UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE GEOGRAFIA

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO EM GEOGRAFIA E GESTÃO DO TERRITÓRIO

ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR AO ESTATUTO DA CIDADE: UMA PROPOSTA EM DISCUSSÃO

LÍVIA RODRIGUES TOMÁS

UBERLÂNDIA
2005

LÍVIA RODRIGUES TOMÁS

ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR AO ESTATUTO DA CIDADE: UMA PROPOSTA EM DISCUSSÃO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Geografia.

Área de Concentração: Geografia e Gestão do Território
Linha de Pesquisa: Análise, Planejamento e Gestão dos Espaços Rural e Urbano
Orientadora: Profa. Dra. Denise Labrea Ferreira

Uberlândia – MG
2005

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

T655a Tomás, Lívia Rodrigues.
Adequação do plano diretor ao estatuto da cidade : uma proposta em discussão / Lívia Rodrigues Tomás. - 2005.
159 f . : il.

Orientadora : Denise Labrea Ferreira.
Dissertação (mestrado) – Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-Graduação em Geografia.
Inclui bibliografia.

1. Geografia urbana - Teses. 2. Planejamento urbano – Teses. I. Ferreira, Denise Labrea. II. Universidade Federal de Uberlândia. Programa de Pós-Graduação em Geografia. III. Título.

CDU: 911.375

Elaborado pelo Sistema de Bibliotecas da UFU / Setor de Catalogação e Classificação
mg- 10/07

LÍVIA RODRIGUES TOMÁS

ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR AO ESTATUTO DA CIDADE: uma proposta em discussão

Profa. Dra. Denise Labrea Ferreira (Orientadora / UFU)

Prof. Dr. Neio Lúcio de Oliveira Campos (UNB)

Profa. Dra. Beatriz Ribeiro Soares (UFU)

Uberlândia, 23 de Setembro de 2005.

Resultado: **APROVADA COM DISTINÇÃO**

Aos meus queridos pais que estão sempre presentes em todos os momentos de minha vida, apoiando e incentivando-me a lutar por meus sonhos.

AGRADECIMENTOS

À minha orientadora Denise, que acreditou em mim e me deu oportunidade de desenvolver trabalhos como esse, e também de participar de outros, fora da Universidade. A vivência adquirida nesses trabalhos me fez crescer como pessoa e como profissional, e também estreitou nossos laços de amizade. Admiro a Denise como profissional e como mulher, e não tenho como agradecer em palavras tudo que ela me ensinou.

Ao meu namorado Max, porque foi ele quem me instigou a ingressar no mestrado. Fazer mestrado no mesmo momento e no mesmo Instituto fez de nós ainda mais amigos e companheiros.

Aos meus pais, Deni e Luce Helena; às minhas irmãs, Lorena e Laura; e a todos meus amigos, pela paciência e apoio durante esse período.

Aos professores do Instituto de Geografia, que contribuíram para o enriquecimento da minha bagagem acadêmica, acrescendo novas leituras e novas visões.

Aos colegas de mestrado, principalmente à Viviane que se tornou uma amiga, que vieram de diversas áreas de conhecimento, e adicionaram percepções diferentes, fazendo com que pudesse enxergar variáveis que antes não percebia. Essa convivência foi muito importante.

À minha madrinha Lázara, por me ajudar na correção ortográfica e melhoria geral do texto e pelo incentivo e interesse que demonstra por tudo que desenvolvo em minha vida.

Ao CEPEDE, ao vereador Marciano, à Prefeitura Municipal de Tupaciguara, pelo suporte na obtenção de dados e compreensão da realidade do município de Tupaciguara.

Ninguém poderá conhecer uma cidade se não a souber interrogar, interrogando-se a si mesmo. Ou seja, se não tentar por conta própria os acasos que a tornam imprevisível e lhe dão o mistério da unidade mais dela (José Cardoso Pires – Livro de Bordo – Vozes, Olhares, Memorações).

RESUMO

Assim, como as cidades, o Planejamento Urbano é dinâmico, pois deve acompanhar as constantes mudanças no espaço urbano, considerando e adequando-se às novas realidades urbanas. Vários foram os momentos marcantes na história do Planejamento Urbano no Brasil que demonstram mudanças de metodologia para atender à nova realidade das cidades. Aqui, destacam-se dois momentos: o primeiro com a chegada da Constituição de 1988, e o outro, com a aprovação do Estatuto da Cidade. O segundo capítulo da Constituição nomeia o Plano Diretor o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. Muitos Planos Diretores foram elaborados após a Constituição, entretanto várias políticas urbanas previstas na Constituição necessitavam de regulamentação através de uma lei federal. Em Janeiro de 2001, a esperada Lei Federal foi regulamentada, foi a chegada do Estatuto da Cidade, que agregou novos valores ao Planejamento Urbano, principalmente ao Planejamento Territorial, e determinou que todos municípios repensassem a visão das cidades e da função do Plano Diretor. Os municípios com mais de vinte mil habitantes têm até Outubro de 2006 para cumprir essa exigência e adequar seus Planos Diretores aos princípios do Estatuto da Cidade. O objetivo deste estudo é contribuir por meio de uma proposta de adequação dos Planos Diretores ao Estatuto da Cidade, seguindo as recomendações exigidas no Estatuto da Cidade e tendo como base a análise de algumas experiências já realizadas. A metodologia utilizada foi uma revisão bibliográfica e análise de Planos Diretores que já foram adequados. Além dessa análise, definiu-se como estudo de caso o município de Tupaciguara – MG, que possui um Plano Diretor que não foi implementado e que deverá ser adequado ao Estatuto da Cidade. Acredita-se que se houver um trabalho conjunto entre o poder público e a sociedade civil, maiores serão as chances de sucesso no processo de adequação. A participação da comunidade se constitui como o grande desafio da mudança. Só através da visão da comunidade, os municípios conseguirão colocar em práticas os princípios do Estatuto da Cidade.

Palavras-chave: Planejamento Urbano, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Participação Cidadã, Sustentabilidade Urbana.

ABSTRACT

In the same way, as the cities, the Urban Planning is dynamic, therefore it must follow the constant changes in urban space, considering and adjusting itself to new urban realities. Several important moments in Urban Planning History in Brazil demonstrate methodology changes to take care of the new cities reality. Here, two moments are distinguished: the first one, with the arrival of 1988 Constitution, and the other, with the approval of the “City Statute”. The second chapter of the Constitution nominates the Managing Plan as the basic instrument of the development politics and urban expansion. Many Managing Plans were elaborated after the Constitution, however several foreseen urban politics in the Constitution needed regulation through a federal law. In January 2001, the wanted Federal Law was regulated, it was the arrival of City Statute, that added new values to the Urban Planning, mainly to the Territorial Planning, and determined that all cities rethink the vision of the cities and the function of the Managing Plan. The cities with more than twenty thousand inhabitants have until October 2006 to fulfill this requirement and to adjust its Managing Plans to the principles of the City Statute. This study objective is to contribute with a proposal of adequacy of the Managing Plans to the City Statute, following recommendations demanded by City Statute and considering as base, the analysis of some carried through experiences. The methodology used was a bibliographical revision and analysis of Managing Plans that already had been adjusted. Beyond this analysis, was defined as a case study, Tupaciguara – MG city, that possesses a Managing Plan that was not implemented and that must be adjusted to the City Statute. A joint work between public power and civil society will be important to succeed at adequacy process. The community participation constitutes as the great challenge from the change. Only through the vision of community, the cities will reach the goals to place in practice the principles of the City Statute.

Key-words: Urban Planning, Management Plan, City Statute, Community Participation, Urban Sustainability

LISTA DE FIGURAS

1 - LOCALIZAÇÃO DO TRIÂNGULO MINEIRO NAS MACRORREGIÕES DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DE MINAS GERAIS 54

2 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TUPACIGUARA NO TRIÂNGULO MINEIRO 55

3 - CACHOEIRAS EM TUPACIGUARA 62

4 - ÁREA URBANA DE TUPACIGUARA, 1999 63

5 - LIXÃO EM TUPACIGUARA 64

6 - FOTO AÉREA DE TUPACIGUARA, S/D. 74

7 - FOTO AÉREA DE TUPACIGUARA, S/D. 75

8 - CROQUI DA PROPOSTA DE UNIDADE DE VIZINHANÇA 77

9 - CIRCULAÇÃO DAS UNIDADES DE VIZINHANÇA 78

10 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PONTE NOVA NA ZONA DA MATA 84

11 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ NA REGIÃO DO ABC 90

12 - ESTRUTURA DO PLANO DIRETOR DE SANTO ANDRÉ, 2004. 96

13 - LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE ARAGUARI NO TRIÂNGULO MINEIRO 103

14 - ESTRUTURA ORGANIZACIONAL DE UM PLANO ESTRATÉGICO DE CIDADES 115

LISTA DE QUADROS

1 - ETAPAS DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR.....29

LISTA DE TABELAS

1: BRASIL: MUNICÍPIOS POR FAIXAS DE POPULAÇÃO, 2001. 34

2: ESTRUTURA FUNDIÁRIA DO MUNICÍPIO DE TUPACIGUARA EM 2001 61

3: MODELOS DE ASSENTAMENTO DO PLANO DIRETOR DE TUPACIGUARA, 1992. 69

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CIAM - Congresso Internacional de Arquitetura Moderna

CPDS - Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional

FJP - Fundação João Pinheiro

IBAM – Instituto Brasileiro de Administração Municipal

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba

IPTU – Imposto Predial Territorial Urbano

MMA – Ministério do Meio Ambiente

PDDI - Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado

PDT - Plano Diretor de Tupaciguara

PMT – Prefeitura Municipal de Tupaciguara

PÓLIS – Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais

PPA – Programa do Plano Plurianual

PUB – Plano Urbanístico Básico

PLEDS – Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável

SEMASA – Serviço Municipal de Saneamento Ambiental (de Santo André)

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO **2**

1 - PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL **11**

1.1 - BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO E DO PLANO DIRETOR 12

1.2 - O ESTATUTO DA CIDADE 24

1.3 - SUSTENTABILIDADE URBANA 37

2 - TUPACIGUARA E SEU PLANO DIRETOR **50**

2.1 - HISTÓRICO DE TUPACIGUARA 50

2.2 - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TUPACIGUARA 54

2.3 - O PLANO DIRETOR DE TUPACIGUARA 66

3 - ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR AO ESTATUTO DA CIDADE **82**

3.1 - MUNICÍPIOS QUE JÁ FIZERAM A ADEQUAÇÃO 83

3.1.1 - PLEDS De Ponte Nova – MG. *84*

3.1.2 - Plano Diretor Participativo De Santo André *90*

3.1.3 - Plano Diretor De Desenvolvimento Urbano do município de Araguari *102*

3.2 - PROPOSTA DE ADEQUAÇÃO 111

CONSIDERAÇÕES FINAIS **127**

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS **131**

ANEXOS **139**

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

O Brasil passava por um período de crescimento da mobilização das massas trabalhadoras em torno das reformas de base, que alterariam as relações econômicas e sociais no país, quando houve uma reação por parte das organizações da direita conservadora, levando ao Golpe de Estado em 1964, onde os militares assumem o governo no Brasil.

De 1964 a 1985, o país passou por um período de “autoritarismo, supressão dos direitos constitucionais, perseguição policial e militar, prisão e tortura dos opositores e pela censura prévia aos meios de comunicação”. Foi o chamado Regime Militar.

Durante esse período a oposição à ditadura foi crescendo, ocorrendo passeatas de estudantes, greves operárias e grupos radicais de esquerda começam a organizar-se para a guerrilha urbana. A luta armada intensifica-se e a repressão policial-militar cresce ainda mais.

As carências urbanas levaram a formação de grupos de pressão organizados, conhecidos por “movimentos sociais urbanos”, que passaram a exigir providências do poder público e marcaram o cenário das grandes cidades nos anos 1970 e 80. (Almanaque Abril)

A crise econômica se aprofunda e mergulha o Brasil na inflação e na recessão. Crescem os partidos de oposição, fortalecem-se os sindicatos e as entidades de classe. Em 1984, o país mobiliza-se na campanha pelas ‘Diretas Já’, que pede eleição direta para a Presidência da República.

A emenda é derrotada na Câmara dos Deputados, mas em 1985, o Colégio Eleitoral escolhe o candidato Tancredo Neves como novo presidente da República. A eleição marca o fim da ditadura militar, mas o processo de redemocratização só se completa em 1988, com a promulgação da nova Constituição, no governo José Sarney.

A Constituição Federal de 1988 elevou o município á categoria de Ente Federativo, ao lado da União, Estados e Distrito Federal. Assim, os municípios adquiriram autonomia política, financeira e administrativa, além de novas atribuições: a eleição de seus governantes, o exercício das funções governamentais de legislar, criar e arrecadar tributos, e a regulação das atividades econômicas.

Foi o início de uma nova história: a Constituição Cidadã, onde os setores populares participaram da construção do texto da Lei pela primeira vez. As Emendas Populares foram instrumentos de participação popular muito utilizados no processo de aprovação da Constituição de 1988, que possibilitava a intervenção em alguns pontos do texto constitucional e consistiam na elaboração de propostas para a Constituição, acompanhadas de grande número de assinaturas.

Em 1987, atores sociais ligados às questões urbanas articularam-se em torno da negociação de uma emenda popular de reforma urbana, que alcançou 160 mil assinaturas (Maricato, 1997) e foi responsável pela criação do capítulo da política urbana da Constituição (arts. 182 e 183). Foi a luta pela 'reforma urbana' que desencadeou a materialização jurídica da "função social da propriedade" na Constituição de 1988.

O capítulo da política urbana reconhece as questões urbanas como tema de interesse nacional e dá parâmetros para isso: a função social da propriedade e da cidade; a gestão democrática da cidade; e o direito à cidade e à cidadania.

A aprovação da Constituição de 1988 foi uma grande conquista, entretanto diversas políticas sociais previstas necessitavam de regulamentação através de uma lei federal, entre elas a política urbana. Essa regulamentação só foi atingida depois de um longo processo de luta pela aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, que veio regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição.

O Estatuto da Cidade marca o fim da luta pela Reforma Urbana sonhada desde o regime autoritário, criando instrumentos e espaços de participação direta da população na elaboração, implementação e gestão das diferentes políticas

públicas. Reforça a democracia direta da Constituição, onde os direitos da população são definidos, podendo influenciar nas decisões e ações do Poder Público.

A aprovação da Lei Federal nº 10.257 de 10 de Julho de 2001 repercutiu em todo Brasil, pois os municípios com mais de vinte mil habitantes ou integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; ficaram obrigados a elaborar um Plano Diretor Participativo, ou adequar o Plano Diretor já existente, aos moldes dessa nova Lei.

O Estatuto da Cidade trabalha principalmente a questão da cidade ilegal, que está desprovida de infra-estrutura e de qualquer benefício que o resto da cidade possui. Essa parcela da cidade está caracterizada principalmente pelas desigualdades sociais e territoriais, ficando sempre a margem da parte 'rica' da cidade.

O planejamento territorial que vem acontecendo no Brasil ao longo dos anos não considera essa parcela da cidade, concentrando os investimentos públicos apenas na cidade formal, já provida de equipamentos e infra-estrutura. Assim sendo, a cidade ilegal vai ficando cada vez mais desprovida de infra-estrutura, de equipamentos e de serviços urbanos, pois sua expansão é contínua e intensa, enquanto, a parte rica, continua recebendo investimentos e tem seu espaço melhorado.

A comunidade que habita a cidade ilegal, sem dúvida nenhuma, é aquela que não tem condições financeiras de ocupar outro espaço, portanto se vê obrigada a procurar essa parcela da cidade. Em muitos casos a parte ilegal está situada em áreas ambientalmente frágeis, onde o risco de enchentes e deslizamentos de terras são constantes na época da chuva. Dessa forma, a renda determina a posse da terra, que determina a estrutura do uso da terra.

A divisão de classes da sociedade define acessos diferenciados aos vários setores urbanos. A escolha se dá de acordo com o poder de compra da pessoa. Quem tem condição financeira melhor tem maior escolha; enquanto as pessoas

de menor renda pegam qualquer espaço que sobrou, quando todos já exerceram as suas escolhas. (CLARK, 1991, págs 220 e 221)

Na maioria dos casos, essas áreas que “sobram” estão localizadas nas periferias das cidades, fazendo com que os moradores sejam obrigados a percorrer longas distâncias para chegar ao trabalho, contando em alguns casos, apenas com o transporte clandestino. São inúmeras as dificuldades enfrentadas pelos moradores que vivem na cidade ilegal, mas a maior delas é o descaso dos órgãos públicos, que não buscam soluções para essas áreas.

O Estatuto da Cidade exige que os municípios ‘enxerguem’ a cidade ilegal e façam a regularização dessas áreas, promovendo o acesso à cidade, pois todos têm direito à moradia e inclusão territorial. Para garantir que todos os moradores tenham acesso à cidade, deve-se definir qual será a função social da cidade e das propriedades para que o poder público tenha como fiscalizar e exigir que o desenvolvimento urbano vá de encontro a essa nova filosofia de urbanização, a urbanização que inclui a comunidade como um todo.

Para que os municípios consigam alcançar essa urbanização includente, a população deve ser ouvida e deve participar de todo o processo do planejamento urbano, a começar pela elaboração ou revisão dos Planos Diretores. Essa participação também é uma exigência do Estatuto da Cidade.

A melhor forma da população segregada conseguir oportunidades de sair da irregularidade e passar a fazer parte da cidade legal é participar do processo de planejamento e exigir seu direito de acesso à cidade e também exigir que o poder público deixe de lado o individual para privilegiar o coletivo.

Diante dessas exigências, os municípios devem até Outubro de 2006, elaborar um Plano Diretor pautado nos princípios do Estatuto da Cidade. Quando o município já possuir um Plano Diretor, deve-se avaliar se o Plano atual será utilizado para revisão, ou se deve começar do zero uma nova proposta. Se for possível adaptar o Plano Diretor existente às novas condicionantes do Estatuto da Cidade, o mesmo deve ser adequado.

Mesmo diante de algumas ações do Ministério das Cidades em instrumentar os municípios na elaboração ou adequação de seus Planos Diretores, entende-se que seja necessário ampliar as discussões de como os municípios podem se preparar para cumprir as exigências estabelecidas. Assim sendo, o objetivo deste estudo é contribuir por meio de uma proposta de adequação dos Planos Diretores ao Estatuto da Cidade, seguindo as recomendações exigidas na Lei e tendo como base a análise de algumas experiências já realizadas.

Os objetivos específicos são:

- realizar uma discussão teórica sobre o planejamento urbano, englobando novos conceitos advindos do Estatuto da Cidade e da Agenda 21;
- analisar o Plano Diretor de Tupaciguara do ano de 1992, a fim de contribuir com o processo que o município deverá iniciar para adequação do documento;
- analisar três Planos Diretores que já foram adequados ao Estatuto da Cidade, utilizando exemplos de município de pequeno, médio e de grande porte;
- identificar as ações necessárias à adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade;
- sugerir algumas mudanças de atitude por parte do poder público, a fim de que o município alcance os objetivos do Plano Diretor pautado no Estatuto da Cidade.

Segundo o site do Ministério das Cidades (2005), 208 municípios em Minas Gerais precisam fazer o Plano Diretor. O Estado apresenta o segundo maior número de municípios, ficando atrás apenas do Estado de São Paulo, que possui 251 municípios. Todos esses municípios terão que implementar seus Planos Diretores até Outubro de 2006, seguindo os parâmetros da Constituição de 1988

e do Estatuto da Cidade. Segundo o IBGE, (estimativa de população em 2004) dos 853 municípios mineiros, 789 municípios têm população até 50 mil habitantes.

A metodologia utilizada para desenvolver o trabalho foi uma revisão bibliográfica sobre Planejamento Urbano, Estatuto da Cidade e Agenda 21 e análise de Planos Diretores que já foram adequados, utilizando planos de municípios de pequeno, médio e grande porte. Além dessa análise, definiu-se como estudo de caso o município de Tupaciguara – MG, que possui um Plano Diretor que não foi implementado e que deverá ser adequado ao Estatuto da Cidade.

A escolha de Tupaciguara se deu pelo seu pequeno porte, pois esses municípios não recebem a mesma atenção dada aos grandes e médios centros urbanos e geralmente apresentam uma dificuldade maior na elaboração do Plano Diretor, devido principalmente à falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho.

Apesar de apresentar dificuldades, também possuem vantagens, como por exemplo, um número menor de secretarias, o que facilita a discussão intersecretarial do Plano e o envolvimento dos vereadores tende a ser mais fácil em municípios com populações menores.

Para analisar o município de Tupaciguara, a metodologia utilizada foi a realização de trabalhos de campo, para conhecer a realidade local e caracterização da região; entrevistas com funcionários da Prefeitura, para levantamento dos principais problemas enfrentados pelo município; e análise do Plano Diretor, elaborado pela Fundação João Pinheiro em 1992 para entender como o mesmo foi desenvolvido e quais foram os fatores que contribuíram para que o mesmo não fosse implantado.

A dissertação está estruturada em três capítulos, no primeiro fez-se uma discussão teórica sobre planejamento urbano e desenvolvimento sustentável que servirá como embasamento para formulação do Plano Diretor nos moldes do Estatuto da Cidade; no segundo capítulo fez-se a apresentação de Tupaciguara e

de seu Plano Diretor; e no terceiro capítulo apresenta-se a proposta de adequação.

Esse primeiro capítulo abrange uma visão do Planejamento Urbano ao longo dos tempos, num primeiro momento através de um breve histórico do planejamento urbano e do plano diretor; depois através das mudanças propostas com a chegada do Estatuto da Cidade, e por último, a visão da sustentabilidade urbana que a Agenda 21 trouxe. Através da Agenda 21 e do Estatuto da Cidade, o Planejamento Urbano passa a agregar novos valores, e passa a buscar uma relação de equilíbrio entre todas as partes da cidade, como se a mesma, fosse um ecossistema.

Todos os municípios devem promover uma discussão sobre os tópicos apresentados nesse primeiro capítulo, pois sem uma compreensão das questões relativas ao planejamento territorial, terão maior dificuldade em colocar em prática os objetivos do Estatuto da Cidade através do Plano Diretor. Por isso, o primeiro capítulo se constitui como base para a proposta apresentada no terceiro capítulo.

No segundo capítulo, fez-se uma análise do Plano Diretor do município de Tupaciguara – MG, de 1992. Primeiramente, fez-se uma apresentação do município, através de suas características geográficas e históricas, para depois analisar seu Plano Diretor.

Segundo o Ministério das Cidades, todo município que possui um Plano Diretor, deve passar pelos seguintes questionamentos:

- a população conhece o Plano existente?

- o Plano reflete a realidade do município? Em que partes?

- o Plano foi aplicado? Se foi, cumpriu os objetivos? Se não, por que?

- é possível adaptá-lo ao Estatuto da Cidade?

O município de Tupaciguara a partir da análise realizada no capítulo dois poderá responder a esses questionamentos antes de iniciar o processo de

adequação do Plano existente ou de uma nova proposta de Plano Diretor. Essa decisão cabe ao Poder Público, com o aval da comunidade.

No terceiro capítulo apresentam-se três análises de municípios que já fizeram a adequação de seu Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. O objetivo principal da análise foi entender como se deu a participação da comunidade nesse processo de adequação e como a Lei do Plano Diretor garantiu que toda população tenha acesso à cidade.

Logo em seguida, foi apresentada uma proposta de adequação, que seguindo o exemplo desses municípios utilizados como objeto de estudo e a discussão teórica desenvolvida no primeiro capítulo, traz idéias que podem ser utilizadas por qualquer município que queira adequar seu Plano Diretor ao Estatuto da Cidade.

CAPÍTULO I

1 - PLANEJAMENTO URBANO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Muitas cidades no Brasil vêm crescendo de forma acelerada e desordenada. Até mesmo os pequenos municípios, que têm um crescimento populacional modesto, sofrem pela ausência de diretrizes e metas, fundamentais à organização de seu território.

