

# UNIDADE 3

## PLANO DIRETOR: ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

### OBJETIVOS ESPECÍFICOS DE APRENDIZAGEM

Ao finalizar esta Unidade, você deverá ser capaz de:

- ▶ Avaliar o Plano Diretor do município quanto ao seu conteúdo e ao seu potencial de ser aplicado;
- ▶ Descrever os procedimentos para concretizar o Plano Diretor Participativo e melhorar a sua cidade; e
- ▶ Conduzir a implementação e o monitoramento do Plano Diretor.



# PLANO DIRETOR: O QUE É? PARA QUE SERVE?

Caro estudante,

Nosso principal objetivo nesta Unidade é identificar os procedimentos necessários para transformar as diretrizes do Plano Diretor em ações concretas, dentre os quais, reorganizar a Prefeitura e abri-la para a efetiva participação social. Para tanto, dividimos a Unidade em quatro seções.

Na primeira, estudaremos os diferentes conceitos de plano em prática no País, em particular a proposta contida no Estatuto da Cidade e os desafios e mecanismos para tirar os planos do papel e concretizá-los em cidades melhores. Também alertaremos para os riscos de se superestimar o papel dos planos na transformação da realidade. O grande risco de mais uma vez se “vender ilusões”, elaborando uma carta de boas intenções, descolada da cidade real, sem a menor condição política, técnica e financeira de ser concretizada.

Na sequência, trabalharemos os princípios e procedimentos de elaboração do Plano Diretor participativo trazida pelo Estatuto da Cidade, tanto no que diz respeito ao seu conteúdo quanto ao seu processo de elaboração.

Apresentaremos, também, a vitoriosa ação nacional de apoio aos municípios que mobilizou centenas de multiplicadores em todos os Estados e conduziu a realização de mais de 1.500 planos em pouco mais de dois anos. Veremos também um panorama atual dos planos no Brasil. Finalmente, no item *Avaliação e implementação do Plano Diretor*, ampliaremos nosso conhecimento sobre os procedimentos no campo da organização e gestão municipal para conduzir a implementação e o monitoramento do Plano Diretor.

Então, mentes à obra!





**Saiba mais** Alfred Hubert Donat Agache (1875-1959)

Arquiteto francês responsável pelos planos de urbanização de diversas cidades europeias, como Paris e Lisboa. Em 1927, veio ao Brasil, pela primeira vez, para elaborar o plano diretor da então capital federal, Rio de Janeiro. Fonte: Elaborado pela autora.

A expressão “plano diretor” começou a ser utilizada no Brasil na década de 1930, em francês, *plan directeur*, quando o arquiteto [Agache](#) elaborou um plano para o Rio de Janeiro.

Contudo, até hoje, não temos um consenso nos meios técnicos e acadêmicos sobre o conceito de Plano Diretor. Isso se deve a dois principais fatores: por um lado, são ínfimas as práticas de planos implementados capazes de alimentar a teoria; e, por outro lado, o conceito de plano traduz as diferentes visões ideológicas de cidade e de interesses que seus autores representam.

De modo simplificado, podemos dizer que o planejamento urbano no País é expresso por meio de duas vertentes: as normas e os planos. As normas são expressas nas denominadas leis urbanísticas, em particular na Lei de Parcelamento e na Lei de Uso e Ocupação do Solo (ou de Zoneamento).

Os planos diretores refletem, em suas intenções e conteúdo, a concepção dessas diferentes práticas de planejamento citadas por Souza (2008), e no País tomaram a forma de: planos físico-territoriais, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado (PDDI), Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), Plano Estratégico, e, mais recentemente, Planos Diretores Participativos (PDP), estes sintonizados com a reforma urbana.

Como afirma Villaça (2010), as leis de zoneamento e de loteamentos possuem uma existência real e têm sido objeto de teste prático, além disso, tem ocorrido, ao longo das décadas e em várias cidades, um certo empenho em aplicá-las – dentro dos limites daquilo que, no Brasil, pode se chamar empenho na aplicação de leis. Sendo assim, o Plano Diretor tem existido quase que somente na teoria, no discurso, apesar de muitas vezes ser lei municipal.

Como vimos, a lei máxima do País, a Constituição Federal, regulamentados pelo Estatuto da Cidade, que define o Plano Diretor como um instrumento básico da política de desenvolvimento e

expansão urbana, o qual deverá ter como objetivos o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes. Em comum, os planos partem de uma leitura da cidade (em geral denominada diagnóstico) – seus problemas e suas potencialidades – e traçam os objetivos e as estratégias para transformar positivamente sua realidade. Em geral, apresentam um conjunto de propostas para a 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 essas definidas para curto, médio e longo prazo.

O plano é apresentado em forma de projeto de lei municipal, complementado por anexos (estudos, mapas, tabelas).

Existem grandes diferenças entre os planos tradicionais (normativos) e o Plano Diretor Participativo trazido pelo Estatuto, um pacto da sociedade para o ordenamento e a gestão do território.

O Plano Diretor tradicional (tipo PDDI, PDDU) contém um extenso diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região. Muitos deles, superabrangentes, estabelecem normas e diretrizes para todas as políticas públicas inclusive as de desenvolvimento econômico e social, como saúde, emprego, cultura etc. propoem-se a resolver todos os problemas da cidade interferindo até em áreas que fogem da alçada do município (tais como questões do âmbito da política agrária, política macroeconômica, transporte metropolitano) formando assim uma lista de intenções sem meios de ser concretizada.

*Será, então, que os Planos Diretores tradicionais contemplam a realidade social?*

\***Quimera** – produto da imaginação, sem possibilidade de realizar-se; absurdo, fantasia, utopia.  
Fonte: Houaiss (2009).

Na sua maioria não contemplam a realidade social, pois não apresentam os mecanismos para enfrentar de fato os problemas que afetam grande parte da população, aquela enorme parcela que é forçada a viver à margem das leis urbanísticas. Essas pessoas buscam uma cidade ideal sem conflitos e terminam por vender uma ilusão, uma **quimera**\*. Por isso, os planos abrangentes muito contribuíram para a inoperância e o descrédito do planejamento urbano no País.

Quanto ao processo de elaboração, os planos tradicionais são feitos por especialistas e apresentados na forma de documentos técnico-científicos. Podem envolver profissionais de múltiplas disciplinas, mas a coordenação, os prognósticos e as propostas ficam em geral a cargo de engenheiros e arquitetos. Muitas vezes a participação das equipes técnicas municipais se limita ao fornecimento de informações. A participação da sociedade, na melhor das hipóteses, se reduz a audiências públicas para apresentação das propostas.

## PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: CONTEÚDO E PROCESSO DE ELABORAÇÃO

O estudo que faremos nesta seção reflete o trabalho coletivo na Secretaria de Programas Urbanos do Ministério das Cidades sob a coordenação da professora e urbanista Raquel Rolnik.

O novo conceito de Plano Diretor teve início na década de 1990, simultaneamente à tramitação do Estatuto da Cidade no Congresso Nacional, quando algumas prefeituras elaboraram Planos Diretores, seguindo os princípios da Reforma Urbana, ou seja, com foco nos problemas estruturais da cidade: a segregação territorial, a degradação ambiental, o financiamento do desenvolvimento urbano.

Diante desse cenário houve grande resistência das elites às novas propostas contidas nesses planos, particularmente em relação aos instrumentos que vinculam o direito de construir à função social da cidade e da propriedade tais como o coeficiente básico de construção, a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social, o IPTU progressivo no tempo etc. Por meio de representantes – nas Câmaras de Vereadores, no Poder Judiciário, nos meios profissionais ou no Executivo – a elite econômica ligada ao setor imobiliário tentou (e ainda tenta) obstruir a aprovação desses planos ou então só aprová-los após fazer grandes modificações que desfiguraram a proposta original ou, ainda, se aprovados, engavetá-los logo após mudança de administração municipal.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, se fortaleceu o movimento a favor desses planos comprometidos com a implementação do Estatuto da Cidade. Expresso em uma campanha nacional conduzida pelo Ministério das Cidades e pelo

Conselho das Cidades que propôs e difundiu o Plano Diretor Participativo – PDT: Cidade de Todos. Esse Plano Diretor Participativo deveria se orientar por três eixos:

- ▶ **Inclusão territorial:** que busca assegurar aos pobres o acesso a terra urbanizada e bem localizada, incluindo a segurança da posse da moradia.
- ▶ **Justiça social:** implica em uma distribuição mais justa dos custos e dos benefícios do desenvolvimento urbano.
- ▶ **Gestão democrática:** propõe uma participação cidadã na concepção, execução e fiscalização da política urbana.

