

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais  
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

Rafael Augusto Marangoni Lima

**Gestão Urbana: ações para o plano diretor**

Aplicação do Índice de bem estar urbano no município de Campinas e região  
metropolitana.

São Paulo

2014

Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo  
Escola Pós-Graduada de Ciências Sociais  
Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão e Políticas Públicas

Rafael Augusto Marangoni Lima

**Gestão Urbana: ações para o plano diretor**

Aplicação do Índice de bem estar urbano no município de campinas

Trabalho de Conclusão de Curso da  
Escola de Sociologia e Política da  
Fundação Escola de Sociologia e Política  
de São Paulo para obtenção do título de  
Especialista em Gestão e Políticas  
Públicas.

Orientador: Alessandra Atti

São Paulo

2014

Dedico esse trabalho a minha mãe e meus amigos. A minha mãe por acreditar que posso fazer algo diferente pelo mundo. A Raquel pelo carinho, por estar junto a mim todos os dias que eu estava estudando e ser a companheira em todos os momentos que preciso. Aos meus amigos de universidade, Enrico, Fer, Adriano, Bruna, Jana, Mel, Paulão, Fabinho e Flávia que contribuíram muito com minha formação intelectual que serviu de base para esse curso. Aos amigos adquiridos nesse curso, em especial a Márcia, Sandra, Joaquim e Jackson. Finalmente a Carla, por me incentivar a buscar o que eu quero, e que sem ela eu não estaria nesse rumo.

"O objetivo principal da política é criar a amizade entre membros da cidade".

Aristóteles

## **RESUMO**

Esse trabalho é uma proposição da utilização de ferramentas quantitativas para gestores públicos. Para isso ele propõe uma análise do Plano Diretor na cidade de Campinas e a insuficiência deste de estabelecer um critério de evolução das ações. Utiliza-se do Índice de Bem Estar Urbano do Observatório das Metrôpoles como forma de contribuir para o gestor público pautar suas ações na construção de um Plano Diretor. Por fim, esse trabalho se propõe mais como uma análise e proposição teórica para utilização de ferramentas quantitativas na gestão pública. Mostra-se que uma ferramenta pode ter várias utilizações e tanto sociedade civil como gestores públicos podem utilizar o índice para melhoria das condições de vida da população de uma cidade.

Palavras chave: IBEU, Plano diretor, quantitativas.

## SUMÁRIO

<b>1 Introdução</b> .....	7
<b>2 Desenvolvimento</b> .....	8
2.1 Planejamentos: setor público e municípios.....	8
2.2 Plano diretor como ferramenta de planejamento. ....	11
2.3 Como seguir o roteiro? O caso de Campinas.....	14
2.4 Método .....	16
2.5 Índice de Bem Estar Urbano: uma saída quantitativa.....	16
2.6 Metodologia IBEU Local e proposição inicial .....	18
2.7 Campinas, região metropolitana e discussão final.....	21
<b>3 Conclusão</b> .....	24
<b>Referências Bibliográficas</b> .....	26

## 1. INTRODUÇÃO

O termo planejamento é sempre citado quando se pensa em estabelecer uma nova política pública. Por definição, planejamento é um caminho assertivo que se toma para atingir determinadas finalidades. Tendo em vista que nossa população é majoritariamente urbana, o planejamento das cidades se torna algo imprescindível para gestores públicos. Isso, pois a vida dentro das cidades gera uma constante articulação e conflitos de interesses dos habitantes. Por isso, a esfera municipal se torna importante no que se aplica a elaboração, aplicação e avaliação da política local, instrumentalizada pelo plano plurianual, plano diretor e planejamento estratégico municipal. O poder público municipal, e assim seus gestores, por estarem mais próximos da sociedade, tem a obrigação de discutir os interesses locais e articular esses interesses dentro dos instrumentos de gestão. Portanto, nessa perspectiva, percebe-se que o município é algo dinâmico em questão de planejamento e que a participação da população no controle e proposição de políticas públicas é essencial para a construção de uma melhor qualidade de vida.

Este trabalho se foca em um dos principais pilares de gestão municipal: o Plano Diretor (PD). Apesar de existir anteriormente ao Estatuto das Cidades é apenas a partir da instituição deste que o PD tem diretrizes bem estabelecidas. Obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes, aconselha-se que seja revisto a pelo menos a cada 10 anos esse instrumento de planejamento para infraestrutura urbana da cidade. O caminho do gestor público para elaboração de um PD é o diagnóstico da infraestrutura urbana da cidade, proposição de planos de ação, elaboração das atividades sociais, o cuidado com as atividades urbanísticas e os anteprojetos de lei. Esse processo, baseado no Estatuto das Cidades que propõe diretriz, visa à boa utilização do uso e ocupação do solo, da regulamentação do uso social da propriedade, a disponibilidade e desempenho dos serviços públicos e a melhor convivência urbana.