O espaço urbano já vem sendo estudado há longa data e a preocupação em estruturá-lo já existe desde a Antigüidade. Entretanto, até o século XIX, esse pensamento não era reflexivo, nem crítico, descaracterizando um estudo urbano de fato; pois não se propunha a explicar a cidade enquanto fenômeno espacial.

Com o surgimento da Revolução Industrial surge uma nova configuração de cidade, fazendo com que novos estudos para se pensar o urbano fossem desenvolvidos. Esses estudos dão origem a uma produção teórica que serviu de base para os dias atuais.

No Brasil, embora acontecesse tardiamente, a industrialização impulsionou a urbanização como forma de organização do território, quando a população passou de essencialmente rural para urbana, num curto espaço de tempo. Entretanto esse urbanismo não questionava a cidade como processo social, e também não analisava seus espaços. A transição demográfica fez com que o espaço se modificasse, dividindo a cidade em zonas (industrial, comercial, residencial de baixo, médio e alto padrão, etc), intensificando a separação de classes até hoje existente.

Essas mudanças no espaço, provenientes da Revolução Industrial e da industrialização, causaram novos problemas urbanos que começaram a preocupar os governos, e como decorrência da ação do Estado, as primeiras leis urbanísticas surgiram. Desde o surgimento desse período de intenso processo de urbanização até os dias atuais, muito já se discutiu e muitas teorias foram desenvolvidas sobre o tratamento dessa nova situação urbana; entretanto, essa longa trajetória de discussão não é garantia de uma prática efetiva, pois ainda temos a aplicação de métodos desenvolvidos para outras realidades e implantados em contextos totalmente distintos, e em conseqüência disso,

medidas que pouco se aplicam às situações existentes. Quando existe intenção de colocar estudos teóricos (visão global) em prática, faz-se necessária a compreensão do espaço enquanto organização única (visão local), com suas especificidades e complexidade.

Para que cada cidade consiga aproveitar suas potencialidades, e melhorar seus pontos fracos, faz-se necessário realizar o planejamento, para que em face dos problemas não tenhamos de improvisar e sim seguir objetivos comuns, com a participação da comunidade e com o Plano Diretor em mãos, pois sem Plano não há planejamento.

Assim sendo, será feita uma discussão sobre planejamento urbano, plano diretor, Estatuto da Cidade e sustentabilidade urbana, pois só com o diálogo desses elementos, a cidade conseguirá alcançar um desenvolvimento urbano sustentável.

1.1 - BREVE HISTÓRICO DO PLANEJAMENTO URBANO E DO PLANO DIRETOR

O final do século XIX marca a evolução do conceito de planejamento, quando o urbanista Camillo Sitte apresenta novas idéias que se opunham ao então esquematismo geométrico da época. Nesse período, o planejamento territorial considerava apenas as áreas urbanizadas, e as cidades eram construídas seguindo sempre três sistemas: o ortogonal, o radial e o triangular, ou uma variação destes três métodos. Temos como exemplo, a cidade de Belo Horizonte, moldada pelo sistema viário, sem levar em consideração o sítio urbano.

Camillo Sitte não concordava com esses sistemas, pois os mesmos tinham como finalidade a regularização da rede viária, desconsiderando qualquer enfoque artístico. Por isso, ele traz a contribuição artística à técnica, dizendo que urbanizar era um problema de arte.

Surge então o desenvolvimento industrial, tendo como conseqüência o êxodo rural, criando cidades com alta demanda populacional e com pouca infra-estrutura, proporcionando espaços insalubres e precários para a grande maioria dos trabalhadores. Para tentar atender a esse grande contingente, propiciando-lhe melhores condições de vida, ocorre um avanço nas técnicas de distribuição de água potável, no tratamento do esgoto e do lixo urbano, e o enfoque passa a ser o sanear. Higienistas, como Saturnino de Brito, são mobilizados para combater as doenças causadas por essa nova organização do espaço.

O saneamento passa a ser então um fator decisivo para o urbanismo. As vias passam a ser traçadas em função das redes sanitárias, considerando a topografia do sítio urbano, e as artérias estabelecem ligação entre os bairros; a estética não deve interferir nessa rede. Saturnino de Brito coloca essas idéias em seu livro 'Traçado Sanitário', de 1916, marcando o final dessa época caracterizada pelo ordenar, embelezar e sanear as cidades.

O período de 1875 a 1930 é caracterizado pelos planos de melhoramentos e embelezamento, pregados por Camilo Sitte: é o urbanismo de Versailles, de Washington, de Paris (de Haussman) e do Rio de Janeiro (de Pereira Bastos). Nesse período tivemos a herança da burguesia que exaltava seu poder aquisitivo através de obras urbanas monumentais. A expressão 'embelezamento urbano' foi importada da França, e era bastante utilizada quando se tratava da administração municipal, até a década de 1940.

Nesse período, a classe dominante brasileira expunha suas propostas urbanas com antecedência e debatia essas idéias abertamente, fazendo com que o plano não fosse apenas discurso e sim ação, embora com objetivos nem sempre condizentes com o discurso. As condições de hegemonia, dessa parcela da população,eram tais que lhe permitiam fazê-lo. Manifestações dessa hegemonia foram, por exemplo, o slogan 'O Rio civiliza-se', referindo-se às reformas de Pereira Passos. (Villaça, 1999, págs 192 e 197).

Para entender e conhecer a história do Plano Diretor no Brasil foi adotada a divisão utilizada por Villaça, na qual a história é dividida em três grandes períodos: de 1875 a 1930; de 1930 a 1990; e de 1990 até os dias atuais. Esse

primeiro momento pode ser subdividido em dois, um de ascensão, de 1875 a 1906; e um de declínio, de 1906 a 1930. A fase de ascensão é bem representada pelo Plano de Pereira Bastos, para o Rio de Janeiro em 1903[1], que marca o fim dessa fase. A partir desse plano, a preocupação com a estética é esquecida, e entra em jogo a eficiência. A missão agora não é mais embelezar.

Na segunda década do século XX, os arquitetos modernistas, descontentes com o modelo defendido pelos arquitetos acadêmicos, organizam um Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), criando um documento, com as idéias debatidas nesse encontro, chamado 'Declaração de La Sarraz', de 28 de Junho de 1928, que diz:

> ... Ao Urbanismo interessam tanto as aglomerações urbanas como os agrupamentos rurais.
> As três funções fundamentais do Urbanismo são: habitar, trabalhar e recrear, e os seus objetivos são: a ocupação do solo, a organização da circulação e a legislação. (BIRKHOLZ, 1983, p. 8, grifo nosso).

Essa discussão acerca das áreas urbanas e rurais trouxe uma importante contribuição para o urbanismo, pois foi o pontapé inicial para definição do Perímetro Urbano, e também para a inclusão do município no ato de planejar, pois não se pode falar em urbano, sem se falar do seu sítio e do seu território. Essa discussão foi aprofundada dois anos depois, na Carta de Atenas.

No ano de 1930, acontece o terceiro CIAM em Bruxelas, que tinha como tema "o loteamento racional", colocando em discussão a relação da habitação com a estruturação da cidade. No Brasil, a expressão plano diretor aparece pela primeira vez num plano desenvolvido para o Rio de Janeiro, o Plano Agache.

Em 1933, acontece em Atenas o IV CIAM com o tema 'Cidade Funcional', produzindo um importantíssimo documento chamado Carta de Atenas, que representa 'a base do planejamento territorial moderno', defendendo: que a cidade deve ser estudada em conjunto com sua região de influência que deve ser

---

[1] Francisco Pereira Bastos foi prefeito do Rio de Janeiro de 1903 a 1906.

considerada nos estudos; o dimensionamento do espaço urbano através da escala humana (exemplo, a hierarquização das ruas e a arquitetura de Brasília); o determinismo geográfico, o meio ambiente e os recursos naturais devem ser considerados; aprovação de leis para conseguir a prática de planos de desenvolvimento; entre outros. Acrescenta uma importante questão ao planejamento, a circulação. As funções do urbanismo agora são quatro: habitar, trabalhar, recrear e circular.

A Carta de Atenas aprofunda a discussão acerca da inclusão da cidade, como integrante "de um conjunto econômico, social e político que constitui a região", e "deve ser estudada em conjunto com a sua região de influência. [...] O limite da aglomeração será função do raio de sua ação econômica" (BIRKHOLZ, 1983, págs. 8 e 9)

A década de 1930 representa o início do segundo período da história dos planos diretores no Brasil, e é marcada pela tentativa de solucionar os 'problemas urbanos' (termo que surgiu nesse período), utilizando o planejamento como técnica de base científica.

Nesse segundo momento acontece uma situação transitória, quando ocorre uma conscientização das classes populares urbanas. É o nascimento da consciência popular associada ao espaço urbano. Essa classe popular, formada principalmente por operários, vai "tentar" controlar as ações da classe dominante, que se encontra frágil. É o período do plano intelectual. (Villaça, 1999 ,p. 202)

Nesse momento os planos se tornam discurso da classe dominante de forma evidente, trazendo soluções para resolver os problemas urbanos, desde que os mesmos atendam as necessidades das classes dominadoras, excluindo os problemas enfrentados pelas classes populares. Os planos já não mais eram debatidos ou divulgados com antecedência, pois isso geraria protestos das massas populares urbanas que cresciam e desenvolviam sua consciência social.

> Já não era possível defender abertamente a idéia de derrubar 'um bairro inteiro de casebres feios, insalubres, ruins, comprados por uma poderosa companhia, arrasá-los e substituí-los por um bairro elegante, bonito,

> confortável em todos os sentidos, realizando a companhia excelente negócio sob o ponto de vista financeiro'.
> [...]
> Cada vez mais a atuação urbana da classe dominante passará a ser contestada, especial e precisamente naqueles setores nos quais ela vinha mais tradicionalmente intervindo: nos setores imobiliário e no do sistema viário e de transportes. [...] Os planos, como meios de divulgação antecipada de obras, tornam-se, então, inviáveis. (VILLAÇA, 1999, págs. 203 e 204)

Esses planos, chamados de planos intelectuais por Villaça, trazem um novo discurso: plano diretor e o urbanismo multidisciplinares; e têm embasamento científico e técnico, como se isso bastasse para torná-los auto-suficientes, não se preocupando com sua operacionalização e sua exeqüidade.

O que acontece nesse período, de 1930 a 1990, é uma mudança constante de nomes designados aos planos, para camuflar o fracasso dos planos anteriores. Ainda seguindo Villaça, esse período pode ser dividido em três subperíodos: de 1930 a 1965, onde temos o Urbanismo e Plano Diretor; de 1965 a 1971, quando surgem os Superplanos; e de 1971 a 1992, com o "Plano sem Mapa".

Nesse primeiro subperíodo, de 1930 a 1965, a classe dominante se encontra totalmente perdida, sem idéias para solucionar os problemas que só vão aumentando. Surge então, um novo conceito, o de Urbanismo e Plano Diretor. Esses planos trazem idéias de globalidade; e de 'planejamento urbano integrado', (apesar do nome, o conceito de planejamento urbano ainda não existia). O novo discurso traz palavras como: caos urbano, crescimento descontrolado, necessidade de planejamento.

As duas maiores cidades ganham planos que marcam esse período: o Plano Agache no Rio de Janeiro, e o Prestes Maia em São Paulo, ambos em 1930. Seguindo esse exemplo, outras capitais brasileiras também fazem seus planos, na década de 1940, como Porto Alegre, Salvador e Curitiba.

O Plano Agache, nome com que ficaram conhecidos os planos urbanísticos desenvolvidos pelo arquiteto francês, Alfred Agache, para cidades do Brasil, como Rio de Janeiro e Curitiba (1943), foi trabalhado utilizando um novo conceito e

leitura do termo Urbanismo, com uma visão sociológica da ciência e arte. Nesses trabalhos também foi utilizada a teoria francesa que pensa a cidade como um organismo vivo, relacionando funções do corpo humano ao funcionamento da cidade, por exemplo, a circulação com o sistema viário; células com moradia; etc, sempre se preocupando com a harmonia e estética entre todas as partes desse sistema.

> O Plano Agache é considerado um dos primeiros planos do Brasil, inclui medidas de saneamento, definição de áreas para habitação, serviços e indústrias e reestruturação viária. O Plano cria diretrizes e normas técnicas para ordenar o crescimento físico, urbano e espacial da cidade; organiza as funções urbanas; estabelece o zoneamento de atividades que orientam o desenvolvimento; define a distribuição dos espaços abertos e a reserva de áreas para a expansão da cidade, segundo a previsão demográfica da época. (IPPUC)

A partir da Carta de Atenas as idéias sobre planejamento evoluem rapidamente, e através da Carta de La Tourrette, elaborada pelo 'Grupo Economia e Urbanismo', em setembro de 1952 na França, o planejamento passa a ser composto por fases, que até hoje são seguidas: diagnóstico, execução e averiguação. O ano de 1952 marca o nascimento do planejamento como um processo constante. Já existe consciência de que não basta ter planos para se ter planejamento.

A Carta de La Tourrete traz preciosas contribuições para a evolução do planejamento, tais como: direitos humanos; incorporação de valor à terra, em que o desenho da cidade vai interferir na valorização dela; participação da comunidade; a necessidade de previsão financeira e de leis para colocar o plano em prática, dentre outras.

Logo em seguida, em Bogotá, surge a Carta dos Andes, em 1958, trazendo um estudo sobre os países em desenvolvimento, identificando os principais problemas causados pelo crescimento acelerado e descontrolado das grandes cidades da América Latina, tais como: "formação de grandes áreas total ou parcialmente desprovidas dos serviços públicos elementares (água, esgoto e luz

elétrica); transportes coletivos, bem como de equipamentos sociais de recreação, ensino e saúde" (Carta dos Andes, 1958).

Resultante de um Seminário de Técnicos e Funcionários em Planejamento Urbano, a Carta dos Andes tratou o planejamento dos países em desenvolvimento da América Latina, analisando os problemas comuns e dando soluções. O documento tratava do assunto de uma maneira geral, pois a realidade de cada país tinha suas particularidades; entretanto constituiu um importante passo para que cada país fizesse uma discussão à parte.

O planejamento é encarado, nesse documento, como um processo de pensamento, um método de trabalho e se caracteriza pelas seguintes fases: identificação do problema; pesquisa, análise, diagnóstico e determinação dos objetivos; formulação de soluções alternativas; adoção do plano; programação; aferição, revisão e atualização.

> Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências. (Carta dos Andes, 1958).

A Carta dos Andes sugere a adoção das seguintes medidas: conter o crescimento das cidades; gerenciar a migração, fixar o homem no campo, evitar a especulação imobiliária, conter a formação de favelas e fomentar a participação da comunidade no processo.

A Carta dos Andes (1958) apresenta alguns instrumentos que foram tratados na Lei Federal nº 10257 de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, tais como: o direito de preempção; a recuperação da valorização imobiliária; a justa distribuição e o imposto predial progressivo no tempo. Esses instrumentos só vieram a se tornar lei, no Brasil, 43 anos depois, com a aprovação do Estatuto da Cidade. Comparemos alguns pontos da Carta dos Andes com o Estatuto da Cidade, para percebermos esse resgate de idéias:

> [CARTA DOS ANDES]: Rever a política de fixação dos valores imobiliários urbanos, em especial, aquela relativa aos impostos prediais, com o objetivo de evitar a especulação da terra e ao mesmo tempo arrancar fundos suficientes para que as municipalidades possam realizar as obras de interesse público que a coletividade demanda. (BIRKHOLZ, 1983, p.17)

> [ESTATUTO DA CIDADE]: A idéia central desse instituto é punir com um tributo de valor crescente, ano a ano, os proprietários de terrenos cuja ociosidade ou mal aproveitamento acarrete prejuízo à população. Aplica-se aos proprietários que não atendam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios. O objetivo é estimular a utilização socialmente justa e adequada desses imóveis ou sua venda. Nesse caso, os novos proprietários se responsabilizarão pela adequação pretendida. (OLIVEIRA, 2001, p. 27)

> [CARTA DOS ANDES]: Distribuir, em justa proporção, o custo das obras realizadas por entidades públicas entre os proprietários beneficiados, mediante a aplicação de contribuições de melhoria. (BIRKHOLZ, 1983, p.17)

> [ESTATUTO DA CIDADE]: A aprovação do Estatuto da Cidade é muito recente, entretanto, os sinais são claros de que a lei veio para possibilitar a revisão de antigos comportamentos, há muito arraigados.
> Na esfera municipal, o poder público sempre teve privilegiado e destacado papel. Hoje, contudo, ele assume função de protagonista ao ser o principal responsável pela formulação, implementação e avaliação permanentes de sua política urbana, estabelecida no Plano Diretor, visando garantir, a todos, o direito à cidade e a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (OLIVEIRA, 2001, p. 4)

Voltando ao subperíodo de 1965 a 1971, surgem os Superplanos como resposta ao determinismo físico dos planos anteriores, trazendo um distanciamento entre planos / propostas com implementação. Esses planos passam a ser elaborados fora da administração municipal, por escritórios particulares, sem qualquer tipo de participação popular, e retornam à Prefeitura, apresentando muitas informações e dados, sem muita aplicação prática.

O auge dessa época é atingido no final da década de 1960, através de planos como: Plano Doxiadis, PUB-SP (Plano Urbanístico Básico) e do Plano para a Região Metropolitana de Porto Alegre. Apesar de pertencer a outro momento, o Plano Agache apresenta características dos Superplanos, e é considerado o pioneiro deles.

Em 1971, surge o “Plano sem Mapa”, fugindo da sofisticação intelectual adotada anteriormente. Apresenta simples leis, sem qualquer tipo de diagnóstico (ou um diagnóstico bastante reduzido), apresentando apenas objetivos, políticas e diretrizes, sem qualquer tipo de mapa. É outro plano destinado às gavetas.

Os planos que caracterizam esse momento são o PDDI (Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado) em São Paulo de 1971; e o PUB do Rio de Janeiro em 1977. Podemos destacar no PUB do Rio, a tentativa de planejamento participativo para identificação dos problemas de cada área, mas que na verdade não trouxe grandes contribuições pela maneira compartimentada com que foi realizada.

É nesse contexto que surge a Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez dá um destaque na Legislação brasileira, à política urbana, designando um capítulo exclusivo para tal e também ressuscitando a figura do Plano Diretor. ROLNIK (2001, p. 26) diz que antes da Constituição de 1988,

> A crítica que sempre foi feita aos planos diretores é de que eles eram inefetivos, porque sendo apenas instrumentos tecnocráticos para conseguir financiamentos federais e internacionais estavam desvinculados do sistema de decisão do poder municipal, do sistema de gestão na cidade propriamente dito.

Também é com a Constituição de 1988 que se estabelece a participação da população na elaboração de planos e apresentação de projetos de lei, estabelecendo que o Poder Público deve ouvir e atender as necessidades reclamadas por todas as camadas da comunidade.

> A participação popular deve ter início nas primeiras fases do planejamento: avaliação da situação e identificação do problema e

> fixação de objetivos e prioridades. É uma condição necessária para que a população se sinta co-autora dos planos e programas e lute pela sua execução e continuidade.
> Essa participação pode ser consultiva, decisória ou executiva, mas é importante frisar que ela será tanto mais decisiva quanto mais articulada for a população, organizada em associações, sindicatos etc. O artigo 29, inciso X, da Constituição Federal, já garante como preceito constitucional a possibilidade de cooperação das associações representativas no planejamento municipal. Mas não se pode obrigar a participação. É necessário que ela se faça voluntariamente, com vistas aos interesses da própria população. (AZEVEDO NETTO, 2001, p. 269)

Depois da Constituição de 1988, aconteceu uma politização do Plano Diretor nos anos 90. O plano passa a ser uma peça política, enfatizando os aspectos de competência municipal. Acontece também uma tentativa de introduzir temas como reforma urbana e dispositivos que atendam aos princípios da justiça social.

> Cumprindo a determinação constitucional, várias cidades brasileiras voltaram a elaborar planos diretores no início dos anos de 1990. Algumas, como São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte e Porto Alegre, aproveitaram a oportunidade não só para rejeitar o plano tradicional, o superplano e o diagnóstico técnico como também para procurar politizar o plano diretor – agora claramente transformado num projeto de lei. Nesse sentido, tentaram introduzir nele temas de reforma urbana e dispositivos que atendiam aos princípios de justiça social no âmbito urbano e que não eram impedidos pela Constituição [...] (VILLAÇA, 1999, p. 233)

> O plano diretor inovador dos anos de 1990 elegeu como objeto fundamental o espaço urbano de sua produção, reprodução e consumo. Para tanto, seus instrumentos fundamentais, limitados aos da alçada municipal, são, basicamente, os de natureza urbanística, tributária e jurídica. A terra urbana, a terra equipada, eis o grande objeto do plano diretor. Essa posição “urbanística” nada tem de determinismo físico. Trata-se de adequar o plano diretor aos limites do poder municipal e não tratá-la como compêndio de análise científica do urbano, da urbanização contemporânea ou do desenvolvimento social, cultural, tecnológico e econômico, local ou regional. A superestimação dos poderes de um plano diretor ainda é um dos mecanismos mais utilizados pela ideologia

> dominante para desmoralizar o planejamento urbano. (VILLAÇA, 1999, p. 238)

Vários planos foram realizados, mas o plano continuou sendo discurso na maioria dos casos, indo sempre para as gavetas. Por isso a classe popular que passou por todo um processo de conscientização do espaço urbano, não acredita mais no poder efetivo do plano, pois como vimos, os planos não conseguiram diminuir os problemas urbanos, sociais ou econômicos a que se propunham.

Após a análise da história do plano diretor, faz-se necessária a apresentação de alguns conceitos que vêm sendo trabalhados atualmente. Como o planejamento está sendo pensado? Qual seria o conceito atual de plano diretor? Qual seria o conteúdo básico exigido?

Todas as discussões, teorias e planos tiveram sua contribuição para a formação da concepção e desenvolvimento do Planejamento Urbano atual, tanto que foram mantidos os ideais da Carta dos Andes, que o trata como um processo contínuo e permanente.

O planejamento então, deve passar por três etapas: a elaboração, a implantação e a revisão. A primeira etapa é o processo de elaboração do Plano básico, compreendendo as fases de pesquisa, análise, diagnose, prognose e propostas alternativas. Na Segunda fase temos a monitoração, com a realização ou execução do programa, o controle e fiscalização. A terceira fase é a avaliação, revisão e atualização de todo o processo, para então se iniciar um novo ciclo.

> [...] Definido por suas propriedades ou características, o planejamento urbano seria um processo contínuo do qual o plano diretor constituiria um momento; o processo seria uma atividade multidisciplinar e envolveria uma pesquisa prévia, o diagnóstico técnico, que revelaria e fundamentaria os ‘problemas urbanos’ e seus desdobramentos futuros, cujas soluções seriam objeto de proposições que integram os aspectos econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades e cuja execução tocaria a um órgão central coordenador e acompanhador da sua execução e contínuas revisões. (VILLAÇA, 1999, p. 187)

Plano Diretor pode ser definido como um conjunto de diretrizes que norteia as ações de âmbito municipal, levando-se em conta a análise dos problemas e as características de cada cidade. O Plano Diretor tem a tarefa de (re)organizar espacialmente a cidade, através do ordenamento territorial, da ocupação do espaço, do zoneamento e das construções do município. Essa (re)organização, teoricamente, busca maior justiça social, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e racionalização do uso do espaço.

Villaça, procurando reunir as características mais tradicionais de Plano Diretor, o conceitua como:

> [...] um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazo, e aprovadas por lei municipal. (VILLAÇA, 2001, p. 238)

Comparando-se o conceito de Plano Diretor e o que vem acontecendo na prática no Brasil, percebe-se que grande parte dos conceitos não se aplica, pois na maioria dos casos o que existe é o planejamento meramente físico territorial, caracterizado pelas leis de zoneamento e loteamentos. O Plano Diretor em si não tem saído da teoria.