Contudo, é importante destacarmos que não se propunha um modelo. Os planos deveriam trabalhar em comum com esses eixos, porém refletindo a realidade de cada cidade.

Assim, o Plano Diretor deixa de ser um documento técnico elaborado por especialistas e passa a ser um processo político, dinâmico e participativo, que mobiliza a sociedade para discutir e estabelecer um pacto sobre o projeto de desenvolvimento do município. O processo de elaboração deve propiciar debates e negociações de natureza política entre interesses conflitantes, muitas vezes antagônicos como os do setor imobiliário, ambientalistas e movimentos populares. Deve ser conduzido pelo Poder Executivo articulado com a sociedade civil. Deixa de ser apenas um instrumento que regula o uso do solo para estabelecer a função social da propriedade e da cidade.

Os estudos e as análises técnico-científicas informam, fundamentam e subsidiam o processo de decisões que é político. A metodologia proposta pelo Ministério das Cidades sugeria, conforme Quadro 6, as etapas, que deveriam ser conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município.



<b>Fase Preparatória</b>	Constituição do Núcleo Gestor (equipe coordenadora).
	Preparação (do processo técnico e participativo).
	Lançamento e divulgação.
	Capacitação (gestores, técnicos e sociedade civil).
<b>Elaboração do Plano</b>	Leitura Técnica e Comunitária (a cidade que temos).
	Formular a estratégia e definir os instrumentos (a cidade que queremos).
	Construir o Pacto e o Projeto de Lei (caminho para a cidade viável).
<b>Aprovação</b>	Discussão na Câmara Municipal (a cidade que podemos ter).
<b>Implementação</b>	Implementação de projetos e ações (a cidade em transformação).
<b>Gestão do Plano</b>	Monitoramento (por e para uma cidade melhor).

Quadro 6: Etapas da metodologia para elaborar o Plano Diretor

Fonte: Elaborado pela autora

A fase preparatória compreende a formação da equipe coordenadora, a organização interna da administração e das informações, a preparação do processo participativo com a produção de informações em linguagem acessível e finalmente a capacitação dos gestores, técnicos locais e cidadãos, para que todos possam entender e interferir nos processos de tomada de decisão.

A elaboração do plano propriamente dito compreende as seguintes etapas:

- ▶ **Leitura da Cidade:** ao contrário de um diagnóstico abrangente, “revelador” dos problemas, o PDP propõe uma leitura da cidade – simultaneamente técnica e comunitária – que permita compreender a dinâmica do município a partir de diversos olhares e análises da realidade: os seus conflitos e as suas potencialidades, as causas estruturais dos problemas prioritários; a estrutura fundiária e como as diversas forças atuam na produção, na reprodução e no consumo do espaço urbano. Busca também identificar os condicionantes de ordem administrativa, financeira, normativa que possam intervir nesse processo. A leitura participativa

é ocasião para que todos expressem suas visões, seus modos de pensar e para que proponham solução para os problemas detectados. Ela permite identificar os setores sociais potencialmente favoráveis ou opositores às mudanças. A leitura da cidade deve compreender a área urbana e a área rural, as tendências do seu desenvolvimento e as relações com as políticas e os processos de desenvolvimento da sua região e do País. Mas com o objetivo de entender seus processos internos, suas potencialidades e fragilidades, levando a propostas exequíveis no âmbito do município. E não a produção de um compêndio de análise científica, de urbanização contemporânea ou de desenvolvimento social e econômico regional.

- ▶ **Formular e pactuar propostas:** de nada adianta um Plano Diretor tratar de dezenas de aspectos e não ter capacidade para intervir sobre eles. Portanto, é importante trabalhar, desde a leitura da cidade com perspectiva estratégica: definir as questões cruciais que precisam ser enfrentadas, os temas relevantes para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. De um modo geral, as propostas dizem respeito às condições precárias de moradia e saneamento, às ocupações em áreas de preservação ambiental, à verticalização excessiva das áreas nobres das cidades, à expansão das periferias em áreas sem infraestrutura, à concentração de lotes vagos nas áreas centrais, à falta de capacidade técnica e financeira do município para enfrentar seus problemas. E também devem ser tema prioritário os traços que dão identidade ao município, seu potencial econômico, cultural ou ambiental. Por exemplo, na grande maioria dos nossos municípios a questão rural é central. Mas o plano não tratará de política agrária ou zoneamento rural, e sim restringirá a expansão do urbano sobre o rural, o impacto sobre o meio ambiente e irá propor estruturas

de apoio ao desenvolvimento das atividades e a prestação de serviços à população rural.

- ▶ **Definir estratégias e instrumentos:** para cada tema, prioritário deve-se considerar as características da cidade e os objetivos que se quer alcançar. As estratégias e os instrumentos são os caminhos e os meios para se assegurar as condições necessárias para transformar a realidade de cada município. Essa etapa é crucial. Ela define a linha básica do Plano Diretor: a cidade que se quer e os meios para alcançá-la. É aqui que se decide como interferir no mercado da terra, quais os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados, a localização das moradias da população de baixa renda ou como aproveitar de forma mais intensa as infraestruturas instaladas, como reabilitar e democratizar o uso das áreas consolidadas, degradadas ou subutilizadas. É recomendável que seja discutida e pactuada com a sociedade cada etapa: temas centrais, objetivos, estratégias e finalmente as propostas.
- ▶ **Definir e detalhar os instrumentos:** cada município deve escolher os instrumentos mais adequados para que a cidade atinja os objetivos propostos. Vimos que o Estatuto oferece mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território: instrumentos normativos, instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada e para fazer a gestão democrática do município. Se bem aplicados, darão ao município condições efetivas de controlar o uso do solo, interferir na redistribuição da riqueza gerada pela produção imobiliária e financiar o desenvolvimento proposto. Portanto, os instrumentos municipais de política econômica, tributária e financeira (IPTU, ISS, Leis Orçamentárias, Código Tributário) precisam se ade-

quar aos objetivos do planejamento territorial. O que é bem diferente de colocar no plano propostas de desenvolvimento econômico e social em questões que fogem da alçada do município.

- ▶ **Detalhar o sistema de gestão e planejamento do município:** finalmente, a lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para propiciar sua implementação, seu monitoramento, seus ajustes e sua futura revisão. O Conselho das Cidades recomenda a instituição do sistema municipal de desenvolvimento urbano constituído de conselho da cidade, fundo e conferências regulares.
- ▶ **Apresentar mecanismos que possibilitem sua aplicação imediata:** após sua aprovação em forma de lei, nos quais deve estar definido como cada segmento deve se comportar para atingir os objetivos e as metas traçadas.

Todas essas etapas estão interligadas propiciando que o plano expresse o pacto da sociedade sobre o projeto de desenvolvimento do município a fim de que a cidade e cada parte do seu território cumpra a sua função social em benefício de todos.

# A AÇÃO NACIONAL DE APOIO AOS MUNICÍPIOS PARA A ELABORAÇÃO DOS PLANOS PARTICIPATIVOS

Apesar do alto índice de urbanização, 82% da população vive nas áreas urbanas dos municípios, o Brasil chegou ao Século XXI sem uma política nacional para as suas cidades. Em 2003, no primeiro dia do governo do presidente Lula, foi criado o Ministério das Cidades com a missão de construir essa política de forma federativa e participativa, articulando os três níveis de governo e os distintos segmentos da sociedade civil. No mesmo ano, foi realizada a I Conferência das Cidades, que mobilizou 320 mil pessoas de 3.457 municípios e elegeu 2.510 delegados e o primeiro Conselho das Cidades, o [ConCidades](#). Integram o Ministério os setores de habitação, saneamento ambiental, mobilidade e ordenamento territorial com o objetivo de assegurar a todos o direito à cidade.