Entretanto, existe um problema. Apesar das diretrizes do Estatuto serem bem claras, elas são proposições. Grandes cidades lidam com diversos problemas e são necessário instrumentos mostrando onde é preciso e qual o tipo de investimento. Neste sentido, a maioria dos planos diretores apresentam soluções, mas falta uma base quantitativa para mensurar os problemas. Tendo isso em vista, propõe-se neste trabalho a adoção do Índice de Bem Estar Urbano (IBEU) do Observatório das Metrôpoles como

instrumento para construção de PD. O IBEU é uma excelente ferramenta para mensurar nível de serviços e infraestrutura urbana e entender as disparidades da cidade. Assim, o gestor público pode direcionar seus investimentos estrategicamente, mostrar claramente para sociedade o porquê de determinados investimentos. A população pode acompanhar os resultados da implementação e efetividade das políticas do PD. O índice serviria como forma de controle social sobre o PD. Para demonstração da aplicabilidade se utilizará do PD da cidade de Campinas, no interior de São Paulo, e como o IBEU pode dar mais consistência ao PD da cidade.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 Planejamentos: setor público e municípios.**

A cidade é fruto de um trabalho coletivo de uma sociedade, a materialização da história de um povo e das relações sociais, políticas e econômicas presentes em determinado espaço. O ser humano, por ser um ser de vida coletiva, externaliza, concebe e maximiza na cidade a necessidade de se agregar, de se inter-relacionar, de produzir, de trocar bens e serviços. Logo é sensato afirmar que um gestor de uma cidade busca a construção de uma cidade mais justa e igualitária uma vez que apenas assim o coletivo seria beneficiado.

Segundo Fidelis (2006), citando Spiridião (1975), é na cidade que existe a concentração das atividades humanas e a irradiação da inovação, duas condições essenciais para o desenvolvimento econômico e social. Em relação a primeira estão associados os conceitos de economia de escala, de localização, de mercado de consumo e concentração de mão de obra. Enquanto a segunda se relaciona com a difusão das inovações nos centros urbanos e como estes se relacionam, criando assim uma hierarquia de espaços. Portanto, para se pensar uma cidade é necessário planeja-la, com a finalidade de sistematizar essas variáveis e que este planejamento esteja claro e tenha participação da sociedade. Planejar não é apenas então sistematizar variáveis, mas engajar a sociedade no projeto de cidade proposto. Uma sociedade organizada, dita



sociedade civil, tem consciência de seus deveres, responsabilidades assim como de seus direitos.

Atualmente, existe uma pressão forte dos setores organizados da sociedade para atender demandas variadas. Em uma perspectiva urbana, essas demandas podem variar desde melhor mobilidade urbana, moradia, infraestrutura urbana até melhores condições de trabalho, inclusão social, passando por saúde, educação e transparência nas contas públicas. Cabe aqui delimitar que esse trabalho analisa uma conjuntura de infraestrutura urbana e que se propõe a analisar isso em uma dimensão municipal. Apesar de acreditar que todas as demandas são igualmente importantes esse estudo vai propor uma saída para que os gestores urbanos tenham uma ferramenta para construir uma cidade mais igualitária no que concerne a infraestrutura urbana, e propor assim um espaço mais inclusivo para toda a sociedade.

Logo, retomando o conceito de participação popular no planejamento público, é exposto por autores como Dagnino (2004), Bobbio (1984), e mesmo no Estatuto das Cidades (2001), a necessidade de participação popular, pois esta trás inúmeros benefícios para o desenvolvimento municipal. Segundo os autores, a participação do munícipe é estratégica para uma mudança da cultura de gestão urbana. Esses conceitos ficam bem claros no Estatuto das Cidades, que é permeado de propostas de participação popular assim como sanciona algumas obrigações da gestão pública de permitir a partir e realizar medidas que garantam essa participação. Está claro nesse Estatuto o Papel do Plano Diretor como uma das ferramentas da gestão urbana da cidade. O Plano Diretor em conjunto com o Plano Plurianual Municipal (PPA) e o Plano Estratégico (PE), sendo os dois previstos em outros Estatutos, são os pilares de deliberação e participação do munícipe. (FIDELIS, 2006).

Como forma de delimitar o que são essas ferramentas, o Plano Diretor (PD) tem o foco e responsabilidade na gestão, desenvolvimento e expansão do território urbano. O PPA tem um enfoque do orçamento municipal, enquanto o PE integra os anteriores para traçar uma estratégia de ações com um objetivo comum.

Retomando o conceito de planejamento, agora partindo da ótica do gestor público, se faz necessário expor como acontece esse processo em uma esfera de gestão pública. Entende-se que o planejamento público difere em muito do setor privado.

Segundo Cabral (1996), o planejamento no setor público difere do setor privado, pois as ações devem ser pensadas em um âmbito do interesse público o que gera um envolvimento mais profundo sobre o objeto do gestor. Soma-se a isso a necessidade de dar satisfação a comunidade da utilização dos recursos, assim como mostrar claramente o progresso na área de atuação de determinada política pública. Portanto, tanto o PD, como o PPA e o PE são ferramentas que permitem ações dentro dos recursos disponíveis do município e a manutenção de seu patrimônio. São ferramentas que impossibilitam ações irresponsáveis fora do orçamento e imediatismos com fundamento eleitoral.

Contudo, segundo Cabral (1996), o planejamento tem duas dimensões. Uma técnica e outra política. A primeira é determinada por uma metodologia de trabalho e conhecimento profissional especializado. Já a segunda é um processo de negociação de forças políticas, prioridades, e, sobretudo de interesses divergentes. Em termos práticos, seria a dimensão da “*realpolitik*” exposta por Maquiavel. Portanto, planejar é entender a conjuntura política da esfera e a partir disso traçar um objetivo. Com certeza um prefeito sem apoio na Câmara de Vereadores pouco pode fazer caso exista uma oposição aos seus projetos. É uma visão pragmática da política, mas entende-se que a conjuntura municipal em geral no Brasil tem essa característica.