> [...] As leis de zoneamento e loteamentos têm tido uma existência real, têm sido objeto do teste da prática, e tem havido, ao longo das décadas e em várias cidades, um certo empenho em aplicá-las. Com o plano diretor, isso não vem ocorrendo. (VILLAÇA, 2001, p. 237 e 238)

Entretanto, o Plano Diretor continua sendo a ferramenta de melhoria do espaço, pois é o instrumento mais importante e abrangente para o controle do crescimento ordenado da cidade, principalmente com a Lei do Estatuto da Cidade, que regulamenta o artigo 182 da Constituição de 1988.

A ausência do plano, ou a falta de sua implantação, faz com que problemas sociais urbanos de várias ordens e dimensão surjam ou se agravem. A cidade está em constante processo de transformação, e se esse processo não passa por um controle ou planejamento, maiores serão as chances de desigualdades no acesso ao solo, na formação de congestionamentos, no surgimento de uma qualidade de vida ruim, na ocorrência de áreas segregadas, verticalização excessiva, periferias sem infra-estrutura, etc. Por esse motivo, faz-se necessário que os planos já existentes sejam reavaliados e rediscutidos, cumprindo o processo racional com que entendemos o Planejamento Urbano.

Cada município tem papéis diferenciados, considerando-se seu porte e suas características próprias, fazendo com que também tenham necessidades diferenciadas; portanto, para cada cidade, surge um plano diferente. Segundo LIMA (2001), “nas cidades pequenas, geralmente as de apoio às atividades agropecuárias do entorno, o plano diretor procura desenvolver atividades cuja vantagem competitiva é a proximidade do seu usuário ou consumidor”.

Apesar da conquista, da inclusão do plano diretor como instrumento básico na Constituição de 1988, isso não significou avanços, pois para aplicação de sanções, por exemplo, aos proprietários que não davam um uso adequado as suas terras, ficávamos na dependência de uma lei federal. Ou seja, apesar de toda luta e do pequeno avanço, ainda era necessária a criação de uma lei federal, proposta que ficou parada no Legislativo Federal por onze anos.

Em 2001, finalmente essa lei federal foi aprovada e entrou em vigor em Outubro desse mesmo ano, marcando uma importante fase para o planejamento urbano no Brasil. É a tão sonhada chegada do Estatuto da Cidade.

1.2 - O ESTATUTO DA CIDADE

Estatuto da Cidade é o nome com que ficou conhecida a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, no que trata da Política Urbana.

O artigo 182 diz que: “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, sendo o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.”

Isso quer dizer que cada município deve discutir e aprovar seu plano diretor na Câmara de Vereadores e sancioná-lo através do Poder Executivo, transformando-o em uma Lei Municipal. Se o plano diretor passa pelo processo democrático de discussão e elaboração, conseqüentemente essa Lei será o resultado do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

Essa Lei Municipal (Plano Diretor) deverá seguir os princípios contidos no Estatuto da Cidade e na Agenda 21, visto que o Estatuto também busca a sustentabilidade das cidades, através do equilíbrio entre meio ambiente, economia, cultura e sociedade.

O artigo 183, da Constituição Brasileira de 1988, diz que: “Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta 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”.

O artigo 183 é regulamentado no Estatuto da Cidade através de uma lei específica de usucapião especial urbano, situado no capítulo II, seção V. Vale lembrar que esse instrumento jurídico é antigo, mas anteriormente era aplicado somente na área rural, e ainda não fazia parte da Constituição Federal.

Esse instrumento tem a possibilidade de melhorar as condições habitacionais de famílias menos favorecidas, que em grande parte vivem em favelas, alagados, loteamentos clandestinos, ou em áreas sem condições

apropriadas para moradia. E também possibilitando a redução de desigualdades sociais.

O Estatuto da Cidade também traz novos instrumentos para que cada município garanta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, ou seja, que a terra urbana deve servir para o benefício da coletividade, através do Plano Diretor, que irá definir como e quando serão aplicados esses instrumentos. Dessa forma, o município é o principal responsável pela execução da Política Urbana.

Para nortear essa responsabilidade, o Estatuto da Cidade também traz normas relativas à ação do poder público e estabelece uma gestão democrática. Define, de modo geral, diretrizes de políticas urbanas a serem aplicadas nos municípios brasileiros.

O Estatuto da Cidade é constituído de cinco capítulos, designados por: Diretrizes Gerais, Instrumentos da Política Urbana, Plano Diretor, Gestão Democrática da Cidade e Disposições Gerais.

Segundo Oliveira (2001), resumidamente podemos citar cinco das Diretrizes Gerais, capítulo I do Estatuto da Cidade, que norteiam a ação do poder público na regulamentação do uso da propriedade:

1 – Função social da cidade → O Poder Público deverá garantir qualidade de vida a todos os cidadãos, seguindo a orientação do Plano Diretor, no qual o interesse coletivo prevalece sobre o uso da propriedade individual.

Significa o estabelecimento de “normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos” (art. 1º do Estatuto). Para isso, o Estatuto da Cidade coloca à disposição dos municípios uma série de instrumentos que podem intervir no mercado de terras e nos mecanismos de produção da exclusão.

Para que os instrumentos previstos no Estatuto sejam colocados em prática é preciso que o zoneamento, o uso e ocupação do solo do município estejam bem definidos para que seja possível avaliar cada propriedade em particular,

verificando se ela esta de acordo com o uso e função previstos nesses documentos.

As propriedades urbanas que não cumprirem a função social, não atendendo às exigências de ordenação da cidade, tais como terrenos ou construções ociosos ou desocupados, poderão ser passíveis dos instrumentos do Estatuto: Parcelamento, edificação e utilização compulsórios; Imposto Predial e Territorial Urbano progressivo no tempo e Desapropriação com pagamentos em títulos. Os critérios de enquadramento desses imóveis não edificados, subutilizados ou não utilizados devem estar definidos na Lei do Plano Diretor nos artigos destinados a disciplinar os instrumentos citados e estabelecer as áreas do município onde serão aplicados.

O critério da intensidade de uso da propriedade urbana para atividades urbanas tem que ser compatível com a capacidade de infra-estrutura urbana de equipamentos e serviços. O objetivo de avaliar a infra-estrutura é potencializar o uso e ocupação do solo de áreas urbanas que já possuem uma infra-estrutura pronta para uso.

O Plano Diretor de São Paulo, do ano de 1992, por exemplo, estabelece que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende simultaneamente, no mínimo os seguintes requisitos: as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social, o acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento econômico; a compatibilidade do uso da propriedade com a infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos disponíveis; a compatibilidade do uso da propriedade com a preservação da qualidade do ambiente urbano e natural; a compatibilidade do uso da propriedade com a segurança, bem estar e a saúde de seus usuários e vizinhos (art. 11 – Cap. IV, do Plano Diretor de SP, 2002).

2 – Participação da população → A participação deverá se dar em todos os processos do Plano Diretor, incluindo a elaboração, implementação e avaliação, ou em qualquer plano ou projeto de interesse público, garantindo uma gestão democrática.

A participação da população é tão importante, que recebeu um capítulo específico no Estatuto da Cidade: gestão democrática da cidade (capítulo IV). Essa participação se dá no planejamento e na gestão da política urbana e territorial. Dessa forma, todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade, podendo intervir na realidade de seu município.

Para que todos os setores da comunidade possam de fato participar é fundamental que todo o processo seja construído em linguagem acessível e clara, do início à redação final do plano. Essa redação clara se faz necessária para que a discussão ocorra de igual para igual e as decisões sejam conscientes. O entendimento do Plano Diretor é essencial para que a sociedade se sinta responsável pela cidade, participando do processo de planejamento, defendendo e cobrando a aplicação de tudo que consta no Plano.

Para que haja adesão de toda comunidade, e que realmente o processo de elaboração seja público, é necessário fazer uma divulgação intensa, principalmente no rádio, na televisão, nos jornais, na Internet, e em qualquer outro meio de comunicação, e criar uma metodologia de trabalho que torne essa participação interessante aos olhos da população. Todas as informações e propostas devem ser abertas à comunidade, em cada etapa da elaboração.

Essa participação geralmente se dá através dos movimentos sociais, sindicatos, associações de bairro, dentre outros; e pode acontecer através de audiências públicas, debates, referendos (o resultado da votação serve apenas para orientar a decisão dos governantes), plebiscitos (o resultado da votação vale como decisão final), orçamento participativo, conferências sobre assuntos de interesse urbano, conselho de habitação e desenvolvimento urbano e etc.

Num primeiro momento, a população deve entender o que é plano diretor, qual a sua importância, para então participar da 'leitura da cidade'. O Ministério das Cidades (2004) sugere etapas (quadro 1) e as mais diversas dinâmicas: aulas, teatro, construção de mapas a partir de sucata, resgate de histórias e casos de formação do bairro e da cidade, desenhos. Tudo isso é feito para maior compreensão e interesse na participação da comunidade. Através dessas dinâmicas busca-se a identificação das principais questões locais da cidade,

segundo a visão das pessoas que ali vivem. Essa visão da população será acrescida da visão dos técnicos, para que haja uma discussão e formulação de estratégias.

Quadro 1: Etapas da Construção Participativa do Plano Diretor

ETAPAS	ASPECTOS A DESTACAR
1 – Construir o Núcleo Gestor	Equipe de coordenação
2 – Preparar o processo	As condições locais
3 – Lançar e divulgar	Por que e como participar
4 – Capacitar	O que é um plano Diretor
5 – Ler a Cidade (Leitura Técnica e Comunitária)	A cidade que temos
6 – Formular a estratégia	A cidade que queremos ter
7 – Construir o Pacto e o Projeto de Lei	O caminho para a cidade viável
8 – Discutir na Câmara Municipal, para aprovar	A cidade que podemos ter
9 – Implementar projetos	A cidade em transformação
10 – Monitorar	Por e para uma cidade melhor

Fonte: Ministério das Cidades, 2004.

Essas etapas servirão como roteiro para o terceiro capítulo, onde será desenvolvida uma proposta de adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, que considera a participação da comunidade como premissa, e, portanto, a engloba na discussão, tornando-se parte dessa adequação.

3 – Justa distribuição → obriga o poder público a agir em prol do interesse coletivo, fazendo uma justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização.

Com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, em que existe

concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus. Geralmente estas áreas, onde não se realizam investimentos, coincidem com os setores urbanos ocupados pela população pobre.

Para que o poder público consiga prover esses serviços à população, é necessário: colocar em prática alguns instrumentos que o Estatuto da Cidade traz, para que aconteça uma ocupação de áreas centrais que não estão tendo o uso adequado; geralmente são áreas abandonadas, e que já possuem todos os equipamentos urbanos (água, luz, esgoto, transporte coletivo); que a população participe e se organize nos orçamentos participativos (quando existirem) para exigir que o seu bairro tenha prioridade sobre outras áreas, etc.

4 – Recuperação dos investimentos públicos → recupera a parcela da valorização imobiliária gerada pelos investimentos públicos em infra-estrutura social e física, realizados com a utilização dos impostos recolhidos, pagos por todos, até então, apropriados privadamente, por uma parcela privilegiada da população.

O Estatuto da Cidade tenta reverter o quadro das especulações imobiliárias do tecido urbano, promovidas por agentes imobiliários, que conseguem valorizar suas propriedades com a implantação de infra-estrutura e instalação de equipamentos urbanos levados pelo poder público ao seu entorno.

5 – Adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano → privilegia os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens de diferentes segmentos sociais.

Este princípio se integra aos artigos da denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Federal n° 101/2000). Essa Lei aprovada em 2000 é complementar à Constituição Federal e estabelece normas de finanças públicas no sentido de garantir a responsabilidade na gestão fiscal no poder público, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

Planejamento, controle, transparência e responsabilização são as premissas básicas da Lei. Um dos aspectos mais conhecidos da Lei de Responsabilidade Fiscal refere-se ao cuidado com o que se chama “Restos a Pagar”, pois, no âmbito municipal, sabe-se que o Executivo Municipal não pode deixar dívidas ao final de seu mandato. A Lei de Responsabilidade Fiscal relaciona-se com a política urbana, pois coloca a necessidade de articulação com as questões de controle orçamentário.

O município é responsável por formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor, as funções sociais da cidade, possibilitando acesso e garantindo o direito, a todos que nela vivem, à moradia, aos serviços e equipamentos urbanos, ao transporte público, ao saneamento básico, à saúde, à educação, à cultura e ao lazer, todos eles direitos intrínsecos aos que vivem na cidade. Enfim, a garantia do direito às cidades sustentáveis. O Estatuto da Cidade trata a sustentabilidade no seu sentido mais amplo, indo além do equilíbrio ambiental e incorporando as dimensões econômicas e sociais.

O capítulo II – dos instrumentos de política urbana – aborda aspectos referentes aos seguintes Instrumentos Urbanísticos que constituem a estrutura básica em um Plano Diretor Municipal a ser implementado:

- Instrumentos de Planejamento Municipal: incorpora a Gestão Orçamentária Participativa (OP) e o Zoneamento Ambiental no sistema de planejamento dos Planos Diretores;
- Instrumentos Tributários e Financeiros: regulamentação definitiva do IPTU progressivo no tempo;
- Instrumentos Jurídico-Políticos: as Unidades de Conservação; ZEIS; Direito Real de Uso; Uso Especial para Fins de Moradia; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória; Usucapião Urbano; Direito de Superfície; Outorga Onerosa do Direito de Construir (Solo Criado); Transferência do Direito de Construir; Operações Urbanas; Regularização Fundiária; Referendo Popular e Plebiscito.

- Instrumentos de Gestão Ambiental: o EIA (Estudo Prévio de Impacto Ambiental) e o EIV (Estudo Prévio para Impacto de Vizinhança).

Os instrumentos de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamentos em títulos serão utilizados sucessivamente, como penalidade para os proprietários que não cumprirem a função social de sua propriedade. O principal objetivo é reter a especulação imobiliária dos terrenos ociosos que aumentam os custos da urbanização e faz com que as áreas urbanas se expandam.

O procedimento ocorre da seguinte forma: num primeiro momento, a Prefeitura dá um prazo de dois anos para que o proprietário divida seu terreno, construa ou reforme seu imóvel; caso isso não aconteça, esse proprietário receberá como punição o IPTU progressivo no tempo. O IPTU, que normalmente corresponde a 1% do valor do imóvel, passa a ser o dobro do valor a cada ano que o proprietário não cumprir com a função designada no Plano Diretor. Esse valor pode chegar a 15% do valor do imóvel, e só pode se estender até cinco anos.

Se passados cinco anos, pagando o IPTU progressivo, e a propriedade ainda assim não estiver de acordo com o previsto no Plano Diretor, o proprietário perde a posse do terreno ou imóvel, que será desapropriado pela prefeitura. Isso significa que o proprietário receberá a quantia em dez parcelas anuais, através de títulos da dívida pública.

A aplicação desses instrumentos só será possível em cidades que possuírem um sistema de cadastro imobiliário atualizado, de preferência com um Sistema de Informações Geográficas (SIG) em funcionamento, para que se consiga fazer o monitoramento e cobrança efetiva do IPTU.

No capítulo V, Disposições Gerais, encontra-se uma alteração do art. 5º da Lei, onde o proprietário de área atingida pela obrigação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, pode requerer o estabelecimento de

consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

Dessa maneira, caso o proprietário não tenha recursos financeiros para fazer o uso adequado da sua propriedade, poderá ceder a área ao Poder Público Municipal para realização de qualquer tipo de obra, e receberá como pagamento, unidades imobiliárias correspondentes ao valor do imóvel antes da execução das obras.

No capítulo V também se encontram as penalidades aos prefeitos que não cumprirem o prazo de cinco anos, a partir da data de entrada em vigor da Lei do Estatuto da Cidade, para aprovar os planos diretores de suas cidades. O Estatuto define então, que é preciso adequar os Planos Diretores onde já existem e elaborá-los onde não existem, para que os instrumentos previstos nessa Lei sejam efetivados, até Outubro de 2006.

Se o prefeito não encaminhar o Plano Diretor para a Câmara Municipal até essa data, o Judiciário notificará o prefeito e dará um prazo de trinta dias para que ele tome as providências cabíveis. Se ele não cumprir o determinado ficará configurada a responsabilidade do prefeito por descumprimento de decisão judicial. O prefeito estará sujeito à perda do mandato devido à configuração de infração político-administrativa ou crime de responsabilidade, ou de improbidade administrativa com base no inciso VI do Estatuto da Cidade.

O capítulo III, que versa sobre o Plano Diretor, é o mais importante, pois será através dele que se colocarão em prática todos os instrumentos e medidas a serem seguidos pelos municípios. A tarefa de estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social é o objetivo fundamental do Plano Diretor.

Os princípios constitucionais fundamentais norteadores do Plano Diretor são: da função social da propriedade; do desenvolvimento sustentável; das funções sociais da cidade; da igualdade e da justiça social; e da participação popular.

O Estatuto da Cidade reafirmou a Constituição Federal, determinando, no artigo 41, que o Plano Diretor é obrigatório para cidades:

> I – com mais de vinte mil habitantes;
> II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
> III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
> IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
> V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Dessa forma, o Plano Diretor é obrigatório a, pelo menos, 1.389 municípios, que possuem mais de vinte mil habitantes. Segundo o IBAM, 2001, o Brasil possui 5.561 municípios, distribuídos da seguinte maneira:

Tabela 1: Brasil: municípios por faixas de população, 2001.

Habitantes (por mil)	**Até 20**	**De 20 a 50**	**De 50 a 100**	**De 100 a 500**	**Acima de 500**	**Total**
Norte	302	103	30	12	2	**449**
Nordeste	1.255	395	96	37	9	**1.792**
Sudeste	1.185	267	106	99	11	**1.668**
Sul	1.055	84	30	18	2	**1.189**
Centro-Oeste	375	59	17	9	3	**463**
Brasil	**4.172**	**908**	**279**	**175**	**27**	**5.561**

Fonte: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2001.
Org: TOMÁS, L.R.

O Estatuto também determina que nas cidades com mais de quinhentos mil habitantes é obrigatória a elaboração do Plano de Transporte Urbano Integrado, incluso ou não no Plano Diretor.

O Plano Diretor deve indicar os objetivos a alcançar, explicitar as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e oferecer todos os instrumentos

necessários para que estes objetivos sejam cumpridos. Também deve articular com outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros.

Outro fator importante é que a cidade deve ser estudada como um todo, a cidade real, pois a parte chamada clandestina ou ilegal também faz parte dela, e em muitos casos representa mais da metade da cidade. Se essa parte for ignorada, a leitura estará incompleta e, portanto, não existirão chances de alcançar o objetivo principal da sua função social.

> O objetivo do Plano Diretor não é resolver todos os problemas da cidade, mas sim ser um instrumento para a definição de uma estratégia para a intervenção imediata, estabelecendo poucos e claros princípios de ação para o conjunto dos agentes envolvidos na construção da cidade, servindo também de base para a gestão pactuada da cidade. Desta forma, é definida uma concepção de intervenção no território que se afasta da ficção tecnocrática dos velhos Planos Diretores de Desenvolvimento Integrado, que tudo prometiam (e nenhum instrumento possuíam para induzir a implementação do modelo idealizado proposto!). (PÓLIS, 2002, p. 40)

Vale lembrar que o Plano Diretor deve transcender as gestões administrativas, para que as ações a longo prazo sejam cumpridas independente de quem esta no poder, pois se ele é um pacto legitimado por todos, deve ser obedecido e se constituir como a principal referência para a ação do poder público.

O Estatuto da Cidade define que o Plano Diretor deverá ser revisto pelo menos a cada dez anos, para garantir que as mudanças vividas pelas cidades sejam compreendidas na construção do novo Plano, ressaltando o caráter dinâmico com que os municípios vêm vivendo.

Outra novidade que o Estatuto da Cidade apresenta é a definição, no artigo 42, de qual deve ser o conteúdo mínimo do Plano Diretor:

> I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
> II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei2;
> III – sistema de acompanhamento e controle.

Para que todas essas questões realmente atinjam seu objetivo, é necessário que os Planos Diretores saiam do papel e se tornem uma prática, levando em consideração a realidade de cada lugar, com suas especificidades.

A tarefa de implementar os Planos Diretores cabe à sociedade local e aos poderes executivos e legislativos municipais. É essencial que a comunidade se una e exija seu direito de participação, para que a elaboração do Plano Diretor ou a sua revisão não se transforme em pacote elaborado por escritórios técnicos e firmas de consultorias, constituindo meros planos em série e idênticos, como foi o caso do Plano Diretor elaborado para o município de Tupaciguara. Esses planos não expressam a realidade social, política e territorial local e não levam em consideração a participação popular efetiva, garantida por lei, desperdiçando essa nova e grande oportunidade de enfrentar as questões urbanas essenciais para se atingir o desenvolvimento sustentável.

Existem diferentes interpretações para o termo desenvolvimento sustentável. No entanto, o governo brasileiro adota a definição apresentada no documento' Nosso futuro comum', publicado em 1987, também conhecido como Relatório Bruntland, no qual desenvolvimento sustentável é concebido como "o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades".

Para se entender como será possível desenvolver a sustentabilidade urbana, será feita uma discussão dos princípios da Agenda 21 e de outros documentos

---

[2] Os artigos citados no inciso II dispõem sobre: o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32), e transferência do direito de construir (artigo 35).

relevantes sobre o assunto no próximo item, relacionando-os com Plano Diretor e Estatuto da Cidade.

1.3 - SUSTENTABILIDADE URBANA

A Agenda 21 é o documento aprovado na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, onde 170 países, inclusive o Brasil, comprometem-se a buscar uma mudança do padrão de desenvolvimento global no século XXI, em que predomine o equilíbrio ambiental e a justiça social.

A principal idéia que a Agenda 21 traz é que o desenvolvimento e a conservação do meio ambiente sempre devem caminhar juntos, promovendo o direito de desenvolvimento e o direito ao usufruto da vida em ambiente saudável pelas futuras gerações. É composta de 40 Capítulos, representando um Plano de Ação Global. Sua estruturação é baseada em quatro Seções:

I - Dimensões Sócio-Econômicas (8 capítulos);

II - Conservação e Gestão dos Recursos para o Desenvolvimento (14 capítulos);

III - Fortalecimento do Papel dos Grupos Principais (10 capítulos);

IV - Meio de Implementação (8 capítulos).

Cada um dos quarenta capítulos da Agenda 21 propõe bases para ações no âmbito global. São objetivos, atividades, instrumentos, necessidades de recursos humanos e institucionais. A Agenda é estruturada em quatro grandes temas e enfatiza grandes dilemas da humanidade: a questão do desenvolvimento, com suas dimensões econômicas e sociais, os desafios ambientais que tratam da conservação e gestão de recursos naturais, o papel dos atores e dos grupos sociais na organização da sociedade humana e finalmente, os meios de implantação das iniciativas e projetos que revelam os conflitos e os riscos da fragmentação social.

Como todo processo de planejamento, a Agenda 21 se constitui num plano desenvolvido em consenso com todos os atores e grupos sociais; é um programa estratégico universal. Esse plano serve de base para ações governamentais ou de qualquer comunidade que procure se desenvolver sem destruir o meio ambiente, e pode ser desmembrado numa Agenda 21 Local, desejável para qualquer cidade, bairro, comunidade, escola, etc.

A partir desse modelo global foi criada a Agenda 21 Brasileira, que tem como eixo central a sustentabilidade, compatibilizando a conservação ambiental, a justiça social e o crescimento econômico.

A elaboração da Agenda 21 Brasileira se deu de 1997 a 2002, selecionando as áreas temáticas e determinando a forma de consulta e construção do documento. Tentaram abranger a diversidade e complexidade do país e regiões na escolha dos temas, seguindo o conceito da sustentabilidade ampliada[3], e foram escolhidos então, seis eixos temáticos:

- Agricultura Sustentável;

- Cidades Sustentáveis;

- Infra-estrutura e Integração Regional;

- Gestão dos Recursos Naturais;

- Redução das Desigualdades Sociais e;

- Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável.