O desafio de estruturar nacionalmente o planejamento territorial urbano e a política de gestão do solo urbano, na direção apontada pela Constituição de 1988 e pelo Estatuto, ficou a cargo da nova Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). Ou seja, coube à SNPU fazer chegar aos municípios – gestores e sociedade organizada – o conhecimento do



## Saiba mais

## ConCidades

Este órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva integrante da estrutura do Ministério das Cidades foi criado em 2004 com a finalidade de estudar e propor diretrizes para a formulação e a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e para acompanhar a sua execução. O ConCidades é, portanto, uma verdadeira instância de negociação em que os atores sociais participam do processo de tomada de decisão sobre as políticas executadas pelo Ministério das Cidades. Fonte: <<http://www.cidades.gov.br/conselho-das-cidades>>. Acesso em: 31 maio 2010.

Estatuto e do Plano Diretor; e a sua potencialidade como instrumento de construção de novas práticas, democráticas e participativas, de planejamento e gestão do território.

Apesar de ter sido estabelecida na I Conferência das Cidades, as diretrizes para enfrentar esse desafio foram grandes. A maioria dos municípios, que tinha a obrigação de elaborar os planos até dezembro de 2006, desconhecia o Estatuto e não possuía a prática de planejamento e gestão territorial, muito menos participativo. Em muitos deles, somava-se a falta de informações sobre a realidade local e a fragilidade das equipes técnicas. Como complicador, o conteúdo do Estatuto da Cidade é complexo, inovador e introduzia temas polêmicos na dinâmica das cidades. Os seus instrumentos tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas que dificultavam a sua compreensão pelos técnicos municipais, pelos profissionais da área e pelos cidadãos.

Outro desafio foi vencer a descrença generalizada nos efeitos do planejamento, pela tradicional desconexão entre a cidade planejada e a cidade real, entre os planos e a prática cotidiana das prefeituras. E, principalmente, preparar as prefeituras para tratar os interesses conflitantes e enfrentar a resistência dos setores tradicionalmente beneficiados por nosso modelo excludente de urbanização.

## **CAMPANHA – PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO: CIDADE DE TODOS**

Frente aos desafios de estruturar nacionalmente o planejamento territorial, a equipe do Ministério se coloca diante de algumas questões: como transformar a obrigatoriedade determinada pelo Estatuto em oportunidade de construir cidades mais justas, democráticas, com melhor qualidade de vida para todos? Como fazer chegar o conhecimento desses novos

instrumentos para que fossem compreendidos e debatidos pelos diversos segmentos da cidade? Como tornar os processos de elaboração dos planos em arenas democráticas que possibilitem a negociação e a pactuação de projetos de cidade e desenvolvimento urbano? Como chegar a cada município respeitando sua diversidade e sua competência de ordenamento do seu território delegada pela Constituição?

Houve a preocupação de evitar o que ocorreu na década de 1970, no período do **SERFHAU**, em que a obrigatoriedade de ter planos para se obter recursos federais se transformou em um festival de planos diretores elaborados por atacado e vendidos por consultores a administradores inexperientes ou coniventes. Mesmo os planos seriamente elaborados se limitavam a estabelecer padrões de uso e ocupação do solo para uma cidade tecnicamente ideal, não enfrentando os reais problemas das nossas cidades: a irregularidade, a desigualdade e a insustentabilidade.

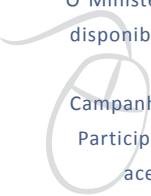
Considerando a data limite de outubro de 2006, houve pouco mais de dois anos para passar todo o conteúdo e para cada município elaborar o plano participativo. Foi preciso mobilizar todas as forças do País comprometidas com os princípios da reforma urbana e sensibilizar as instituições de todos os Estados que atuam junto aos municípios, aos seus gestores e à sociedade civil organizada. Duas estratégias foram adotadas. A primeira, oferecia apoio técnico e financeiro para a elaboração dos planos diretores: no período 2003-2006 foram investidos, em 550 municípios, 60 milhões de reais, oriundos da integração de recursos de diversos órgãos do Governo Federal, vinculados aos Ministérios das Cidades, da Cultura, do Turismo, da Ciência e Tecnologia e da Integração Nacional.

A segunda estratégia – a de difusão da nova concepção de Plano Diretor Participativo – se concretizou em diversas atividades:

- ▶ produção de referência metodológica;
- ▶ formação de um Cadastro de Profissionais, de todos os Estados, com experiência na capacitação e na elaboração de planejamento participativo;



Órgão que definiu o modelo e financiou com os recursos do BNH a elaboração de planos diretores municipais.



O Ministério das Cidades disponibiliza os diversos documentos da Campanha Plano Diretor Participativo. Veja mais acessando <<http://tinyurl.com/27oyeqx>>.

- ▶ construção de Banco de Experiências de processos de elaboração do plano;
- ▶ alimentação da Rede do Plano Diretor, que alcançou mais de 20 mil endereços eletrônicos para troca de informações e discussão do que estava ocorrendo no País;
- ▶ construção da página virtual da campanha;
- ▶ produção do *Kit do Plano Diretor Participativo*, um conjunto de materiais didáticos (livro, vídeos, cartilhas, cartazes e folhetos, spots de rádio e tevê); e
- ▶ realização de centenas de oficinas de sensibilização e capacitação.

Esse conjunto de atividades de difusão recebeu o nome de Campanha Nacional – Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos. O ConCidades emitiu três Resoluções (n. 15 de 2004 e ns. 25 e 34 de 2005), instituindo a campanha e estabelecendo diretrizes sobre o processo participativo e o conteúdo mínimo do Plano Diretor.

Produzidos os materiais de apoio à sensibilização e à capacitação dos municípios foi constituída uma coordenação nacional com representantes do ConCidades, de órgãos federais e de núcleos estaduais formados de entidades públicas e da sociedade civil, com capilaridade ou conhecimento do tema para chegar a cada município do Estado.

A campanha teve como público-alvo os agentes multiplicadores dos núcleos estaduais e os 1.683 municípios obrigatórios (gestores e técnicos municipais, vereadores e lideranças sociais). A composição dos núcleos refletiu a capacidade de articulação e organização em cada Estado.

Em menos de dois anos de campanha, foram realizadas 387 oficinas que sensibilizaram mais de 21 mil pessoas de 1.349 municípios. As primeiras 45 oficinas foram realizadas pelo Ministério das Cidades para a formação de multiplicadores. As demais foram realizadas diretamente pelos núcleos, muitos dos quais produziram materiais pedagógicos e de comunicação específicos para a sua região. Foi intensa a adesão e a participação dos segmentos

relacionados à reforma urbana, à campanha e aos processos de elaboração dos planos. Os movimentos populares por moradia integraram a coordenação nacional e a maioria dos núcleos estaduais e estiveram à frente da construção das Resoluções do ConCidades. Alguns participaram ativamente da elaboração dos planos municipais ou em ações para assegurar a participação popular e o conteúdo redistributivo no Plano Diretor.

## **PANORAMA DOS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS NO BRASIL**

Como resultado surpreendente, até fevereiro de 2007, em quase 89% dos municípios obrigatórios os planos já haviam sido aprovados ou estavam nas Câmaras Municipais ou em fase de elaboração ou revisão. Esse resultado foi obtido em pesquisa realizada pelo Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura (CONFEA) juntamente com o Ministério das Cidades, em 1.553 dos municípios obrigatórios identificando os processos e os conteúdos dos planos realizados.

O Quadro 7, a seguir, dá uma ideia da dimensão do esforço nacional – técnico, político e social – empreendido nessas centenas de municípios de todas as regiões.