Por fim, ainda na perspectiva do gestor público, é necessário realizar um planejamento e gestão levando em considerações fatores externos e a inserção da cidade em uma perspectiva regional, nacional e global. Como exemplo, é necessário que o gestor entenda as possibilidades de integração de políticas públicas com municípios vizinhos, com a finalidade de reduzir custos; que consiga ser competitivo economicamente em níveis nacionais, atraindo mais empresas para sua região e gerando emprego para sua localidade; ou se integrar em um conjunto ou liga de municípios que tem os mesmos problemas com a finalidade de encontrar uma solução em conjunto.

Logo, planejamento no setor público é uma questão ampla. É necessário para o gestor público racionalizar seus recursos com a finalidade de maximizar os ganhos em seus objetivos. Levar em consideração a conjuntura política, e o mais importante, fazer com que haja participação popular na construção de políticas públicas.

## **2.2 Plano diretor como ferramenta de planejamento.**

Desde o final do século XX o mundo vem sofrendo intensos processos de mudanças, gerando grandes ganhos em desenvolvimento econômico e social, mas também gerando grandes problemas no mesmo sentido. Enquanto a sociedade enriquece como nunca visto antes na história, existe uma latente disparidade e desigualdade social criada por esse processo. A cidade é a principal esfera que este fenômeno pode ser visto. Segundo Santos (2001), o espaço local se submete aos fluxos globais, submetendo a liberdade de sua sociedade na definição das suas políticas enquanto abre novas possibilidades para o local no global. Entretanto, em uma perspectiva histórica nota-se que existe uma hierarquia entre os locais, no caso aqui entre as cidades, pois o capital explora as melhores condições para os seus ganhos. A cidade é o principal meio para o capital mudar as relações de trabalho e de vida das pessoas. Isso, pois a cidade é construída através da divisão do trabalho social. Portanto, em uma perspectiva atual, na qual a globalização leva a divisão do trabalho social a um patamar global, as cidades se tornam o vetor e o meio vulnerável da sociedade. Isso eleva a necessidade de planejamento da cidade a um patamar que faça com que esta seja competitiva do ponto de vista econômico e atenda as demandas básicas da sociedade, de infraestrutura, mobilidade, saneamento.

O Brasil é um país essencialmente urbano. Mais de 90% da nossa população é urbana (IBGE, 2010). Dessa forma, como visto anteriormente se faz mais que necessário um ótimo planejamento das cidades. Em uma perspectiva de infraestrutura urbana, as principais demandas atualmente partem de reivindicações de mobilidade urbana, saneamento e moradia. Do ponto de vista municipal ainda é extremamente carente ferramentas que consigam mostrar efetivamente os problemas das cidades. Em cidades com pouca população, até 50 mil habitantes e que representam 73% dos municípios brasileiros (IBGE, 2014), faltam recursos humanos e econômicos para criar parâmetros de medição e conhecimento estatístico da realidade. Nos outros 27% das cidades, que são as cidades que tem mais de 50 mil habitantes, existe uma complexidade da realidade e também a falta de conhecimento estatístico da realidade.

Portanto é imperioso notar que a partir desta conjuntura é necessário ferramentas de planejamento e gestão efetivas. Esses instrumentos devem ser simples desde sua formulação eliminando assim uma linguagem tecnicista, pois devem contar com a

participação da sociedade civil, e devem ser de implementação que não tenha alta complexidade, uma vez que é necessário que os objetivos traçados na formulação sejam alcançados.

Como dito, esse trabalho se concentra em uma perspectiva de planejamento urbano. Como também citado na introdução, o Plano Diretor (PD) é a ferramenta de planejamento deste âmbito. A Constituição de 1988 prevê o PD como lei municipal, e como instrumento básico de desenvolvimento e expansão urbana. Estando sujeito a todos os preceitos da Constituição, o PD deve prezar pela dignidade da pessoa humana e a preservação e equilíbrio do meio ambiente. (FIDELIS, 2006).

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

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

**§ 2º** - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

(CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988)

Apesar de estar regulado na Constituição, apenas após a instituição do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/01) em 2001 que o PD ganha uma obrigatoriedade. No ano de 2001, o Estatuto da Cidade é criado, resultado das lutas de setores da sociedade – sobretudo daqueles mais marcadamente excluídos do direito à cidade. O Estatuto surge como possibilidade de redesenhar o modelo de política urbana que tem imperado no Brasil, tanto do ponto de vista das diretrizes e instrumentos urbanísticos incluídos na lei, como através da afirmação de nova forma de tomada de decisões acerca do futuro das cidades; compartilhada e compactuada com os cidadãos. Para muitos especialistas, a promulgação do Estatuto representou também um avanço para o Brasil na direção da democratização do acesso à terra urbana e da garantia do direito humano e universal à moradia adequada. Contudo, a Lei delegou para as cidades, em suas práticas de planejamento territorial, a missão de incorporar as novas diretrizes e instrumentos, de acordo com a especificidade de sua situação socioeconômica. (Observatório das Metrôpoles, 2011). O Estatuto das Cidades foi concebido em um momento no qual as cidades clamavam por uma resposta urbanística em que o ordenamento jurídico em vigor até o momento não conseguia oferecer, e este diploma legal então conseguiu

oferecer vários institutos legais que possibilitam a gestão ordenadora e democrática da cidade. Em seu artigo 40, o PD é eleito à ferramenta mestra do sistema de planejamento e ordenamento urbano-rural da cidade.