Para a construção dos eixos temáticos foi realizada uma matriz de potencialidades e fragilidades, considerando pontos fortes, conhecidos internacionalmente, como nossos recursos naturais; e pontos fracos, como as

---

[3] O conceito de sustentabilidade ampliada, em outras palavras, realiza o encontro político necessário entre a Agenda estritamente ambiental e a Agenda social, ao enunciar a indissociabilidade entre os fatores sociais e ambientais e a necessidade de que a degradação do meio ambiente seja enfrentada juntamente com o problema mundial da pobreza. Sob esse ponto de vista, o marco teórico da sustentabilidade ampliada foi fundamental para construir o pacto global em torno da Agenda 21 e superar a dicotomia ou o conflito de interesses entre o Norte, rico e desenvolvido, e o Sul, pobre e pouco desenvolvido (Crespo, 1999).

históricas desigualdades sociais provenientes do processo de desenvolvimento urbano no Brasil.

Entretanto, antes do Diagnóstico, antes de qualquer levantamento ou elaboração de documento, foi pensado um ponto de partida, contendo um referencial a se seguir; foram criadas premissas, que deveriam ser consideradas sempre em conjunto, como uma ideologia.

Segundo BEZERRA & FERNANDES (2000), para o eixo temático Cidades Sustentáveis, foram consideradas premissas:

- Crescer sem destruir: o espaço urbano deve se desenvolver sem comprometer os recursos naturais, minimizando os impactos ambientais, sociais e econômicos e buscando a sustentabilidade das cidades.

- Indissociabilidade da problemática ambiental e social: para se conseguir essa indissociabilidade é necessário a combinação de dinâmicas de promoção social com as dinâmicas de redução dos impactos ambientais no espaço urbano.

- Diálogo entre a Agenda 21 brasileira e as atuais opções de desenvolvimento: a sustentabilidade urbana deve se inserir no contexto efetivo da conjuntura nacional e influenciar nas opções de desenvolvimento do país.

- Inovação e disseminação das boas práticas: as ações de mitigação dos impactos ambientais devem ser equilibradas com as ações voltadas para a inovação e a valorização das práticas urbanas que apresentem componentes de sustentabilidade.

- Fortalecimento da democracia: reconhecimento de que sem democracia não há sustentabilidade, devem-se fortalecer os mecanismos de gestão democrática das cidades e o desenvolvimento da cidadania ativa.

- Gestão integrada e participativa: necessidade de desenvolver novas formas de gestão urbana que propiciem a integração das ações setoriais,

a participação ativa da sociedade e a mobilização de meios mediante novas parcerias urbanas.

- Foco na ação local: reconhecimento da eficácia da ação local, deve-se promover a descentralização da execução das políticas urbanas e ambientais.

- Mudança do enfoque das políticas de desenvolvimento e preservação ambiental: substituição paulatina dos instrumentos de caráter punitivo por instrumentos de incentivo e auto-regulação dos agentes sociais e econômicos.

- Informação para a tomada de decisão: o conhecimento e a informação sobre a gestão do território e do meio ambiente urbano aumentam a consciência ambiental da população urbana, qualificando-a para participar ativamente dos processos decisórios. Políticas e ações de educação e comunicação, criativas e mobilizadoras, devem contribuir para reforçar todas as estratégias prioritárias de sustentabilidade urbana.

Estabelecendo um paralelo com o Estatuto da Cidade, percebe-se que se trata de ideologias afins, em que a participação da comunidade se constitui num elemento imprescindível para o sucesso e efetivação de ambos. Em cada uma das premissas citadas acima, encontra-se similaridade no Estatuto.

Com as premissas em mente, foi realizado o Diagnóstico, com a finalidade de identificar os pontos mais críticos para o desenvolvimento urbano sustentável do país. Esse diagnóstico se deu: de forma geral, para a urbanização brasileira; e de forma setorial para cada um dos subtemas. Para Cidades Sustentáveis, os subtemas foram: uso e ocupação do solo; planejamento e gestão urbana; habitação e melhoria das condições ambientais; saneamento ambiental; prevenção, controle e mitigação dos impactos ambientais; economia e meio ambiente; conservação e reabilitação do patrimônio cultural, da rede urbana, dos transportes urbanos; e desenvolvimento dos assentamentos rurais.

No diagnóstico geral foi observada a tendência de redução do ímpeto de crescimento demográfico para uma taxa de 1,47% ao ano, até 2005. Apesar

disso, os diagnósticos disponíveis evidenciam o agravamento dos problemas urbanos e ambientais das cidades, decorrentes de adensamentos desordenados, ausência de planejamento, carência de recursos e serviços, obsolescência da infra-estrutura e dos espaços construídos, padrões atrasados de gestão e agressões ao ambiente. (Dados da Segunda Conferência Mundial sobre os Assentamentos Humanos - Habitat II, Nações Unidas, 1996).

Vale lembrar que esses problemas urbanos e ambientais também foram abordados no Estatuto da Cidade, havendo a possibilidade de resolução dos mesmos através dos Instrumentos e do Plano Diretor bem elaborado.

No diagnóstico foram considerados os diferentes portes de cidades[4], e assim sendo, as prioridades e problemas específicos relativos ao seu desenvolvimento, na perspectiva da sustentabilidade. A conclusão a que chegaram foi que mesmo tendo características diferentes, apresentam um conjunto de problemas ambientais urbanos comuns. Contundo, algumas particularidades podem ser apontadas para cada tipo de assentamento com relação ao desenvolvimento sustentável:

> As cidades pequenas têm sofrido perda de população por migração em virtude de seu atraso comparativo, de carências da rede de ensino, dos escassos serviços de saúde oferecidos e da falta de apoio, até pouco tempo, para o desenvolvimento da agricultura familiar e da inexistência de empregos rurais não-agrícolas, que mantém baixas as oportunidades de emprego e trabalho. Essas carências geram um círculo vicioso, passível de ser rompido mediante políticas, iniciativas e financiamentos adequados. O seu desenvolvimento poderá vir a ser sustentado com a aceleração de assentamentos de famílias sem-terra, criação de minicréditos e estímulo às cooperativas de construção habitacional. Embora iniciativas governamentais, como a criação do Conselho da Comunidade Solidária, focalizem os problemas sociais das cidades pequenas mais pobres, ainda é escassa a escala de intervenção e nem sempre satisfatórios a sinergia e os esforços estatais.

---

[4] A divisão, segundo o porte e características das cidades, utilizada para a elaboração do Diagnóstico, foi: regiões metropolitanas; cidades de porte médio; cidades de pequeno porte; cidades em faixa pioneira; e cidades patrimônio.

> A ausência de políticas públicas para enfrentar os problemas típicos dessa subcategoria de cidade leva seus responsáveis locais a adotarem soluções urgentes, mas de alcance menor, paliativas e provisórias, freqüentemente mediante obras que só aceleram, pela precariedade, a decadência dessas cidades. A ausência de normas, a atividade comercial sazonal, sem restrições nem estímulos adequados, sem planejamento local e regional, assim como práticas administrativas frágeis têm levado à rápida insustentabilidade dessas cidades. (BEZERRA & FERNANDES, 2000, p. 40)

Com o diagnóstico em mãos, foram desenvolvidas estratégias e diretrizes para cada eixo temático. Para o eixo 'Cidades Sustentáveis', existem quatro estratégias:

Estratégia 1: Aperfeiçoar a regulamentação do uso e da ocupação do solo urbano e promover o ordenamento do território, contribuindo para a melhoria das condições de vida da população, considerando a promoção da eqüidade, a eficiência e a qualidade ambiental.

Estratégia 2: Promover o desenvolvimento institucional e o fortalecimento da capacidade de planejamento e de gestão democrática da cidade, incorporando no processo a dimensão ambiental e assegurando a efetiva participação da sociedade.

Estratégia 3: Promover mudanças nos padrões de produção e de consumo da cidade, reduzindo custos e desperdícios e fomentando o desenvolvimento de tecnologias urbanas sustentáveis.

Estratégia 4: Desenvolver e estimular a aplicação de instrumentos econômicos no gerenciamento dos recursos naturais visando à sustentabilidade urbana.

Cada uma das quatro estratégias possui um conjunto de diretrizes e propostas que se desdobram, por sua vez, em determinado número de ações, com indicações quanto:

- ao âmbito - esferas de governo ou de escala territorial mais adequados do ponto de vista da competência ou da responsabilidade pela sua implementação (nacional, regional, estadual, local)l;

- ao prazo – previsões quanto aos horizontes ideais de implementação das propostas, com vistas à ampliação da sustentabilidade das cidades nos dez anos preconizados para o projeto. Os prazos considerados foram: imediato (prazo máximo de 2 anos), curto (até 4 anos) ou médio (até 10 anos)5; e

- aos meios de implementação - indicação dos recursos humanos/institucionais, financeiros, científicos e tecnológicos necessários ou disponíveis para a adequada implementação das propostas, considerando-se a necessidade de capacitação em todos os âmbitos, com responsabilidades subsidiadas, em programas de planejamento e gestão ambiental urbana e programas setoriais; intercâmbios, promoção e divulgação de experiências de sucesso; implementação de sistemas de informação; esforços e investimentos em comunicação e em educação ambiental.

Assim sendo, para a estratégia 1, que diz respeito ao uso e ocupação do solo, foram elaboradas sete diretrizes, que por sua vez, foram desmembradas em propostas e ações recomendadas. Para a estratégia 1, existem quinze propostas, com suas respectivas ações recomendadas, onde levaram em conta o âmbito, o prazo e os meios de implementação. E assim foi feito para cada estratégia.

Finalizada essa primeira fase de elaboração, em 2002, a Agenda 21 Brasileira entrou na fase de implementação a partir de 2003, sendo elevada à condição de Programa do Plano Plurianual, PPA 2004-2007, pelo atual governo. A partir do momento que se tornou um programa, passou a ter mais força política

---

[5] Propostas de longo prazo não foram consideradas, pois ultrapassam o horizonte de dez anos estipulado para o tópico Cidades Sustentáveis da Agenda 21 Brasileira. Esse limite está em consonância com o Estatuto da Cidade, que determina um ano horizonte de até 10 anos para revisão dos Planos Diretores.

e institucional, passando a ser instrumento fundamental para a construção do Brasil Sustentável, adotando importantes referenciais, como a Carta da Terra [6].

O Programa Agenda 21 é composto por três ações estratégicas que estão sendo realizadas com a sociedade civil: implementar a Agenda 21 Brasileira; elaborar e implementar as Agendas 21 Locais e a formação continuada em Agenda 21. A prioridade é voltada para o nível local, pois é através desse trabalho em consonância com a Agenda 21 Brasileira, que se conseguirá concretizar as políticas públicas sustentáveis. Segundo o MMA (Ministério do Meio Ambiente), atualmente existem mais de 544 processos de Agenda 21 Locais em andamento no Brasil, quase três vezes o número levantado até 2002.

A Agenda 21 Local é uma maneira de se mobilizar, trocar informações, gerar consensos em torno dos problemas e soluções locais e estabelecer prioridades para a gestão de um município, estado, bacia hidrográfica, bairro, escola, etc.

Mesmo nas cidades onde já exista a Agenda 21 Local, é necessário garantir no Plano Diretor a mesma ideologia desenvolvida nesse documento, pois todos os documentos têm que caminhar na mesma direção, buscando um objetivo comum, pois não se pode falar em cidades sustentáveis, sem abranger todos os aspectos vividos pela sociedade, sejam eles econômicos, físico-territoriais, sociais, culturais, etc.

> [...] a cidade é a resultante, inacabada e em transformação, de intervenções reguladas por diferentes sistemas de valores sociais e econômicos. Cada sistema determinado que caracteriza um modo de produção definido é responsável pelo ordenamento, apropriação, ou seja, pela produção do espaço urbano em sua época. (REZENDE, 1982).

---

[6] A Carta da Terra surgiu a partir da Eco 92; é "uma declaração universal para orientar a humanidade a caminhar com o desenvolvimento sustentável e criar uma ética globalizada, um código de conduta para pessoas e nações ruma à sustentabilidade, capaz de refrear o consumismo predatório dos países ricos e eliminar a escassez extrema, não só de alimentos, como de educação, oportunidade, informações e meios de sobrevivência básicos" (site UnB, texto encontrado no material da disciplina 'Sistemas Construtivos 1')

Entende-se que a cidade é resultante de inúmeros fatores indissociáveis e, portanto, imprescindíveis um ao outro no momento de planejar e executar melhorias no espaço. A maneira que esse item foi enfocado, dando ênfase a apenas um dos eixos temáticos, 'Cidades Sustentáveis', não desconsidera esse fato; contudo, cada um dos eixos, por si só, daria uma dissertação inteira pela extensão e profundidade do seu conteúdo.

Cada eixo temático tem ligação direta com os demais, e quando se fala de cidades sustentáveis, englobam-se todos os assuntos tratados nesses itens. Por exemplo, algumas das recomendações do tema 'Cidades Sustentáveis' são também encontradas no tema Infra-estrutura e Integração Regional, tanto na Agenda de Integração Regional e Nacional como na Agenda Setorial para o Transporte Urbano.

A principal similaridade entre os temas Cidades Sustentáveis e Infra-estrutura, no setor de transporte urbano, encontra-se nas diretrizes que recomendam desenvolver e promover sistemas de transportes eficazes, menos poluentes e mais seguros, especialmente sistemas de transporte coletivo integrado, rural e urbano, bem como de redes viárias, ambientalmente saudáveis. De forma igual, naquelas que propõem incentivar a produção e o uso de veículos movidos por energia com menor potencial poluidor (energia elétrica, gás natural, álcool etc.); os veículos a serem utilizados nos sistemas de transporte coletivo, merecerão atenção exclusiva.

Da mesma forma, nas diretrizes que recomendam desenvolver mecanismos que integrem as estratégias de regionalização do planejamento e da regulação do setor de transportes, às políticas e estratégias de planejamento urbano e regional, com vistas a racionalizar os custos econômicos e ambientais dos transportes.

E, ainda, nas que recomendam traçar diretrizes ambientalmente saudáveis para o transporte urbano, dando prioridade para o transporte público, para a integração entre transporte e uso do solo, para a utilização de tecnologias menos poluentes e a adoção de níveis racionais de consumo de energia.

Todos os demais temas também apresentam similaridade em alguns pontos em relação aos demais; a cidade deve, pois, ser pensada no seu todo, incluindo áreas urbanas, rurais, seu entorno, o território, as bacias hidrográficas e a rede de cidades. Dessa maneira, não é possível pensar em Cidades Sustentáveis, sem pensar na Agricultura Sustentável; na Infra-estrutura e Integração Regional; na Gestão dos Recursos Naturais; na Redução das Desigualdades Sociais; e na Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Sustentável. Todos esses tópicos se constituem, juntamente com outros, em elementos essenciais para a compreensão do espaço urbano.

Em vista do exposto, o Planejamento Urbano admite e reconhece as cidades como se fossem ecossistemas, tentando buscar uma relação de equilíbrio entre suas partes, e passa por um momento de discussão em vários segmentos: nas Conferências das Cidades, promovidas pelo Ministério das Cidades; na Agenda 21; na elaboração de Planos Diretores; nos debates sobre Lei de Uso e Ordenação do Solo; e tem agora como tarefa principal promover a união do desenvolvimento econômico das cidades brasileiras com qualidade de vida.

Nesse novo momento, onde a sustentabilidade é incorporada, deve-se pensar em seis dimensões de sustentabilidade: uma sustentabilidade ambiental e ecológica; uma sustentabilidade social; uma sustentabilidade política; uma sustentabilidade econômica; uma sustentabilidade cultural; uma sustentabilidade espacial; e uma sustentabilidade institucional.

Segundo GUIMARÃES (1997), as quatro dimensões da sustentabilidade (ética, temporal, social e prática) aparecem ora isoladas, ora de forma combinada, nas várias dinâmicas que formam o processo de construção social do desenvolvimento sustentável. Ao nomeá-las dinâmicas socioambientais, concebe-as como complementares e destaca as principais:

- Sustentabilidade ecológica - base física do processo de crescimento e tem como objetivo a conservação e o uso racional do estoque de recursos naturais incorporados às atividades produtivas.

- Sustentabilidade ambiental - relacionada à capacidade de suporte dos ecossistemas associados de absorver ou se recuperar das agressões derivadas da ação antrópica, implicando um equilíbrio entre as taxas de emissão e/ou produção de resíduos e as taxas de absorção e/ou regeneração da base natural de recursos.

- Sustentabilidade demográfica - revela os limites da capacidade de suporte de determinado território e de sua base de recursos e implica cotejar os cenários ou as tendências de crescimento econômico com as taxas demográficas, sua composição etária e os contingentes de população economicamente ativa esperados.

- Sustentabilidade cultural - necessidade de manter a diversidade de culturas, valores e práticas existentes no planeta, no país e/ou numa região e que integram ao longo do tempo as identidades dos povos.

- Sustentabilidade social - objetiva promover a melhoria da qualidade de vida e reduzir os níveis de exclusão social por meio de políticas de justiça redistribuitiva.

- Sustentabilidade política - relacionada à construção da cidadania plena dos indivíduos por meio do fortalecimento dos mecanismos democráticos de formulação e de implementação das políticas públicas em escala global, diz respeito ainda ao governo e à governabilidade nas escalas local, nacional e global.

- Sustentabilidade institucional - necessidade de criar e fortalecer engenharias institucionais e/ou instituições cujo desenho e aparato já levem em conta critérios de sustentabilidade.

Retomando a idéia do planejamento estratégico participativo e multisetorial, é que teremos oportunidade de reorganizar o sistema de gestão, por intermédio dos planos diretores, que consideram essa dinâmica e interdependência dos assuntos pertinentes ao município.

Depois da discussão dos três itens desse capítulo, fica claro que a sustentabilidade só será possível em consonância com o planejamento urbano como um todo, em que o Plano Diretor, já adequado ao Estatuto da Cidade, representa o principal veículo para colocar todas as ações em prática. É através do Zoneamento, das Leis de Uso e Ocupação do Solo, de todas as premissas contidas nas Agendas 21 Locais e no Plano Diretor, que será possível alcançar a sustentabilidade urbana.

No próximo capítulo será apresentado o município de Tupaciguara, através de suas características geográficas e históricas e de seu Plano Diretor, desenvolvido em 1992 pela Fundação João Pinheiro. Através desse estudo de caso, será percebido como alguns municípios de pequeno porte vêm elaborando seus planos e se os mesmos atingiram o propósito principal de contribuir no crescimento ordenado da cidade e evitar o agravamento de problemas urbanos antigos e de prevenir novos.

CAPÍTULO II

2 - TUPACIGUARA E SEU PLANO DIRETOR

No primeiro capítulo fez-se uma discussão teórica do planejamento urbano no seu sentido mais amplo, onde a sustentabilidade é incorporada, juntamente com o Estatuto da Cidade. Acredita-se que o Plano Diretor já adequado represente o principal veículo para atingir o desenvolvimento sustentável.

Neste capítulo será apresentado o município de Tupaciguara, através de suas características geográficas e históricas e de seu Plano Diretor, desenvolvido em 1992 pela Fundação João Pinheiro. Num primeiro momento foi feito um histórico sucinto do município e logo em seguida, um levantamento de suas principais características geográficas para compreensão das questões mais marcantes no cenário atual. Posteriormente, apresenta-se o Plano Diretor.

Através desse estudo de caso, será percebido como o Plano Diretor foi desenvolvido e se conseguiu alcançar o objetivo proposto. Também será identificado se o documento contribuiu no crescimento ordenado da cidade, evitando o agravamento de problemas urbanos antigos e se preveniu novos.

2.1 - HISTÓRICO DE TUPACIGUARA

A origem e a evolução histórica do município de Tupaciguara é a mesma da maioria das cidades da região do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba: a chegada dos bandeirantes. A região era habitada pelos índios caiapó, que viviam da caça, da pesca, da coleta de frutos do cerrado e de uma agricultura rudimentar.

Com a chegada do primeiro bandeirante, o Sr. Bartolomeu Bueno da Silva, o Anhanguera, em 1722, surgem os primeiros arraiais. A partir de então a região do Triângulo Mineiro, chamada naquela época de “sertão da Farinha Podre”, passou a ser rota dos tropeiros que rumavam para Goiás e Mato Grosso para abastecer os garimpos de pedras preciosas. Dessa forma, os arraiais que surgiam serviam de apoio e pontos de pousada para estes viajantes.

Nessa época a área era recoberta por cerrado, matas, pastagens naturais e pequenas culturas de subsistência. O cerrado se apresentava em suas diferentes fisionomias, desde cerradões até os campos limpos, cobrindo todas as áreas planas do topo. As matas cobriam as margens dos cursos d'água e os patamares rebaixados do baixo Paranaíba.

Muitos índios foram mortos durante a ocupação da região pelo homem branco. Os que sobreviveram fugiram rumo ao Mato Grosso e Goiás.

Dentre as vilas e arraiais que surgiram na região naquela época, foi fundada em 1814 a Vila de Nossa Senhora da Abadia do Prata. Esse antigo povoado desenvolveu-se em torno da capela de Nossa Senhora da Abadia, sob a jurisdição da Freguesia de Monte Alegre. Em 1889 a Freguesia de Nossa Senhora da Abadia foi elevada a Distrito de Paz. Em 1911 foi criado o Município de Abadia do Bom Sucesso. Em 1923 Abadia do Bom Sucesso tornou-se Tupaciguara, que em tupi-guarani significa "terra da mãe de Deus".

Quando de sua criação, o município de Tupaciguara era formado por dois distritos: o da Sede e o de Mato Grosso, que foi substituído pelo Distrito de Araporã, emancipado em 1993.

Com a emancipação do Distrito de Araporã e a formação do Lago da Represa de Itumbiara o Município de Tupaciguara teve uma acentuada redução areal, perdendo as áreas onde se encontram os melhores solos da região. Estas perdas foram compensadas pelo aumento do potencial turístico da região em função da criação do lago artificial.

Da passagem dos primeiros bandeirantes no início do século XVIII até a segunda metade do século XX, com a chegada da agricultura "moderna", a região do Triângulo Mineiro, com suas vilas e pequenas cidades, tinha sua economia baseada na pecuária extensiva, para abastecer os grandes centros e os garimpos de Goiás e Mato Grosso. Eram terras desvalorizadas do ponto de vista econômico, com solos ácidos e pobres, apropriados apenas para a criação extensiva de gado. As técnicas de manejo nestas áreas se resumiram apenas a queimadas periódicas para a renovação das pastagens naturais. A estrutura

fundiária era de grandes propriedades e as sedes das fazendas localizavam-se nas áreas mais dissecadas, onde o basalto proporcionava solos mais férteis.

Por mais de dois séculos a região ficou estagnada. Mesmo com a presença do homem “branco”, as técnicas de trabalho e o manejo rurais eram exercidos de forma “sustentável”, respeitando o meio natural. Nas áreas com pastagens naturais, com solos mais pobres, praticava-se a pecuária extensiva. Nas áreas de “cultura”, onde os solos eram mais ricos, praticava-se a cultura de subsistência, com manejos relacionados ao uso de ferramentas rústicas com tração animal.

As vias e os meios de transporte eram precários. Existiam poucos veículos, dificultando a circulação de pessoas e produtos. A partir da década de 1960 o cenário regional começa a mudar. Com a construção de Brasília no Planalto Central, o Triângulo Mineiro recebeu diversas rodovias ligando a nova capital às diversas regiões do país. A partir desta época a região ganhou destaque pela sua posição geográfica estratégica.

Após o Golpe Militar de 1964, as atenções governamentais se voltaram para a internacionalização da economia brasileira, com intensa modernização de manejo da terra. Com a intervenção direta do Estado a economia brasileira foi aberta ao capital internacional, através de vultosos empréstimos e instalação de multinacionais. Paralelamente são implementadas políticas para incentivar a iniciativa privada para a ocupação das áreas de Cerrado do Brasil Central. O discurso oficial era que a implantação dessa política tinha como principal objetivo melhorar a qualidade de vida no campo, com melhor distribuição da renda e, ao mesmo tempo, promover a modernização do campo.