REGIÃO	PLANOS APROVADOS OU EM TRAMITAÇÃO NAS CÂMARAS		PLANOS EM ELABORAÇÃO		NÃO ESTÁ FAZENDO PLANO DIRETOR		TOTAL DE MUNICÍPIOS PESQUISADOS	
<b>Norte</b>	86	74%	23	20%	7	6%	116	8%
<b>Nordeste</b>	287	57%	165	33%	48	10%	500	35%
<b>Centro-Oeste</b>	50	56%	31	34%	9	10%	90	6%
<b>Sudeste</b>	315	73%	96	22%	20	5%	431	30%
<b>Sul</b>	170	56%	112	37%	23	7%	305	21%
<b>Total Brasil</b>	908	63%	427	30%	107	7%	1442*	100%

\* Total de municípios pesquisados que forneceram informações

Quadro 7: Estágio da elaboração dos planos diretores dos municípios

Fonte: Adaptado de Brasil (2007)

Quanto ao processo de elaboração, uma pesquisa anterior (outubro 2006) feita junto a representantes das Prefeituras, das Câmaras de Vereadores e da sociedade civil revelou que 26,7 % dos planos foram considerados processos participativos, 37,26% não participativos e em 36,5% dos municípios as avaliações dos entrevistados foram divergentes.

Por se tratar de um processo recente, ainda não encontramos uma avaliação do conteúdo desses planos e muito menos da sua potencialidade de sair do papel. Muito menos é possível identificarmos quantos e quais terão algum impacto na transformação das nossas cidades, no padrão de planejamento e gestão e, principalmente, na reversão do quadro de desigualdade territorial e de insustentabilidade ambiental, social e econômica.

Acompanhar esse processo é meta das entidades que constituem o Fórum Nacional da Reforma Urbana e um bom tema para pesquisadores e estudiosos das cidades e da inclusão social. Para isso, foi constituída, em dezembro de 2007, uma Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos [Planos Diretores Participativos](#) com foco no acesso a terra urbanizada e bem localizada para todos.



#### Saiba mais Planos Diretores Participativos

Foi nomeada uma Rede de Planos Diretores, essa rede abrange 26 Estados e o Distrito Federal, tem mais de 300 pesquisadores envolvidos em todo território nacional, especialistas na temática da política urbana e sua capilaridade regional e distribuição territorial. É composta por Universidades, Institutos de Pesquisa, ONGs, Movimentos Populares e representantes do Poder Público. Fonte: <<http://tinyurl.com/37jnzww>>. Acesso em: 2 jun. 2010.

Visa ainda à capacitação de agentes do Poder Público e da sociedade civil para a implementação dos planos e do fortalecimento da gestão municipal participativa. A rede está realizando uma pesquisa qualitativa do conteúdo de 526 planos aprovados, seu potencial de aplicabilidade dos planos e o sistema de gestão proposto. E uma análise da situação de cada estado brasileiro. A pesquisa é financiada pelo Ministério das Cidades, coordenada pelo Observatório das Metrópoles (rede estruturada em 13 regiões metropolitanas) e tem a supervisão do Conselho das Cidades. Mas a pesquisa não poderá avaliar a qualidade e a consistência do processo participativo na elaboração, na implementação e na gestão do plano. Essa tarefa cabe aos pesquisadores, promotores e ativistas locais ao longo dos processos.

*Perceba que o planejamento voltou à pauta das administrações caracterizando um grande avanço, você concorda?*

Cresce a participação da sociedade nos processos de planejamento e gestão. Cada vez mais o modelo contido nos planos tradicionais, cuja maior característica é a de reforçar a dualidade e a injustiça na distribuição do território das cidades, se torna obsoleto e superado. Cresce o consenso pelo abandono do Zoneamento como instrumento autônomo e suficiente para a regulação urbanística.

As facções da classe dominante brasileira, com interesses mais ligados à produção do espaço e que governam nossas cidades, ainda acreditam nessa ideia, mas estão no seguinte dilema: não há condições e interesse de fazer planos que atendam às necessidades da maioria da população e, por outro lado, a politização da sociedade não lhes dá condições de fazer planos que revelem suas reais propostas. A tendência desse setor é, como vimos, evitar ou postergar a elaboração ou a aprovação de planos (VILLAÇA, 2005).

Outros elementos têm mostrado a imensidão dos riscos e a precariedade das novas conquistas: a dificuldade da população em compreender e se apropriar das novas regras explícitas e implícitas a rapidez dos poderosos no mercado imobiliário em reagir a essas regras, além do aumento das desigualdades sociais por questões que fogem da alçada do município.



# AVALIAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E GESTÃO DO PLANO DIRETOR

Como vimos, a grande maioria dos municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes ou integrantes das regiões metropolitanas já elaborou ou revisou recentemente seus Planos Diretores. Nesses municípios, estão concentradas a maior parte da população e os grandes problemas brasileiros. Eles têm pela frente o grande desafio de transformar a lei aprovada em ações concretas, em cidades inclusivas e democráticas. Essa transformação dependerá fundamentalmente do conteúdo da lei, da vontade política e da reorganização interna da administração para sua aplicação e gestão.

Queremos com essas proposições instigá-lo a avaliar o Plano Diretor do seu município quanto ao potencial de aplicação imediata, para que você possa identificar seus limites e apontar as condições mínimas de reorganização da Prefeitura que propiciem uma gestão integrada e participativa do plano.

## AVALIAÇÃO DO PLANO DIRETOR APROVADO

O primeiro passo na avaliação é sabermos se o Plano Diretor 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.

O segundo passo é verificar se o plano identificou, definiu as estratégias e os meios para enfrentar os problemas estruturais da cidade e suas causas. A que setores da sociedade ele atende? Ele detalhou os instrumentos para sua aplicação imediata ou se limita às grandes diretrizes? Ele estabelece como será sua aplicação e gestão?



Para entender melhor essa análise, leia Os vereadores no processo de elaboração de planos diretores participativos.

Essa análise é importante porque muitos dos instrumentos contidos no Estatuto da Cidade – que possibilitam que a cidade e a propriedade cumpram sua função social – só podem ser aplicados se estiverem descritos e delimitados no Plano Diretor. 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, pois é o que possibilita transformar o Plano Diretor em cidade.

A análise do conteúdo do plano pode resultar em quatro situações:

- ▶ o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano;
- ▶ o plano não contempla as diretrizes do Estatuto da Cidade;
- ▶ o município elaborou o Plano, mas ele depende, para sua aplicação, de detalhamento em outras leis ou da regulamentação dos instrumentos; e
- ▶ o plano é autoaplicável.

Apenas os planos autoaplicáveis, ou seja, aqueles que detalham os instrumentos e as regras de uso e ocupação do solo e que definem investimentos podem ser implementados imediatamente. Os demais exigirão para sua complementação ou transformação um grande esforço da sociedade local, particularmente dos setores comprometidos com a reforma urbana. Assim:

- ▶ Se o município ainda não elaborou ou concluiu seu plano, a grande tarefa é mobilizar forças, dentro e fora da administração municipal, para incluir no seu texto os instrumentos da forma mais completa possível para

que o plano se torne autoaplicável logo após sua aprovação.

- ▶ Se o plano já foi aprovado, mas não atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, é preciso iniciar o processo de revisão e elaborar um novo projeto substitutivo.
- ▶ Se o plano já foi aprovado e está incompleto, é necessário elaborar a regulamentação complementar necessária para que ele se torne aplicável e começar a preparar emendas substitutivas para os instrumentos indispensáveis que não foram contemplados. Precisamos observar, também, a prioridade e a oportunidade política de apresentar essas emendas, para não correr o risco de perder conquistas já alcançadas. De toda forma, o início da implementação do plano deve ocorrer pelos instrumentos já regulamentados.
- ▶ Se o plano é autoaplicável, está pronto para iniciar o processo de implementação.

## REORGANIZAÇÃO DA PREFEITURA PARA A GESTÃO INTEGRADA E PARTICIPATIVA DO TERRITÓRIO E DO PLANO DIRETOR

Mesmo no caso dos planos autoaplicáveis, o desafio é tirar o papel, transformar boas intenções em cidades melhores. A eficácia do plano dependerá, especialmente, da atitude e do compromisso da administração pública, para que sua operacionalização se faça no respeito às diretrizes e às ações acordadas. E, é claro, da vigilância da sociedade local.