Após ser aprovado por lei municipal (Estatuto das Cidades, 2001) o PD é instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, e igualmente parte importante do planejamento municipal devendo o plano plurianual (PPA); a lei de diretrizes orçamentárias (LDO); e a lei orçamentária anual (LOA) incorporarem as diretrizes e prioridades neles contidas. O Legislativo e o Executivo garantem que elaboração e execução do PD existam:

I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (Estatuto das Cidades, 2001).

O PD então deve contar claramente o objetivo da política urbana, pautando-se por uma leitura da realidade local e envolvendo a sociedade participativamente. Os princípios constitucionais que fundamentam o PD são: função social da propriedade, desenvolvimento sustentável, função social da cidade, da igualdade e justiça social, e participação popular. Além disso, o PD é obrigatório em cidades com mais de 20 mil habitantes, que pertencem a aglomerados urbanos ou regiões metropolitanas; em áreas de interesse turístico; em áreas com significativo impacto ambiental; e que queiram aplicar instrumentos específicos. (Estatuto das Cidades, 2001).

Referente à participação popular nesse processo, o PD deverá definir instrumentos de gestão democrática para implementar e acompanhar a implementação, podendo utilizar de diversos instrumentos, consolidados ou novos. Entre eles o órgão colegiado de política urbana, como Conselho da Cidade ou inovar através conferências, debates, audiências, consultas públicas e iniciativas populares para projeto de lei. Assim o processo de elaboração do PD deve ser pautado pela sociedade civil. O Estatuto das Cidades (EC) vai além quando se refere a participação popular, propondo a gestão

orçamentária participativa. Sendo o PD contido no LOA, no LDO e no PPA é proposto que na deliberação de todos haja instrumento de participação popular.

Por fim, o EC institui alguns instrumentos urbanísticos que veem como solução de integrar a sociedade, e torna a cidade um direito de todos. Como exemplo: parcelamento, edificação ou utilização compulsório; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento de títulos; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; operação urbana consorciada; zonas especiais de interesse social (ZEIS), entre outras.

Logo, o Estatuto das Cidades fornece ao gestor público um roteiro com diversas formas de proposições e direcionamentos para realizar um Plano Diretor para uma cidade.

### **2.3 Como seguir o roteiro? O caso de Campinas.**

O PD então deve contar claramente o objetivo da política urbana, pautando-se por uma leitura da realidade local e envolvendo a sociedade participativamente. Os princípios constitucionais que fundamentam o PD são: função social da propriedade, desenvolvimento sustentável, função social da cidade, da igualdade e justiça social, e participação popular. Logo em questão de diretrizes e legislação parece que o Estatuto das Cidades tem todo ferramental possível. Entretanto se é necessário uma leitura da sociedade atual, com que ferramenta o gestor realiza essa análise? Fica vago e não existe uma padronização. Analisando o PD de Campinas percebe-se a ausência de clareza das ações. O plano diretor atual, que esta sendo revisto desde 2006, esta sendo elaborado a partir do PD de 1996. O PD atual tem apenas diretrizes gerais, postergando a elaboração dos Planos Locais e Setoriais (PLG), que determinam como os locais da cidade devem ser usados. A atualização da lei de uso e ocupação do solo e urbanística também esta postergada. Portanto o PD atual existe mais como um roteiro do contemplado as diretrizes do Estatuto da Cidade. Mesmo os diagnósticos que subsidiam o plano serem extensos e aprofundados, este trata de forma superficial temas como mobilidade urbana, saneamento ambiental e ZEIS. Não esta presente uma metodologia de indução de investimentos em zonas carentes, mesmo porque não existe uma forma de mensurar o que a carência das regiões. Inexiste então uma forma de equacionar metas

quantitativas para o plano diretor do município. Segundo um estudo de Camargo (2010) publicado pelo Observatório das Metrópoles, acerca do PD de Campinas pode-se chegar a estas conclusões. Esse estudo foi realizado basicamente em cima do PD de Campinas e das cidades que compõe sua região metropolitana. Entretanto, após analisar grande parte da literatura sobre o tema chega-se a conclusão que falta instrumentos quantitativos dentro do PD para que haja um acompanhamento da sociedade em relação aos problemas enfrentados no âmbito urbano. Também falta gabarito técnico e informações para os gestores públicos para tomarem decisões. Falta transparência em relação à efetividade das ações e políticas públicas efetuadas com relação ao PD e ao âmbito da infraestrutura pública. Entende-se que a partir de um ferramental estatístico a participação popular fica mais ciente dos problemas que passam as diferentes partes da cidade.

Para sanar este problema propõe-se utilizar a ferramenta do IBEU (Índice de Bem Estar Urbano) Local do Observatório das Metrópoles. Entende-se que para construção de um conjunto de indicadores pode ajudar o gestor publico a tomar melhores decisões, e criar um planejamento com metas mensuráveis, assim como a sociedade civil pode entender melhor o que passa no macro de sua cidade. Entretanto, como proposto por Marques (2014), a criação de indicadores deve ser uma forma de viabilizar o planejamento público e não torna-lo mais burocrático. Devem mostrar os propósitos de uma determinada política, assim como seus resultados e conclusões. Além disso, o mais importante para o autor, e acredito que para o gestor público é que o indicador deve ter a capacidade de comunicação. A linguagem deve ser simples e de fácil entendimento, e ser de amplo conhecimento e disponível para toda a sociedade.

Portanto, a utilização do IBEU Local seria uma solução de indicadores que poderia pautar a atualização ou criação do Plano Diretor.

