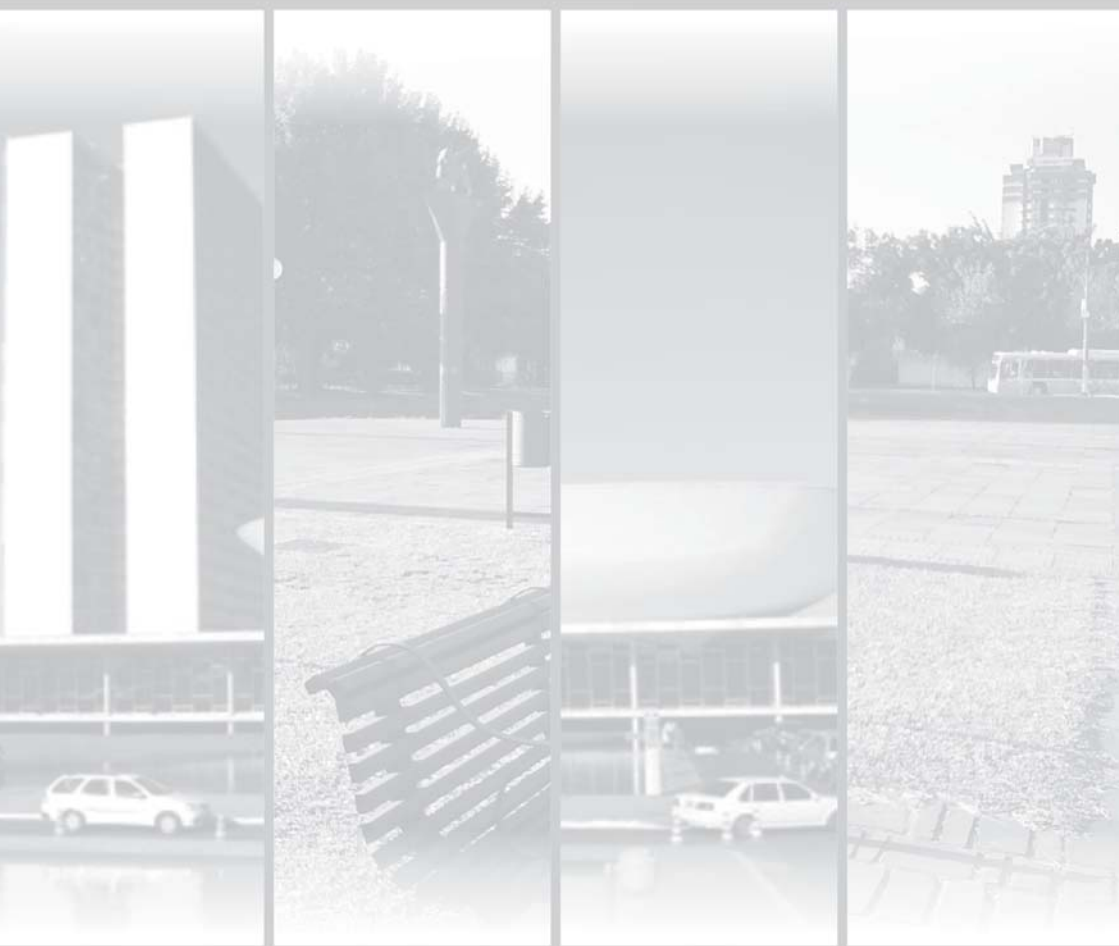


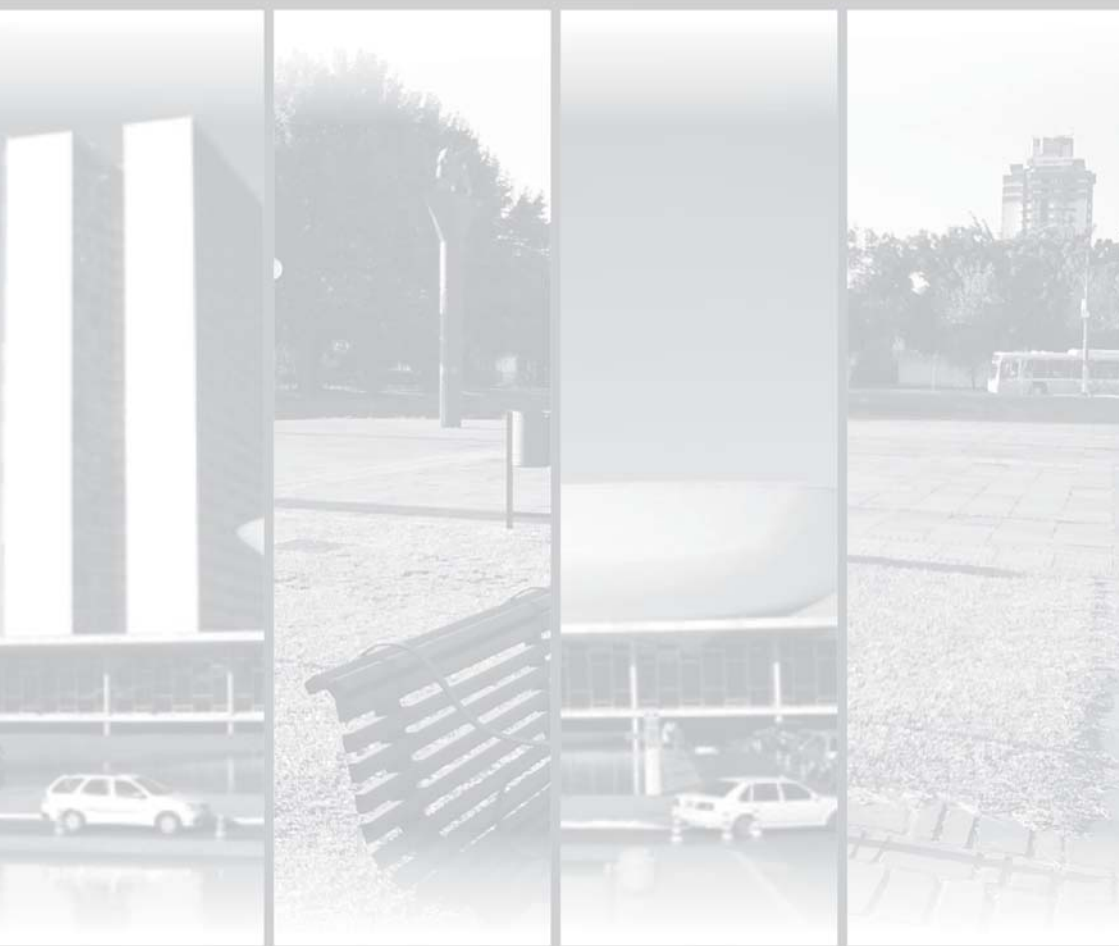
Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano





Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano





Editora

Fundação Ulysses Guimarães

Coordenação

Eliseu Lemos Padilha

Organização

Elisiane da Silva

Gervásio Rodrigo Neves

Jolie de Castro Coelho

Revisão de português

Tayana Moritz Tomazoni

Grupo de Estudos Urbanos

Prof. Dr. Gervasio Rodrigo Neves
Geografia

Prof. Dr. José Hugo Valvirio Castro Ramos
Sociologia

Prof. Ms. Luiz Gonçalves Miranda
Urbanismo

Prof. Ms. Eduardo Corseti
Ciência política

Prof. Ms. Heinrich Hasenack
Geografia/Ecologia

Prof. Ms. Luiz Antônio A. Nejar
Economia/Estatística

Prof. Ms. Telmo Motta
Matemática/Demografia

Prof^a Carmem Franco
Geografia

Prof^a Laís Guimarães de Pinho Salengue
Urbanismo

Paulo Severo
Arquitetura/Urbanismo

Elisiane Silva
Direito

Carmem Trinca
Psicologia

Alexandre Almoarques
Tecnologia em Informática

N51c Construindo e reconstruindo a cidade do futuro / Gervásio Rodrigo Neves ; organizado por : Elisiane da Silva ; tradução: Evelise Zimmer Neves – Porto Alegre: Fundação Ulysses Guimarães, 2013. (Coletânea Cadernos de Gestão Pública; v.1).

36 pgs.