Essa tarefa é facilitada se for implantado no município um processo democrático de planejamento urbano e gestão, fortalecido ou iniciado na elaboração do Plano Diretor. Alguns planos já

estabelecem as normas e as condições de sua gestão relativas à representação dos vários setores do Poder Público e da sociedade civil; à produção e disseminação de informações; às instâncias de discussão e decisão; e até à organização administrativa da Prefeitura.

Como vimos, tradicionalmente, nossas administrações são marcadas pelo centralismo das decisões que funcionam como margem de manobra e poder, e pela submissão ou adesão ao poder econômico local (elite econômica, proprietários e empreendedores imobiliários, empresários do setor de infraestrutura urbana e transporte, detentores dos meios de comunicação), que se beneficia das ações, das leis e dos investimentos públicos e ocupa, por meio de seus quadros, funções permanentes e estratégicas na burocracia das administrações.

A partir da Constituição de 1988 foram grandes as mudanças introduzidas no cotidiano dos municípios, pois eles passaram a ter mais autonomia e também mais despesas, e isso, por consequência, implicou em prestações de serviços que antes eram exercidas pelos governos estaduais e Federal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal impôs um novo código de conduta do administrador público e, juntamente com o Estatuto da Cidade, tornou o controle social requisito obrigatório no planejamento e nas Leis Orçamentárias trazendo o desafio de democratizar a gestão pública. Por outro lado, a democratização do País também fortaleceu a organização dos moradores de vilas e favelas que passaram a exigir o reconhecimento dos direitos à permanência e à posse das áreas ocupadas e também o acesso às novas moradias, ao saneamento, ao transporte público.

Desde os anos de 1990, algumas administrações vêm implantando sistemas eficientes e democráticos de gestão que incluem planejamento e inversão de prioridades na arrecadação e no gasto

do dinheiro público, conseguindo melhorar significativamente a qualidade de vida dos seus moradores. Mas na grande maioria dos municípios o que encontramos é uma estrutura administrativa frágil, com carência de recursos humanos e materiais, incapaz de dar respostas aos problemas locais e até mesmo de ter acesso aos programas e às ações de outras esferas de governo.

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. Quanto mais o plano for comprometido com a reforma urbana e com a gestão democrática, mais encontrará resistências e exigirá modificações profundas nos procedimentos internos e na superação da fragilidade administrativa, na priorização de gastos e na articulação das ações setoriais.

*Como o aparelho administrativo não é monolítico, é preciso identificar os espaços, mesmo limitados, abertos a práticas democráticas, e buscar na estrutura administrativa servidores capazes e cientes de seu papel social. Mas como conseguir esse engajamento?*

Os processos de capacitação da equipe interna para a implementação do plano podem contribuir para romper com a visão tecnocrática e incorporar a visão política da reforma urbana. Contudo, precisamos ter claro que o plano não será implementado se ficar sob a responsabilidade de uma equipe técnica, por mais competente e comprometida que ela seja, pois é necessário que o plano se torne ação de governo e que o projeto seja acompanhado permanentemente pela sociedade organizada e pelos operadores de direito.

Assim, o trabalho começa pela organização e distribuição de responsabilidades na sua implementação, a saber:

- ▶ **Definição do órgão e equipe de coordenação:** definir os responsáveis político e técnico, a participação de servidores de diferentes áreas (que farão a ponte com as políticas e ações setoriais), a equipe responsável por operacionalizar o Plano Diretor dentro da Prefeitura, a equipe de avaliação da implementação na comunidade. Se for necessário, faz-se a contratação por tempo determinado, de especialista, de preferência que tenha participado da equipe que elaborou o plano. Deve-se exigir no contrato a transferência de conhecimento para a equipe local.
- ▶ **Articulação das ações no território:** as áreas da cidade com carências de infraestrutura e serviços são as mesmas onde se concentram as mais baixas rendas, a submoradia, os maiores problemas sociais. Uma das contribuições do Plano Diretor, além de pautar o processo de planejamento urbano e introduzir os princípios da função social da cidade e da propriedade, é fornecer um suporte facilitador à articulação de ações e, portanto, uma oportunidade de otimizar recursos, ampliando a eficácia da administração. A ação integrada também facilita a compreensão dos cidadãos sobre o papel do Poder Público e sobre a produção do espaço urbano, capacitando-os para avaliar e controlar o cumprimento do plano e das políticas.
- ▶ **Montagem ou atualização do sistema de informações:** qualquer processo de implantação e acompanhamento de políticas exige informações atualizadas e confiáveis, por mais simples que seja a forma como estão organizadas. O primeiro passo é sistematizar as informações existentes (cadastros municipais, outros bancos de dados e mapas). O ideal é dotar a Prefeitura de um cadastro multifinalitário e georeferenciado que integre as informações sobre a estrutura fundiária,

as ações realizadas, a arrecadação fiscal etc. Um sistema que facilite a atualização do IPTU, a identificação de áreas vazias para implantação de ZEIS ou para equipamentos públicos, que permita acompanhar as mudanças nos usos e nas ocupações dos imóveis, ou seja, acompanhar a dinâmica urbana e sua compatibilidade com as políticas traçadas.

Esse conjunto de dados alimentará o segundo passo que é a produção de análises e resultados do monitoramento do plano e do Orçamento Municipal para subsidiar o processo coletivo de avaliação e correção de rumos. Para facilitar o acompanhamento pelos conselhos e pela comunidade em geral, é interessante que as informações sejam organizadas pelos temas prioritários definidos no plano e também sejam sistematizadas para cada parte do município. Para sedimentar a noção de planejamento e continuidade, essas informações deverão ser produzidas com regularidade e em linguagem acessível, ao mesmo tempo sem perder o conteúdo necessário para uma tomada de decisão consciente. Dependendo das características do município, cada um tem seus próprios caminhos para a divulgação das informações, da mídia alternativa aos grandes meios de comunicação. E particularmente por meio dos canais institucionais de participação.

- ▶ **Articulação com o orçamento municipal:** as ações se viabilizam, se estão previstas no Orçamento, no equilíbrio entre receitas e despesas. A elaboração e execução do orçamento deverão expressar as decisões contidas no Plano Diretor e é condição para programar sua implementação. Devemos também analisar se os recursos demandados pelo plano levaram em consideração a capacidade do município (a arrecadação municipal, a indicação de outras fontes de recursos para sua efetivação, seu escalonamento no tempo segundo as prioridades).

É interessante lembrar que, se por um lado o Plano Diretor gera despesas, por outro pode gerar receitas oriundas dos serviços

Esse é um dos pontos básicos a serem trabalhados na gestão de todo e qualquer plano.

prestados, da gestão da valorização imobiliária e do **combate à especulação imobiliária**. Como vimos, são diversos os instrumentos para o cumprimento da diretriz de justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização, tais como: o IPTU geral e o Progressivo no Tempo, as Operações Urbanas, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso e a Contribuição de Melhoria.

Para que o orçamento se torne instrumento de implementação do plano, é necessário abrir a “caixa-preta”, ou seja, é indispensável explicitar a todos o seu conteúdo, mudar a sua estrutura (classificar as despesas segundo os programas e as ações priorizados no plano); mencionar nas receitas os recursos oriundos dos novos instrumentos; criar rubricas relativas aos fundos de habitação ou de desenvolvimento urbano, se estes foram criados no município.

No Orçamento Municipal, é preciso tomar cuidado ainda para que os demais investimentos do governo estejam em consonância com o Plano Diretor, por exemplo, se nele está delimitada uma área para preservação, não pode haver previsão de recursos para abertura de via ou atividade que induzam o adensamento na área.