## **2.4 Método**

O método para o seguinte trabalho compreendeu em entender como acontece a construção e qual a importância do Plano Diretor. Após isso, de forma sucinta foi exposto que o PD é mais um roteiro e que não possui forma de mensurar quantitativamente suas ações. Analisou-se o atual PD da cidade de Campinas e a Revisão do uso e ocupação do solo da cidade de 2013 e entendeu-se que ele não possui maneira de mensurar a efetividade de suas ações, conforme relatório emitido pelo Observatório das Metrópoles. Agora se pretende expor o IBEU e como se dá a construção do índice. A partir disso propõe-se uma discussão de pautar algumas políticas urbanas em determinadas regiões a partir de um comparativo do IBEU entre bairros. O IBEU, como já citado é baseado nas seguintes variáveis principais: mobilidade urbana, condições ambientais urbanas, condições habitacionais urbanas, atendimento de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana. Todas têm variáveis secundárias que compõe as variáveis primárias. Mostrando a variação local do IBEU, pretende-se identificar os bairros com situações mais críticas segundo as variáveis primárias. A partir disso propõe-se que plano de ação no PD tenha como premissa esse estudo quantitativo para guiar seus investimentos e mensurar um antes e depois da aplicação de determinadas políticas públicas urbanas.

## **2.5 Índice de Bem Estar Urbano: uma saída quantitativa.**

O Índice de Bem Estar Urbano do Observatório das Metrópoles foi criado segundo o próprio site do Índice com o propósito de oferecer a atores governamentais, universidades, movimentos sociais e sociedade civil em geral o mais novo instrumento para avaliação e formulação de políticas urbanas para o país. É proposta uma maneira de medir as diferenças entre serviços de mobilidade, habitação, serviços coletivos e infraestrutura urbana. O IBEU contempla apenas 15 grandes aglomerados urbanos. Para atingir o objetivo proposto, o IBEU foi concebido em dois tipos: Global e Local. O IBEU Global é calculado para o conjunto das 15 metrópoles do país, o que permite comparar as condições de vida urbana em três escalas: entre as metrópoles, os municípios metropolitanos e entre bairros que integram o conjunto das metrópoles. Já o IBEU Local é calculado especificamente para cada metrópole, permitindo avaliar as



condições de vida urbana interna a cada uma delas. O IBEU varia entre zero e um. Ou seja, quanto mais próximo de um, melhor é o bem-estar urbano; quanto mais próximo de zero, pior é o bem-estar urbano. A média do conjunto das regiões metropolitanas foi de 0,605.(Observatório das Metrôpoles, 2014).

Segundo Sen (1999), o conceito de bem estar está vinculado à satisfação de necessidades. Essa concepção está atrelada ao viés utilitarista de economia e entende que as pessoas são responsáveis individualmente por seu bem estar, uma vez que através do consumo esse é buscado ao tentar se maximizar a utilidade dos bens consumidos versus o qual é o dispêndio em troca. Entretanto o IBEU não é construído em cima dessa visão clássica e utilitarista de bem estar. Segundo os autores do IBEU, o conceito de bem estar é concebido na compreensão do que a cidade deve propiciar as pessoas em termos materiais de vida. Logo estão excluídos aqui aspectos imateriais, que posteriormente podem ser mensurados de alguma forma. Logo, leva-se em consideração nesse trabalho um conceito de bem estar coletivo e não individual, ainda que se experimente o bem estar sempre no plano coletivo. Entretanto não se pode ser ingênuo e entender que mesmo dentro de uma coletividade existe um determinado nível de desigualdade, ainda mais em grandes metrôpoles ou regiões metropolitanas. Por isso o IBEU é elabora a luz do conceito de David Harvey de renda não monetária. Entende-se que o individuo que possua recursos ou condições que não são do individuo, mas que esse se apropria. Por exemplo, uma estação de metro próxima a minha residência. Logo da mesma forma que se pode medir a apropriação desta renda por determinado tipo de população pode-se verificar as disparidades internas das metrôpoles, mostrando assim a disputa interna por recursos na cidade.

O IBEU foi concebido como uma forma de medir o nível de bem estar urbano dentro das regiões metropolitanas, entre as cidades que as compõe e internamente dentro das cidades comparando bairros. Nesse sentido e partindo do referencial teórico do qual foi concebido, o índice é uma ótima ferramenta para gestores públicos avaliarem e criarem políticas públicas, pautar discussões relacionadas ao Plano Diretor e utilizar como ferramenta de comunicação para o governo.

Por fim é necessário conceituar uma diferença entre o IBEU Local e o IBEU Global. O IBEU Global o índice realiza um comparativo em 3 escalas de análise: compara regiões metropolitanas, compara municípios que integram uma determinada

região metropolitana, e um comparativo de áreas de ponderação que integram uma região metropolitana. A saber, esse índice leva as seguintes regiões metropolitanas e cidades abaixo.

**Quadro 1.1: Regiões Metropolitanas utilizadas no IBEU segundo os critérios de escolha e o quantitativo de municípios e áreas de ponderação**

Região Metropolitana	Critérios de escolha		Quantitativo	
	REGIC	GEUB - OM	Municípios	Áreas de ponderação
Belém	X	X	7	73
Belo Horizonte	X	X	34	189
Campinas		X	19	114
Curitiba	X	X	29	123
Florianópolis		X	9	60
Fortaleza	X	X	15	107
Goiânia	X	X	20	82
Grande Vitória		X	7	79
Manaus	X	X	8	45
Porto Alegre	X	X	32	184
Recife	X	X	14	123
RIDE-DF	X	X	23	106
Rio de Janeiro	X	X	20	338
Salvador	X	X	13	107
São Paulo	X	X	39	633
<b>Total</b>			<b>289</b>	<b>2.363</b>

Tabela 1: Disponível em: [http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/ibeu\\_livro.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/ibeu_livro.pdf) (2014)

Entretanto o que levamos em consideração neste trabalho é o chamado IBEU Local. Ele leva em consideração apenas áreas de ponderação, o que é um setor censitário, algo bem próximo de um bairro ou uma região com as mesmas características. Isso torna a ferramenta útil para um detalhamento do espaço intra-metropolitano ou mesmo para uma análise de uma cidade.

