

# DICAS

## INSTITUTO PÓLIS

### IDÉIAS PARA A AÇÃO MUNICIPAL

Nº 221

2004

## PLANO DIRETOR

*Discutir com toda a população a cidade que se quer amplia e democratiza as oportunidades, propicia o desenvolvimento local e garante que a propriedade urbana cumpra sua função social.*

Em muitos municípios, o planejamento e a gestão urbana produziram grandes desigualdades e distorções no uso dos espaços. A expansão periférica, em locais desprovidos de infra-estrutura e equipamentos, convive com a subutilização de terrenos em áreas que já contam com infra-estrutura urbana. A ausência de debates públicos em torno da ocupação do território e do planejamento do crescimento da cidade agrava esta realidade. Por outro lado, o Estatuto da Cidade (*veja DICAS Estatuto da Cidade*) prevê uma série de instrumentos que permitem transformar esta situação. Para aplicar a maior parte destes instrumentos urbanísticos, o município deve produzir um Plano Diretor. Devem obrigatoriamente fazer Planos Diretores os municípios com mais de 20 mil habitantes, que fazem parte de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, são integrantes de áreas de especial interesse turístico, estão situados em áreas de influência de empreendimentos ou têm atividades com significativo impacto ambiental como usinas hidrelétricas, aeroportos, portos, grandes obras. Também municípios que não se encaixem nessas condições têm muito a ganhar com a elaboração de seus Planos.

### ■ O QUE É?

Planejar o território é definir o melhor modo de ocupar os espaços, prever a localização de atividades, garantir condições equilibradas para todos os moradores, democratizar as oportunidades e as condições para usar os recursos disponíveis de forma sustentável. O Plano Diretor é uma lei municipal discutida com todos os segmentos da população e representa um pacto em relação à cidade que se quer. Deve ser aprovada pela Câmara Municipal e corresponde a um conjunto de regras básicas de

uso e ocupação do solo, que orientam e regulam a ação dos agentes sociais e econômicos sobre o território de todo o município. Seu objetivo é organizar o crescimento e o funcionamento do município como um todo, incluindo áreas urbanas e rurais.

Após a aprovação do Plano Diretor, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O Plano Diretor deve fazer cumprir as determinações do Estatuto da Cidade, seus princípios e diretrizes, dentre eles: propiciar o crescimento e desenvolvimento econômico local em bases sustentáveis; garantir o atendimento das necessidades dos cidadãos promovendo a qualidade de vida e justiça social; garantir que a propriedade urbana cumpra sua função social.

### ■ FUNÇÃO SOCIAL

O Estatuto estabelece que a propriedade deve cumprir uma função social, ou seja, a terra deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário. É no Plano Diretor que será definido o que é função social da propriedade e da cidade, de forma a garantir o acesso a terra, reconhecendo o direito à moradia e aos serviços urbanos para todos os cidadãos.

Essa definição depende de onde o município e a propriedade estão localizados. Uma propriedade, por exemplo, que não possui construções, não está sendo utilizada, mas está num centro de cidade com boa infra-estrutura (dotado de equipamentos e serviços públicos, dentre outros) não está cumprindo sua função social, pois está desocupada onde há vários investimentos públicos, onde se deseja ocupar e adensar. Um outro exemplo seria uma propriedade que não possui

construções, não está sendo utilizada, mas está localizada em uma região de proteção ambiental, ocupada por vegetação densa e significativa, pode estar cumprindo sua função social.

A mesma relação pode-se fazer com uma cidade. No Brasil há municípios inteiros em área de proteção de mananciais, que, portanto, estão cumprindo sua função social se não estiverem densamente ocupados, se conseguirem preservar ou manter seu meio ambiente com qualidade, para que toda a população de uma região possa usufruir desse manancial.

### ■ ETAPAS

A secretaria responsável pelo planejamento da cidade – Secretaria de Planejamento, de Urbanismo ou de Obras – é que deve assumir a elaboração do Plano Diretor. Mas a prefeitura toda deverá estar envolvida, para promover discussões públicas e, principalmente, destacar técnicos de seus quadros para compor a equipe local de construção do Plano. É fundamental envolver também os vereadores do município.

O prefeito e a equipe de governo devem encabeçar as discussões e mediar o debate público, assumindo os enfrentamentos políticos. O ideal é que haja uma equipe permanente disponível para esse trabalho, composto por técnicos de temas afins ao planejamento (uso do solo, meio ambiente, habitação), e também pelos responsáveis pela articulação e participação social, aproveitando-se dos trabalhos que já desenvolvem de capacitação e reuniões junto à população e setores organizados. Os outros técnicos também devem participar por meio de reuniões ampliadas.

Todas as etapas de um Plano Diretor devem ser elaboradas, acompanhadas e fiscalizadas pelo

poder executivo, legislativo (vereadores) e sociedade civil, incluindo os setores organizados (associações, organizações não-governamentais, empresariais e outros) e organizações profissionais. Durante o processo de construção do plano pode ser estabelecida uma equipe composta por membros da sociedade civil que acompanhe o processo de perto. Somente com participação intensa de todos os grupos existentes no município é que será garantido o processo democrático de elaboração e aplicação do plano.

Para que a participação se efetive, todos precisam de capacitação. O período de construção do Plano deve, portanto, prever encontros, discussões, seminários temáticos; deve-se elaborar material informativo com linguagem acessível; deve-se buscar o envolvimento também dos meios de comunicação.

A primeira etapa de um Plano Diretor é a leitura técnica e comunitária da realidade local, com o objetivo de compreender o que está ocorrendo nas diferentes partes do município.