ISBN (coleção completa): 978-85-64206-15-1

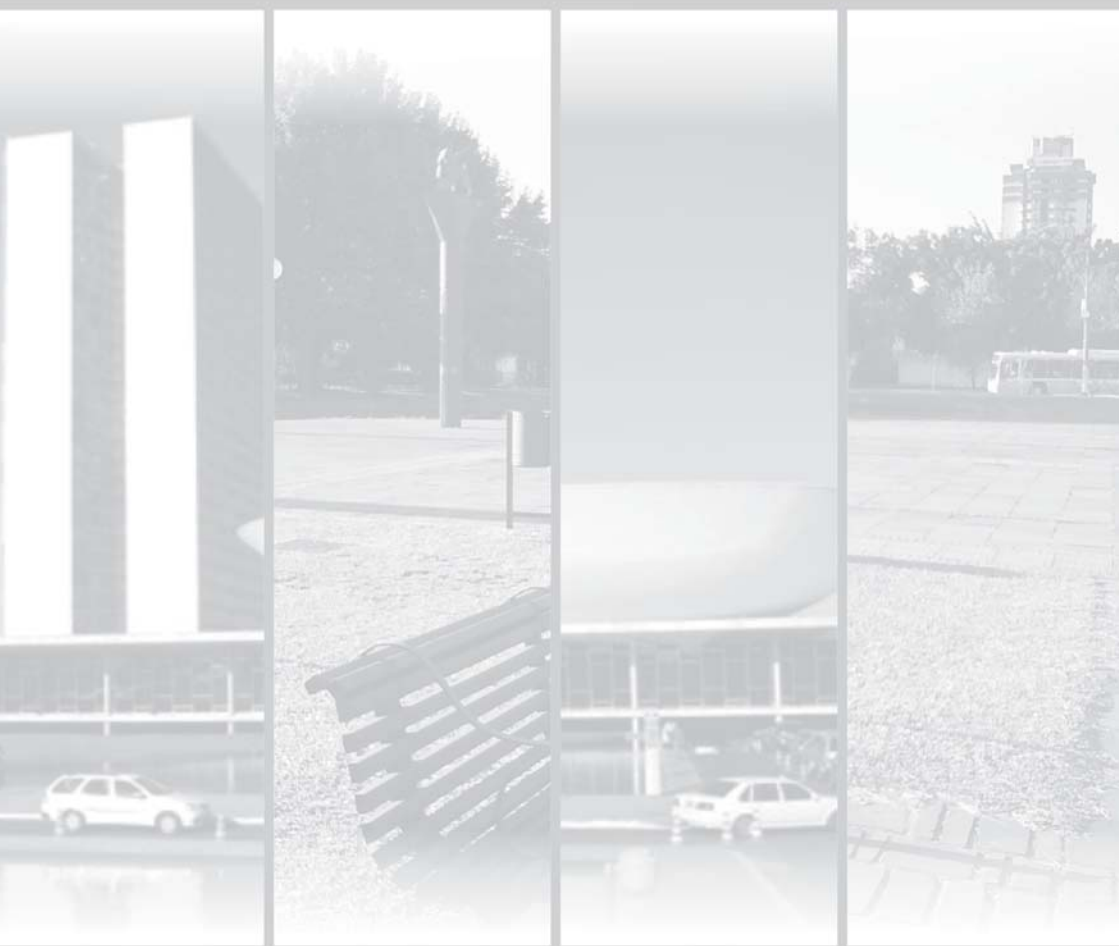
ISBN: 978-85-64206-17-5

1. Planejamento urbano. 2. Coletânea. I. Neves, Gervásio Rodrigo. II. Silva, Elisiane da. III. Neves, Evelise Zimmer. III. Fundação Ulysses Guimarães. IV. Título.

CDU
711(081.1)

Bibliotecária: Márcia Piva Radtke.
CRB 10/1557







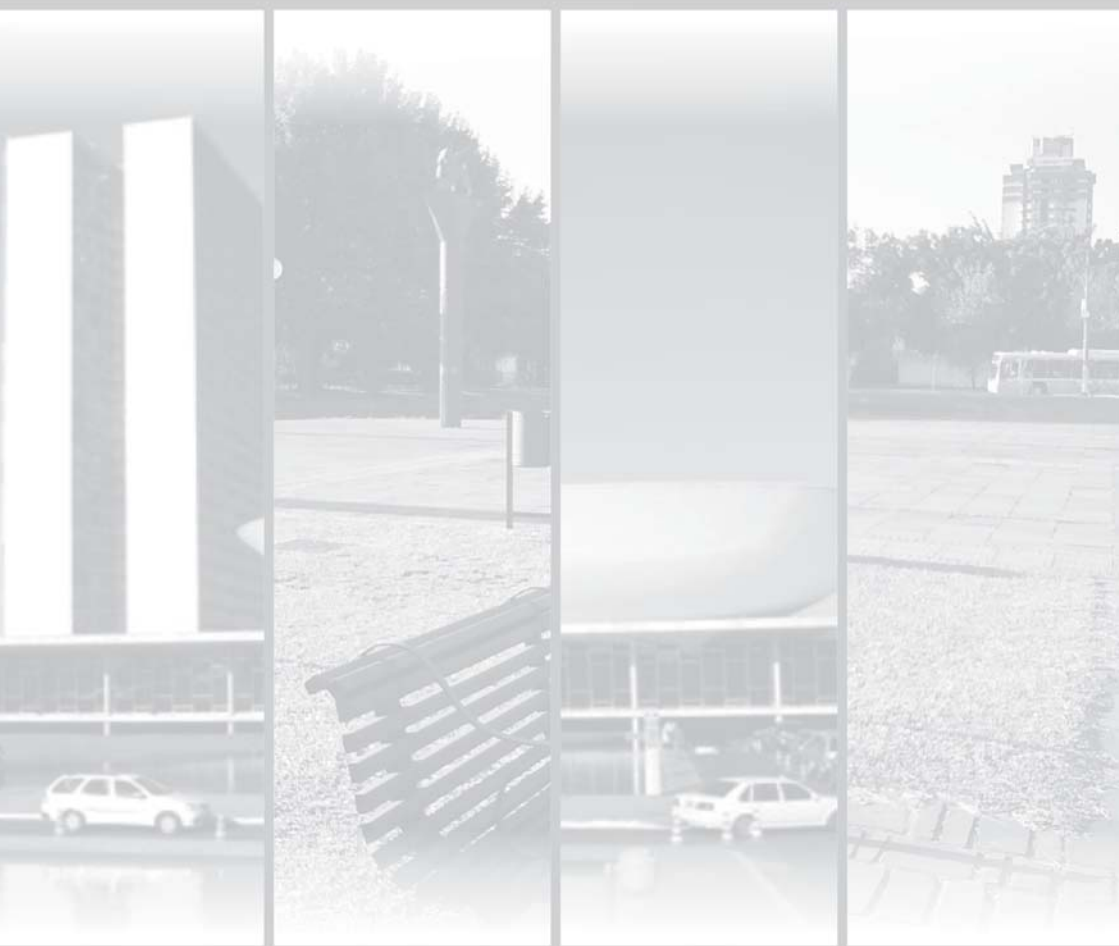
*“Urbanismo e arquitetura não acrescentam nada.
Na rua, protestando, é que a
gente transforma o País.”*

Oscar Niemeyer



Sumário

Apresentação	15
Introdução	17
1. O processo de planejamento	18
2. O planejamento territorial	18
3. O Plano Diretor	19
3.1 Conceito	20
3.2 Interferências socioespaciais	20
3.3 Metodologia	21
3.4 Conteúdo	23
3.4.1 Estudos básicos	23
3.4.2 Eixos Temáticos	24
3.4.2.1 O município	24
3.4.2.2 A cidade	25
3.4.2.3 A administração municipal	26
3.4.2.4 O Plano	26
3.4.2.5 A dinâmica do Plano	27
4. Moldura jurídico-normativa	29