## 2.6 Metodologia do IBEU Local e proposição inicial.

A base de dados utilizada para o embasamento do IBEU local é o censo demográfico do IBGE. Não será detalhada aqui a metodologia de aplicação do Censo, apenas entende-se que a área de ponderação é um setor censitário. Como dito, o IBEU é construído em cima de cinco grandes variáveis: mobilidade urbana, habitação ou

condições habitacionais urbanas, condições ambientais urbanas, condição de serviços coletivos urbanos e infraestrutura urbana. Todas essas variáveis são passíveis de verificar de como podem influenciar o bem estar das pessoas. Em seguida descrevera-se como foi concebida cada variável.

Segundo o trabalho do IBEU Local (2014), a variável de mobilidade urbana foi construída a partir do indicador de deslocamento casa-trabalho. A utilização apenas de um único indicador na composição dessa dimensão decorre da não existência de outras variáveis que pudessem refletir as condições de mobilidade urbana no censo demográfico. O indicador de deslocamento casa-trabalho é construído a partir do tempo de deslocamento que as pessoas ocupadas que trabalham fora do domicílio, e retornam diariamente para casa. O tempo considerado ideal e aceitável para o deslocamento é de 1 hora diária. O índice foi construído na proporção de pessoas que versus a quantidade de horas média.

Já a variável de condições ambientais urbanas foi concebida a partir de três indicadores: arborização do entorno dos domicílios, esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios e lixo acumulado no entorno dos domicílios (IBEU, 2014). O indicador de arborização no entorno dos domicílios é obtido a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno possui arborização. A arborização no entorno dos domicílios é considerada tanto quando é existente na face de quadra onde os domicílios estão localizados quanto na face confrontante ou no canteiro central do logradouro. O indicador de esgoto a céu aberto no entorno dos domicílios é construído a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui esgoto a céu aberto. Foi considerado esgoto a céu aberto tanto na face onde se localizam os domicílios quanto na sua face confrontante. O indicador de lixo acumulado no entorno dos domicílios é obtido a partir da proporção de pessoas que moram em domicílios cujo entorno não possui lixo acumulado. Foi considerado lixo acumulado quando existente na face de quadra e na face de quadra confrontante onde se localizam os domicílios

A variável de condições habitacionais urbanas (IBEU, 2014) foi compreendida por quatro indicadores: aglomerado subnormal, densidade domiciliar, densidade morador/banheiro e material das paredes dos domicílios. O indicador aglomerado subnormal corresponde à proporção de pessoas da área de ponderação que não moram em aglomerado subnormal. Esse indicador é obtido a partir da identificação dos setores

censitários correspondentes ao aglomerado subnormal, a partir da base de setores censitários de aglomerado subnormal, divulgado pelo IBGE. O indicador de densidade domiciliar é construído a partir da razão entre número de pessoas o domicílio e número de dormitório. Considerou-se como densidade domiciliar adequada quando havia até 2 pessoas por dormitório. No indicador de densidade domiciliar morador/banheiro, considerou-se como adequado o domicílio que possui até 4 pessoas por banheiro. No indicador de material das paredes dos domicílios, considerou-se como adequado o domicílio cujas paredes externas são do tipo de alvenaria com revestimento ou madeira apropriada para construção (aparelhada). No indicador de espécie dos domicílios, considerou-se como adequado os domicílios do tipo casa, casa de vila ou condomínio ou apartamento.

A variável de atendimento de serviços coletivos urbanos (IBEU, 2014) leva em consideração quatro indicadores: atendimento adequado de água, atendimento adequado de esgoto, atendimento adequado de energia e coleta adequada de lixo. Esses são indicadores que expressam os serviços públicos essenciais para garantia de bem-estar urbano. O atendimento adequado de água é considerado quando é feito por rede geral de água. O atendimento adequado de esgoto é considerado quando é feito por rede geral de esgoto. O atendimento adequado de energia é considerado quando há energia elétrica de companhias distribuidoras ou de outras fontes, e sendo de companhia distribuidora quando houver existência de medidor. A coleta adequada de lixo é considerada quando o lixo é coletado diretamente por serviço de limpeza ou quando colocado em caçamba em serviço de limpeza.

Por fim, a variável infraestrutura urbana é determinada por sete indicadores (IBEU, 2014): Iluminação pública, pavimentação, calçada, meio-fio/guia, bueiro ou boca de lobo, rampa para cadeirantes e logradouros. Todos os indicadores constatarem se existe ou não os itens na face da residência.