A partir da década de 1970 a fronteira agrícola se desloca pelo Triângulo Mineiro rumo aos cerrados de Mato Grosso, Goiás, Bahia, Maranhão e Tocantins. Nas Décadas de 80 e 90 os cerrados foram intensamente ocupados pela agricultura “moderna”. Esse processo de ocupação da região marcou profundamente a estruturação das paisagens com graves reflexos sócio-ambientais.

O relevo plano e a boa estruturação dos solos favoreceram a intensa mecanização. As máquinas e os acessórios agrícolas utilizados se modernizaram apresentando alta tecnologia. Os produtos utilizados para a correção dos solos ácidos e pobres do cerrado (calcário e fosfato) passaram a ser explorados na região do Alto Paranaíba (Araxá, Patos de Minas, Tapira, etc). As redes de distribuição e de armazenamento implementada por programas governamentais favoreceram o escoamento da produção. Junto com esta agricultura "moderna", tecnificada e quimificada, surgem diversas empresas para comercializar estes insumos. É um tempo de intensas mudanças no Triângulo Mineiro.

Os agricultores e comercializantes da região sentiram dificuldades em incorporar toda essa modernidade. Isso foi possível com a chegada dos "gaúchos", "paulistas", e outros produtores que vieram do sul do país para instalar aqui no "sertão" as relações capitalistas de produção nas áreas de cerrado.

Esses processos interferiram sobremaneira na organização espacial da região. A modernização da agricultura provocou um intenso êxodo rural com reflexos no crescimento desordenado e "inchamento" das cidades, com redução da qualidade de vida urbana.

Paralelamente, a região passa por um processo de industrialização com a chegada de indústrias de transformação e processamento de grãos, dando origem a grandes complexos agroindustriais. Dessa forma, os trabalhadores expulsos do campo vão ocupar vagas nestas indústrias, provocando o crescimento urbano acelerado dos pólos regionais e a redução dos outros centros urbanos onde predominavam as atividades agrícolas. Algumas cidades do Triângulo Mineiro passaram a se destacar no cenário regional.

O Município de Tupaciguara se apresenta hoje como a resultante da evolução histórica, dos diferentes períodos e dos processos envolvidos. Certamente que muitos fatores contribuem para o desenvolvimento ou não de determinada cidade ou região. Alguns são relacionados com as características físicas do lugar, outros com as escolhas, o planejamento e a implementação dos planos e, ainda, aqueles que são globais.

Após esta breve descrição da evolução histórica de Tupaciguara serão analisados os aspectos sócio-econômicos, ambientais e políticos e será elaborado um diagnóstico que servirá de base como um dos elementos para formulação das propostas para melhoria da qualidade de vida dos habitantes, com base no desenvolvimento sustentável. No segundo item será analisado o Plano Diretor de Tupaciguara, destacando os principais pontos, e sua estruturação.

2.2 - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE TUPACIGUARA

O município de Tupaciguara está situado no Oeste do Estado de Minas Gerais, na zona geográfica denominada Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (figura 1). O município se encontra ao Norte dessa zona e tem como limites municipais: Araporã, Monte Alegre de Minas, Uberlândia, Araguari e Represa de Furnas III ou Represa de Itumbiara (figura 2). A sede municipal está localizada a 890 metros de altitude e tem como coordenadas geográficas 18º 35' 49" S e 48º 41' 59" W. A área do município é de 1.826 km² (IBGE, 2000).

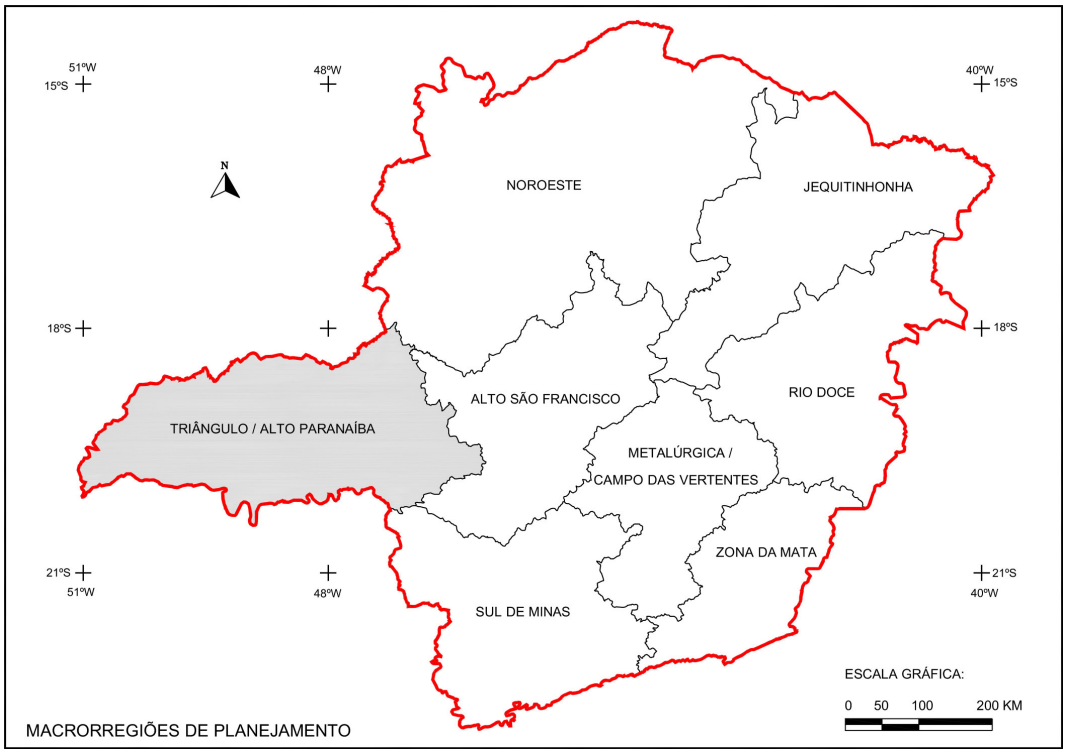


Figura 1: Localização do Triângulo Mineiro nas Macrorregiões de Planejamento do Estado de Minas Gerais
Fonte: GEOMINAS, 1996.
ORG: TOMÁS, L. R.

Figura 2: Localização do Município de Tupaciguara no Triângulo Mineiro
Fonte: GEOMINAS, 1996.
ORG: TOMÁS, L. R.

A geologia do Triângulo Mineiro foi tema de diversos estudos nas décadas de 1960 e 1970, dentre eles destaca-se o de BARBOSA et alii (1970) feito para conhecer a região das “chaminés alcalinas“ da área diamantífera, resultando em um mapeamento geológico detalhado. Segundo estes autores, na região do Triângulo Mineiro encontram-se as rochas mais antigas da região do Alto Rio Paraná, denominando-as de Complexo Granítico-Gnaissico. São rochas datadas do Arqueano até o Proterozóico que possuem pequena ocorrência no vale do Araguari. De idade Pré-Cambriana, as rochas do Grupo Araxá estão restritas ao baixo curso do rio Araguari e do rio Uberabinha, entre as cidades de Uberlândia e Araguari e entre Araguari e Tupaciguara. Dentre as rochas do Grupo Araxá destacam-se os micaxistos e os gnaisses. Estas estruturas rochosas são a base onde foram depositadas as rochas da Bacia Sedimentar do Paraná aqui na região do Triângulo Mineiro.

A deposição dos sedimentos da Bacia Sedimentar do Paraná iniciou-se no Jurássico com o Grupo São Bento, representado pelo Arenito Botucatu, de deposição eólica, e basaltos efusivos da Formação Serra Geral.

No topo da seqüência sedimentar estão as rochas do Grupo Bauru, representadas pelas Formações Marília, Adamantina e Uberaba. E, por fim, recobrindo todas estas formações encontram-se as Coberturas Detrítico-Lateríticas do Cenozóico.

No município de Tupaciguara aparecem as rochas Proterozóicas do Grupo Araxá em associação com gnaisses e granitos diversos. Ocorrem nas áreas mais dissecadas que margeiam os rios Uberabinha, Araguari e Paranaíba, nos limites Norte e Leste do município.

Ao Norte e Nordeste da cidade, em áreas aplainadas de altitude mediana, descendo para os vales dos principais rios (Passa Três, Araguari, Paranaíba, hoje lago de Itumbiara), encontram-se as rochas do Grupo São Bento. O Arenito Botucatu aparece em pequenas lentes e camadas, nas vertentes mais íngremes, intercaladas por rochas basálticas da Formação Serra Geral. São estas rochas efusivas da Formação Serra Geral que dão origem aos solos de “cultura” ou “terra roxa”. São solos ricos em nutrientes altamente valorizados do ponto de vista econômico.

O Grupo Bauru no município de Tupaciguara está representado pela Formação Marília. São estes arenitos cretácicos que sustentam as superfícies planas de cimeira. Nestas áreas os solos são pobres e ácidos, mas intensamente ocupados pelas monoculturas de exportação como a soja, o algodão, o milho e outras.

A Geomorfologia do município de Tupaciguara pode ser dividida em três grandes compartimentos, seguindo a nomenclatura proposta por BACCARO (1991): Áreas Elevadas de Cimeira, entre as cotas 950 e 1050 m; Áreas Medianamente Dissecadas, entre 750 e 900 m; e Áreas de Relevo Intensamente Dissecado em altitudes inferiores a 750 m.

As chapadas de topo ou “Áreas Elevadas de Cimeira” localizam-se ao Sul e Centro do município, próximo ao limite de Tupaciguara com Uberlândia e com Monte Alegre de Minas. São superfícies tabulares que se constituem em divisores

de água das bacias do rio Uberabinha, rio Piedade e Lago de Itumbiara. Nesta unidade geomorfológica existem muitas nascentes em forma de vereda.

As Áreas Medianamente Dissecadas são caracterizadas por patamares estruturados nos derrames basálticos da Formação Serra Geral. São áreas planas com solos ricos em nutrientes.

As Áreas Intensamente Dissecadas estão localizadas nas bordas dos chapadões em relevos esculpidos em rochas cristalinas do Grupo Araxá. Apresenta relevos em forma de morros arredondados e vales mais entalhados.

As formas de relevo do município de Tupaciguara favorecem sobremaneira as atividades rurais e também o crescimento e desenvolvimento urbano, já que há o predomínio de superfícies aplainadas.

Um outro fator positivo para o município é a grande disponibilidade de água de boa qualidade. A Bacia Sedimentar do Paraná abriga aqüíferos importantes como: o Aqüífero Bauru, o Aqüífero Serra Geral e, o maior de todos, o Aqüífero Guarani. Estes sistemas de aqüíferos são responsáveis pela perenidade dos cursos d'água e pela abundância de água subterrânea.

O clima da região é dividido em duas estações bem definidas, uma seca e amena, de maio a setembro, e outra úmida e quente, que vai de outubro a abril. Essa sazonalidade climática se deve ao domínio das massas de ar Tropical Atlântica, Polar Atlântica e Tropical Continental. Em Tupaciguara a média pluviométrica anual é de 1.589,4 mm e a temperatura média anual é de 21,9º C (IBGE / IGA apud ALMG)

As características do relevo, as formações geológicas e o clima atuante por determinado tempo vão determinar as características dos solos e os tipos de vegetação que se adaptaram a estas condições. Quanto aos solos e às formações vegetais, o município em estudo segue a tendência regional. Os solos e a vegetação dos cerrados são bem antigos, do Terciário, e podem ser divididos em dois grupos: solos de cerrado e solos de mata, os primeiros com baixa fertilidade e os segundos, de fertilidade mais elevada.

FELTRAN FILHO (1997) destaca que na região em estudo os latossolos Vermelho-Amarelos e Vermelho-Escuros são os de maior ocorrência. Ocupam os topos das chapadas, em relevos planos e suavemente ondulados, em altitudes superiores a 850 m. São solos minerais, não hidromórficos e apresentam horizonte B latossólico. Ocorrem também os latossolos Roxos (Latossolo Vermelho Aluminoférrico na classificação da EMBRAPA, 1999) onde ocorrem os basaltos. Estes solos apresentam altos teores de nutrientes e alto grau de estabilidade dos agregados.

Em menor extensão encontra-se os Solos Aluviais (Neossolos Flúvicos, EMBRAPA, 1999), os Gley Húmicos (Gleissolos Tipomórficos, EMBRAPA, 1999). Os solos aluviais são pouco desenvolvidos, originados de sedimentos aluviais inconsolidados do Holoceno. Os gleissolos são solos minerais profundos e mal drenados. Ocorrem em terrenos planos, nas várzeas situadas às margens dos rios e lagoas e nas veredas, abundantes na região em estudo.

A cobertura vegetal apresenta diferentes tipos fisionômicos: savana (cerrado), floresta estacional descídua e semidescídua e áreas de tensão ecológica (contatos) e de ação antrópica.

As savanas podem ser subdivididas em diferentes tipos fisionômicos: savana arbórea densa correspondendo ao cerradão; savana arbórea aberta correspondendo ao campo cerrado; savana parque, correspondendo ao campo sujo e savana gramíneo-lenhosa que corresponde ao campo limpo (FELTRAN FILHO, 1997).

As formações florestais incluem as florestas estacionais descídua e semidescídua. As florestas perenifólias e higrófilas de várzeas e as florestas xeromorfas. A floresta perenifólia e higrófila de várzea correspondem às matas ciliares ou galeria. As florestas estacionais aparecem nas bordas dos chapadões e nas partes mais onduladas do relevo. A floresta xeromorfa (cerradão) aparece nos topos planos onde as características dos solos estão relacionadas com maior fertilidade.

As formações campestres também podem ser divididas em: cerrado, campo sujo, campo limpo e campos hidrófilos. Estas formações são caracterizadas pela predominância do estrato herbáceo. O cerrado é constituído por árvores tortuosas, com cascas grossas e folhas coriáceas, por arbustos e por gramíneas. Os campos sujos são mais pobres em composição florística e o estrato herbáceo graminoso é mais denso do que o do cerrado. O campo limpo é dominado por gramíneas. Estas fisionomias do cerrado ocorrem em terrenos planos a suavemente ondulados.

Os campos hidrófilos são formados por veredas e campos de várzeas e se localizam em áreas depressionais e vales rasos, rodeando e acompanhando as nascentes. Nas veredas o estrato arbóreo é predominantemente formado por buritis e outras espécies habituadas ao excesso de água. O campo de várzea é constituído por tapete graminoso-herbáceo em área permanentemente úmida.

As formações antrópicas (capoeira e campo antrópico) são instaladas após a retirada da vegetação original. São áreas que foram abandonadas depois da alteração da vegetação natural.

A maioria das formações vegetais naturais do Triângulo Mineiro já foi retirada quando da (re)ocupação da fronteira agrícola. No município de Tupaciguara restaram apenas alguns enclaves de matas e cerrados que são considerados reservas florestais das propriedades rurais. O restante se constitui em monoculturas de exportação e pastagens plantadas. Essa tendência de uso e ocupação tem determinado o caráter econômico e sócio-cultural da cidade.

Tupaciguara hoje tem a sua economia voltada para a agricultura e o setor de serviços. As atividades turísticas e industriais ainda são incipientes. Esse quadro é o resultado de um processo histórico de ocupação, onde as escolhas e as decisões daqueles que detinham o poder direcionaram o desenvolvimento do município.

Tupaciguara é classificada como uma pequena cidade que depende dos pólos regionais, principalmente Uberlândia, para satisfazer as necessidades da população, quanto à educação, à saúde, ao lazer e outros. Possui 23.117

habitantes, sendo 20.621 residentes na área urbana e 2.496 habitantes residentes na área rural (IBGE, 2000).

> O crescimento demográfico na última década do milênio, 1990-2000, sofreu uma variação positiva muito pequena, pelo impacto causado com a perda do Distrito de Araporã, que se emancipou em 1.992 e com isso tirou aproximadamente 6.000 habitantes, que antes faziam parte do conjunto populacional do município de Tupaciguara. (CEPEDE, 2000, pg 2).

A população economicamente ativa perfaz um total de 9.350 habitantes, sendo 3.609 habitantes do setor de serviços, 2.609 habitantes no setor agropecuário, extração vegetal e pesca, 1.635 habitantes no comércio de mercadorias e 1.497 habitantes no setor industrial (IBGE, 2000).

As atividades econômicas principais são derivadas do setor agropecuário que gera a maior parte das riquezas produzidas no município. Dentre os principais produtos agrícolas destacam-se a soja, o milho, a cana-de-açúcar, o algodão, o feijão, o sorgo, o tomate, dentre outros.

> A agricultura é favorecida pelo relevo predominantemente plano com altitude média de 860 m, clima subtropical, com temperatura média anual de 22º C, chuva regular e com índice pluviométrico médio de 1.477 mm/ano. Tupaciguara se destaca ainda pelo alto nível de mecanização e tecnologia, apresentando altos índices de conservação do solo, colocando a produção local de soja, milho, algodão e do café do cerrado, dentre as de maior produtividade do país, competindo já com produtores norte-americanos e europeus. A conjugação dos fatores climáticos e geográficos dá ao município as melhores condições edafo-climáticas da região, com destaque especial para a produção de sementes de capim e leguminosas, tornando-se referência nacional neste tipo de produção. E já se destacando também na fabricação de colheitadeiras de sementes e capim. A cana-de-açúcar também tem se destacado pela produção e produtividade, fazendo de Tupaciguara a primeira em Minas Gerais e quinta no país, na produção de cachaça vendida no mercado atacadista. Merece referência, ainda, o alto nível das pesquisas e a produtividade das sementes na cultua de soja e milho. (CEPEDE, 2000, pgs 11e 12).

A pecuária, a avicultura, a suinocultura e a piscicultura são atividades que têm apresentado crescimento nos últimos anos.

A estrutura fundiária do município de Tupaciguara mostra que predominam as médias propriedades rurais (82%) (Tabela 2) evidenciando o alto índice do êxodo rural provocado pela chegada da agricultura "moderna" e seus desdobramentos.

Tabela 2: Estrutura Fundiária do Município de Tupaciguara em 2001.

Tamanho da propriedade	Nº	%	Área (ha)	%
Menos de 5 ha	76	6	243,00	0,15
de 5 a 10 ha	64	5	526,60	0,32
De 10 a 50 ha	417	35	11.959,50	7,33
De 50 a 100 ha	232	19	17.010,50	10,43
De 100 a 500 ha	340	29	73.636,00	45,13
De 500 a 1000 ha	58	5	40.275,60	24,68
Acima de 1000 ha	14	1	19.517,00	11,96
TOTAL	**1.201**	**100**	**163.168,20**	**100,00**

Fonte: SNCR – Sistema Nacional de Cadastro Rural, 2001 apud CEPEDE, 2000.
Organização: TOMÁS, L. R. (2005).

As atividades industriais ainda são pouco representativas, com destaque para as cerâmicas e a fabricação de produtos alimentícios e bebidas. Em 2001 foi criado o Distrito Industrial de Tupaciguara e liberados incentivos fiscais, para as empresas industriais que se instalassem lá. É um processo lento, já que a área do Distrito Industrial está com poucas indústrias e só agora estão terminando a infra-estrutura no local, com a instalação de rede de telefone e coletores de esgoto.

O turismo é uma atividade recente no município. Após o barramento do rio Paranaíba para a geração de energia elétrica (Usina Hidrelétrica de Itumbiara) o potencial turístico do município foi ampliado. Além do lago de 778 km² o município possui mais de cem cachoeiras e corredeiras (figura 3). Estes locais são geralmente escarpas que descem do planalto rumo ao vale do rio Paranaíba, e apresentam vegetação exuberante e preservada. Esse excepcional potencial turístico precisa de planejamento para o seu aproveitamento.

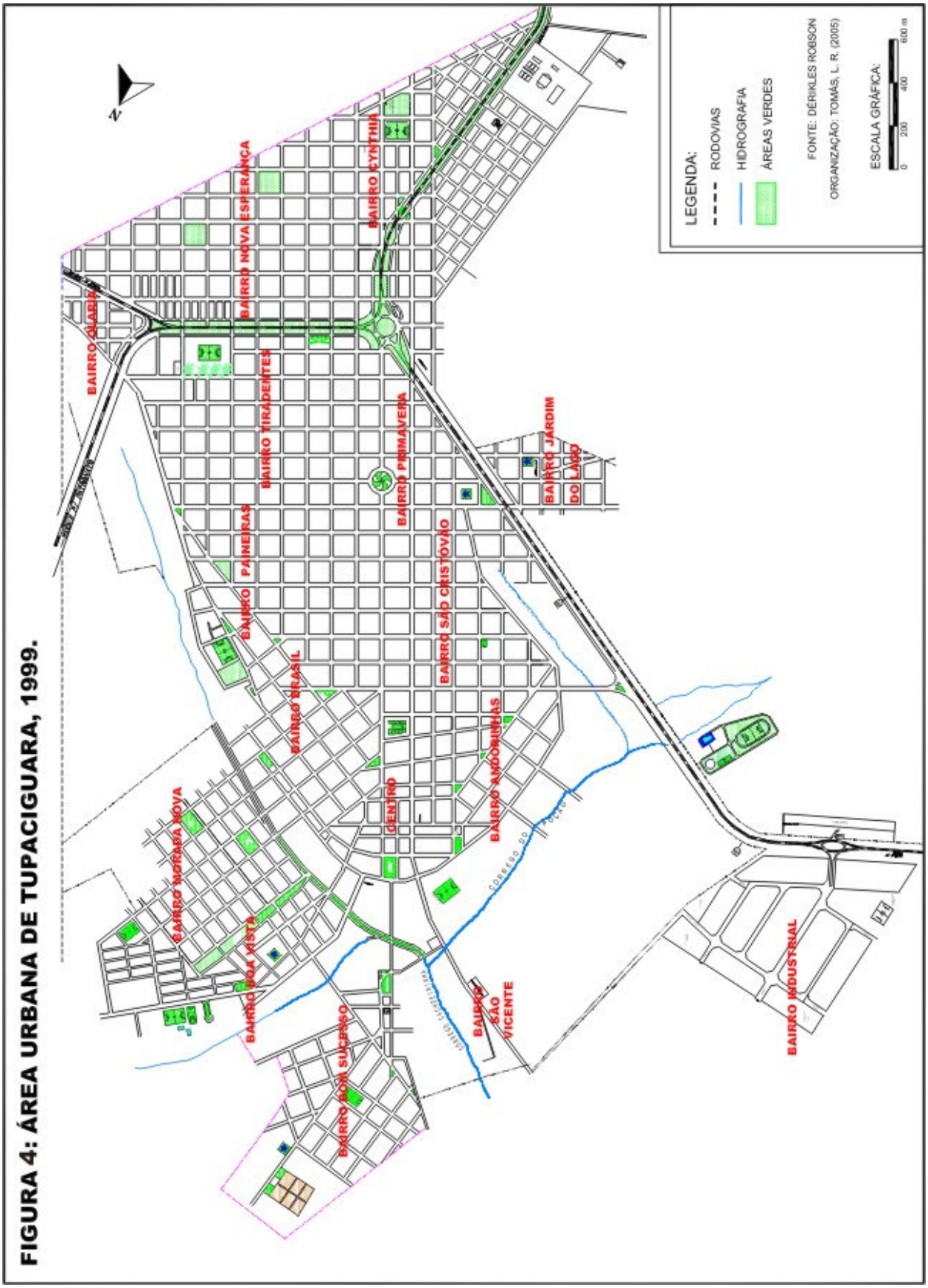
Figura 3: Cachoeiras em Tupaciguara
Fonte: CEPEDE

Quanto aos equipamentos urbanos, a cidade de Tupaciguara conta com uma infra-estrutura básica nas áreas de saúde, educação e água tratada. As maiores deficiências estão relacionadas com o ensino superior e o tratamento de saúde especializado. Nestes casos os moradores têm que procurar estes serviços nas cidades maiores como Uberlândia e Itumbiara.