## **A REGULAMENTAÇÃO DOS INSTRUMENTOS E/OU A REVISÃO DA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA**

No caso ideal dos Planos Diretores autoaplicáveis, os temas conflitantes da cidade já foram tratados e pactuados e já contêm as regras e os instrumentos de política urbana para sua aplicação. Isto é, já definem usos e tamanhos de lotes, delimitam as ZEIS, estabelecem as regras para cobrança do IPTU Progressivo, do Solo Criado, etc. Nesse caso, a regulamentação complementar tende a ser desenvolvida sem grandes embates.

Contudo, a grande maioria dos Planos Diretores infelizmente não é autoaplicável, deixando para a legislação complementar as questões mais polêmicas, tais como a definição do uso e da ocupação do solo e a regulamentação dos loteamentos e dos instrumentos de política urbana. Por razões diversas, como exiguidade de tempo, falta de informações suficientes, falta de acordo na construção do pacto ou temor de contrariar os grandes interesses fundiários do município.

Nesses casos, o processo de regulamentação deve estabelecer o momento para se enfrentar e pactuar os grandes temas da função social da cidade e da propriedade. E deve dar continuidade ao processo participativo de elaboração do Plano Diretor, com discussões nas escalas do município, regional e local. Logo, é necessário estar atento para que o processo de produção da legislação complementar não torne inócuos os princípios ou as diretrizes do Plano Diretor, especialmente naqueles aspectos que promovam a efetiva função social da cidade ou da propriedade.

Diante dessa realidade, existe uma grande tendência de voltar à prática tradicional das leis de parcelamento e zoneamento, com seus índices de aproveitamento e taxas de ocupação propostos como “assunto técnico” para uma cidade ideal, que só atendem e protegem pequena parcela da cidade e as estratégias de mercado dos grandes investidores imobiliários.

Portanto, a proposta é priorizar as ações estratégicas definidas no plano concentrando a regulamentação nos instrumentos mais apropriados para a concretização dos objetivos. Por exemplo, regulamentar ou detalhar o que falta para implementar as ZEIS, definir os terrenos e as condições onde incidirá edificação e urbanização compulsórias ou o direito de preferência.

A legislação complementar também precisa ser simplificada, pois não pode existir participação efetiva da população na elaboração e implementação de normas urbanas se elas forem de grande complexidade técnica, de difícil compreensão e de desnecessários caminhos burocráticos.

A produção dos planos setoriais, especialmente o de habitação, saneamento e mobilidade, pode ser uma boa oportunidade para complementar o Plano Diretor e implementar a inclusão territorial.

Paralelo e complementar à regulamentação são importantes à capacitação dos profissionais para as novas regras e a promoção de programa de “assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, conforme determinam o Estatuto da Cidade e a Lei n. 11.888/08.

### **O Sistema de Gestão Participativa do Plano Diretor**

A implementação do plano decorre de várias administrações e, portanto, deve ter no seu horizonte a continuidade administrativa. Não pode prescindir do engajamento de quadros permanentes da administração e principalmente da mobilização e acompanhamento permanente da sociedade civil, particularmente os setores comprometidos com a inclusão territorial dos mais pobres. Segundo o Estatuto, os planos diretores devem ser revistos, no máximo, a cada 10 anos.

A gestão do plano se funde com a gestão da cidade. O ConCidades recomenda a instituição de Conselho da Cidade (ou outro conselho municipal de política urbana) e das Conferências Municipais, como os principais canais de deliberação sobre a política urbana e de monitoramento do Plano Diretor. Os conselhos são também espaços políticos para tratar de questões que transcendem o município, tais como questões metropolitanas, regionais, de políticas estaduais e federais que afetam o município. O bom funcionamento dos conselhos depende da representatividade dos seus componentes, de regras claras de deliberação, de estrutura de funcionamento e, como vimos, do acesso regular a informações confiáveis, atualizadas e em linguagem acessível.

No entanto, as conferências são os momentos de maior mobilização da sociedade e do governo para discutir os temas de maior repercussão no desenvolvimento do território e para discutir a revisão do plano. Por exemplo, o Plano Diretor de Belo Horizonte, de 1996, estabeleceu seu sistema de gestão e revisão. Desde então, a cada quatro anos, são realizadas conferências municipais (precedidas de pré-conferências regionais e temáticas) que avaliam e atualizam o plano.

Nos grandes municípios, as conferências exigem longa preparação com regras claras de representação e participação, estrutura, produção de material de divulgação e informação prévia. E a condução política daqueles com poder decisório sobre o tema. É também imprescindível a continuação do processo de capacitação de atores locais, particularmente os conselheiros e delegados do orçamento participativo, para alimentar os processos de conhecimento, análise e, principalmente, de deliberação.

*Não basta apenas implementar e aprovar um plano, é necessário acompanhá-lo, certo? Mas como fazer?*

O monitoramento ocorre em duas dimensões: por um lado, acompanhar o cumprimento das determinações do plano e do orçamento anual (ações, prazos, prioridades). Por outro lado, acompanhar o impacto do plano na dinâmica de desenvolvimento da cidade e no alcance dos seus objetivos, para subsidiar a sua revisão e a elaboração dos Planos Plurianuais.

Um processo de gestão democrática partilhada entre Poder Público e sociedade civil, com fóruns regulares de discussão e decisão, alavanca a implementação do Plano Diretor e fortalece as



### Saiba mais

### Conferências

Foi tema da III Conferência das Cidades e foi objeto de discussão da IV Conferência das Cidades, realizada em setembro 2009 a abril 2010, a criação do Sistema Nacional das Cidades constituído de Conselhos das Cidades no âmbito nacional, estadual e municipal e de um fundo nacional que integraria as políticas de habitação, saneamento, mobilidade e ordenamento territorial. Fonte: Elaborado pela autora.



### Saiba mais

#### Lei de Iniciativa Popular

Consiste na apresentação de um abaixo-assinado à Câmara Municipal, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional e de pelo menos 5% do eleitorado municipal como condição para viabilizar a iniciativa. A Lei Orgânica de cada município é que mantém ou amplia ainda mais esse quórum. Fonte: Elaborado pela autora.

posições progressistas no governo e na sociedade. No caso de omissão do Poder Público, a sociedade pode apresentar Projeto de [Lei de Iniciativa Popular](#) também para a elaboração ou revisão do Plano Diretor e outros programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Dessa maneira, podemos afirmar que, assim como elaborar e aprovar planos incluídos é difícil, transformá-los em cidades concretas é um desafio ainda maior. Requer

investimentos consideráveis para resgatar a dívida social e melhorar a qualidade de moradia da população com baixíssima capacidade de retorno. Requer principalmente romper com a máquina de exclusão territorial que historicamente concentra renda e poder em nossa sociedade. Romper por meio de mecanismos que assegurem o acesso à terra legal e formal aos mais pobres, que possibilitem a recuperação e a redistribuição da valorização da terra, além de uma gestão efetivamente democrática.

Como aponta Rolnik (2010), não está em jogo apenas a troca dos parâmetros de regulação urbanística, mas a própria redefinição dos papéis e campos de atuação dos diferentes atores envolvidos, ou seja, o processo deve ser vivido não como mudança de parâmetro técnico ou troca no grupo de poder, mas como transformação social.

## Complementando.....

Chegamos ao final desta disciplina sem a pretensão de esgotar os assuntos abordados, portanto, recomendamos aos que desejam aprofundar-se nos temas tratados que façam as leituras a seguir:

- 📌 *Mudar a Cidade* – de Marcelo Lopes de Souza. Essa obra identifica nove tipos de planejamento urbano a partir dos seguintes parâmetros: ideia força central, filiação estética, escopo, grau de interdisciplinariedade, permeabilidade frente à realidade, grau de abertura para com a participação popular, atitude frente ao mercado e referencial político pedagógico.
- 📌 *Guia para elaboração dos Planos Diretores Participativos* – de Raquel Rolnik e Otilie Pinheiro.

# Resumindo



Nesta Unidade, respondemos às questões: o que é e para que serve o Plano Diretor? Como concretizá-lo? Inicialmente, apresentamos os conceitos e comparamos as principais concepções ideológicas em vigor no Brasil. Discutimos o potencial do Plano Diretor como o indutor e o instrumento do processo de planejamento e gestão municipal.