Por fim apenas será mostrado como as variáveis constroem os índices. Não será apresentada nesse trabalho a parte efetivamente estatística, pois se entende que esse é um exercício teórico para construção e a proposição de uma ferramenta. Apesar de a parte estatística dar confiabilidade a construção do Índice isso tomaria um espaço desnecessário e traria o esforço teórico para outra esfera. Entender que o IBEU é construído a partir de uma base de dados consolidada, e que nos interessa aqui. Isso

porque, adiantando as proposições finais, é esse o que esse trabalho propõe: a criação de ferramentas quantitativas para amparar o gestor público em diversas áreas, seja em um planejamento, como do proposto aqui na análise e construção de um Plano Diretor, seja utilizada como ferramenta de comunicação. Índices e variáveis são comumente utilizados em ferramentas de comunicação tanto eleitorais, como de *accountability* de governo. Como determinado por Oliveira (2010) comunicação Pública é, portanto, a comunicação que acontece no espaço público e pretende ser um meio de negociação, debate e interesse público, envolvendo a Sociedade Civil, o Estado e o Governo. Entende-se *accountability* como:

Outra característica da *accountability* é a indispensável transparência das decisões e ações tomadas pelos agentes públicos. Não é suficiente o mero cumprimento de formalidades burocráticas; é necessário demonstrar que a administração agiu com economia, eficiência e honestidade (AKUTSU, 2005, 5).

## **2.7 Campinas, região metropolitana e discussão final.**

No trabalho de Ribeiro e Costa (2014), o IBEU Local foi utilizado para verificar disparidades internas dentro da região metropolitana de Campinas. Poderia ter sido realizada apenas intracidade, comparando apenas bairros, mais os autores preferiram tornar esse enfoque para mostrar as disparidades internas da Região Metropolitana de Campinas (RMC). O importante aqui é frisar essa possibilidade para o gestor, o IBEU Local já foi utilizado em estudos acadêmicos para identificar possibilidades de ação e de políticas públicas dentro de uma região metropolitana. Como mostrado no estudo de Camargo (2009), o PD de Campinas não possui diretrizes claras. Nas palavras da autora analisando a revisão do PD de Campinas:

“Embora defina eixos estratégicos de desenvolvimento, com foco nos Parques Tecnológicos, no pólo logístico, na integração entre algumas regiões do município e na requalificação do Centro Urbano e de áreas degradadas, o plano não define propostas para concretização dessas estratégias. Nenhuma meta quantitativa é proposta no plano. O plano não permite auto-aplicabilidade e, em relação ao plano anterior, pouco altera diretrizes que gerem mudanças significativas na configuração do território municipal. Não há uma estratégia de desenvolvimento socioeconômico que se reflita no território e articule as diversas políticas públicas”.(Camargo, 2009)

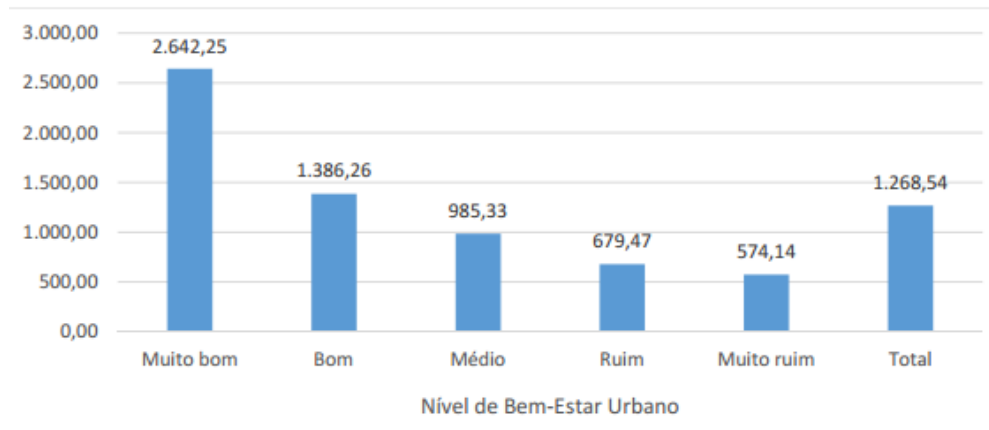
No estudo de Ribeiro e Costa podem-se extrair os seguintes dados:

“A região metropolitana de Campinas, composta por 18 municípios, registrou no censo demográfico do IBGE, de 2010, 2.797.137 pessoas. De acordo com o recorte territorial utilizado pelo censo demográfico, essa região metropolitana foi composta por 114 áreas de ponderação (bairros). Desse conjunto, 76 áreas de ponderação (ou 66,7%) apresentaram níveis bom (0,801 a 0,900) ou muito bom (0,901 a 0,100) de bem-estar urbano, sendo constituída por 67,3% da população da região metropolitana. As áreas de ponderação que se destacaram nessas posições elevadas de bem-estar urbano foram: Centro (0,921), no município de Americana, a área denominada de 003 (0,911), no município de Valinhos, Cambuí (0,910), no município de Campinas, Ipiranga/Jd. São Paulo (0,907), no município de Americana, Região Bonfim/Prost Souza (0,906), no município de Campinas, e outra área denominada também de 003, no município de Santa Bárbara d’Oeste. Por outro lado, 15 áreas de ponderação (ou 13%) apresentam níveis de bem-estar urbano ruim (0,501 a 0,700) ou muito ruim (0,001 a 0,500), correspondente a 15,3% da população. Dessas, as áreas de ponderação que apresentaram as posições mais inferiores foram: Região Campo Grande/Parque Valença (0,598), Região Florence/Satélite Iris (0,537) e Região Oziel/Bandeiras (0,506), todas do município de Campinas, as áreas denominadas de 06 (0,484) e 04 (0,413), ambas do município de Hortolândia, e, por fim, a Região Campo Belo/Jd. Fernanda/Viracopos (0,390), do município de Campinas. As demais áreas de ponderação (11%) apresentaram nível médio (0,701 a 0,800) de bem-estar urbano, correspondente a 17,4% da população. Essas áreas estão assim distribuídas entre os municípios: 6 em Campinas, 6 em Sumaré, 6 em Hortolândia, 1 em Cosmópolis, 1 em Artur Nogueira, 1 em Vinhedo, 1 em Valinhos e 1 em Engenheiro Coelho.” (Ribeiro e Costa, 2014)

A figura abaixo mostra esses dados de forma visual para melhor entendimento.