A leitura urbanística deve trazer informações sobre onde e como as pessoas vivem. Os indicadores socioeconômicos permitem caracterizar a população, por meio de dados sobre a renda, emprego, escolaridade, saúde, acesso à água e esgoto, entre outros. A análise desses dados deve ser feita de forma criteriosa para não distorcer a realidade.

A leitura da legislação que incide sobre o município tem como objetivo analisar a compatibilidade da atual legislação municipal com as novas regras da política urbana estabelecidas pela Constituição Federal de 1988 e pelo Estatuto da Cidade, como também constatar quais legislações devem ser observadas e respeitadas pelo Plano Diretor. Nessa leitura devem ser consideradas as legislações

municipais, estaduais e federais que dizem respeito à política urbana e incidem sobre o município, além da Lei Orgânica Municipal.

O objetivo da leitura comunitária é que as pessoas que vivem na cidade olhem para seu cotidiano e seus problemas e os relacionem com o funcionamento geral da cidade, ampliando a percepção da dinâmica urbana. Para garantir o sucesso da leitura comunitária, é preciso identificar os atores sociais envolvidos no desenvolvimento urbano e rural; estabelecer uma estratégia de mobilização com reuniões e materiais didáticos com metodologia apropriada.

Após o trabalho de coleta das informações fornecidas pela comunidade, a equipe deve sistematizar as informações obtidas, identificando não só temas e problemas comuns a todos, mas também os específicos, que ocorrem em apenas uma parte da cidade. É importante que esta sistematização leve em conta principalmente as qualidades e potencialidades da cidade. Esse material é analisado e complementado com as informações apresentadas na leitura técnica, consolidando a leitura compartilhada: a cidade que temos.

A consolidação desse material deve retornar às comunidades, promovendo-se debate das questões polêmicas e das propostas que tiverem surgido. Nesse momento é necessário propiciar uma visão das questões da cidade como um todo e também dos bairros e regiões. Geralmente a participação é regionalizada e a discussão se restringe a questões mais localizadas, referentes ao bairro. A sistematização deve discutir a cidade como um todo e expor os desejos de cada grupo, mesmo que contraditórios, retomando a escala municipal. Esta discussão irá se consolidar em torno de pactos, propostas e instrumentos.

Em seguida, deve-se escrever a proposta do Plano Diretor. Um projeto de lei de Plano Diretor deve conter: os princípios fundamentais e objetivos gerais da política urbana; o ordenamento territorial, ou seja, a descrição das macrozonas, zonas e zonas especiais com alguns parâmetros, objetivos e diretrizes; parâmetros para o uso, a ocupação e o parcelamento do solo; definição de objetivos, diretrizes e ações estratégicas para as políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento urbano; instrumentos de planejamento, jurídicos, urbanísticos, tributários e de democratização que poderão ser utilizados para a política urbana; e uma última parte, que descreve como deve ser feita a gestão da política territorial, desenhando um sistema de planejamento. O Projeto de Lei deve conter uma parte descrevendo o sistema de gestão, estabelecendo relações entre os instrumentos de participação popular, prazos para sua realização, critérios de composição, e muitas vezes propondo a rearticulação de espaços de participação já consolidados em torno da proposta de planejamento. É fundamental estabelecer uma data para revisar o Plano Diretor, pois as cidades sofrem mudanças difíceis de prever e a lei que orienta seu destino precisa acompanhar essas mudanças, por isso deve ser revisto pelo menos a cada 10 anos.

Após a redação da versão final do Projeto de Lei de Plano Diretor, o poder executivo deve encaminhá-lo à Câmara, que iniciará um processo amplo de divulgação da proposta. É obrigatória a realização de audiências públicas para a discussão do projeto e a população deve ser capacitada para entender e discutir todas as propostas. Para entrar em vigor, o Plano Diretor deve ser aprovado pela Câmara.

## RECURSOS

**Os recursos despendidos na elaboração de um Plano Diretor devem ser compatíveis com a capacidade financeira do município e estar definidos no orçamento anual do município. Se o município não tiver recursos, pode procurar financiamentos junto ao governo federal e Estados. A Caixa Econômica Federal e o BNDES, por exemplo, possuem linhas de financiamento específicas para a elaboração de Planos Diretores. O município pode também pleitear recursos do Orça-**

**mento Geral da União, por meio de emendas. Na etapa de leitura e construção de bases de dados, pode-se buscar suporte técnico junto a alguma universidade. Pode-se utilizar consultorias ou assessorias es-**

**pecializadas, cuja finalidade principal deve ser capacitar os técnicos locais e gestores do Plano nos temas e instrumentos do planejamento territorial. Desta forma, o conhecimento acumulado ao longo do processo**

**ficará no município e será utilizado pelos diferentes grupos na implementação. Além disso, deve-se tomar o cuidado de não "importar" um pacote fechado, cheio de termos técnicos e de difícil compreensão.**

**Mesmo com poucos recursos, é viável começar um processo de planejamento, estabelecendo algumas regras básicas. Por exemplo, um Plano Diretor simples pode ser a definição de áreas prioritárias ou vetadas para a expansão urbana.**

Para receber o Boletim DICAS por e-mail, envie uma mensagem para [boletim-dicas-polis-subscribe@yahoogroups.com](mailto:boletim-dicas-polis-subscribe@yahoogroups.com)

Autores: **Paula Santoro** e **Renato Cymbalista** - Colaborador: **Kazuo Nakano** - Revisão: **Renato Fabriga**.  
**Instituto Pólis** - Rua Araújo, 124 - Centro - São Paulo - SP - Brasil  
CEP 01220-020 - Telefone: (011) 3258-6121 - Fax: (011) 3258-3260 -  
<http://www.polis.org.br> - e-mail: [dicas@polis.org.br](mailto:dicas@polis.org.br)