchgate.net/publication/242213262_Federalismo_e_politicas_publicas_o_impacto_das_relacoes_intergovernamentais_no_Brasil#:~:text=Portanto%2C%20to%20mando%20como%20base%20as%20caracter%20C3%ADsticas%20da%20Federa%20C3%A7%20C3%A3o%2C,fiar%20C3%A1%20mais%20ressaltado%20no%20estudo%20do%20c%20aso%20brasileiro.). January 2007

ALEXANDER E. R. Institutional transformation and planning: from institutionalization theory to institutional design Copyright © 2005 SAGE Publications (London, Thousand Oaks, CA and New Delhi) Vol 4(3): 209–223 DOI: 10.1177/1473095205058494

ATLAS BRASIL, 2013. Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/>

AULER M. M. Tradição, planejamento estratégico e reforma urbana no plano diretor de Curitiba : uma análise das interseções entre direito e política na cidade. Disponível em: <<https://www.periodicos.ufpr.br/handle/1884/55272>>

BARREIRA et al.,. O novo plano diretor de goiânia a trajetória de um desastre anunciado. (In) Reforma Urbana e Direito à Cidade (2) Goiânia organização Celene Cunha Monteiro ... [et al.]. - 1. ed. -Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital.

BICHUETI *et al.*, . Cidades Sustentáveis no Contexto Brasileiro: A Importância do Planejamento para o Desenvolvimento Urbano Sustentável. Disponível em: <http://engemausp.submissao.com.br/19/anais/arquivos/113.pdf>

BORGES et al.,. A exarcebação da lógica mercantil na produção do segmento econômico de imóveis e impactos socioterritoriais na Metrópole Goiânia. (In) Reforma Urbana e Direito à Cidade (2) Goiânia organização Celene Cunha Monteiro ... [et al.]. - 1. ed. -Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital.

BRASIL. Estatuto da Cidade. **Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001**. Estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 2001.

BRASIL. RESOLUÇÃO N° 34 DE 2005 DO CONSELHO DAS CIDADES CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Dispõe sobre o conteúdo mínimo do plano diretor. Disponível em: <<http://planodiretor.mprs.mp.br/arquivos/resolucao34.pdf>>

BRENNER, N. Máquinas de crescimento urbano – mas em que escala? (In:) As metrópoles e o capitalismo financeirizado (Org.) Ribeiro, L. C. Q - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2020.

CARDOSO JR. J. C; SANTOS, E. A. Planejamento governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro : disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa (In): Burocracia e políticas públicas no Brasil : interseções analíticas / organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília : Ipea : Enap, 2018.ervenção .

CARDOSO Jr., J.C. Planejamento governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. J.C.C. Jr – São Paulo: Editora Quanta, 2020.

CARVALHO, S. N. Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do Plano Diretor. **São Paulo Perspectiva**. vol.15 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2001

CEPAL(2017) OBSERVATORIO REGIONAL DE PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MARCO CONCEPTUAL Agosto de 2017.

CINGOLANI, L. The Role of State Capacity in Development Studies Source: **Journal of Development Perspectives**, 2018, Vol. 2, No. 1-2 (2018), pp. 88-114 Published by: Penn State University Press Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/10.5325/jdevepers.2.1-2.0088>

COMISSÃO ECONÔMICA PARA AMÉRICA LATINA (CEPAL). Planificación para el desarrollo territorial sostenible en América Latina y el Caribe. Publicación de las Naciones Unidas/LC/CRP.17/3 Distribución: Naciones Unidas, 2019. Todos los derechos reservados Impreso en Naciones Unidas, Santiago S.19-0043

COSTA, M. A.; FAVARÃO, C. B. Institucionalidade e governança na trajetória recente da política urbana brasileira: legislação e governança urbanas. in: **o estatuto da cidade e a habitat III: um balanço de quinze anos da política urbana no Brasil e a Nova Agenda Urbana**. 2016

CURITIBA. Lei nº 11.000 de 2004. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2004/1100/11000/lei-ordinaria-n-11000-2004-institui-plano-de-carreira-para-os-servidores-integrantes-dos-grupos-ocupacionais-basico-medio-e-superior-do-municipio-de-curitiba-para-a-administracao-direta-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-curitiba-instituto-municipal-de-administracao-publica-instituto-de-previdencia-dos-servidores-do-municipio-de-curitiba-fundacao-de-acao-social-e-fundacao-cultural-de-curitiba-altera-dispositivos-das-leis-ns-7671-de-10-de-junho-de-1991-e-10390-de-11-de-abril-de-2002-e-da-outras-providencias>.