Você conheceu também a metodologia do Plano Diretor Participativo e a estratégia da ação nacional conduzida pelo Ministério das Cidades, disseminada por centenas de multiplicadores para apoiar os municípios na missão de elaborar os seus planos, além do resultado positivo e surpreendente dessa ação. No item seguinte, instrumentalizamos os passos necessários para avaliar o Plano Diretor aprovado do seu município quanto ao seu conteúdo e ao seu potencial de sair do papel.

Por fim, refletimos sobre os desafios e principalmente sobre os procedimentos necessários para concretizar um novo modelo de gestão, que implicará em mudanças de procedimentos internos na Prefeitura e em uma nova relação governo e sociedade para avaliar, monitorar e propor correções no plano e nos rumos do município.



## Atividades de aprendizagem

As atividades, a seguir, fazem parte do processo de aquisição do conhecimento, portanto, procure responder a todas e, em caso de dúvida, faça uma releitura atenciosa. Caso seja necessário, consulte o seu tutor.

1. Escolha um município que tenha o Plano Diretor aprovado depois de 2000. Busque na Câmara de Vereadores ou na Prefeitura o texto da Lei do Plano Diretor. À medida que for estudando cada uma das etapas descritas, você deverá analisar essa Lei e responder às questões formuladas ao final de cada item.
  - a) Quais os principais problemas do município identificados no Plano Diretor?
  - b) O Plano Diretor permite identificar as maiores potencialidades e especificidades do município? Se sim, quais são elas?
  - c) Para cada um dos problemas da questão anterior, identifique as Diretrizes e as Estratégias propostas no Plano para solucionar o problema.
2. Preencha os quadros a seguir, a partir da análise da lei, para avaliar a coerência do Plano Diretor com as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade.

a) O Plano Diretor contém diretrizes, estratégias e instrumentos relativos ao ordenamento do território e ao eixo Justiça Social expressos nos itens a seguir:

	SIM	NÃO	TRANSCREVA A DIRETRIZ QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
Garantia do acesso à terra urbana e à moradia			
Ordenação e o controle do uso e ocupação do solo de modo a evitar a retenção especulativa de terrenos			
Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização			
Regularização fundiária e a urbanização de áreas ocupadas pela população de baixa renda			
Cumprimento da função social da cidade e da propriedade			
Priorização de investimentos no atendimento às áreas ocupadas por população de baixa renda			
Outro (citar)			

b) O Plano Diretor contém estratégias, metas e programas que buscam assegurar à população de baixa renda o acesso a terra e à moradia, atendendo ao eixo inclusão social, tais como:

	ESTÁ DESCRITO NO PLANO?		TRANSCREVA O ITEM DA LEI QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
	SIM	NÃO	
O Plano contém diretrizes, estratégias e programas para a política habitacional?			
Prevê a elaboração de um plano municipal de habitação?			
Propõe a criação de programas habitacionais específicos para a população de baixa renda?			
Cria Zonas ou Áreas Especiais de Interesse Social?			
Possui propostas específicas para cooperativas habitacionais populares?			
Regulamenta a Concessão de Uso especial para Fins de Moradia?			
Institui algum fundo específico de habitação de interesse social ou de desenvolvimento urbano (também destinado à habitação) com previsão de fontes e destinação dos recursos?			
Prevê mecanismos de controle social da política habitacional?			
Outro (citar)			

c) Quais destes instrumentos previstos no Estatuto da Cidade para o ordenamento do desenvolvimento urbano estão previstos no Plano Diretor?

INSTRUMENTO	ESTÁ DESCRITO NO PLANO		DEFINE REGRAS PARA A APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO?	DEFINE EM QUE LOCAIS DA CIDADE ELE SERÁ APLICADO?	DEFINE OS DESTINOS DOS RECURSOS ARRECADADOS NA APLICAÇÃO DO INSTRUMENTO? QUAIS?
	SIM	NÃO			
Utilização, Edificação e Parcelamento Compulsório					
IPTU Progressivo no Tempo					
Outorga Onerosa do Direito de Construir					
Outorga Onerosa de Alteração de Uso					
Operação Interligada					
Operação Urbana Consorciada					
Transferência do Direito de Construir					
Estudo de Impacto de Vizinhança					
Zonas (Áreas) Especiais de Interesse Social					
Direito de Superfície					
Direito de Preempção					

- Identifique no Plano Diretor do município quais instrumentos de gestão participativa ele contempla.
- Pesquise, com a equipe coordenadora do Plano Diretor, como foi o processo de elaboração do Plano e compare com as recomendações contidas na Resolução Recomendada n. 25, de 2005 do Conselho das Cidades sobre o processo participativo de elaboração do Plano Diretor.

5. Na sua avaliação, em qual das quatro situações descritas anteriormente se encontra o Plano Diretor do seu município? Justifique sua resposta.
6. Pesquise no Plano Diretor do seu município se ele contém diretrizes para a reorganização administrativa e para implantar o sistema de gestão participativa e, em seguida, preencha o quadro:

	ESTÁ DESCRITO NO PLANO?		TRANSCREVA O ITEM DA LEI QUE MELHOR EXPRESSA A INTENÇÃO
	SIM	NÃO	
O Plano Diretor estabelece o Sistema de Gestão Democrática?			
Trata da estrutura institucional da Prefeitura responsável pelo planejamento e pela gestão territorial?			
Define os órgãos públicos responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial no município e suas respectivas atribuições?			
Prevê algum mecanismo de articulação entre as ações dos diferentes órgãos municipais responsáveis pelo planejamento e pela gestão territorial? Qual(is)?			
Institui o conselho das cidades ou outros conselhos ligados à política urbana, como o conselho gestor do fundo de habitação de interesse social, de transporte, de saneamento ambiental?			
Qual é o percentual de representantes do Poder Público e da sociedade em cada conselho ligado à política urbana?			
Prevê outros instrumentos de gestão participativa, tais como audiências públicas, plebiscito e referendo popular, consultas públicas, conferências etc.?			
O Plano Diretor define como deverá ser feita a sua revisão? Quais são as definições?			
O Plano Diretor estabelece critérios para a definição de obras a partir da capacidade financeira do município? Quais?			
O Plano Diretor prevê alguma forma de monitoramento das ações e dos processos de planejamento e gestão territorial, em especial da implementação das suas propostas?			
O Plano Diretor prevê a elaboração ou revisão do código tributário municipal?			

7. Considerando o que estudamos nesta Unidade, investigue na Prefeitura do seu município se e como ela está se organizando para cumprir essa tarefa de implementar o Plano Diretor. Compare a estrutura e as ações existentes/ou previstas com o que está proposto no Plano Diretor. No seu entendimento, a partir dessa análise, a Prefeitura está preparada para essa missão? O Plano Diretor tem condições de sair do papel e se concretizar em ações de transformação da cidade?



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da nossa disciplina, vimos que os nossos municípios são marcados por uma profunda desigualdade entre eles e que essa desigualdade se reproduz no interior de cada cidade, deixando visíveis as marcas da ineficiência, da injustiça para com a maioria dos seus habitantes e do descuido do meio ambiente e da cultura.

Analisamos as causas desses problemas e, em particular, o papel histórico que o Poder Público teve por meio do planejamento, das normas e dos investimentos, na consolidação desse modo de fazer cidades.

Conversamos também sobre as soluções para resolver os problemas urbanos, em particular o novo marco legal trazido pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade que dá aos municípios os instrumentos para organizar o crescimento das cidades e combater a especulação imobiliária, oferecendo moradia digna à população e protegendo as áreas ambientalmente frágeis e historicamente importantes para a população.

Vimos também que caberá a cada município, em função da sua realidade, escolher as diretrizes e os instrumentos mais apropriados para solucionar os seus problemas de forma criativa e compatível com sua realidade.

Esperamos que a partir desta disciplina você esteja motivado a ter outro olhar sobre a sua cidade e sobre sua prática de atuação como gestor, profissional e cidadão. Desejamos particularmente que esteja motivado a se somar àqueles que buscam construir na gestão pública uma nova ética produzindo cidades mais justas, democráticas e sustentáveis.