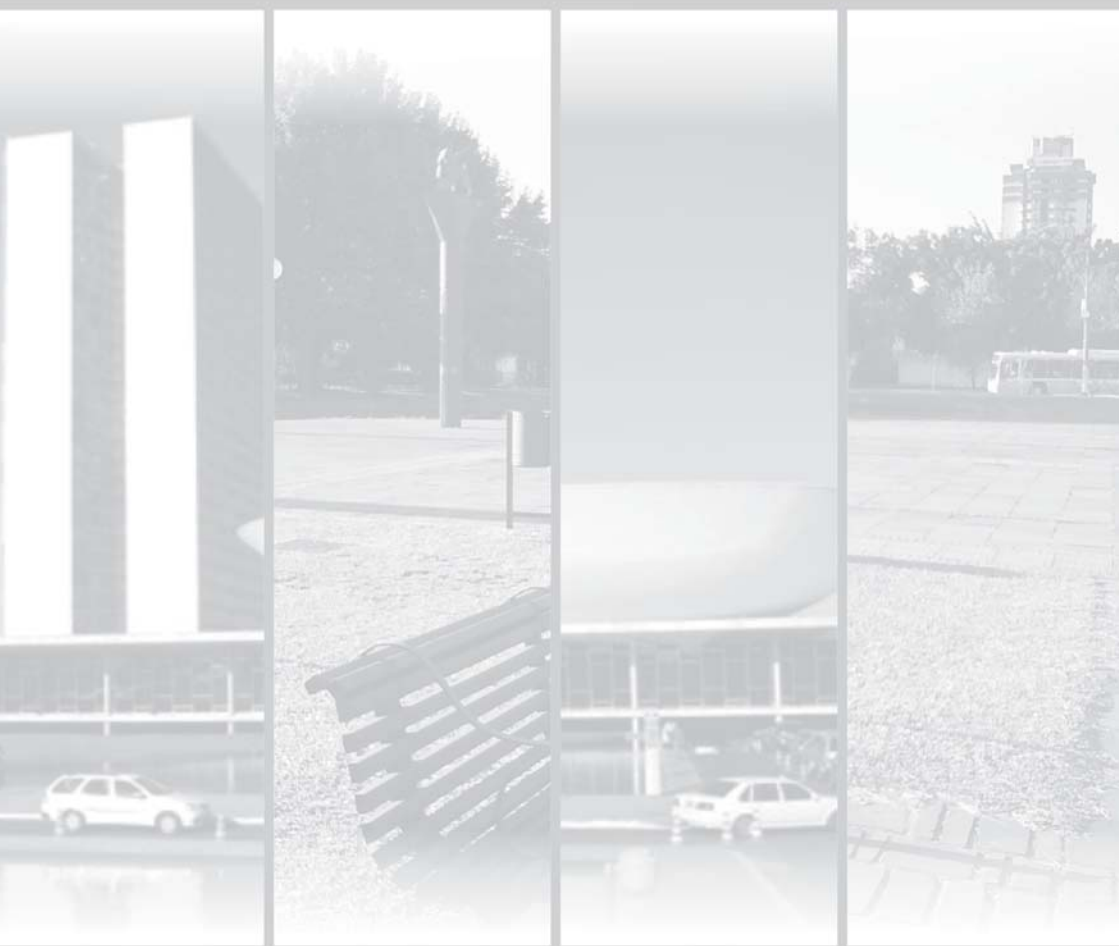


Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano

Construindo e reconstruindo a cidade do futuro







Apresentação

Prof. Dr. José Hugo Castro Ramos¹

Um grupo de estudiosos, em sua maioria acompanhantes dos trabalhos da Fundação Ulysses Guimarães, decidiu criar, no segundo semestre de 2011, o que veio a ser denominado “Grupo de Estudos Urbanos”, face à velocidade e à importância assumidas pelo processo de urbanização do Brasil e das sociedades emergentes.

Multidisciplinar, o grupo é formado por urbanistas, geógrafos, cientistas políticos, matemáticos, estatísticos, demógrafos, sociólogos, administradores, historiadores e advogados.

De regra, estes profissionais são Doutores e Mestres, e são ou foram professores da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Na sua maioria aposentados, retomaram a atividade de pesquisa e docência não institucional para aproveitar a longa experiência tanto acadêmica como na gestão de órgãos técnicos federais e estaduais, com duplo objetivo:

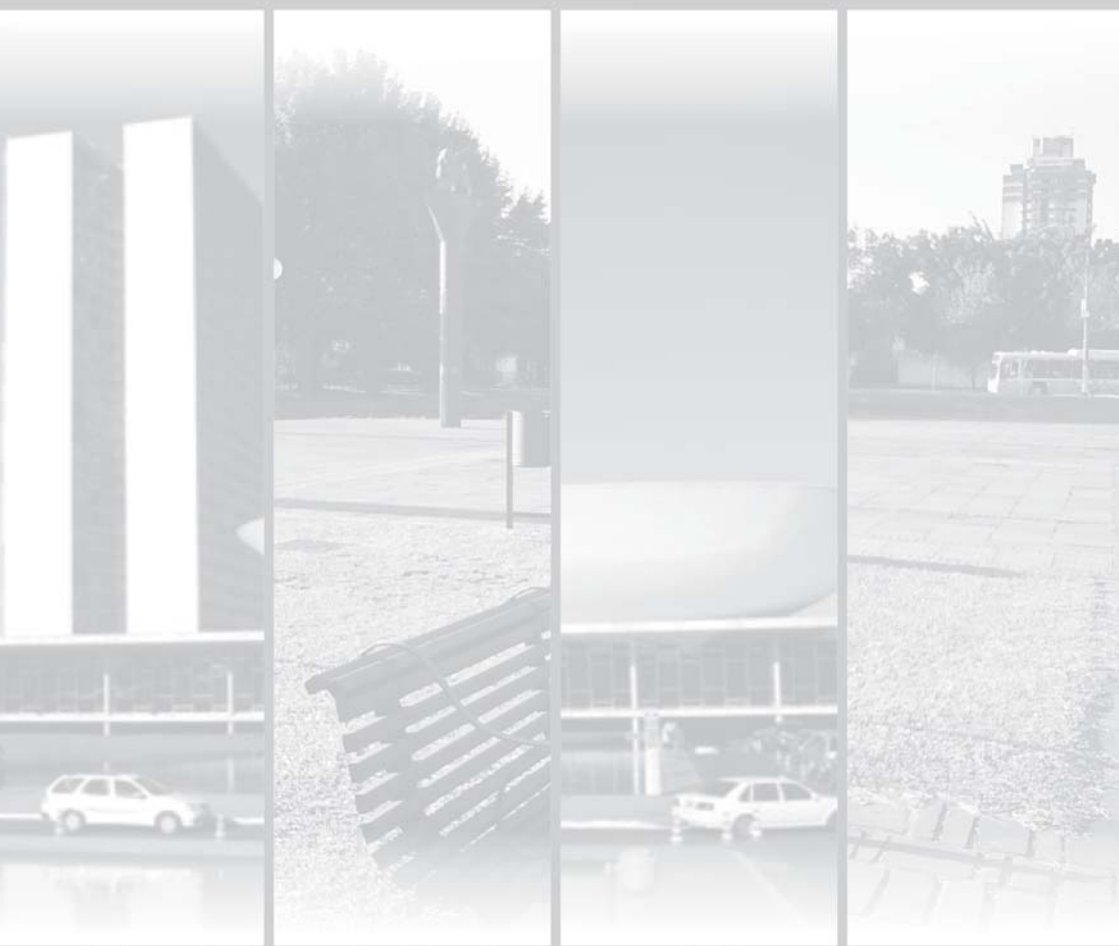
- ✓ Resgatar a atividade de planejamento, essencial ao País, mas largamente malbaratada.
- ✓ Contribuir para a aceleração dos processos de desenvolvimento urbano, como forma moderna de evolução econômica e social.

Em março de 2012, foi realizado um primeiro seminário – “A cidade contemporânea” –, que foi seguido pela elaboração de uma série de textos transformada, agora, nos “Cadernos Urbanos”.

Nestes cadernos, a urbanista Laís Salengue desenvolve sua visão sobre o “Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano”, aproveitando sua ampla e rica vivência sobre o assunto.

É uma contribuição valiosa para facilitar o cumprimento de uma das principais exigências do Estatuto da Cidade. É um convite ao debate construtivo e ao progresso das ideias sobre cidades mais harmoniosas e agradáveis de viver.

¹ - Professor de Sociologia da UFRGS. Procurador do Estado do Rio Grande do Sul.



Introdução

Prof^a Laís Guimarães de Pinho Salengue²

Este trabalho é uma contribuição aos gestores públicos e às comunidades locais para a elaboração e a implementação do Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana executada pelo poder público municipal, conforme dispõe a Constituição Federal nos artigos 182 e 183, regulamentados pela lei federal 10257/01 - Estatuto da Cidade.

Por meio das informações aqui expostas, pretende-se fornecer subsídios para a prática efetiva do planejamento urbano na esfera municipal, entendida esta prática como um processo de caráter permanente, sistemático e interativo em que poder público e cidadania pensam solidariamente a cidade e a reconhecem como o espaço comum onde a coletividade exerce o seu labor material, suas aspirações subjetivas e manifestações culturais.

O Plano Diretor, embora obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes e para outras descritas no artigo 41 do estatuto da Cidade, é uma ferramenta de trabalho indispensável ao administrador municipal de cidade de qualquer porte: baliza as ações de governo para curto, médio e longo prazos; orienta os investimentos destinados ao provimento da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos urbanos necessários ao bem-estar da população e ao melhor desempenho das atividades econômicas da cidade; e, por fim, regulamenta o uso e a ocupação do solo urbano de modo a proporcionar à coletividade higidez ambiental e espaços adequados

à moradia, ao trabalho, às atividades recreativas e contemplativas e à circulação fácil e segura entre as diversas partes do território, facilitando a integração e o desenvolvimento.

O texto estrutura-se a partir de reflexões sobre o planejamento como método de trabalho, como processo de tomada de decisão, e sobre o planejamento territorial, em particular. Em seguida, esta orientação passa a versar sobre o Plano Diretor como instrumento do processo e é finalizada com a apresentação de normas constitucionais referentes à política de desenvolvimento urbano – executada pelo poder público municipal – e com a exposição de outras leis e regulamentos correlatos.

2 - Arquiteta e urbanista.