A malha urbana apresenta um sistema ortogonal sem hierarquia de vias e com uma sinalização deficitária, tornado os cruzamentos verdadeiros pontos de conflito no trânsito (figura 5). A grande maioria das vias não é asfaltada, apresentando o calçamento com paralelepípedos de basalto. Esse tipo de calçamento apresenta pontos positivos, como a redução da velocidade dos veículos que transitam nessas vias e também a permeabilidade da água pluvial, entretanto esse elemento por si só, não consegue diminuir os acidentes de trânsito.

O transporte coletivo é disponibilizado desde 1996 somente pela empresa particular Rodocouto, que atualmente está operando com apenas um veículo que faz um percurso de 28 km de ida e volta. O sistema apresenta baixa demanda, operando com uma média de 3 passageiros por hora. A grande maioria da população considera a tarifa de R$ 1,20 reais alta (dado de Janeiro de 2004) e prefere se locomover de outra forma.

Figura 4: Área Urbana de Tupaciguara, 1999.



A questão mais grave que deverá ser enfrentada pelos dirigentes do município de Tupaciguara é aquela relacionada com os resíduos sólidos e líquidos. Tanto o problema do destino do lixo urbano, quanto o problema do destino final do esgoto se apresentam como os maiores desafios a serem enfrentados. Atualmente o lixo é destinado a um "lixão" a céu aberto, em uma área inapropriada. Trata-se de um local onde o lençol freático está muito próximo à superfície, sujeito à contaminação. Por ser uma área plana, de topo, é considerada uma área de recarga dos aqüíferos subterrâneos. (figura 5)

Figura 5: Lixão em Tupaciguara
Autor: TOMÁS, L. R., 2004.

Como a região possui um sistema de aqüíferos subterrâneos altamente produtivo, que armazena uma grande quantidade de água, a contaminação é extremamente prejudicial do ponto de vista ambiental.

Para aumentar ainda mais o risco de contaminação e a gravidade da situação dos recursos hídricos da região, todo o esgoto do município é lançado sem tratamento nos cursos d'água que passam próximo ao perímetro urbano. Esse é um ponto que também merece atenção especial dos detentores do poder, já que a contaminação dos cursos d'água pode levar à contaminação das águas subterrâneas e das águas do Lago de Itumbiara.

Para resolver esse problema de contaminação dos cursos d'água, o município deve reativar a Estação de Tratamento de Esgoto (ETE) que se encontra desativada por problemas técnicos (os laudos técnicos estavam

detectando substâncias inapropriadas no efluente tratado) e aumentar a capacidade de tratamento (quando estava em funcionamento, a ETE tratava 30% do esgoto da cidade).

Dessa forma, a cidade de Tupaciguara necessita urgentemente de ações planejadas para enfrentar essas questões ambientais e colocar o município em condições de promover o desenvolvimento sustentável, melhorando a qualidade de vida de seus habitantes e conservando os recursos naturais remanescentes da ocupação antrópica intensa.

É um grande desafio que necessita de ações planejadas, já que o município possui muitas vantagens e pontos positivos que podem ser utilizados para buscar este desenvolvimento sustentável. Dentre os aspectos favoráveis ao desenvolvimento do município destacam-se:

- Abundância de água subterrânea e superficial. O município dispõe de um sistema de aqüíferos altamente rentáveis e grande disponibilidade de água superficial nos diversos cursos d'água e no Lago de Itumbiara.
- Disponibilidade de energia elétrica, já que está em uma região onde há grande geração dessa energia.
- Localização geográfica estratégica em relação à logística de distribuição do país, contando com entroncamentos rodoviários que ligam todo o Brasil e proximidade de ferrovias importantes.
- Formas de relevo bastante favoráveis à agricultura tecnificada e ao agronegócio. São áreas planas, em altitudes diferenciadas, que favorecem sobremaneira a utilização de maquinários e implementos agrícolas modernos. O relevo de planaltos originou inúmeras cachoeiras e corredeiras, valorizando a beleza natural da área. A planitude do relevo favorece um crescimento planejado do sítio urbano.
- Os solos são bem desenvolvidos e proporcionam altas produtividades.

- O grande potencial turístico dado pela disponibilidade do Lago de Itumbiara, para a prática de atividades de pesca e esportes náuticos e pelo belo conjunto de cachoeiras, onde podem ser desenvolvidas diversas atividades voltadas para o turismo ecológico.

Estes são os principais atributos que o município de Tupaciguara possui, evidenciando que, através de um planejamento urbano adequado, pode-se obter bons resultados no direcionamento do município rumo ao crescimento sustentável e melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes.

O primeiro passo para se ter um planejamento urbano efetivo é a presença e aplicação do Plano Diretor. No próximo item será analisado o Plano Diretor de Tupaciguara, de 1992, onde serão verificados os objetivos do Plano e se os mesmos foram alcançados. Também será possível identificar se as características aqui levantadas foram consideradas e exploradas no Diagnóstico.

2.3 - O PLANO DIRETOR DE TUPACIGUARA

O Plano Diretor de Tupaciguara foi elaborado pela Fundação João Pinheiro (FJP) de Belo Horizonte entre 1990 e 1992, quando foi entregue. Apesar do documento não prever revisão, esse plano deveria estar em processo de revisão para que o novo documento esteja pronto até 2006, prazo estipulado pelo Estatuto da Cidade. Depois da readequação, o novo Plano Diretor deve ser revisado a cada dez anos, prazo máximo definido pelo Estatuto da Cidade.

É importante salientar que os planos diretores desenvolvidos nessa mesma época, logo após a Constituição Federal de 1988, passavam um período de quinze anos sem revisão, portanto se não fosse a obrigatoriedade vinda com o Estatuto da Cidade, o plano só seria revisado em 2007.

Esse Plano tem uma história importante de ser colocada, pois após sua realização, foi engavetado e esquecido. Não se sabe ao certo quando o documento se perdeu, pois nas gestões posteriores ao ano de 1992, a Prefeitura Municipal de Tupaciguara (PMT) não possuía o documento em mãos.

Administrações que sucederam esse período sequer sabiam de sua existência. Depois de vários anos, a PMT tomou conhecimento da existência do documento através da professora Denise Labrea, do Instituto de Geografia da Universidade Federal de Uberlândia, que pesquisando quais municípios tinham planos diretores, descobriu sua existência e através do Vereador Marciano conseguiu uma cópia com a FJP.

A história do plano é importante não pelo esquecimento e engavetamento, afinal, isso não foi 'privilégio' apenas de Tupaciguara, como vimos no primeiro capítulo, a partir de 1990 vários planos em série tinham essa mesma característica. O que chama atenção é o fato do desaparecimento e desconhecimento até mesmo pela PMT.

O intuito em analisar esse documento é entender como ele foi desenvolvido e ressaltar as principais questões apresentadas, fazendo um paralelo com o Estatuto da Cidade, pois será a partir dele que o município poderá começar o novo plano, que deverá estar pronto em 2006.

O Plano Diretor de 1992 está dividido em dois volumes, o primeiro contém a legislação do município (Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de Loteamento e Parcelamento; Código de Obras e Código de Posturas) e o segundo contém diagnósticos e propostas de ações.

A Lei de Uso e Ocupação do Solo é um anteprojeto de lei que estabelece as normas de uso e ocupação do solo urbano de Tupaciguara, define o perímetro urbano do município no mapa de Zoneamento (que deveria estar em anexo, mas não tivemos acesso a nenhum mapa) e define também que será o Código de Obras do Município que regerá a execução de construções e ampliações de edificações. O Código de Posturas nortearia os usos do solo.

O Zoneamento define quatro zonas de uso e ocupação, três setores especiais e a zona de expansão urbana que se situa dentro do perímetro urbano do município. Seria então, através do mapa de Zoneamento, que teríamos acesso á delimitação do Perímetro Urbano e da zona de expansão urbana, fundamentais aos olhos do Estatuto da Cidade. A recuperação desse mapa é o primeiro passo

para que o município esteja de acordo com o Estatuto da Cidade, e ocupe todas os vazios urbanos e áreas subutilizadas antes de ultrapassar o limite do perímetro.

Esse anteprojeto de Lei nunca foi aprovado e atualmente a PMT não tem qualquer controle sobre o uso do solo no município, as edificações foram sendo construídas sem qualquer noção do zoneamento, taxa de ocupação, coeficiente de aproveitamento ou afastamentos mínimos definidos no Plano Diretor de 1992. O Plano Diretor chama esse conjunto de informações sobre o uso e ocupação do solo de 'Modelos de Assentamento' (MA), disposto em forma de tabela, no Anexo 2, do volume I, conforme tabela 3 a seguir.

Tabela 3: Modelos de Assentamento do Plano Diretor de Tupaciguara, 1992.

MODELOS		**Área do Lote (m2)**	**Índice Aprov.**	**Taxa Ocupação**	**Afastamentos (m2)**			***Frente***
					Frontal	Lateral	Fundos	
		Mín	Máx	Máx	Mín	Mín	Mín	*Mín*
MA1		200	1.0	60%	0.0 ou 3.00	1.5	-	*10.00*
MA2	Resid. Unifam.	360	0.8	60%	3.00	1.5	3.50	*12.00*
MA3	RM	360	1.5	50%	3.00	1.5	3.00	*12.00*
	Demais usos	360	1.5	80% - 1º pav. 50% demais pav.	3.00	0 – 1º pav. 3.00 – demais pav.	3.00	*12.00*
MA4	RM	360	1.8	50%	3.00	3.00	3.00	*12.00*
	Demais usos	360	1.8	80% - 1º pav. 50% demais pav.	3.00	0 – 1º pav. 3.00 – demais pav.	3.00	*12.00*
MA5	RM	450	2.0	50%	3.00	3.00	3.00	*15.00*
	Demais usos	450	2.0	80% - 1º pav. 50% demais pav.	3.00	0 – 1º pav. 3.00 – demais pav.	3.00	*15.00*
MA6	RM	450	2.5	50%	3.00	4.00	4.00	*15.00*
	Demais usos	450	2.5	80% - 1º pav. 50% demais pav.	3.5	0 – 1º pav. 4.00 – demais pav.	4.00	*15.00*
MA7	RM	650	3.0	45%	3.00	4.50	4.50	*18.00*
	Demais usos	650	3.0	80% - 1º pav. 40% demais pav. 3.50	4.00	0 – 1º pav. 4.00 – demais pav.	4.50	*18.00*
MA8	RM	650	3.5	45%	3.50	4.50	4.50	*18.00*
	Demais usos	650	3.5	80% - 1º pav. 40% demais pav.	4.00	0 – 1º pav. 4.00 – demais pav.	4.50	*10.00*
MA9	RM	1.000	4.0	40%	4.00	5.00	6.50	*20.00*
	Demais usos	1.000	4.0	80% - 1º pav. 40% demais pav.	4.00	0 – 1º pav. 4.00 – demais pav.	6.00	*20.00*
MA10		2.000	1.0	80%	5.00	5.00	5.00	*30.00*

Fonte: Plano Diretor de Tupaciguara, 1992, vol. I, pág. 29
OBS: RM = Residência Multifamiliar.

O Estatuto da Cidade traz vários instrumentos que ajudam o município a controlar e planejar o uso da terra, cumprindo a função social da cidade e da propriedade, mas para que isso aconteça, além da recuperação do mapa de zoneamento, deve-se partir da análise da tabela anterior, para que os usos do solo atendam aos interesses do município. O uso e ocupação do solo têm que ser compatíveis com a oferta de infra-estrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários; com a preservação e recuperação do ambiente natural e construído, etc.

> [...] Os Planos Diretores devem contemplar, pelo menos, a delimitação da zona urbana e rural; estabelecer em que áreas o município pode crescer em termos construtivos e também populacionais (adensamento construído e populacional); a identificação de áreas de risco ou muito vulneráveis (como encostas íngremes, áreas inundadas ou áreas de mangue); a reserva de espaços de preservação ambiental e de desenvolvimento das potencialidades municipais; a valorização do patrimônio cultural, a reserva de terrenos para produzir moradia digna para população de baixa renda, instrumentos para regularizar as moradias e a economia informal e para a gestão compartilhada na implementação e monitoramento do Plano Diretor. (Ministério das Cidades, 2004)

No processo de adequação do Plano Diretor existente, essa tabela tem que ser revisada e discutida para que os instrumentos previstos no Estatuto realmente possam ser colocados em prática. Como avaliar se a propriedade está cumprindo sua função social, se a comunidade não definir qual o uso adequado para essa parcela da cidade? Não adianta simplesmente colocar os instrumentos numa legislação sem dar reais condições de aplicação.

No segundo volume começa-se por apresentar a síntese e conclusões obtidas num seminário ocorrido em 12 e 13 de Dezembro de 1990 para discussão do Plano Diretor de Tupaciguara, que contou com a presença do prefeito e sua equipe, aonde foram discutidos os seguintes tópicos:

- saúde e ação social;
- saneamento;

- economia;
- urbanismo;
- educação, esporte, cultura e lazer;
- administração e finanças.

No item Urbanismo, o único problema considerado básico e prioritário foi a "inexistência de legislação urbanística como Lei de Uso do Solo – o Código de Obras e Posturas é da década de 50" (PDT, pg 6). Uma das ações propostas foi a "elaboração da Lei de Uso e Ocupação do Solo, destacando: tipo de construção, aproveitamento dos lotes, caracterização da área industrial" (PDT: 6).

Percebe-se que o primeiro volume do PDT (legislação) veio atender essa ausência de legislação discutida no seminário. Entretanto a maioria das ações propostas nos outros tópicos (Área econômica e social; Área Física/Territorial; Diretrizes para o Controle de Obras) não aponta caminhos para serem colocados em prática ('o como').

Assim sendo, o Plano Diretor de Tupaciguara parece ter sido desenvolvido a partir dos problemas apontados nesse Seminário em 1990, entretanto em nenhum momento ficou clara a existência de uma participação efetiva da comunidade, pois o Seminário ocorreu em dois dias, tempo insuficiente para ouvir as necessidades da população. O documento não demonstra que foi realizada uma leitura comunitária da cidade, antes do Seminário, portanto, essa pequena participação foi apenas reivindicatória.

O Plano Diretor está estruturado da seguinte forma:

1 - Área econômica e social

Apresenta os seguintes assuntos:

- Tendências de crescimento populacional → estimativa de crescimento e causas da perda de habitantes;

- Economia → tipo de produção (grãos), pecuária. Apresenta os diagnósticos acerca da agricultura e perda de produtividade e diretrizes de desenvolvimento econômico;

- Saúde → avaliação geral com diagnósticos

- Educação → abrange a parte municipal, particular e estadual e a política educacional com análise e diagnóstico, mais plano de expansão. Apresenta também as diretrizes para implementação da Política Educacional.

- Cultura, Esporte e Lazer → apresenta metodologia diferenciada dos demais itens. Fica claro que esse item foi desenvolvido por outra equipe, contratada especificamente para tratar desse assunto. Apresenta: histórico da cidade; esporte municipal; cultura municipal (Fundação Cultural de Tupaciguara); parques, praças e jardins urbanos; patrimônio natural: áreas potenciais para o lazer; síntese dos principais problemas; síntese do diagnóstico e recomendações; anexos.

Nesse item foi feito um levantamento mais preciso da cidade, levando-se em conta as especificidades do município que nos outros itens não estão visíveis. Apesar de se tratar do tópico 'cultura, esporte e lazer', faz-se todo o levantamento histórico do município, bem como aspectos gerais, que deveriam fazer parte do Plano como um todo, demonstrando uma desarticulação entre as equipes que desenvolveram cada assunto.

- Assistência social → item bastante generalizado, apresentando indicadores sociais e econômicos em comum com 3.990 municípios no Brasil, e também índices de qualidade de vida de algumas cidades do Estado de Minas Gerais, de 1985. Fez-se uma comparação do município de Tupaciguara com esses índices de outras cidade brasileiras.

- Assistência social no município → programa de atendimento à população carente e diretrizes para assistência.

2 – Área Física/Territorial

Apresenta os seguintes assuntos:

- Estrutura Urbana → expansão e circulação urbana. A análise abrange:

  - expansão urbana → crescimento vertical e horizontal

  - circulação urbana;

  - desenho dos espaços públicos e condições ambientais construídas

- Saneamento Básico → condições fundamentais: abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem, coleta e destino do lixo → diagnósticos, conclusão e recomendações. Proposta para estruturação do DAE.

No item de Estrutura Urbana, o texto mostra uma preocupação com a questão da especulação imobiliária que é pertinente no atual momento, com a chegada do Estatuto da Cidade e a preocupação do cumprimento da função social da propriedade. No diagnóstico realizado pela FJP diz-se o seguinte:

> Além de promover a extensão desnecessária das áreas urbanas, a especulação imobiliária em Tupaciguara mantém grande quantidade de terrenos retidos, sem uso e, portanto, fora de comercialização, produzindo-se dois efeitos particularmente perversos:
> - Primeiro, provoca a escassez artificial de terras, tendo como conseqüência imediata o aumento de preço dos lotes eventualmente colocados à venda;
> - Segundo, a super-valorização provocada por investimentos públicos no futuro garante novos e maiores lucros, realimentando todo o processo especulativo. (PDT, 1992, pg 173)

Entretanto é importante notar que atualmente a questão de terrenos ociosos não é marcante no cenário urbano de Tupaciguara, tanto ao caminhar pela cidade, como analisando fotos aéreas, como as figuras 6 e 7. Por isso, o Estatuto da Cidade busca uma leitura completa do município, para que a comunidade

escolha quais os instrumentos realmente terão aplicabilidade. Se atualmente não existe especulação imobiliária em Tupaciguara, e se os vazios urbanos não são marcantes, instrumentos como o IPTU progressivo no tempo, não serão significantes para o município e, portanto não devem ser adicionados ao documento. É essa ponderação que o Estatuto da Cidade espera que os municípios façam, escolhendo instrumentos que realmente sejam colocados em prática.

Sobre a escolha dos instrumentos o Ministério das Cidades (2005) diz que não é necessário utilizar todos os instrumentos no município, se a realidade local ou o processo participativo não indicarem a necessidade de sua utilização; e que não pode acontecer: do Plano apresentar instrumentos não vinculados às propostas; propostas sem instrumentos; instrumentos contraditórios e instrumentos sem delimitação física do território.

Figura 6: Foto Aérea de Tupaciguara, s/d.
Fonte: CEPEDE.

Figura 7: Foto Aérea de Tupaciguara, s/d.
Fonte: CEPEDE.

O diagnóstico também apontou que seria desaconselhável a abertura de novos loteamentos na existência de terrenos ociosos (pg 174) antecipando as discussões defendidas pelo Estatuto da Cidade. Na época ainda não existiam áreas destinadas à expansão urbana, nem um zoneamento, e o documento sugeriu que:

> Dado que deverão existir na cidade áreas onde serão permitidas maiores índices de aproveitamento do terreno, dando origem a edifícios de maior porte, resta propor onde isso será permitido. [SIC]
> Numa primeira avaliação deverão ser aproveitados de forma mais intensa e compatível com o seu dimensionamento os grandes eixos constituídos principalmente pelas Avenidas Bueno Brandão e Rodrigo do Vale. (PDT, 1992, pg. 175)

Segundo o PDT, em 1992 só existia um único edifício de dez andares (Maria Teixeira) de uso residencial. No decorrer desses treze anos poucos edifícios

foram construídos, todos com no máximo cinco andares, não confirmando a previsão do Plano Diretor do crescimento de edifícios comerciais.

Com relação à Circulação Urbana, o PDT aponta que o uso do espaço urbano em Tupaciguara é bastante democratizado, sendo utilizado por todas as faixas etárias e meios de transporte (PDT, pg 179) e que o pedestre deve ter prioridade sobre o automóvel, outro ponto coerente com o Estatuto da Cidade.

Em 1992, no momento da realização do diagnóstico foi destacado um problema exposto no editorial do jornal 'O Independente' com relação ao trânsito, em que os moradores reclamavam da alta velocidade que os veículos circulavam pelas vias. Com relação a essa questão o PDT diz que:

> [...] o trânsito, mais ou menos intenso, é muito mais uma decorrência de uma determinada estrutura ou distribuição de atividades e funções no espaço urbano (uso do solo), do que um mero problema de boa vontade ou boas maneiras como o editorial parece sugerir. (PDT, 1992, pg. 180)

O PDT traz outra importante discussão sobre como o uso do solo influencia não apenas o trânsito, mas a cidade como um todo, alterando as atividades do espaço. Levanta também a questão da colocação de asfalto indiscriminadamente, sem a criação de hierarquia viária ou padrões diferenciados de largura e pavimentação das diversas ruas em função do trânsito programado para elas.

Na última parte desse item, o PDT fala sobre o desenho do espaço urbano e da preservação das condições ambientais, trazendo uma discussão acerca do valor cultural de construções e espaços urbanos, que devem ser preservados no processo de crescimento da cidade, através de tombamento, não podendo se sujeitar unicamente ao jogo de interesses comerciais-imobiliários. (FJP, 1992)

> Admitindo-se, por hipótese, um bom nível de atendimento das necessidades humanas fundamentais de saúde, trabalho, educação e lazer, assuntos abordados nos diversos estudos sobre a vida urbana, muitas outras condições tornam uma cidade interessante, agradável visualmente, um lugar bom de se viver, formando o que se poderia chamar também de 'habitabilidade', nitidamente valorizada pela

> intervenção física que deve se pautar por uma idéia central (ou diretora) claramente definível. [...] (PDT, 1992, pg. 184)

Para resolver a questão de trânsito e de uso e ocupação do solo sem deteriorar o ambiente natural e construído, o PDT propõe a criação de uma 'Unidade de Vizinhança', onde seriam agrupadas nove quadras convencionais (figura 8). As ruas que circundariam essas quadras receberiam o tráfego convencional, enquanto as ruas internas ao sistema seriam transformadas em vias para tráfego local.

> Determinou-se que aproximadamente nove quadras seriam agrupadas, porque se este número fosse muito maior, a quantidade de ruas a serem fechadas ao tráfego convencional seria muito grande, e, caso o agrupamento fosse de quatro ou seis quadras, o conjunto não conseguiria espaçar convenientemente os "nós" ou pontos de interceção das vias principais, o que constitue um dos objetivos da proposta. [SIC] (PDT, 1992, pg. 189)

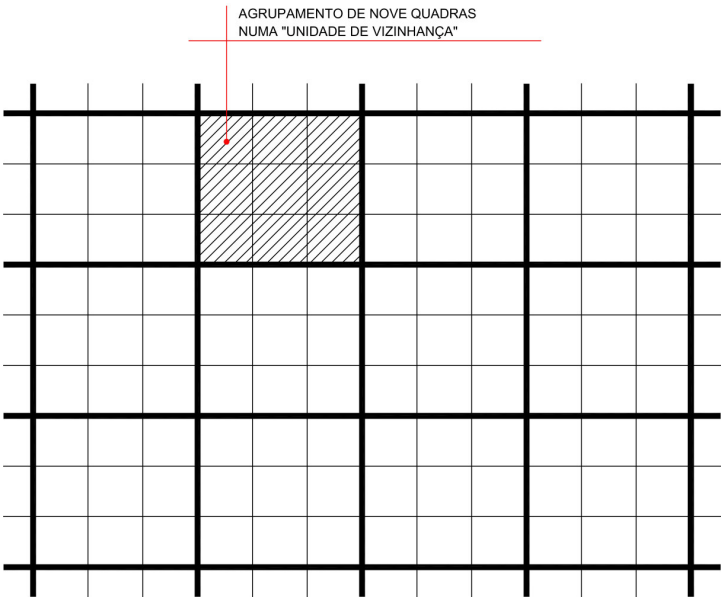


Figura 8: Croqui da proposta de Unidade de Vizinhança
Fonte: Plano Diretor de Tupaciguara, 1992.
Organização: TOMÁS, L. R., 2005.