CURITIBA. Lei nº 14.771 de 2015. Disõe sobre o plano diretor do município. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/curitiba/lei-ordinaria/2015/1478/14771/lei-ordinaria-n-14771-2015-dispoe-sobre-a-revisao-do-plano-diretor-de-curitiba-de-acordo-com-o-disposto-no-art-40-3-do-estatuto-da-cidade-para-orientacao-e-controle-do-desenvolvimento-integrado-do-municipio>

CURITIBA. Portal da transparência de Curitiba. Disponível em: <https://www.transparencia.curitiba.pr.gov.br/>

DE TONI. Planejamento governamental, agenda presidencial e plano plurianual (in). Cardoso Jr. J. C. Planejamento Governamental para céticos: evidências históricas e teóricas no Brasil. José Celso Cardoso Jr. – São Paulo: Editora Quanta, 2020. <Disponível em <https://afipeasindical.org.br/content/uploads/2020/11/Planejamento-Governamental-para-C%C3%A9ticos.pdf>>. Acesso em 27.02.2023

EVANS, P. B.; RUESCHMEYER, D.; SKOCPOL, T. On the road toward a more adequate understanding of the State. In: **Bringing the state back**: Cambridge University Press, 202. p. 346-366

FEDOZZI, L. O retrocesso da participação e a contrarreforma urbana. (In) Reforma Urbana e Direito à Cidade (16) Porto Alegre/ organização Vanessa Marx, Luciano Joel Fedozzi, Heleniza Ávila Campos. - 1. ed. - Rio de Janeiro Letra Capital, 2022. Recurso digital

FILHO, C. L. V. M. Contribuição das conferências da cidade para a construção da política nacional de desenvolvimento urbano. **Nota Técnica novembro N°20 de 2020**. Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais. IPEA

GASPARINI, D. Aspectos jurídicos do plano diretor. **IN. Revista da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo**. v. 1, n. 1 (2004). Disponível em: [v. 1, n. 1 \(2004\) \(metodista.br\)](http://www.metodista.br/revista/revista-1-1-2004)

GIL, A.C. Como elaborar projetos de pesquisa. 2002.

GOIÂNIA. Lei Complementar n° 276 de 2015. Dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo Municipal, estabelece um novo modelo de gestão e dá outras providências. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2015/lc_20150603_000000276.html.

GOIÂNIA. Lei Complementar n° 349 de 2022. Dispõe sobre o plano diretor do município. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2022/lc_20220304_000000349.html. Acesso em 27.02.2022

GOIÂNIA. Lei n° 8.623 de 2008. Dispõe sobre o Plano de Cargos, Carreiras e Vencimentos dos Servidores Operacionais da administração pública municipal direta e indireta e dá outras providências. Disponível em: https://www.goiania.go.gov.br/html/gabinete_civil/sileg/dados/legis/2008/lo_20080326_0000008623.html. Acesso em 25.02.2023

GOIÂNIA. Portal da Transparência de. Disponível em: <https://www.goiania.go.gov.br/transparencia/>. Acesso em 02.02.2023

GOMIDE, A, A. **Lançamento livro Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido do federalismo brasileiro**. Dez-2021. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=SL-gvg1-9-I>>. Acesso em: 10 mar. 2022.

GOMIDE, A. A; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA, 2018.

GOMIDE, A. DE Á.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. A. Burocracia e capacidade estatal na pesquisa brasileira. , 2018. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8596>>. Acesso em: 27/2/2023.