Gráfico 1: Média do rendimento mensal total segundo os níveis de bem-estar urbano da Região Metropolitana de Campinas - 2010



Fonte: Censo demográfico, IBGE – 2010. Elaboração Observatório das Metrôpoles.

Disponível: [http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook\\_file/campinas\\_ibeulocal.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.net/images/abook_file/campinas_ibeulocal.pdf)

Portanto é inegável que o PD pode ser pautado por uma ferramenta como o IBEU Local. Também foi mostrada a eficiência simples de construir um indicador a base de dados existente e que pode ter múltiplas utilizações para gestor e sociedade civil.

### 3 CONCLUSÃO

Apesar de entender que a maioria dos municípios brasileiros tem menos de 20 mil habitantes e não estão dentro de grandes aglomerados urbanos, esse trabalho vai basear sua análise em regiões de grande aglomeração urbana. Em primeira instância, pois é um exercício de proposição. Propõe-se a utilização de ferramenta quantitativa para medir as políticas públicas dentro de metrópoles e regiões metropolitanas. Entende-se que um conhecimento estatístico é bom para qualquer nível de governo, entretanto propõe-se inicialmente um estudo em grandes escalas, mesmo porque é necessário levar em consideração a utilização de profissionais qualificados. No demais, esse trabalho no fim discute a utilização de ferramental quantitativo em políticas públicas.

Vale ressaltar que esse trabalho é uma proposição. O IBEU é uma ferramenta para guiar o gestor público. Neste contexto o que propõe em termos gerais é que a



gestão pública tenha em suas mãos ferramentas quantitativas consolidadas e pautar suas ações também baseadas nestas ferramentas. Como dito, o Estatuto das Cidades é completo e claro em proposições. O plano diretor é plenamente compreensível em suas funções. O complexo é a tangibilidade das ações e não deixar que essas ferramentas sejam apenas roteiros. Por isso uma ferramenta quantitativa para mensurar o andamento destas ações. Um comparativo entre o proposto e o aplicado através de números e porcentagens é uma maneira de tornar clara e acessível a população, assim como uma ferramenta de gestão. A ferramenta criada pelo gestor também pode ter múltiplas funções como visto. Aqui o mesmo indicador poderia ser utilizado para pautar uma política pública, para mensurar a efetividade de uma ação ou servir como ferramenta de governo.

Logo, o exercício deste trabalho demonstrou que é possível construir uma forma quantitativa de medir as políticas públicas e ter essa ferramenta como um termômetro do processo de consolidação de políticas públicas.

## REFERENCIAS

AKUTSU, Luiz. Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa.

In: **Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, 10. Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

BOBBIO, N. **Curso de introdução a ciência política**. 2. Ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1984.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**.

Brasília, DF, Senado, 1988.

CABRAL, J. B. **O município e a cidadania**. Brasília: Senado Federal, 1996.

CAMARGO, D. **Relatório de avaliação do Plano Diretor do município de Campinas**. 2009. Disponível em:

[http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/sp/SP\\_Avalia%C3%A7%C3%A3o\\_PDP\\_Campinas\\_jul\\_2010.pdf](http://web.observatoriodasmetropoles.net/planosdiretores/produtos/sp/SP_Avalia%C3%A7%C3%A3o_PDP_Campinas_jul_2010.pdf) . Acesso em: jun 2014

COSTA, G; RIBEIRO, M. **IBEU Local: Região metropolitana de Campinas**.

Disponível em:

[http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook\\_file/campinas\\_ibeulocal.pdf](http://www.observatoriodasmetropoles.net/images/abook_file/campinas_ibeulocal.pdf).

Acesso em: jun. 2014

DAGNINO, E. Construção democrática, neoliberalismo e participação: dilemas da confluência perversa. Política e Sociedade. **Revista Sociologia Política**. Florianópolis. 2004.

ESTATUTO DAS CIDADES. 2. Ed. Brasília: Câmara dos deputados, 2002. (Lei n° 1257/2001).

FIDELIS, J. **Instrumentos de planejamento e suas contribuições na gestão municipal: estudo de caso em três municípios**. Tese de mestrado. PUC- Paraná. 2006. Disponível em:

[http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=632](http://www.biblioteca.pucpr.br/tede//tde_busca/arquivo.php?codArquivo=632). Acesso em: jun. 2014

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; RIBEIRO, Marcelo Gomes. **IBEU: Índice de Bem Estar Urbano**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

IBGE. **Indicadores municipais**. Disponível em:

[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores\\_sociais\\_municipais/tabela1a.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/indicadores_sociais_municipais/tabela1a.shtm). Acesso em: jun. 2014

OLIVEIRA, M. J. C. (org.). **Comunicação Pública**. Campinas: Alínea, 2004.

SANTOS, M (org.) **Território – Globalização e Fragmentação**. São Paulo, Anpur, 1994.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.