1. O processo de planejamento

A atividade de planejamento se aplica tanto à vida cotidiana e pessoal como às práticas de gestão pública ou empresarial, sempre que se pretendam alcançar determinados fins por meio do uso racional dos recursos disponíveis e do baixo risco de desvios dos rumos traçados. Trata-se de uma formulação teórica de previsão e sequenciamento das ações, necessária para atingir objetivos e metas pré-estabelecidos, os quais requerem o manejo criterioso das variáveis e dos instrumentos próprios à natureza do planejamento e dos fins pretendidos.

São diversas as modalidades de planejamento. Na esfera governamental, por exemplo, é comum classificá-las em quatro grandes campos: planejamento econômico, planejamento social, planejamento territorial e planejamento administrativo. Em quaisquer circunstâncias, estes são campos inter-relacionados; portanto, a prática de qualquer um deles deve considerar as interdependências e as influências recíprocas.

O planejamento, entendido como atividade técnico-administrativa inerente, contínua e permanente da função governamental, constitui-se fator imperativo para uma gestão menos vulnerável ao casuísmo, ao desperdício de tempo e recursos ou às pressões clientelistas. Ao se traçarem objetivos e se definirem meios e ações para atingir tais objetivos, o planejamento confere maior austeridade e eficácia ao gerenciamento dos recursos humanos, técnicos e financeiros necessários para viabilizar os resultados desejados.

Considerado como a técnica de *prever para prover*, ao planejamento não pode restar apenas a formulação teórica; sua prática exige, como pressuposto essencial, a exequibilidade das ações previstas. O acompanhamento e o controle do processo, desde a formulação da ideia até a consecução, o monitoramento e a avaliação de resultados, configura o sistema de gestão do planejamento.

2. O planejamento territorial

O trabalho tem como foco o planejamento territorial na escala urbana, aqui entendido como a ideação e a construção de espaços e estruturas físicas, organizados e qualificados de modo a fortalecer as funções social e econômica da cidade, e a oferecer condições de bem-viver a todos os segmentos da população.

A forma como as partes do território se organizam e se conectam resulta num sistema complexo de relações socioespaciais e econômicas, muitas vezes antagônicas e nem sempre fundadas nos desejos e necessidades pessoais ou coletivas da população ou no melhor desempenho das funções urbanas. Na correlação entre necessidades e meios para satisfazê-las, a eficiência governamental consiste em eleger as alternativas que apresentam viabilidade técnica com menor custo e maiores benefícios econômicos e sociais, dentro dos princípios da sustentabilidade e da vitalidade urbanas expressos pelos vetores do crescimento econômico, do bem-estar social, do ordenamento territorial, do equilíbrio ambiental e da gestão integrada e interativa.

Significa dizer que, na formulação das diretrizes do desenvolvimento urbano, o poder público municipal deve

utilizar os instrumentos de planejamento – técnicos, tributários, financeiros e jurídicos – previstos nos dispositivos legais, para disciplinar o uso, a ocupação e o parcelamento do solo, bem como para obter melhorias em infraestrutura, serviços e equipamentos condizentes com as expectativas sociais, econômicas e culturais de todos os segmentos representativos da comunidade, os quais sejam compatíveis com os padrões recomendados pela técnica, tanto sob o aspecto quantitativo como qualitativo.

O planejamento urbano, em última instância, determina os objetivos, as diretrizes e as regras de provimento e de ocupação do território do município como um todo³; tendo-se em vista que, no município, estão a cidade (sede municipal), as vilas e os assentamentos de apoio aos fazeres rurais em suas complementaridades e conexões intra e extramunicipais.

Vale enfatizar que as diretrizes do planejamento urbano têm de ser validadas pela vontade popular, condição assegurada no Estatuto da Cidade⁴ quando este documento versa sobre princípios da política urbana e sobre os instrumentos de gestão democrática da cidade.

A cidade é um patrimônio coletivo, e sua modelagem urbanística, seus padrões de habitabilidade e seus objetivos e metas para melhoria das condições econômicas e elevação do nível de vida da população não podem prescindir da efetiva participação da comunidade no processo decisório. Poder público e cidadania devem conceber a cidade desejada e delinear seu futuro através de um *pacto de solidariedade* e

corresponsabilidade que se formaliza no *Plano Diretor* e nos *programas, projetos e ações* decorrentes deste pacto.

3. O Plano Diretor

Na execução da política de desenvolvimento e de expansão urbana, o Plano Diretor é o instrumento que viabiliza a técnica administrativa e jurídica e, politicamente, as diretrizes de intervenção na organização física da cidade.

O objetivo do Plano Diretor é proporcionar à população um habitat salubre e propício à moradia, ao trabalho, às atividades econômicas e socioculturais, bem como oferecer a esta mesma população a melhoria das condições de acesso à infraestrutura, aos serviços e equipamentos coletivos. Por meio do Plano, o município orienta os produtores e usuários da cidade sobre as diversas formas de dispor do solo urbano, levando em conta os mecanismos de controle urbanístico e edilício.

Vale ressaltar que o ordenamento territorial da cidade está sujeito à ação reguladora do poder público municipal. No entanto, cabe ao município convocar a coletividade a coparticipar do processo decisório, disponibilizando-lhe informações e chamando-a ao debate, à análise e à avaliação das alternativas de mudanças morfológicas e funcionais, necessárias ou simbólicas, para a qualificação do modelo espacial urbano. Ao executivo municipal compete, pois, formatar – em diretrizes expressas no *Plano Diretor* e em *programas, projetos e ações corretivas e preventivas* – o novo modelo consensuado de cidade e criar os mecanismos de controle social necessários.

3 - Lei 10257/01, artigo 40, parágrafo 2º.

4 - Lei 10257/01, artigo 2º, inciso II e capítulo IV.

Reitera-se que é prerrogativa do cidadão e das organizações representativas da comunidade, participar da formulação, da execução e do acompanhamento da política de desenvolvimento urbano⁵, atuando não só como agentes fiscalizadores, mas como agentes de transformação de intenções políticas em ações concretas, focadas nas demandas sociais e na dinâmica funcional e econômica da cidade.

O Plano Diretor tem suas diretrizes reguladas por lei municipal. A função social da propriedade urbana, diz a Constituição Federal⁶, se cumpre ao atender as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano.

3.1. Conceito

O Plano Diretor, instrumento do governo municipal para a execução da política de desenvolvimento e de expansão urbana, configura a projeção, nos curto, médio e longo prazos, das mudanças desejáveis e desejadas a serem introduzidas no modelo espacial da cidade, atendendo a essa política através do manejo de variáveis físicas e locais pertinentes à organização do território, e através da utilização dos instrumentos de política urbana disponíveis no quadro jurídico vigente.

Mudanças desejáveis são aquelas decorrentes de decisões amparadas por critérios técnico-administrativos à luz das variáveis econômicas, políticas, sociais, físicas, ambientais e culturais que interagem no sistema urbano. Mudanças desejadas decorrem da vontade da população, da sua concepção de uso do

espaço coletivo destinado ao convívio social e dos costumes e valores éticos e culturais prevalentes na comunidade.

A harmonização entre preceitos técnico-administrativos e as preferências dos diversos segmentos da comunidade permitem redesenhar a cidade e delinear seu futuro ao feito democrático, tendo como referência não só as demandas sociais como as exigências funcionais, políticas e econômicas do desenvolvimento do município.

3.2. Interferências socioespaciais

O espaço construído pode ser fator inibidor ou indutor do desenvolvimento social e econômico da cidade.

A conciliação das estruturas físico-espaciais com padrões satisfatórios de bem-estar social e progresso econômico é, pois, imperativa e implica, primeiramente, apurar as condições de oferta de bens, de infraestrutura, de serviços e equipamentos que contribuam para a elevação do nível de vida da população e para o melhor desempenho das funções urbanas, tais como: habitação, água, esgoto, drenagem, manejo de resíduos sólidos, energia, iluminação pública e domiciliar, limpeza pública, educação, saúde, transporte, segurança, recreação e cultura, abastecimento e trabalho, dentre outras condições que apresentem relevância na área objeto de planejamento e intervenção.

Por outro lado, trata-se de selecionar as variáveis de organização do espaço físico que interagem com as condições acima enumeradas e com as demais variáveis – institucionais, econômicas, sociais, ambientais –, avaliando as interferências recíprocas. O adequado manuseio das variáveis de natureza física

5 - Lei 10257/01, artigo 2º, inciso II e artigo 43.

6 - Constituição Federal, artigo 182, parágrafo 1º e 2º.

e locacional otimiza a funcionalidade, o desempenho e a competitividade das atividades econômicas do município e promove melhorias no habitat humano.

Essas variáveis, aqui tomadas no sentido do conjunto de elementos da estrutura físico-espacial que modelam o ambiente construído e conformam o território, são classificadas⁷ em sete categorias: separação ou aglutinação de usos; estrutura de polarização; localização; dimensão das parcelas do espaço; densidade; estrutura viária; composição dos elementos construtivos.