Desejo a você sucesso,

*Professora Otilie Macedo Pinheiro.*

## Referências



ANÁLISE DAS REGIÕES METROPOLITANAS DO BRASIL. *Relatório da atividade 1: identificação dos espaços metropolitanos e construção de tipologias*. Ministério das Cidades/Observatório das Metrópoles/FASE/IPARDES. Brasília, dez. 2004. Disponível em: <[http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto\\_mc\\_1.pdf](http://www.observatoriodasmetrosoles.ufrj.br/produtos/produto_mc_1.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

BASSUL, José Roberto. *Estatuto da Cidade: quem ganhou? Quem perdeu?* Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

BICCA, Briane Elisabeth Panitz; BICCA, Paulo Renato Silveira (Org.). *Arquitetura na Formação do Brasil*. Brasília: Unesco, 2006.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil (1988)*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 26 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Módulo IV: Gestão social da valorização imobiliária para a inclusão territorial*. Brasília: [s.n.], [200-]. Disponível em: <[http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretor-participativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV\\_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria\\_OK.zip/view](http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/programas/programa-de-fortalecimento-da-gestao-municipal-urbana/campanha-plano-diretor-participativo-1/kit-da-campanha-plano-diretor-participativo/apresentacoes-das-oficinas-para-formacao-de-multiplicadores/NOVO%20MODULO%20IV_Gestao%20social%20da%20valorizacao%20imobiliaria_OK.zip/view)>. Acesso em: 29 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Lei n. 10.257, de 10 de julho 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. 4. ed. Brasília: Instituto Pólis/Laboratório de Desenvolvimento Local, 2005. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/estatuto/estatutodacidade.pdf>>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. *Pesquisa Plano Diretor Participativo: tabelas por UF*. Brasília: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca/plano-diretor/publicacoes-institucionais/PesquisaPDPparaOComite102007.pdf/view?searchterm=pesqui>>. Acesso em: 30 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos – SPI. *Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento: Volume 1 – Sumário Executivo*. Brasília: MP, 2008. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas\\_projeto/planejamento\\_territorial/plan\\_ter\\_Vol1.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/programas_projeto/planejamento_territorial/plan_ter_Vol1.pdf)>. Acesso em: 28 jul. 2010.

CORNELLY, Seno Antonio. Subsídios sobre Planejamento Participativo. In: Brasil. Ministério da Educação e Cultura. Secretaria-Geral. *Subsídios ao planejamento participativo*. Brasília: MEC/DDD, 1980.

FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Morais (Org.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004.

JACOBS, Jane. *Morte e Vida das Grandes Cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 30.

HOUAISS, Instituto Antônio. *Dicionário eletrônico Houaiss da Língua portuguesa*. Versão monousuário, 3.0. CD-ROM. Objetiva: junho de 2009.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Síntese de Indicadores 2007*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2007. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/trabalhoerendimento/pnad2007/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Mapa de Pobreza e Desigualdade 2003*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008a. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia\\_imprensa.php?id\\_noticia=1293](http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=1293)>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Rede de Influência das Cidades 2007: REGIC 2007*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008b. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/geografia/regic.shtm?c=6>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *Perfil dos Municípios Brasileiros: MUNIC 2008*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2008c. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2008/default.shtm>>. Acesso em: 20 jul. 2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Aplicada. *PNAD 2007*. Brasília: [s.n.], 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081021\\_comunicadoipea13.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081021_comunicadoipea13.pdf)>. Acesso em: 2 ago. 2010.

MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2008.

MATTOS, Liana Portilho. *Estatuto da Cidade Comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

PESSOA, Álvaro. O uso do solo em conflito. In: SILVA, Luiz Antônio Machado da (Org.). *Solo Urbano: tópicos sobre o uso da terra*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Estatuto da Cidade: o jogo tem novas regras*. Belo Horizonte: Realização CREA/MG, 2002.

\_\_\_\_\_; *et al.* Instrumentos e Metodologia de Participação Popular no Plano Diretor. In: ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005. Disponível em: <[http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc\\_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea](http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_. (Coord.). *Acesso a terra urbanizada: implementação de planos diretores e regularização fundiária plena*. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008.

POCHMANN, Marcio; AMORIM, Ricardo (Org.). *Atlas da Exclusão Social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. v. 1.

PORTELA, Eulalia Andréa Mendes *et al.* Planos diretores urbanos: limites dos instrumentos e desafios para a gestão urbana. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÕES DE INTERESSE SOCIAL. 2000, Campinas. *Anais...* Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. CD-ROM.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio (Org.). *Reforma urbana e gestão democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

\_\_\_\_\_; SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves dos (Org.). *As Metrôpoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2007.

\_\_\_\_\_. Para onde vão as cidades brasileiras? Urgência e rumos da reforma urbana e a criação do senso de comunidade. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). *O amor em tempos de desamor e o enigma: o Brasil tem jeito?* Rio de Janeiro: José Olympio, 2008.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. São Paulo: Brasiliense, 1988.

\_\_\_\_\_. *A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel/Fapesp, 1997.

\_\_\_\_\_. *Regulação Urbanística no Brasil: conquistas e desafios de um modelo em construção*. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL – GESTÃO DA TERRA URBANA E HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL, 2000, Campinas. *Anais eletrônicos...* Campinas: FAU-PUC Campinas – Laboratório do Habitat/Instituto Pólis/Lincoln Institute of Land Policy, 2000. Disponível em: <<http://raquelrolnik.files.wordpress.com/2009/10/regulacao-urbanistica-no-brasil.pdf>>. Acesso em: 7 jun. 2010.

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

\_\_\_\_\_.; CYMBALISTA, Renato; NAKANO, Kazuo. *Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana do país*. Disponível em: <[http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo\\_urbano\\_e\\_habitacao\\_de\\_interesse\\_social.pdf](http://www.usp.br/srhousing/rr/docs/solo_urbano_e_habitacao_de_interesse_social.pdf)>. Acesso em: 31 maio 2010.

\_\_\_\_\_.; PINHEIRO, Otilie Macedo (Org.). *Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Ministério das Cidades, CONFEA, 2005. Disponível em: <[http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc\\_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea](http://www.viaciclo.org.br/portal/documentos/doc_download/148-guia-elaboracao-plano-diretor-participativo-min-cidadesconfea)>. Acesso em: 31 maio 2010.

SOARES, Paulo Roberto Rodrigues. *O Estatuto da Cidade e a Construção de “Espaços de Esperança”*. In: ENCONTRO ESTADUAL DE GEOGRAFIA, 23, Porto Alegre/Canoas, 2003. *Anais...* Porto Alegre/Canoas: AGB/ULBRA, 2003. p. 57-59.

SOUZA, Marcelo Lopes de. *Alguns Aspectos da Dinâmica Recente da Urbanização Brasileira*. In: FERNANDES, Edésio; VALENÇA, Márcio Morais (Org.). *Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Mauad, 2004. p. 57-74. cap. 2.

\_\_\_\_\_. *A prisão e a ágora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2008.

VILLAÇA, Flávio. *Dilemas do Plano Diretor*. [S.l.], 1998. Disponível em: <<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/cepam2.pdf>>. Acesso em: 8 jul. 2010.

\_\_\_\_\_. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo, 2005. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 28 jul. 2010.



## MINICURRÍCULO

### Otilie Macedo Pinheiro

Graduada em Arquitetura pela Universidade Federal de Minas Gerais (1971) e especialista em urbanismo pela Universidade de Paris VIII (1979). Foi diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial do Ministério das Cidades, onde coordenou a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”. Possui experiência na área de Planejamento e Gestão Urbana Participativos, com ênfase em elaboração de Planos Diretores, atuando principalmente nos seguintes temas: capacitação dos municípios e formação de multiplicadores para o planejamento. Atualmente é consultora autônoma nas áreas de capacitação e elaboração de políticas e programas de planejamento e gestão urbanos participativos.