A partir desse modelo de Unidade de Vizinhança, o Plano Diretor faz uma explicação de como seria o funcionamento desse conjunto de quadras, tratando a questão viária e de uso e ocupação do solo (figura 9). Segundo a FJP esse

agrupamento reduziria em 75% os pontos de cruzamento, reduzindo o número de acidentes, e resolvendo o problema de hierarquia das vias; também priorizaria o pedestre em detrimento do automóvel; e conseguiria reorganizar parcialmente o uso do solo, induzida pela nova disposição dos fluxos de tráfego.

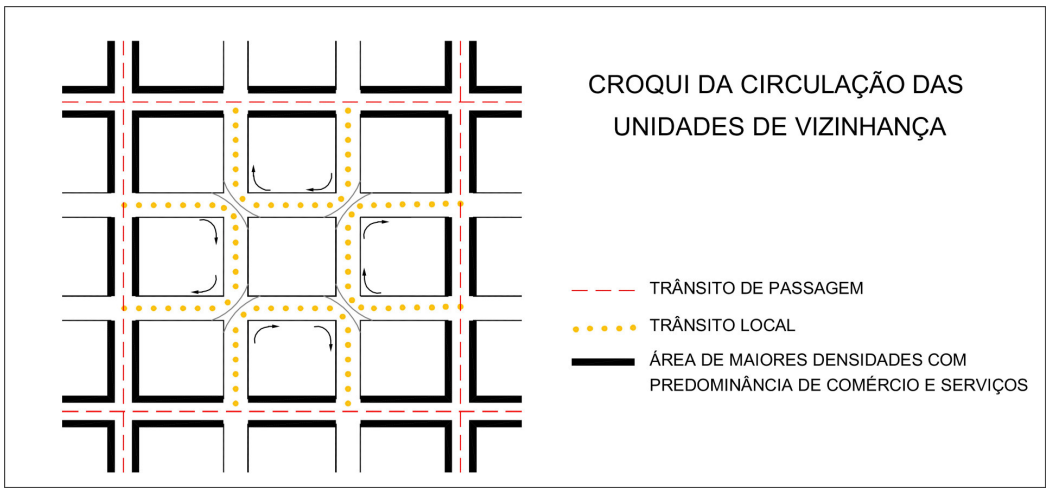


Figura 9: Circulação das Unidades de Vizinhança
Fonte: Plano Diretor de Tupaciguara, 1992.
Organização: TOMÁS, L. R., 2005.

Sem dúvida, a Unidade de Vizinhança conseguiria resolver alguns problemas, tanto de trânsito como de uso e ocupação do solo, entretanto, um estudo mais aprofundado se faz necessário para avaliar a viabilidade desse tipo de mudança numa cidade com uma malha urbana consolidada. A cidade deve realizar um estudo específico para o trânsito, para decidir qual solução será menos impactante e dispendiosa e que realmente resolva a questão.

3 – Diretrizes para o Controle de Obras → as recomendações foram extraídas de 'Diretrizes para o Controle de Obras pelo município' do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal de São Paulo, 1980. Esse item é bastante generalizado e está dividido da seguinte forma:

- diretrizes;

- recomendações às Prefeituras;

- critérios geral para controle de obras;

- aspectos climáticos;

- primazia do interesse coletivo;

- controle local e a legislação concorrente.

4 - Bibliografia

O volume dois do documento encerra-se na bibliografia.

Como ficou claro, o Plano Diretor de Tupaciguara não seguiu uma metodologia única para todos os assuntos abordados. Cada tópico parece ter sido elaborado por equipes independentes, que fizeram o estudo sem se comunicar uma com a outra. O Plano não dá uma idéia de totalidade, fragmentando os assuntos municipais em itens que não se comunicam, como se a cidade pudesse ser encarada de maneira pontual.

O PDT se ateve à leitura técnica da cidade, realizada por uma equipe de fora, sem uma contribuição efetiva da comunidade. Dessa maneira, o Plano pode ser considerado falho, pois só reflete a visão técnica do município na época do estudo.

Apesar de alguns tópicos apresentarem diretrizes, o Plano não se preocupa com a questão do ‘como’, pois prevê ações, mas não dá subsídios para a prática. O documento não fala em ano horizonte ou em revisão, demonstrando que a idéia de processo contínuo do planejamento urbano não foi adotada, e, portanto, não se constituiu como meta principal. Como não tinha essa meta, o Plano Diretor acabou destinado às gavetas, pois não foi implementado e continuado nas gestões posteriores ao ano de 1992.

Apesar de ter se tornado um documento de gaveta, o Plano Diretor servirá como contribuição no momento de construção do novo Plano, pois serve como diagnóstico para comparação com a realidade atual. Será possível comparar a situação atual com a antiga e perceber em que áreas a cidade cresceu ou retrocedeu.

O primeiro passo para a construção do novo Plano será a participação da comunidade, que deve contribuir em todos os momentos do processo. Outra questão importante será a recuperação do mapa de zoneamento, pois será através dele que o perímetro urbano será identificado.

Através dessa análise, é possível responder aos questionamentos apresentados na introdução e definir se o Plano Diretor será realmente utilizado para a construção do novo plano. O documento pode ser adaptado ao Estatuto da cidade, mas essa decisão cabe à comunidade.

No próximo capítulo será desenvolvida uma proposta de adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade. Esse material servirá como base para qualquer município que queira de fato construir um Plano Diretor compactuado com a comunidade e de acordo com o Estatuto da Cidade.

CAPÍTULO III

3 - ADEQUAÇÃO DO PLANO DIRETOR AO ESTATUTO DA CIDADE

Neste capítulo serão analisados três Planos Diretores que já passaram pelo processo de adequação ao Estatuto da Cidade, destacando-se quatro pontos: participação da comunidade, acesso à cidade, função social da cidade e função social da propriedade.

Entende-se que esses quatro pontos constituem-se como a essência do Estatuto da Cidade. Se forem bem trabalhados atingirão o objetivo principal de "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (artigo 182, Constituição Federal de 1988) através da Lei do Plano Diretor.

A escolha dos municípios analisados se deu através de um contato com o Ministério das Cidades, que indicou alguns casos interessantes, como o Plano Diretor de Santo André e o Plano Diretor de Ponte Nova, que já haviam passado pela adequação ao Estatuto da Cidade e também pela acessibilidade de material. Assim sendo, fez-se a busca desse material e após leitura, optou-se por utilizar os planos dos municípios de Ponte Nova – MG, Santo André – SP e Araguari – MG.

A opção de incluir o Plano Diretor de Araguari no estudo se deu pela localização e porte do município, pois dessa forma, o estudo abrangerá três realidades diferenciadas: planos desenvolvidos para cidades de pequeno, médio e grande porte. Considerou-se município de pequeno porte aquele com até 50 mil habitantes; de médio porte até 100 mil habitantes e grande porte, acima de 500 mil habitantes, utilizando a mesma classificação adotada pela IBGE.

Fez-se uma leitura dos documentos que embasaram o Plano Diretor e o produto final, em forma de Lei, e depois buscou-se compreender como cada um desses três municípios fez a adequação do Plano Diretor ao Estatuto da Cidade.

A análise desses Planos serviu de base para a proposta apresentada na segunda parte deste capítulo, onde se procurou indicar um caminho para que qualquer município tenha como referência um documento e através da proposta apresentada possa adequar seu Plano Diretor ao Estatuto da Cidade.

Essa proposta não se constitui como uma ‘receita pronta’, pois se entende que não exista uma fórmula para revisar ou elaborar planos diretores. A proposta aqui trabalhada discute pontos considerados fundamentais, para que cada município, considerando suas diversidades, possa trilhar seu próprio caminho e atinja o objetivo fundamental do Plano Diretor, que é “estabelecer como a propriedade cumprirá sua função social, de forma a garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos”. Ministério das Cidades (2003)

3.1 - MUNICÍPIOS QUE JÁ FIZERAM A ADEQUAÇÃO

Como já foi dito anteriormente, aqui será realizada a análise de três planos diretores enfocando-se a questão da adequação ao Estatuto da Cidade. Essa análise não abrangerá todos os itens dos documentos estudados, apenas descreverá a forma como foi feita a adequação, lembrando-se dos quatro pontos considerados essenciais neste estudo.

Antes da análise dos documentos, será feita uma descrição sucinta das características de cada município, bem como sua localização, para visualização e compreensão do sítio onde está inserido.

Posteriormente será analisada como se deu a participação da comunidade na realização do Plano Diretor e então, como os instrumentos advindos do Estatuto da Cidade foram trabalhados para garantir o acesso à cidade a todos os cidadãos e para que a cidade e a propriedade cumpram suas funções sociais. Os instrumentos são veículos para se alcançar os objetivos traçados no plano e devem ser escolhidos a partir da leitura da cidade, que apontará quais instrumentos devem ser utilizados, levando-se em consideração a realidade do município.

3.1.1 - Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável (PLEDS) de Ponte Nova – MG.

O município de Ponte Nova está situado no Estado de Minas Gerais, na zona geográfica denominada Zona da Mata e tem como limites municipais: Rio Doce, Santa Cruz do Escalvado, Urucânia, Oratórios, Amparo da Serra, Teixeiras, Guaraciaba, Diogo de Vasconcelos, Acaiaca e Barra Longa (figura 10). A sede municipal está a 186 km de Belo Horizonte, capital do Estado; tem como coordenadas geográficas 42º 54' 32" S e 20º 24' 59" W e área de 470,34 km^2 (IBGE).

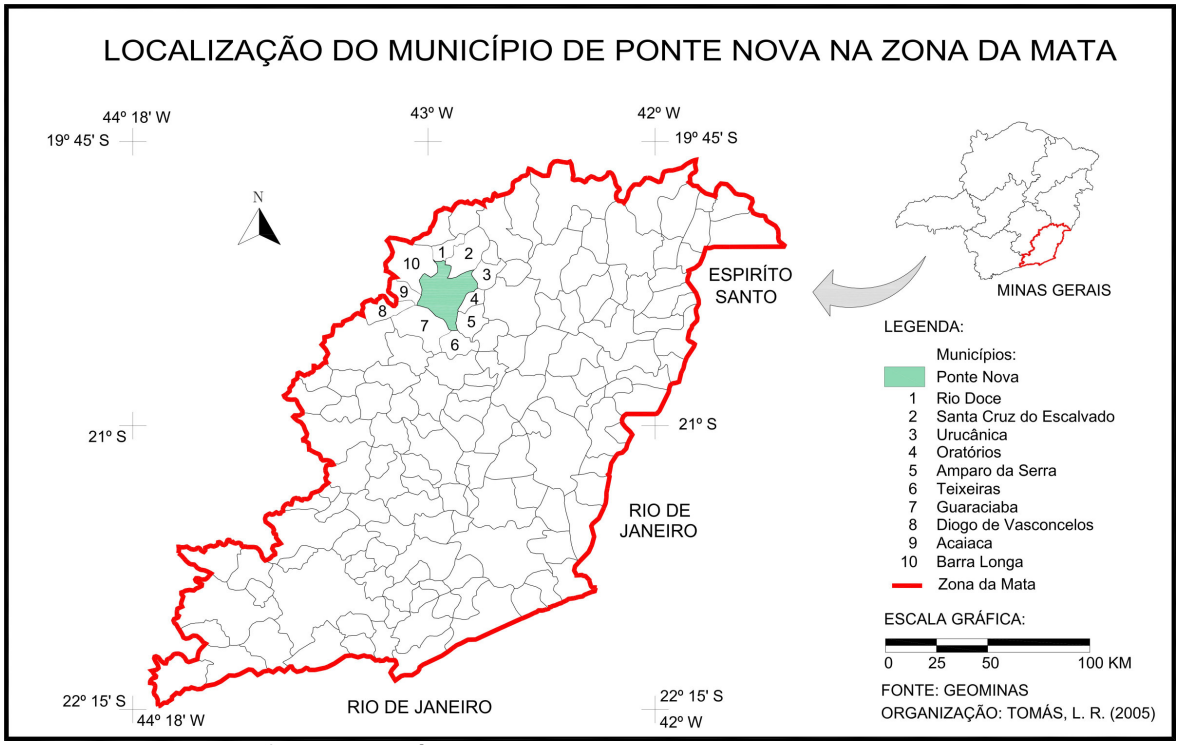


Figura 10: Localização do Município de Ponte Nova na Zona da Mata
Fonte: GEOMINAS, 1996.
ORG: TOMÁS, L. R.

O município emancipou-se de Mariana em 1857 e atualmente possui três distritos: a Sede, Vau-açú e Rosário do Pontal, e vinte e dois povoados na zona rural. A população segundo censo demográfico de 2000 (IBGE) é de 55.303 habitantes, dos quais 48.997 vivem na área urbana (88,6%).

A área urbana apresenta um relevo acidentado, característica comum às cidades da Zona da Mata, que faz com que a ocupação não seja uniforme. A ocupação urbana é influenciada pelas características naturais do município e seu

relevo que apresenta: 20% de áreas planas, 60% onduladas de 20% montanhosas, segundo o diagnóstico. A ocupação pode ser identificada em quatro momentos:

> Inicialmente a ocupação se deu na área do vale junto a primeira ponte e no alto da elevação a que se assentou a capela, núcleo inicial da cidade. Posteriormente, na virada do século XX, a cidade foi se desenvolvendo ao longo do vale do rio Piranga, constituindo-se num formato linearizado. [...] No terceiro momento de ocupação, é observado um "preenchimento" das áreas remanescentes do vale do rio e Palmeiras/Guarapiranga e é caracterizado pelo uso das áreas baixas e encostas dos vales; num quarto momento, mais recente, Ponte Nova, passa a ocupar as áreas altas das encostas que limitam sua mancha, preenchendo alguns vazios urbanos.

Segundo o Diagnóstico, de 1999 a 2001, essa ocupação foi dispersa pelo perímetro urbano, alto de morros e áreas planas limítrofes a loteamentos mais antigos, e pode ser considerado como um crescimento concêntrico, se comparado com a ocupação ao longo do tempo, pois vem ocupando vazios urbanos em toda extensão do vale do rio Piranga e pelos bairros já existentes.

O diagnóstico abrangeu uma descrição: histórica, do sítio, e zona urbana; e análises: das metodologias, da evolução urbana, do uso do solo, do sistema viário, da infra-estrutura urbana, da percepção ambiental, da educação, da saúde, da assistência social, da economia municipal, mostrou vários mapas; prospecção e conclusão. Esse diagnóstico é importante, quando realmente reflete as carências e aponta possíveis soluções, pois será a partir dele que o município iniciará a discussão da função social da cidade e da propriedade, constituindo-se como o primeiro passo para construção de um plano diretor que realmente reflita a realidade do município.

A iniciativa de elaboração do Plano Diretor de Ponte Nova partiu da Administração Municipal em dezembro de 2000, quando foi iniciado juntamente com a equipe técnica responsável pela elaboração do Plano Diretor, o trabalho de sensibilização da população sobre a necessidade de se estudar a realidade do

município e através deste, se instaurar um processo de planejamento continuado. Neste primeiro trabalho buscou-se a conscientização das secretarias municipais e principalmente da população, sobre a necessidade de se implantar ações conjuntas, visando um objetivo comum dentro de toda a diversidade municipal.

O Plano Diretor utilizado para análise apresenta-se em meio digital, cd-rom, de forma organizada e objetiva, e descreve todo o processo de elaboração do plano, desde a sua discussão inicial (Janeiro de 2001) até a conclusão da Lei do Plano Diretor, sancionada em 2003, e que teve como equipe responsável um grupo interno da Prefeitura Municipal. (NUNES, 2005, pg 86)

As primeiras reuniões para discussão do Plano Diretor de Ponte Nova se deram entre 16 a 24 de Maio de 2001 e foram divididas em oito eixos temáticos: Educação e Cultura; Desenvolvimento Econômico, Agricultura e Meio Ambiente; Espaço Físico e Territorial; Patrimônio Histórico; Saúde, Esporte e Lazer; e Assistência Social. Cada eixo temático fez um levantamento dos problemas e das vantagens que o município apresenta sobre o tema em questão e fez sugestões para que as vantagens fossem aproveitadas e os problemas minimizados.

Nesse primeiro momento foram transcritas todas as idéias colocadas em discussão, sem a preocupação de alcançar um consenso, dessa forma, em alguns casos, encontram-se contradições entre os itens apresentados. A dinâmica de trabalho participativa teve intenção de dar liberdade de expressão sem se preocupar com o conjunto nessa primeira etapa. A análise dessas informações ficou para a segunda fase.

Na segunda etapa os conceitos foram revistos, novas análises foram feitas e o objetivo era entender qual o futuro que concerne ao tema desenvolvido pelo grupo temático no qual a pessoa está fazendo parte.

Posteriormente foram realizadas reuniões públicas setoriais em todos os bairros e nos dois distritos do município no período de 21/01/02 a 08/03/02. Para a realização das reuniões setoriais, o município foi dividido em onze áreas físicas. Nessas reuniões foi mostrado o ‘diagnóstico sócio, econômico, cultural e físico-territorial do município’ concluído em 28/12/2001, e paralelamente a população foi

esclarecida e informada sobre a importância do Plano Diretor, para que pudesse colaborar com informações específicas de seus bairros. Para isto foram confeccionados painéis individuais por bairro, onde eram apontados problemas, vantagens e sugestões de ações para soluções dos apontamentos, que eram finalizados através de priorização em consenso, levando-se em consideração o caráter de urgência de cada necessidade.

O Fórum Municipal do Plano Diretor de Ponte Nova, realizado nos dias 22 e 23 de Março de 2002, definiu as dez prioridades do município, um objetivo síntese e um cenário desejado para Ponte Nova de 2016, ano de comemoração dos 150 anos de emancipação política do município, mostrados a seguir. Foram formados cinco grupos de trabalho (A, B, C, D, E), onde cada grupo desenvolveria ações para dois temas.

> Objetivo síntese: Uma cidade de porte semelhante ao atual, na qual tenham sido solucionados todos os problemas atuais, podendo então crescer sem prejuízo do padrão alcançado, investindo desde já em vocação agrícola e industrial, ambientalmente sustentáveis, e em cursos técnicos e universitários, para gerar oportunidades de trabalho e elevação da renda.
>
> Cenário desejado em 2016: Uma cidade sem exclusão social, atrativa, boa de se viver e de se visitar, com alto nível cultural, educação superior, melhoria substancial da renda per capta e população estabilizada.

Os grupos de trabalho do Fórum Municipal decidiram dar continuidade à discussão através de novas reuniões para aprofundamento e decisão final das ações, devido à complexidade de cada tema. Os pontos discutidos foram detalhados em ações programáticas pelos grupos temáticos. Segundo o documento, algumas ações encontravam-se já em desenvolvimento prático, e outras fariam parte de programas complementares ao projeto lei do Plano Diretor.

Todo esse desenvolvimento da participação da comunidade se constitui como o primeiro elemento essencial ao Estatuto da Cidade, e com isso pode-se dizer que o município atingiu a meta de fazer uma leitura da cidade, somando-se a visão técnica e comunitária.

A questão social e o acesso à cidade são tratados na Lei nº 2.685/03 do PLEDS, no primeiro título, o texto do capítulo II diz respeito à função social da propriedade, e fala sobre o aproveitamento socialmente justo e racional do solo através da utilização de maneira compatível com a capacidade dos equipamentos e serviços públicos, bem como dos recursos naturais disponíveis, etc.

O território municipal é classificado em cinco modalidades: áreas urbanas, área de expansão urbana, áreas rurais, áreas não edificáveis e unidades de conservação. Para essas áreas os instrumentos de política urbana passíveis na Lei são:

> I – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
> II – direito de preempção;
> III – outorga onerosa do direito de construir e alteração de uso do solo com contrapartida prestada pelo beneficiário;
> IV – operações urbanas consorciadas;
> V – transferência do direito de construir;
> VI – imposto sobre a propriedade territorial urbana – IPTU – progressivo no tempo;
> VII – desapropriação com pagamento em títulos;
> VIII – instituição de cobrança às concessionárias de serviços públicos pela utilização do domínio público;
> IX – Sistema Municipal de Gestão do PLEDS, descrito no Título III desta lei.

Apesar da Lei prever esses instrumentos, e definir quais áreas (de acordo com a modalidade) do município esses instrumentos se aplicam, a Lei de Uso e Ocupação do Solo e Zoneamento não foram desenvolvidas junto com o Plano, o que constitui um erro grave, pois deveriam caminhar juntos. Discussões importantes foram realizadas, e o Plano Diretor define parâmetros para aplicação dos instrumentos, entretanto, sem a Lei de Uso e Ocupação do Solo, é impossível definir se a propriedade está cumprindo sua função social. O artigo 14 da Lei nº 2.685/03 diz o seguinte:

> Como diretriz prioritária para o desenvolvimento da Política Urbana de Ponte Nova, serão feitas a revisão e a reestruturação da legislação urbanística municipal (código municipal de obras, código municipal de

> posturas, lei do perímetro urbano, lei de parcelamento do solo urbano, lei de uso e ocupação do solo), de acordo com os instrumentos previstos no art. 12 deste Lei, com os seguintes elementos:
> I – taxa de ocupação diferenciada para diversos usos e áreas específicas sempre que necessário, atendendo aos aspectos existentes e às ampliações previstas de equipamentos, serviços públicos e infra-estrutura urbana;
> II – coeficiente de aproveitamento para o controle do adensamento indesejado;
> III – taxa de permeabilidade do solo;
> IV – gabarito máximo permitindo diferenciado para os diversos bairros

Portanto, apesar de considerar os pontos fundamentais do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor de Ponte Nova não consegue transformar a teoria em prática, pois não conseguiu definir quais instrumentos realmente teriam uma aplicação válida, apenas listando instrumentos que provavelmente não serão aplicados.

Outro ponto a ser repensado é a definição de um horizonte de quinze anos para o Plano Diretor, já que o Estatuto da Cidade diz que a revisão deve acontecer no máximo em dez anos. Quando a revisão for feita, o horizonte do Plano Diretor ainda não terá findado, e, portanto, a avaliação do Plano não será completa.

> O horizonte previsto no PLEDS para 2016 foi definido pela sociedade de Ponte Nova. É preciso, entretanto, ter clareza quanto a outros prazos do Estado de Minas Gerais e da União, seja em seus planos plurianuais, seja em outras metas estabelecidas para seus próprios programas. Esse horizonte significa, principalmente, que até 2016 Ponte Nova será um município com menos problemas ambientais, com mais áreas protegidas, reflorestadas e produtivas, permitindo-lhe afirmar que é uma "Cidade-Jardim", com índices crescentes de qualidade de vida para seus moradores. (PLEDS, Anexo I – Estratégias: 1)

A análise desse Plano é importante para compreensão que a tarefa de elaborar um plano diretor democrático não é tarefa fácil. Apesar de ter promovido importantes discussões e de ter atendido alguns quesitos do Estatuto da Cidade,

como a efetiva participação da comunidade, a discussão do acesso à cidade, a função social da cidade e da propriedade; o município não detalhou os instrumentos, para se alcançar o objetivo definido no Plano Diretor. Com certeza, o município está no caminho certo, porém, este foi apenas o primeiro passo.

3.1.2 - Plano Diretor Participativo de Santo André

Santo André é um dos 39 municípios da Região Metropolitana de São Paulo, e, junto com São Bernardo, São Caetano, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra compõem a Região do ABC (figura 11). A economia do município gira em torno da atividade industrial, destacando-se os complexos químico-petroquímico e metal-mecânico.