A primeira diz respeito à identificação de usos que apresentam incompatibilidade de vizinhança e riscos de proximidade; ou, ao contrário, de usos que se favorecem das escalas de aglutinação. A segunda categoria, relativa ao sistema de polarização, refere-se ao grau de atratividade e de influência que a concentração de certos serviços e equipamentos exerce sobre partes do território, gerando centralidades urbanas de diferentes níveis e abrangência. A localização, terceira variável, concerne aos espaços disponíveis e adequados para implantação dos diferentes usos, e está estreitamente relacionada com as duas variáveis antecedentes. A quarta categoria versa sobre a grandeza física do todo ou de parcelas do território destinadas a diferentes usos ou a um complexo de atividades; trata, portanto, da delimitação do perímetro urbano e das áreas de expansão urbana: áreas especiais de interesse urbanístico ou ambiental, áreas habitacionais, públicas, loteadas e outras. O caráter intensivo ou extensivo da ocupação do solo caracteriza a densidade, quinta variável, determinante do grau de

concentração construtiva e populacional em parcelas do território. A tipologia e a disposição da malha de circulação, ou seja, a estrutura viária, sexta variável, é o elemento que garante a mobilidade, a acessibilidade e os fluxos locais e extralocais de pessoas e bens. Por fim, a sétima variável contempla a implantação, a morfologia e a relação de vizinhança das edificações, assim como a qualidade paisagística e ambiental resultante desses elementos.

Importante ressaltar que as variáveis de organização do território são complementares entre si e concorrem em diferentes graus para a melhoria das condições de conforto e habitabilidade urbanas e para a dinâmica social e econômica da cidade.

3.3. Metodologia

A legislação federal, em especial o Estatuto da Cidade, estabelece normas e diretrizes e relaciona os instrumentos⁸ disponíveis de planejamento, tributário-financeiros e jurídico-políticos, para que os municípios exerçam, na plenitude, sua atribuição constitucional de executores da política urbana. Aliás, alguns estados da federação dispõem de regulamentos próprios sobre diretrizes e normas gerais de política urbana, de atribuição estadual e municipal.

Considerando que os municípios diferem em porte, em localização geográfica, e nas condições socioeconômicas, político-administrativas, naturais e ambientais, pode-se afirmar que não há uma metodologia única para se produzir o Plano Diretor ou mesmo para

7 - FERREIRA, Francisco Whitaker. *Condições de vida e Planejamento Físico*. 1966

8 - Lei 10257/01, capítulo II.

Construindo e reconstruindo a cidade do futuro

implementá-lo. É necessário identificar essas especificidades para adequar ao perfil de cada município os procedimentos de *análise e síntese* concernentes ao ato de planejar, cujas etapas clássicas são:

- ⇒ *Estudo preliminar*: levantamento das condições locais;
- ⇒ *Diagnóstico e prognóstico*: interpretação dos dados coletados, identificação de problemas e potencialidades, e projeção de tendências a serem mantidas ou revertidas;
- ⇒ *Formulação de planos, programas e projetos*: preparação da ação;
- ⇒ *Execução*: operacionalização da ação;
- ⇒ *Acompanhamento e controle*: fiscalização da implantação e monitoramento de resultados;
- ⇒ *Revisão*: atualização do plano, readequação de prioridades e metas.

A partir da etapa de revisão dos resultados alcançados em prazo estabelecido na lei municipal, respeitado o limite máximo de 10 anos⁹, reinicia-se o ciclo do planejamento em novo patamar. O Plano e os programas e projetos são reformulados, corrigindo-se os rumos e tematizando-se as ações para o período subsequente, repetindo-se essa revisão nas sucessivas e periódicas atualizações.

Por isso, cabe dizer que o Plano Diretor é uma peça renovável do processo de planejamento, sujeita a *revisões periódicas* já que ela expressa as condições locais vigentes num dado momento da evolução do município. Já o planejamento é um processo contínuo e dinâmico que se aperfeiçoa e se reconstrói em marcha,

em virtude de situações supervenientes ou das próprias transformações que a implantação progressiva do Plano Diretor – e das ações dele decorrentes – produz na área de intervenção.

O Plano Diretor não se exaure em si mesmo. Ele é um instrumento indispensável mas não suficiente para garantir o pleno desenvolvimento do município. Seu papel se caracteriza por: ajustar o arcabouço físico da cidade às requisições sociais e econômicas; corrigir as distorções do crescimento urbano desordenado e da “periurbanização” – fenômeno historicamente associado à ocupação irregular das áreas periféricas da cidade ou ao loteamento prematuro para fins especulativos e, mais recentemente, à demanda do mercado imobiliário para implantação de condomínios fechados de classes média e alta –; remover os gargalos de infraestrutura que entravam as funções urbanas essenciais; e, principalmente, moldar e qualificar os espaços e estrutura físicas da cidade para fruição, conforto e convívio de seus habitantes.

É sabido que arranjos físicos casuísticos e retardatários representam alto custo econômico e social para a cidade e reduzem sua competitividade regional.

O Plano Diretor é, pois, parte integrante do processo de planejamento global do município, devendo as diretrizes orçamentárias, o plano plurianual de investimentos e o orçamento anual incorporar as prioridades nele contidas¹⁰. Por outro lado, a eficácia do processo depende, ainda, de uma eficiente estrutura organizacional de natureza técnico-administrativa e tributária como suporte operacional do sistema de planejamento e gestão municipal. Pode-se afirmar,

9 - Lei 10257/01, artigo 39, parágrafo 3º.

10 - Lei 10257/01, artigo 40, parágrafo 1º.

assim, que o Plano Diretor e os demais instrumentos de política urbana contribuem decisivamente para que o município alcance seu desenvolvimento harmônico e integrado, isto é, a integração socioeconômica e espacial, a integração urbano-rural, a integração do município ao desenvolvimento da região, a integração dos órgãos e políticas municipais e a integração das diretrizes municipais às de outros níveis de governo.

3.4. Conteúdo

Na elaboração do Plano Diretor e no tocante à sua instrumentalização, não se deve considerar, como ressaltado anteriormente, as singularidades de cada cidade, do município e da região em que o município se insere.

Importante, também, atentar para as razões da ineficácia dos planos diretores vigentes em muitos municípios brasileiros, situação que, segundo estudos realizados por entidades e profissionais do setor, pode ser atribuída a uma ou mais das seguintes causas: reprodução acrítica de metodologias urbanísticas aplicadas em outras localidades; descontinuidade do plano devido a mudanças político-administrativas; inexistência de órgão local de planejamento e controle urbanístico; contratação de equipes descomprometidas com os quadros e a experiência locais; frágil integração e coordenação entre órgãos da administração municipal; desvinculação entre política orçamentária e prioridades do plano; elaboração do plano diretor para mero cumprimento de exigências legais.

Isso posto – e ressalvado o fato de que não há conteúdo padronizado para a elaboração do Plano Diretor, mas sim variantes metodológicas pautadas

por diferentes enfoques teóricos ou circunstâncias locais – sugere-se organizar o Plano Diretor a partir do *estudo de setores básicos* do sistema urbano e estruturá-lo em *eixos temáticos* cujos desdobramentos, detalhamentos e conteúdo final serão ditados pelo perfil e pelo porte de cada município.

Ressalte-se que o Conselho das Cidades, em sua Resolução nº 34, emite recomendações sobre o conteúdo mínimo dos planos diretores e que algumas leis e Constituições Estaduais dispõem sobre os requisitos que devem orientar a elaboração do Plano Diretor e o sistema de planejamento local, respeitadas as diretrizes da Lei 10257/01 - Estatuto da Cidade. A Lei 10116/94 e a Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, por exemplo, são bastante específicas quanto à elaboração de planos e diretrizes de ocupação do território¹¹.

Importante lembrar que, pela sua natureza e pelo papel que lhe confere a Constituição Federal, o *Plano Diretor enfatiza os aspectos físico-territorial, administrativo-institucional e participativo do planejamento*, sem desconsiderar o imperativo de compatibilizá-lo com os objetivos e as diretrizes do desenvolvimento socioeconômico do município.

3.4.1. Estudos básicos

Como passo inicial, devem ser realizados estudos sobre as características gerais do *município* – os chamados levantamentos preliminares ou estudo preliminar; a seguir, devem ser avaliadas as condições de conforto e habitabilidade

¹¹ - Lei 10116/94, artigo 2º e artigo 5º, e Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, artigo 176 e 177.

urbanas e o arranjo da estrutura físico-espacial da cidade e dos núcleos urbanos existentes no município. Também deve ser analisada a organização administrativa da Prefeitura, de cujos recursos humanos, técnicos e financeiros dependerá, em grande parte, a eficácia da implantação e da gestão operacional do plano. Indispensável conhecer os instrumentos técnicos, tributários, financeiros, jurídicos e políticos aplicáveis à gestão urbana¹², assim como a moldura jurídico-normativa da política de desenvolvimento urbano, tanto no nível nacional como no do Estado a que pertence o município.