GRIN, E. J.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. Capacidades estatais em governos subnacionais: dimensões teóricas e abordagens analíticas. (In) Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Orgs. GRIN, E. J.; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

HADDAD, B; DA CUNHA, D. F. Dinâmicas e alternativas da economia na Região Metropolitana de Goiânia marcos Bittar Haddad Débora Ferreira da Cunha. (In) Reforma Urbana e Direito à Cidade (2) Goiânia organização Celene Cunha Monteiro ... [et al.]. - 1. ed. -Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital.

HAQUE, *et al.* Building administrative capacity for development: limits and prospects. In: **Review of Administrative Sciences** 01–9 2021 Article reuse guidelines:sagepub.com/journals-permissionsDOI:10.1177/00208523211002605 journals.sagepub.com/home/ras

JÚNIOR, J. C. C.; SANTOS, E. A. V. Planejamento Governamental e aparato burocrático no governo federal brasileiro: Disjuntivas críticas e baixo desempenho institucional - questões para uma agenda de pesquisa e intervenção, 2018.

JUNIOR, O. A. S.; MONTADON, D. T. Síntese, desafios e recomendações. In: JUNIOR O. A. S.; MONTADON, D. T. (Orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas** – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

LIBÓRIO, D.C; JÚNIOR; N.S.; Princípios e instrumentos da política urbana. Disponível em:<https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/76/edicao-1/principios-e-instrumentosde-politica-urbana>. Acesso em 05 de fev de 2021.

LIMA, L. L. *et al.* Planejamento governamental nos municípios brasileiros: em direção a uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE**, 2020.

LIMA, L. L. *et al.* Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre, 2020. (URBE). **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, 12, e20190147. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.012.e20190147>

LIMA, L. L.; LUI, L.; BIASI RUIZ, K. P.; et al. Plano Plurianual como proxy para medir capacidades estatais: um estudo sobre o planejamento governamental nos municípios da região metropolitana de Porto Alegre. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 12, 2020. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/urbe/a/CwpGKTJVDkbJJp8SWqSfVsn/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 15/2/2023.

LIMA, L. L.; PAPI L. P.; Planejamento Governamental e Ciclo de Políticas Públicas: quando a semelhança não é correspondência. In: LIMA, L. L.; PAPI, L. P.(Orgs.). **Planejamento e Políticas Públicas: Intencionalidades, processos e resultados** Porto Alegre: Jacarta 2021. 329p.

LIMA, S. M. S. A., LOPES, W. G. R., & FAÇANHA, A. C. (2019). Desafios do planejamento urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. **urbe. Revista**

Brasileira de Gestão Urbana, 11, e20190037. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.011.e20180037>

LIMA-SILVA, F. LOUREIRO, M. R. Capacidades administrativas dos municípios brasileiros e intervenções habitacionais: caracterização dos municípios e desafios analíticos. (In) Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Orgs. GRIN, E. J; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

LOUREIRO, M. R.; CALABREZ, F. Capacidade estatal e dívida pública no Brasil: O Caso da Secretaria do Tesouro Nacional. **Revista de Sociologia e Política**, v. 28, n. 75, 2021. Universidade Federal do Paraná. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rsocp/a/knfz65z9jnZjNVJHZFwTN9H/?lang=pt&format=pdf>> . Acesso em: 27/2/2023.

LOUREIRO, M. R.; LIMA-SILVA, F.; ARANHA, A.; CALABREZ, F. Building policy capacity within contextual and political boundaries: an analysis of policies in fiscal and social areas in Brazil (1988/2016). In. **Revista do Serviço Público (RSP) capacity building for development in Brazil**. Vol. 71, Edição Especial, Out. 2020 ISSN: 0034-9240 | E-ISSN: 2357-8017

MALCOMS, I; C; B. capacidades estatais para planejamento: o plano plurianual nos governos subnacionais. 2018. **Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas)** - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Porto Alegre, 2018.

MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. Abrindo a caixa-preta da gestão municipal: variações no perfil de burocracias governamentais locais. In: Marenco, A; NOLL, M. I. (Eds.). **A política, as políticas e os controles: como são governadas as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Tomo Editorial, p. 49-64, 2018

MARENCO, A; STROHSCHOEN, M. T. B.; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Artigo • Rev. Sociol. Polit.** **25 (64).** **01 Dez 2017.**

MÁTTAR, J. CUERVO, L.M. Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe: enfoques, experiencias y perspectivas, Libros de la CEPAL, N° 148 (LC/PUB.2017/16-P), Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2017.

MONTE-MÓR, R. L. As teorias urbanas e o planejamento urbano no brasil.

MOURA, R. Quem tem direito à cidade na cidade-modelo? (In) Reforma urbana e direito à cidade (7). Organização Rosa Moura, Olga L. C. de Freitas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital

NASCIMENTO, D. T. F.; OLIVEIRA, I. J. DE. Mapeamento do processo histórico de expansão urbana do município de Goiânia-GO. **p.**, v. 141, p. 167, 2015. Brasil. Acesso em: 27/2/2023.

NETO, V. C. L.; KRAUSE C. H.; BALBIM, R. N. Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. In. **Texto**

para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. - Brasília : Rio de Janeiro :Ipea, 2014.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. IBEU: Índice de Bem-Estar Urbano. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20221001162359/https%3A%2F%2Fobservatoriodasmetropoles.net%2Fibeu%2F>. Acesso em: 27.02.2023

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. **Indicador de Bem-Estar Urbano**. Disponível em: <https://ibeu.observatoriodasmetropoles.net.br/sobre/>. Acesso em 03 de fev. de 2021.

PAPI, L. P. ; PADILHA, P. Z. ; HORSTMANN, G. ; CESAR, C. C. . Capacidades Burocráticas e Desempenho do Planejamento Governamental Local: uma análise da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS. In: IX Encontro de Administração Pública da ANPAD VI - EnAPG 2022, 2022, Evento Online. Trabalhos apresentados, 2022.

PAPI, L. P. ; PADILHA, P. Z. ; HORSTMANN, G. ; OLIVEIRA, T. . Metodologias e atores de formulação do plano plurianual municipal: uma análise do caso do município de Canoas-RS, 2021.

PAPI, L. P. *et al.* Planejamento Governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros .In GRIN, E. J. DEMARCO, D; J; ABRUCIO, F. L (Orgs.) **Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro** (Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021.761 p.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J. Planejamento governamental nos municípios brasileiros : um debate sobre a construção das capacidades estatais no RGS. , 2018. Disponível em: <<http://hdl.handle.net/10183/187824>>. Acesso em: 15/2/2023.

PAPI, L. P.; DEMARCO, D. J.; LIMA, L. L. Capacidades Estatais e Planejamento Governamental Municipal: uma análise do Rio Grande do Sul. In: **VI Encontro Brasileiro de Administração Público**, 2019, Salvador. Anais. Salvador: EBAP, 2019. p. 1-16

PAPI, L.P *et al.*, Planejamento governamental e capacidades estatais nos municípios brasileiros. (In) Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro. Orgs. GRIN, E. J; DEMARCO. D.; ABRUCIO, F. L. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

PFEIFFER, P. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem. Brasília: **Texto para discussão, 37**. ENAP, 2000 37 f.

PINHEIRO, A. I. C. O Plano Diretor de Curitiba (Lei nº 14.771/2015) e sua relação com a função social da propriedade na perspectiva dos direitos urbanísticos e ambiental, 24. ago. 2016. Universidade Tecnológica Federal do Paraná. Disponível em: <<http://repositorio.utfpr.edu.br/jspui/handle/1/2335>>. Acesso em: 27/2/2023.

PIRES R. R. C.; GOMIDE, A. A. Arranjos de implementação e ativação de capacidades estatais para políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem analítica e suas repercussões. In: **Boletim de Análise Político-Institucional – Artigos** (2021). p. 49-59.