As conclusões setoriais dessa fase investigativa e analítica, consubstanciadas em relatórios parciais, devem contextualizar e fundamentar as propostas de intervenção no tecido urbano e indicar as medidas técnicas, administrativas, legais e programáticas para instrumentalização do Plano.

O *relatório final*, de caráter *integrado, conclusivo e prospectivo*, será constituído: pela síntese das informações, pela interpretação crítica de todos os setores analisados nos relatórios parciais, pela formulação dos objetivos, das propostas e das diretrizes de desenvolvimento e expansão urbana, pela instrumentalização legal e programática e pela definição da dinâmica operacional do Plano Diretor.

3.4.2. Eixos Temáticos

Tendo presente que a multiplicidade de correlações analíticas possíveis não recomenda procedimentos ou roteiros absolutos, relacionam-se, a seguir, a título exemplificativo, os *eixos temáticos* que podem compor o Relatório Final.

- ⇒ O *município*: caracterização geral;
- ⇒ A *cidade*: condições de conforto e de habitabilidade, e arranjo da estrutura urbana;
- ⇒ A *administração municipal*: estrutura organizacional, competências, recursos, finanças, regulamentos;
- ⇒ O *Plano*: proposições, diretrizes, modelo espacial e institucional;
- ⇒ A *dinâmica do Plano*: encaminhamentos legais, técnicos e administrativos, mecanismos de participação e controle social, programas de ação.

Segue-se, de forma sumarizada, a abordagem de cada um destes grandes temas cujos desdobramentos e especificações deverão permitir, no seu conjunto, uma visão compreensiva da problemática local e a seleção das prioridades e estratégias de intervenção. Embora alguns dos setores indicados para análise escapem à intervenção direta da esfera municipal, é importante avaliá-los para possibilitar encaminhamentos e parcerias com as instâncias decisórias próprias.

3.4.2.1. O município

O *estudo preliminar* é a primeira fase do processo. Esta etapa requer a coleta de dados secundários e de estatísticas sobre as características gerais do município, complementados com levantamentos de campo, quando for o caso, e com consultas locais a autoridades, a lideranças empresariais, entidades técnicas e organizações comunitárias.

A análise das informações obtidas serve à avaliação do contexto territorial e

¹² - Lei 10257/01, capítulo II.

socioeconômico do município, e abrange, com a amplitude e o grau de detalhamento compatíveis com a tipologia e o porte do município, as seguintes áreas de análise e avaliação: *histórico, evolução, localização, sítio, condições geográficas e ambientais, demografia, economia, emprego e renda, infraestrutura de energia, transportes e comunicações, inserção regional.*

Esta etapa se encerra com um relatório sucinto sobre a realidade do município, no limite necessário que permita a contextualização dos objetivos e das decisões da política urbana. Tal relatório deve contemplar o *descritivo da situação, o diagnóstico (problemas e potencialidades), as perspectivas (prognóstico), as conclusões e as recomendações.* Além disso, é interessante incluir um mapa-base do município (base cartográfica), mapas temáticos (informações espacializadas), gráficos, tabelas, croquis e outros elementos elucidativos.

3.4.2.2. A cidade

Segue-se ao estudo preliminar a avaliação da *qualidade, da suficiência e da distribuição espacial* dos bens, bem como da infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos de interesse público (*condições de conforto e habitabilidade*). Também faz parte deste estudo a avaliação do arranjo dos elementos da estrutura físico-espacial da cidade (*organização territorial*).

As informações podem ser coletadas em órgãos públicos (Prefeitura, IBGE, órgãos estaduais e federais com atuação no município), por meio de estatísticas e levantamentos locais, e

através de entrevistas com autoridades, técnicos e lideranças comunitárias. A avaliação deve ser estendida, com as devidas simplificações, às vilas e a outros assentamentos de caráter urbano existentes no território municipal.

O grau de aprofundamento da análise terá de ser compatível com a tipologia e com o porte da cidade e do município. Seguem algumas informações a serem coletadas:

Condições de habitabilidade: *habitação, saneamento básico, educação, saúde, serviços municipais, abastecimento, transporte urbano, segurança, recreação e cultura, trabalho.*

Organização territorial: *sítio urbano, evolução urbana, vetores de expansão, distribuição espacial das atividades (uso do solo), áreas de uso especial, parcelamentos, intensidade de ocupação do solo (densidades), concentração espacial de serviços ou equipamentos (estrutura de polarização), sistema viário (hierarquia, traçado, função), tipologia das edificações e paisagem urbana.*

Nesta etapa, da mesma forma que na anterior, um relatório parcial será produzido contemplando, para todos os setores analisados, o *descritivo da situação, o diagnóstico (relativamente a padrões que a técnica ou a cultura local impõem), as perspectivas, as conclusões e as recomendações.* É fundamental a utilização da cartografia básica da área urbana para a apresentação e informações espacializadas (mapas temáticos), no sistema convencional ou em tecnologia digital, e a utilização de outros elementos elucidativos.

3.4.2.3. A administração municipal

É indispensável o uso da estrutura da administração municipal como suporte técnico e operacional do Plano. Daí a importância de dirigir a avaliação deste setor para os recursos, competências, contingências e regulamentos a que estão sujeitos os órgãos da Prefeitura nas suas atividades-meio e atividades-fim.

A fonte de informações está na própria esfera municipal ou em entidades públicas ou privadas com as quais a Prefeitura mantenha alguma modalidade de intercâmbio.

Os temas listados a seguir são apenas referenciais e estão sujeitos aos detalhamentos apropriados a cada situação específica: *estrutura da administração direta e indireta, competências, pessoal, patrimônio, finanças municipais, cadastros técnico e fiscal, programas de investimentos, convênios, contratos, legislação e regulamentos (lei orgânica, regulamentos urbanísticos e edifícios, código tributário, lei de diretrizes orçamentárias, plano plurianual de investimentos e outros).*

É conveniente inventariar, para eventuais parcerias, entidades não governamentais e comunitárias de interesse público.

O relatório parcial deve avaliar a capacitação e o desempenho institucional, financeiro e funcional do governo para as atividades de planejamento, controle e execução das políticas públicas e serviços municipais, com ênfase nos processos socioespaciais. Organograma, tabelas, quadros e gráficos devem ilustrar o relatório constituído do *descritivo da situação, do diagnóstico, das perspectivas, das conclusões e das recomendações.*

3.4.2.4. O Plano

Nesta fase de *integração, síntese e conclusões* dos diversos setores analisados, terão sido identificadas as debilidades e potencialidades econômicas, sociais, ambientais e físico-espaciais do município, bem como o perfil e as aptidões da máquina administrativa da Prefeitura.

O modelo espacial – arcabouço físico da cidade – terá a feição que lhe for conferida pelas prioridades e objetivos selecionados. Não pode resultar de uma abstração teórica ou de ato político voluntarioso, muito menos do gerenciamento de projetos ou intervenções urbanas pontuais cujo impacto subverte, muitas vezes, a lógica urbanística. O arranjo da estrutura urbana deve oferecer condições morfológicas e funcionais que favoreçam a requalificação da cidade no seu todo, respeitados os parâmetros técnicos e os interesses dos diversos segmentos sociais.

Organizar o espaço físico “é discriminar usos, construir, remover, adaptar, redirecionar, recompor os elementos materiais que constituem o mundo físico em que o homem vive”¹³. Por isso a importância de se decidir coletivamente, à luz dos diagnósticos, perspectivas e conclusões, o que é fundamental para o futuro da cidade.

Algumas questões que servem como exemplos: potencializar a vocação econômica (industrial, terciária, turística, etc.) da cidade e sua competitividade regional? Melhorar as condições de mobilidade urbana? Oferecer em qualidade e suficiência serviços de saneamento básico, transporte, saúde, educação?

13 - FERREIRA, Francisco Whitaker. *Condições de Vida e Planejamento Físico*, 1966.

Preservar o patrimônio edificado e ambiental? Provisionar e reservar áreas para implantação progressiva dos equipamentos públicos e do sistema viário? Ampliar e qualificar as áreas verdes e espaços públicos? Melhorar a qualidade e a abrangência espacial dos serviços municipais? Reabilitar e reurbanizar áreas degradadas? Limitar a expansão urbana e induzir a ocupação dos vazios urbanos? Densificar áreas subutilizadas? Promover a regularização fundiária ou a implantação de moradias populares? A cidade terá configuração espacial multipolarizada ou monocêntrica? Será regionalizada para fins de descentralização administrativa? Como deve se estruturar a administração municipal para implementar a política de desenvolvimento urbano?

Estas ou outras opções estratégicas para o desenvolvimento da cidade ditarão o conteúdo do Plano Diretor, ou seja, as diretrizes da política de desenvolvimento urbano e ambiental, as propostas de organização física da cidade, o regime urbanístico, os programas de ação, os projetos prioritários e os instrumentos para viabilizá-los. Para fins de execução, as ações serão classificadas em duas categorias, as que concernem à exclusiva competência municipal e as que precisam ser acordadas com órgãos de outras alçadas.

A lei municipal, que institucionaliza o Plano Diretor, disporá, segundo as diretrizes e estratégias definidas, e na medida adequada à escala da cidade (metrópole, média ou pequena), sobre temas como: delimitação da área urbana de modo compatível com o crescimento demográfico e com as perspectivas de expansão física da cidade; arranjo e localização das atividades segundo

padrões de compatibilidade de uso; organização das áreas habitacionais com provimento de serviços de infraestrutura e com equipamentos sociais; organização da área central e dos polos secundários de atividades; adensamento compatível com a infraestrutura e com os equipamentos urbanos instalados ou passíveis de implantação; organização do sistema viário urbano e municipal, considerando tipo de tráfego, hierarquia de vias, transbordos e conexões intra e extraurbanos; restrições à ocupação de áreas insalubres, inundáveis, sujeitas à erosão ou a outros tipos de riscos; reserva de áreas para usos especiais e para implantação progressiva de equipamentos públicos e comunitários; dispositivos de controle das edificações, do parcelamento do solo, da proteção, preservação e recuperação do patrimônio cultural e ambiental; mecanismos de integração urbano-rural e urbano-regional; formas de participação popular e comunitária; definição das instâncias administrativas decisórias do planejamento e da gestão da política urbana, e definição da implementação, do monitoramento e da atualização do Plano Diretor.

Importante adequar o Plano e os regulamentos locais às diretrizes e normas concernentes à política urbana e ao controle do uso e da ocupação do solo, tanto os da esfera federal como os da estadual.

3.4.2.5. A dinâmica do Plano

O Plano, em suas diferentes etapas de elaboração e implantação, terá as análises, diretrizes, prioridades e estratégias de desenvolvimento urbano regidas pela Constituição Federal e pela Lei 10257/01.

Construindo e reconstruindo a cidade do futuro

Assim o município deve garantir gestão democrática da cidade, cooperação intergovernamental, gestão orçamentária participativa e adequação da política tributária e financeira aos objetivos do Plano, considerando os seguintes encaminhamentos:

- ✓ Organizar e manter à disposição da comunidade e de todos os setores da administração dados, pesquisas, cartografia básica, mapas temáticos, cadastros técnicos e relatórios analíticos, isto é, informação ao alcance de todos;
- ✓ Promover reuniões com os setores internos da Prefeitura e com especialistas, entidades representativas da comunidade e população em geral para discutir os diagnósticos, as perspectivas, as conclusões e as propostas de desenvolvimento urbano e de reorganização territorial. Estabelecer prazo para manifestação dos interessados;
- ✓ Realizar audiência pública para apresentação e debate das propostas, diretrizes, prioridades, ações, programas e projetos previstos no Plano com definição de metas anualizadas, intermediárias e de longo prazo referenciadas em indicadores quantitativos e qualitativos pré-estabelecidos. O anteprojeto da lei que institui o Plano deverá, também, ser submetido à audiência pública;
- ✓ Encerrada a fase das consultas públicas e realizados os ajustes necessários, encaminhar a versão pactuada do Plano Diretor com seus elementos elucidativos (cartografia, mapas temáticos, tabelas, gráficos, etc.) e o

projeto de lei, produto final desta etapa, à apreciação do legislativo municipal. A lei que institui o Plano deve ser concisa e objetiva, abrangendo aspectos que tenham efeito jurídico efetivo.

Além do modelo de organização espacial, dos objetivos, das diretrizes, dos programas e projetos prioritários e do regime urbanístico (normatização do uso e ocupação do solo, controle das edificações e parcelamento do solo para fins urbanos) a Lei do Plano deve prever:

- ✓ Criação ou reorganização do sistema municipal de planejamento, gestão e controle urbanístico e ambiental, assim como a definição das instâncias institucionais decisórias para sua realização prática;
- ✓ Diretrizes da gestão orçamentária participativa;
- ✓ Modalidades de participação comunitária e popular no processo de planejamento e avaliação da política de desenvolvimento urbano;
- ✓ Formas e periodicidade da revisão e atualização do Plano;
- ✓ Criação, composição, definição de mandatos e competências de órgão colegiado (conselho, comissão, etc.) de desenvolvimento urbano com representação dos vários segmentos da comunidade;
- ✓ Criação de comissão intersetorial permanente dos órgãos da administração direta e indireta do município para garantir a integração e a coordenação das políticas públicas de interesses afins, com a participação compulsória dos setores tributário e financeiro.

Para fins de implementação dos objetivos e da execução das ações prioritárias, o município incluirá nas peças orçamentárias os programas, projetos e obras previstos no Plano Diretor e tornará públicas as metas temporais, a estimativa de custos e a origem dos recursos, com destaque para o período do mandato eletivo. A *gestão orçamentária participativa* prevista na legislação vigente exige debates e audiências públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal, conforme artigo 44 da Lei 10257/01 - Estatuto da Cidade.

Ao Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano serão obrigatoriamente integrados ou inseridos o Plano Municipal de Saneamento, o Plano Municipal de Gestão Integrada dos Resíduos Sólidos e o Plano de Mobilidade Urbana, nos termos das leis federais 11445/07, 12305/10 e 12587/12, respectivamente.

4. Moldura jurídico-normativa

A Constituição Federal de 1988, no seu artigo 30, confere aos municípios, além de outras prerrogativas, competência para promover, no que lhe couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do parcelamento e da ocupação do solo urbano. No Capítulo II, artigos 182 e 183, são estabelecidas as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal.

A lei 10.257 de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade, que regulamenta os artigos 182 e 183 da

Constituição, é o primeiro dispositivo legal de abrangência nacional sobre política de desenvolvimento e de expansão urbana (e sua instrumentalização).

Sem pretender um levantamento exaustivo, apresentam-se a seguir os dispositivos constitucionais e relacionam-se algumas outras leis e regulamentos correlatos à questão urbana, como sugestão para a organização de um catálogo permanentemente atualizado da legislação de interesse municipal.

Constituição Federal, Capítulo II - Da Política Urbana

Artigo 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.

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

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

Construindo e reconstruindo a cidade do futuro

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Artigo 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Outras Leis e Regulamentos

⇒ Lei nº 6766 de 19 de dezembro de 1979
Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano.

⇒ Lei nº 9785 de 29 de janeiro de 1999
Altera o Decreto-Lei nº 3365/41 (desapropriação por utilidade pública) e a Lei nº 6766/79 (parcelamento do solo urbano).

⇒ Lei 10098 de 19 de dezembro de 2000

Estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade das pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida.

⇒ Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001

Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece diretrizes gerais de política urbana.

⇒ Lei 11445 de 5 de janeiro de 2007

Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera as leis nº 6766/79, 8036/90, 8666/93, 8987/95 e revoga a lei nº 6528/78

⇒ Lei 12305 de 2 de agosto de 2010

Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, seus princípios, objetivos, instrumentos, bem como dispõe sobre gestão integrada e gerenciamento de resíduos sólidos.

⇒ Lei Complementar 140 de 8 de dezembro de 2011.

Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício das competências comuns relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição a qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora; e altera a Lei 6938/81 (meio-ambiente).

⇒ Lei 12587 de 5 de janeiro de 2012

Institui a Política Nacional de Mobilidade Urbana e revoga dispositivos dos Decretos-Lei 3326/41 e 5405/43 e

das Leis nº 5917/73 e 6261/71.

⇒ Lei 12608 de 10 de abril de 2012

Institui Política Nacional de Proteção e Defesa Civil e dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e autoriza a criação do sistema de informação e monitoramento de desastres.

⇒ Lei nº 10116 de 23 de março de 1994 (RS)

Institui a Lei de Desenvolvimento Urbano e dispõe sobre os critérios e requisitos mínimos para a definição e delimitação de áreas urbanas e de expansão urbana, sobre as diretrizes e normas gerais de parcelamento do solo para fins urbanos, e sobre a elaboração de planos e de diretrizes gerais de ocupação do território pelos municípios.