PORTO ALEGRE. Lei nº 6309 de 1988. Estabelece o plano de carreira dos funcionários da administração centralizada do município; dispõe sobre o plano de pagamento e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-ordinaria/1988/631/6309/lei-ordinaria-n-6309-1988-estabelece-o-plano-de-carreira-dos-funcionarios-da-administracao-centralizada-do-municipio-dispoe-sobre-o-plano-de-pagamento-e-da-outras-providencias-2021-01-15-versao-compilada>. Acesso em: 10.02.2023

PORTO ALEGRE, Lei complementar nº 646 de 2010. Dispõe sobre o plano diretor do município de Porto Alegre. Disponível: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/p/porto-alegre/lei-complementar/2010/65/646/lei-complementar-n-646-2010-altera-e-inclui-dispositivos-figuras-e-anexos-na-lei-complementar-n-434-de-1-de-dezembro-de-1999-plano-diretor-de-desenvolvimento-urbano-ambiental-de-porto-alegre-pddua-e-alteracoes-posteriores-e-da-outras-providencias>. Acesso em 27.02.2023

POZZOBON, R. M. URBANISMO E PLANEJAMENTO URBANO: Um olhar sobre o processo de constituição do seu lugar institucional. (**Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR) da Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS)**). Porto Alegre, 2018.

PROENÇA, A. D. A. O direito à cidade na periferia metropolitana de Curitiba (In) Reforma urbana e direito à cidade (7). Organização Rosa Moura, Olga L. C. de Freitas. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **RAP** Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

REZENDE, F. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In: CARDOSO JUNIOR, J. C. **A reinvenção do planejamento governamental no Brasil**. 4. ed. Brasília: Ipea, 2011. p. 177-237

RIVOLIN, U. J. Planning Systems as Institutional Technologies: a Proposed Conceptualization and the Implications for Comparison. **Planning Practice and Research**, v. 27, n. 1, p. 63–85, 2012. Taylor & Francis. Acesso em: 27/2/2023.

ROLNIK, R. A construção de uma política fundiária e de planejamento urbano para o país: avanços e desafios. In: **Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 12**, 2006. IPEA.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back In: Strategies for Analysis in Current Research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds.). **Bringing the State Back In**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

SOARES et al., Ajustes regulatórios e projetos pró-mercado: os grandes projetos e reestruturação da metrópole. (In) Reforma Urbana e Direito à Cidade (2) Goiânia

organização Celene Cunha Monteiro ... [et al.]. - 1. ed. -Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022. Recurso digital.

SORENSEN, A. (2015). Taking path dependence seriously: An historical institutionalist research agenda in planning history. *Planning Perspectives*, 30(1), 17-38. <http://dx.doi.org/10.1080/02665433.2013.87429>

SORENSEN, A. New institutionalism and planning theory. (In) Michael Gunder, Ali Madanipour and Vanessa Watson. *The Routledge Handbook Of Planning Theory*. First published (2018) by Routledge

SOUZA, C. GRIN, E. J. Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal . (In) *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. Orgs. GRIN, E. J; DEMARCO, D.; ABRUCIO, F. L. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2021. 714 p.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática : sobre conceitos, dimensões e medidas. , 2020. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10177>>. Acesso em: 27/2/2023.

VALÉRIO, A. H. REFORMA URBANA, PLANEJAMENTO E CONTRADIÇÕES: A EXPERIÊNCIA DE GOIÂNIA. , 2012. Pontifícia Universidade Católica de Goiás. Disponível em: <<http://tede2.pucgoias.edu.br:8080/handle/tede/2820>>. Acesso em: 27/2/2023.

VENTURA. M. M. O Estudo de Caso como Modalidade de Pesquisa. In: **Revista SOCERJ**. 2007; 20(5):383-386 setembro/outubro

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. Fundação Prefeito faria Lima - CEPAM. O município no século XXI : cenários e perspectivas. Tradução . São Paulo: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, 1999. Acesso em: 04 maio 2023.

YIN, R. K. Estudo de caso: planejamento e métodos. 3. ed. Porto Alegre, RS: Bookman, 2005. 212 p. ISBN: 8536304626.