⇒ Decreto Nº 7404, de 23 de dezembro de 2010

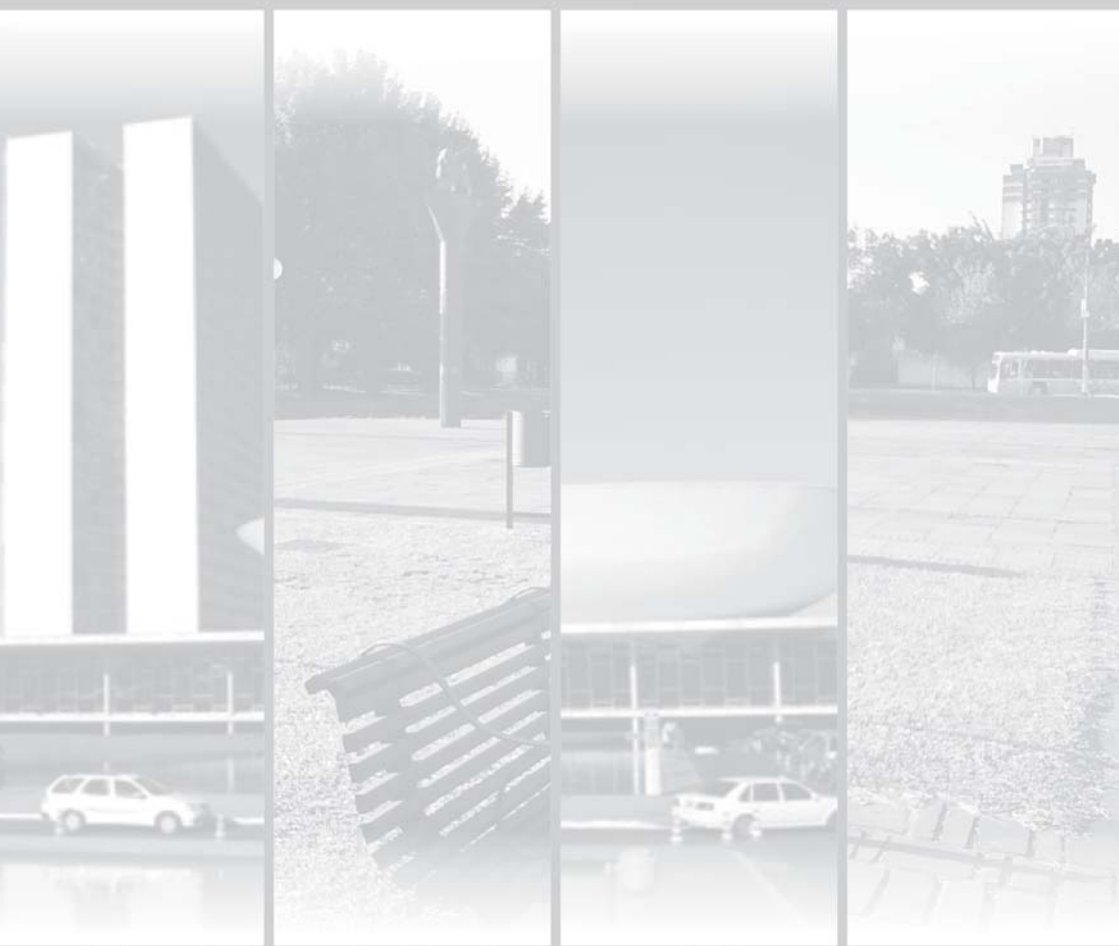
Regulamenta a Lei nº 12.305, de 2 agosto de 2010, que institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos.

⇒ Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, do Conselho das Cidades

Dispõe sobre o processo participativo na elaboração do Plano Diretor.

⇒ Resolução nº 34, de 1º de julho de 2005, do Conselho das Cidades

Dispõe sobre conteúdo mínimo do Plano Diretor.



Diretoria Administrativa

Diretor Presidente

Eliseu Padilha

Diretor Vice-Presidente

Edinho Bez

Diretor Secretário

Edson Ezequiel

Diretor Tesoureiro

Afrísio Vieira Lima Filho

Secretário Executivo

João Henrique de Almeida Sousa

Diretores

Marinha Raupp

Moises Aveino

Romero Jucá

Waldemir Moka

Wellington Coimbra

Diretores suplentes

Aparecida Bezerra

Mauro Benevides

Osmar Terra

Secretário-Executivo Adjunto

Francisco de Assis Mesquita

Conselho Curador

Presidente

Esacheu Cipriano Nascimento

Conselheiros

Adenor Piovesan

Carlos Eduardo Fioravanti da Costa

Dorany Sampaio

Elcione Nascimento

Esacheu Cipriano Nascimento

Evandro Mesquita

Francisco Donato Jr

Henrique Pires

Michel Temer

Pedro Simon

Regina Perondi

Ronan Tito

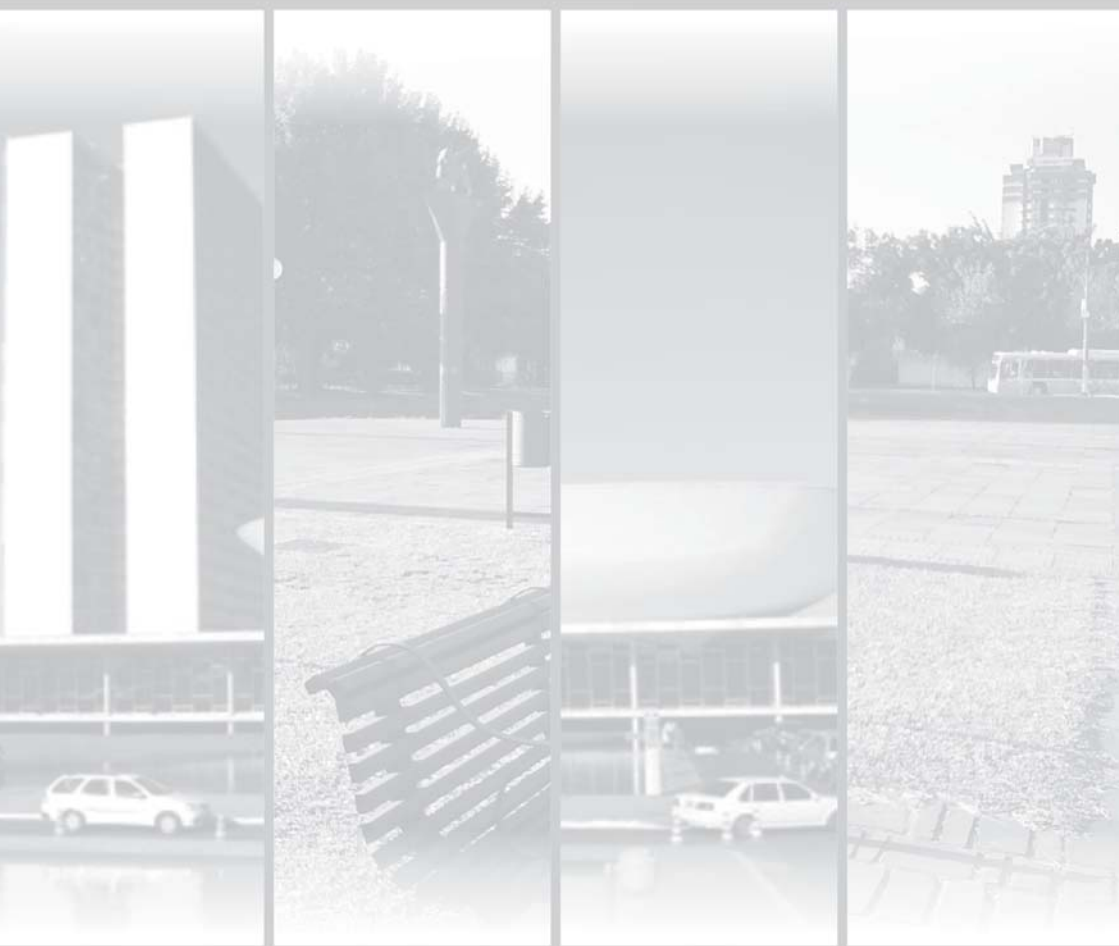
Wolney Siqueira

Conselheiros suplentes

Rosemary Soares Antunes Rainha

Gleire Belchior de Aguiar Bezerra

Colbert Martins



#EducacaoLiberta



www.fundacaoulysses.org.br
www.ead.fundacaoulysses.org.br



ead@fundacaoulysses.org.br



www.youtube.com/FundUlysses



www.twitter.com/FundUlysses



www.facebook.com/FundacaoUlyssesGuimaraesNacional



Fundação Ulysses Guimarães Nacional
www.fundacaoulysses.org.br
fug@fundacaoulysses.org.br
(61) 3216 9758

Câmara dos Deputados, anexo I, 26º andar,
salas 3 e 4 - CEP: 70160-900 / Brasília - DF

Programa de Formação Política
www.ead.fundacaoulysses.org.br
ead@fundacaoulysses.org.br
(51) 3072 7015

Rua Riachuelo, 421, Centro
CEP: 90010-270 / Porto Alegre-RS



Fundação Ulysses Guimarães Nacional

www.ead.fundacaoulysses.org.br

ead@fundacaoulysses.org.br

(61) 3216 9758

Câmara dos Deputados, anexo I, 26º andar, salas 3 e 4

CEP: 70160-900 | Brasília - DF



www.twitter.com/FundUlysses



www.youtube.com/FundUlysses



www.facebook.com/FundacaoUlyssesGuimaraesNacional