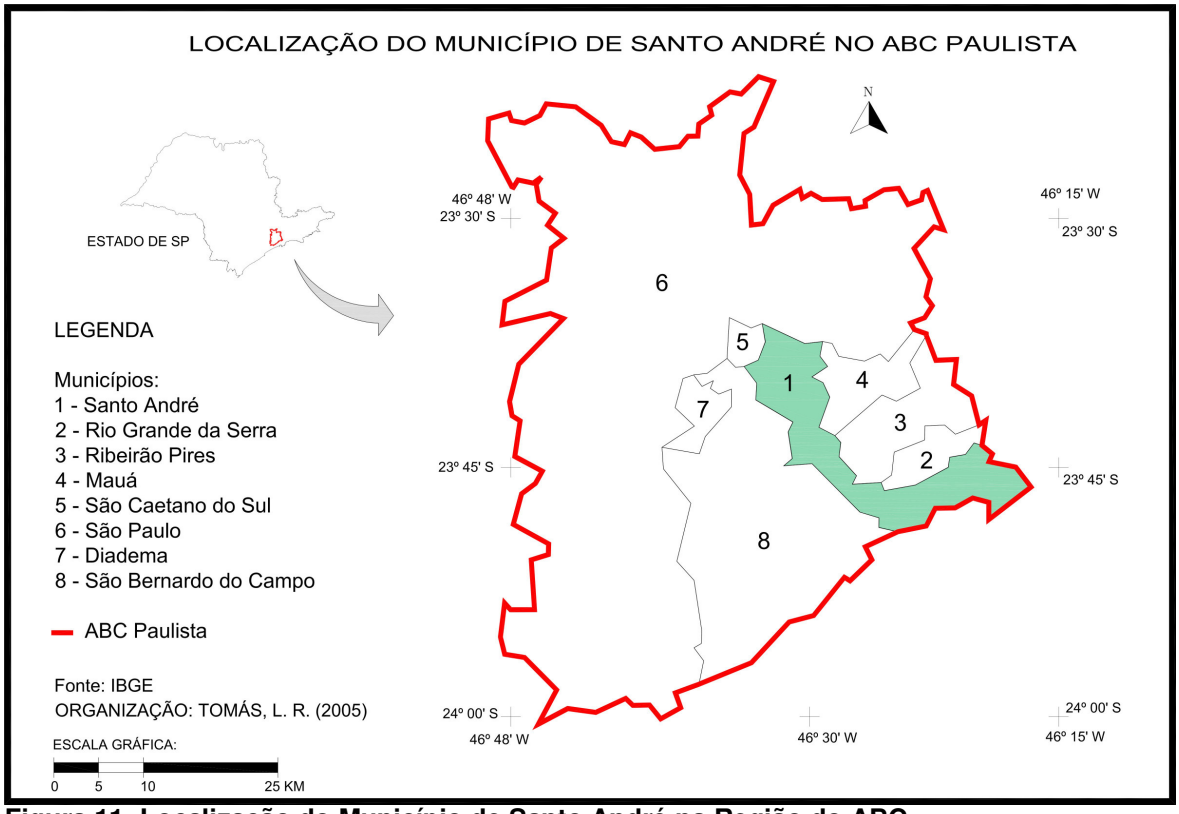


Figura 11: Localização do Município de Santo André na Região do ABC
Fonte: IBGE.
ORG: TOMÁS, L. R.

Assim como a Região do ABC e Região Metropolitana de São Paulo, Santo André teve uma explosão demográfica entre as décadas de 1960 e 1970, quando praticamente dobrou sua população. Segundo o IBGE, Santo André possuía

649.331 habitantes, no ano 2000, todos eles residentes em área urbana de 174,84 km^2.

O município de Santo André possui grande parte de seu território (62%) em área de proteção ambiental, e a expansão urbana está avançando sobre essa área atualmente. A cidade está dividida em duas zonas: zona urbana e zona de expansão urbana.

Segundo a PMSA, o crescimento populacional está aumentando (64%) nas regiões mais periféricas e diminuindo (16%) nas áreas mais consolidadas. O crescimento na Zona de Expansão Urbana, que é constituída pela área de proteção aos mananciais e vertente do rio Mogi, foi bem acima do crescimento verificado no município como um todo. A taxa geométrica de crescimento anual entre 1991 e 2000 foi de 1,29% para a zona urbana e 6,78% para zona de expansão urbana.

De acordo com a leitura da cidade, realizada na elaboração do Plano Diretor, os principais problemas enfrentados pelo município são:

- barreiras físicas dificultam a integração do território, causando dificuldades de deslocamento;
- transferência de indústrias para outras localidades gerando terrenos abandonados;
- agravamento da segregação sócio-territoral, causando disparidades entre o núcleo central, que passa por um processo de despovoamento, e as bordas do município e da área urbanizada, que registram taxas positivas de crescimento populacional;
- a mancha urbana está avançando sobre a área de proteção ambiental;
- falta de moradia, gerando o crescimento de favelas, principalmente a partir dos anos 70;
- escassez de terra nas áreas urbanizadas, levando a ocupação ao longo da represa Billings.

O Plano Diretor de Santo André é resultante de um processo de discussão pública que se desenvolveu ao longo de dois anos, desde Novembro de 2002, e se deu em cinco etapas, onde se realizaram cerca de oitenta e cinco reuniões.

A primeira fase de debates teve o intuito de informar a população sobre o início dos estudos para elaboração do Plano Diretor, bem como convocar a população a se engajar no processo, colhendo sugestões e indicações para seu posterior desenho.

De Junho a Outubro de 2002 foi realizada a leitura da cidade existente, considerando a cidade desejada, a partir do produto das discussões nos diversos fóruns de participação existentes, levantando considerações e conflitos, problemas e potencialidade para subsidiar o debate público. O levantamento inicial do Plano Diretor se deu a partir dos eixos temáticos, diretrizes e propostas do programa 'Cidade Futuro', das demandas do Orçamento Participativo, da legislação existente e dos projetos das secretarias.

Em Novembro de 2002 deu-se a primeira fase de Discussões Públicas, para sensibilização e escuta com a sociedade, com o objetivo de informar sobre a importância do Plano Diretor e do Estatuto da Cidade e colher subsídios para o Plano Diretor, através da pergunta: "O que Santo André pode esperar do novo Plano Diretor?". Foram realizadas reuniões com Conselhos Municipais, nas Regiões e com Entidades.

A segunda fase do processo se deu entre Abril a Outubro de 2003, sendo que a segunda fase de discussões públicas ocorreu em Abril e Maio com a participação de 54 entidades e com a população em geral, para definir os elementos preliminares (esqueleto) do Plano Diretor. As reuniões com as entidades ocorreram entre 7 de Maio a 11 de Junho, com os seguintes tópicos:

- Apresentação da Leitura Técnica e diagnóstico da cidade. Apresentação dos princípios, dos objetivos e diretrizes do Plano Diretor Participativo de Santo André.

- Apresentação dos Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade.

- Dinâmica sobre o uso dos instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.
- Desenvolvimento Econômico.
- Conservação Ambiental.
- Patrimônio Histórico e Cultural.
- Habitação e Áreas de Especial Interesse Social.
- Circulação Viária e Transportes.
- Macrozoneamento.
- Reunião de fechamento dos trabalhos com a população e entidades

Em Agosto realizaram-se cinco reuniões com empresários (110 pessoas): Anfiteatro Municipal (30/07), Associação Comercial e Industrial de Santo André - ACISA (18/08), Rhodia - Empresários do Eixo Tamanduatehy (18/08), Centro das Indústrias do Estado de São Paulo - CIESP (26/08) e Ordem dos Advogados do Brasil - Santo André - OAB (28/08).

Entre Julho a Outubro foram realizados sete Cursos Formativos para a população sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor, realizados por facilitadores das Secretarias Municipais de Habitação e Inclusão Social, Orçamento e Planejamento Participativo e do SEMASA (autarquia de água e esgoto do município). Paralelamente foi disponibilizado no portal da Prefeitura Municipal de Santo André, na Internet, o curso on-line sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor.

Na terceira fase das Discussões Públicas foi definido um novo cronograma de reuniões para a discussão e negociação da proposta elaborada pela Prefeitura Municipal a partir da sistematização das primeiras fases de discussão do processo. Nesta etapa os debates se realizaram com três segmentos da sociedade:

- Movimentos Sociais (100 participantes): 25 de Setembro; 09, 17 e 29 de Outubro;
- ONG´s, Entidades de Classe, Acadêmicas e de Pesquisa (30 participantes): 23 de Setembro; 07, 13, 21 e 28 de Outubro;
- Empresários ligados ao Desenvolvimento Urbano (50 participantes): 01,08,10,22 e 31 de Outubro.

Para efetivar o processo de negociação a discussão foi proposta com a seguinte estrutura: na primeira reunião seria feita a apresentação, esclarecimentos e entrega do Texto Base; na segunda reunião os segmentos da cidade apresentariam suas propostas a partir do Texto Base; estudados e comparados os documentos, na terceira fase, o governo reformulou e apresentou o Texto Base inicial, negociando com segmentos a fim de construir consensos progressivos e mapeando conflitos para discussão na fase posterior.

Através do site da Prefeitura Municipal de Santo André (PMSA) é possível ter acesso ao Texto Base e as sugestões advindas dos vários segmentos que fizeram sugestões e propuseram alterações de alguns pontos do documento.

Nessa fase também foram eleitos os delegados e delegadas para o Congresso da Cidade. Para aprofundar a discussão foram realizadas duas reuniões extraordinárias com cada segmento. Ocorreram duas reuniões com o prefeito, uma reunião com Movimentos Sociais e Empresários em Novembro; e outra com ONG´s, Entidades de Classe, Acadêmicas e de Pesquisa em Dezembro.

Logo em seguida, houve apresentação e discussão dos Conflitos com a participação de todos os segmentos, informes gerais sobre o Congresso e entrega da Publicação do Plano Diretor em 10 e 17 de Dezembro; e também ocorreram reuniões preparatórias para a organização do “Seminário Plano Diretor – Outras Experiências”, em 11 e 16 de Dezembro.

A quarta fase, realizada em Dezembro de 2003 e Janeiro de 2004, consistiu em uma mesa de negociações entre os delegados, a respeito dos conflitos

mapeados anteriormente, onde vários pontos conflitantes foram negociados, revistos e consensuados. Com o objetivo de subsidiar esta construção de consensos foi realizado um Seminário sobre o Plano Diretor, assim como reuniões preparatórias com os delegados do Congresso da Cidade.

Orientada pela quarta fase do processo, nasceu a minuta de projeto de lei que seguiu para apreciação dos delegados no Congresso da Cidade na quinta fase de discussões públicas ocorreu em 07 de Fevereiro de 2004, com a deliberação final do Plano Diretor aberto à população com direito a voz. Essa votação se deu através dos 200 delegados, sendo 40% do governo e 60% da sociedade, sendo 60 representantes dos movimentos sociais; 40 representantes dos Empresários ligados ao Desenvolvimento Urbano e 20 representantes das ONG´s e entidades acadêmicas, profissionais e de pesquisa.

A partir do Congresso da Cidade, deu-se o processo de finalização da redação do projeto de lei, delineado por uma Comissão de Redação, constituída por delegados do Congresso da Cidade e concluída pela equipe técnica do Executivo Municipal, buscando sempre que os esforços de todo o processo de concepção transformem-se num conjunto de princípios e regras claras que orientem a gestão democrática e a ação dos agentes que produzem a cidade.

Através da análise do processo de participação, percebe-se que o município de Santo André conseguiu promover uma discussão importante, informando a população sobre o tema Plano Diretor e Estatuto da Cidade num primeiro momento, e dessa forma capacitou os moradores para realmente contribuírem com o crescimento de Santo André através da construção do Plano Diretor. Todo o histórico da participação encontra-se disponível no site da PMSA e constitui-se um registro da memória do processo de construção e discussão pública do Plano Diretor Participativo de Santo André e também serve como exemplo para outros municípios.

O Plano Diretor foi aprovado tornando-se a Lei nº 8.696 de 17 de Dezembro de 2004, o Plano Diretor de Santo André, tendo como princípios da política urbana:

I. função social da cidade;
II. função social da propriedade;
III. sustentabilidade;
IV. gestão democrática e participativa.
(Art. 3º da Lei nº 8.696/2004)

A estrutura da Lei do Plano Diretor é a seguinte:

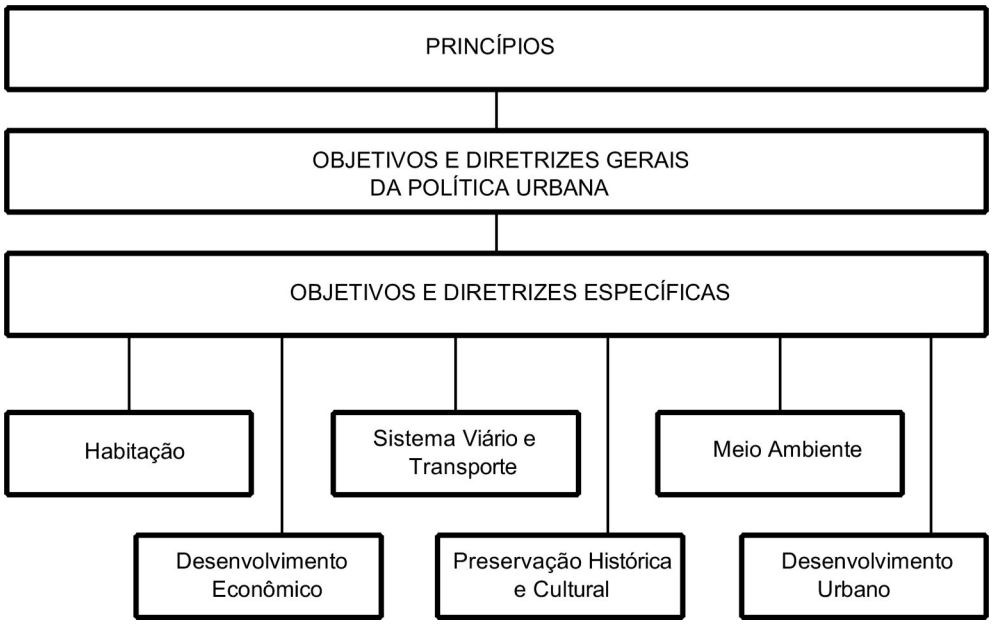


Figura 12: Estrutura do Plano Diretor de Santo André, 2004.

O Plano Diretor considerou quatros princípios da política urbana: a função social da cidade, a função social da propriedade, a sustentabilidade e a gestão participativa.

Para o município de Santo André, o princípio função social da cidade deve considerar:

- o oferecimento de condições adequadas ao desenvolvimento econômico e social;
- a oferta de condições dignas de moradia para seus habitantes;
- atendimento à demanda por infra-estrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários a todas e a todos e também daquelas e daqueles que vivem e se utilizam da cidade;

- a oferta de condições que garantam a mobilidade universal – pessoas e mercadorias, com a melhor relação custo / benefício social;
- a proteção e recuperação de um meio ambiente ecologicamente equilibrado;
- a preservação da memória histórica e cultural.

As funções sociais da propriedade estão condicionadas às funções sociais da cidade. Para que a propriedade imobiliária cumpra sua função social deverá atender aos seguintes requisitos:

A – Ser utilizada como suporte de atividades ou usos de interesse do município, como:

- habitação, inclusive habitação de interesse social;
- atividades econômicas geradoras de emprego e renda e que contribuam para o financiamento da cidade;
- preservação do meio ambiente.

B – Ter uso e ocupação compatíveis com:

- a oferta de infra-estrutura, saneamento e serviços públicos e comunitários;
- o respeito ao direito de vizinhança
- a segurança do patrimônio público e privado;
- a preservação e recuperação do ambiente natural e construído.

Para o Plano Diretor de Santo André "sustentabilidade significa desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, de forma a garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações".

O quarto e último princípio é a gestão participativa, que teve início na elaboração e continuará existindo na gestão do Plano Diretor, que já foi aprovado. Este princípio está refletido no corpo do texto legal na previsão de um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão. Esse Sistema se constitui em dois: um Sistema de Informações Municipais, onde banco de dados integrados atualizados está permanentemente acessível à comunidade; o outro é o Sistema de Gestão

Participativa, constituído por uma série de instâncias e mecanismos de participação.

A Gestão Participativa acontece em Instância Deliberativa, através do Conselho Municipal de Política Urbana (composto por 32 membros de acordo com critérios estabelecidos no Plano) e nas Conferências Municipais do Plano Diretor que ocorrerão ordinariamente a cada dois anos; e em Instância Consultiva, através de Plenárias Territoriais de Política Urbana e de Audiências Públicas. Também acontece na Iniciativa Popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, no Acordo de Convivência e no Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, formado pelos recursos provenientes da aplicação dos instrumentos urbanísticos, entre outras fontes, e gerido pelo Conselho Municipal de Política Urbana.

A Gestão Participativa está descrita detalhadamente no Título VI do Plano Diretor de Santo André, onde cada uma das possibilidades de participação citadas no parágrafo anterior foi detalhada.

A partir desses quatro princípios foram elaborados os objetivos gerais de política urbana, que são:

> 1 - Promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental sustentável;
> 2 - Proteger, preservar e recuperar os espaços naturais e construídos;
> 3 - Proteger, preservar e recuperar o patrimônio cultural, histórico, artístico e paisagístico e utilizá-lo como meio de desenvolvimento econômico;
> 4 - Democratizar o acesso à terra, à moradia e aos serviços públicos de qualidade;
> 5 - Conter a retenção especulativa de imóveis urbanos que resultem na sua subutilização ou não utilização;
> 6 - Reverter o processo de segregação sócio-espacial na Cidade e a dicotomia “Cidade Legal X Cidade Ilegal”;
> 7 - Adequar o adensamento à capacidade de suporte do meio físico, potencializando a utilização das áreas bem providas de infra-estrutura;

8 - Conter o espraiamento da ocupação habitacional ao sul da mancha urbana e da Área de Proteção aos Mananciais;
9 - Garantir a acessibilidade universal, entendida como a possibilidade de acesso de todos os cidadãos a qualquer ponto do território, através da rede viária e do sistema de transporte público;
10 - Consolidar a cidade policêntrica;
11 - Universalizar a oferta dos serviços de saneamento ambiental;
12 - Ampliar a oferta de equipamentos e de espaços públicos para a fruição e apropriação pela comunidade;
13 - Instituir o SISTEMA MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO E GESTÃO PARTICIPATIVA;
14 - Integrar o planejamento local às questões regionais, através da articulação com os demais municípios.

Esses quatorze objetivos gerais foram detalhados de maneira setorial (habitação, sistema viário e transporte, meio ambiente, desenvolvimento econômico, preservação histórica e cultural e desenvolvimento urbano) transformando-se nos objetivos e diretrizes específicas. Cada um desses temas foi trabalhado de acordo com o Estatuto da Cidade, levando-se em conta os quatro princípios definidos para o Plano Diretor Participativo de Santo André.

O Plano Diretor manteve o macrozoneamento já existente, onde as duas macrozonas: a urbana e de proteção ambiental. foram estudadas e subdivididas em diferentes zonas.

A macrozona urbana apresenta diferentes graus de consolidação e níveis diversos de infra-estrutura, saneamento e serviços públicos, com base nessas diferenças, foi dividida em quatro zonas (zona de reestruturação urbana, zona de qualificação urbana, zona de recuperação urbana e zona exclusivamente industrial). Para cada zona foram levantadas as características e o objetivos a serem alcançados.

A Macrozona de Proteção Ambiental se divide em cinco zonas – Zona de Conservação Ambiental, Zona de Recuperação Ambiental, Zona de Ocupação Controlada, Zona de Desenvolvimento Econômico Compatível e Zona Turística de Paranapiacaba e também teve as características e objetivos traçados.

Além desse zoneamento, existem as zonas especiais, que podem estar situadas em qualquer macrozona, sobrepondo-se ao zoneamento. Essas zonas são pequenas porções do território com características próprias ou destinação específica, submetida a normas especiais de uso e ocupação do solo, disciplinadas em lei municipal.

Essas zonas especiais dividem-se em quatro: zona especial de interesse social, comercial, ambiental e do patrimônio; podendo se subdividir em categoriais diferenciadas.

A macrozona Urbana segue a Lei de Uso e Ocupação do Solo, onde os usos são classificados como residencial ou não residencial e analisados em função de sua relação com o entorno, como: geradores de incômodo, geradores de interferência no tráfego e geradores de impacto de vizinhança. Para os geradores de impacto de vizinhança existe a exigência da elaboração de um estudo específico, o Estudo de Impacto de Vizinhança.

Com relação à ocupação do solo, o município segue parâmetros urbanísticos que definem o coeficiente de aproveitamento, a taxa de ocupação, a taxa de permeabilidade do solo, os recuos e gabarito das construções.

A macrozona urbana de proteção ambiental segue uma Lei de uso e ocupação do solo específica, vinculada a uma Legislação Estadual de Mananciais.

Todo zoneamento está disponibilizado em forma de mapas e tabelas no site da Prefeitura Municipal de Santo André.

A partir do detalhamento, que seguiu a estrutura mostrada na figura 12, o Plano Diretor de Santo André apresenta os instrumentos de política urbana necessários para “a promoção, planejamento, controle e gestão do desenvolvimento urbano” (art. 115 do PDSA) que poderão ser acessados para atingir os objetivos traçados para o município.

Os Instrumentos utilizados no Plano Diretor são instrumentos de planejamento, através de outros planos e de leis específicas; instrumentos

jurídicos e urbanísticos; instrumentos de regularização fundiária; instrumentos tributários e financeiros; instrumentos jurídico-administrativos; e instrumentos de democratização da gestão urbana.

A Lei 8.696/2004 (Plano Diretor de Santo André) apresenta no Título V, os instrumentos da política urbana, num primeiro momento traz uma listagens de vários instrumentos, e logo sem seguida, faz o detalhamento de alguns, de acordo com a seguinte divisão:

> CAPÍTULO I - DO PARCELAMENTO, EDIFICAÇÃO OU UTILIZAÇÃO COMPULSÓRIOS *(art. 116 e 117*)
> CAPÍTULO II - DO IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO E DA DESAPROPRIAÇÃO COM PAGAMENTO EM TÍTULOS *(art. 118 e 119)*
> CAPÍTULO III - DA OUTORGA ONEROSA DO DIREITO DE CONSTRUIR *(art. 120 a 124*
> CAPÍTULO IV - DA TRANSFERÊNCIA DO DIREITO DE CONSTRUIR *(art. 125 a 129*
> CAPÍTULO V - DAS OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS *(art. 130 a 136)*
> CAPÍTULO VI - DO CONSÓRCIO IMOBILIÁRIO *(art. 142 a 145)*
> CAPÍTULO VII - DO DIREITO DE PREFERÊNCIA *(art. 146 a 152)*
> CAPÍTULO VIII- DO DIREITO DE SUPERFÍCIE *(art. 153 a 155)*
> CAPÍTULO IX - DO ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA*(art. 156 a 161)*
> CAPÍTULO X - DO ZONEAMENTO AMBIENTAL *(art. 162 e 163)*

Esses instrumentos foram detalhados através da definição das condições para aplicação do instrumento, por exemplo, para aplicação dos instrumentos indutores do uso social da propriedade, que são: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo; e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública foi definido o que é considerado solo urbano subutilizado, através do coeficiente de aproveitamento mínimo e da área mínima do lote, de acordo com zona urbana em que o imóvel estiver inserido.

A partir dessa definição, o Plano Diretor diz como aplicar cada um desses instrumentos de indução do uso social da propriedade, definindo como se dará a notificação do proprietário, quais serão os prazos para início da aplicação e para que o proprietário recorra da decisão, bem como as exceções de aplicação do instrumento, garantindo assim, que os instrumentos estejam pautados na lei e possam ser colocados em prática.

O Plano Diretor de Santo André pode ser considerado como exemplo para outros municípios, pois conseguiu promover uma participação da comunidade desde o início da construção do documento, e garantiu na Lei do Plano Diretor, uma manutenção dessa participação, garantindo assim, um acompanhamento do processo de planejamento. Além dessa importante garantia, o documento conseguiu definir quais instrumentos da política urbana mais se adequavam às necessidades do município, fazendo com que a Lei do Plano Diretor dê um grande respaldo para que a comunidade tenha acesso á cidade, e que essa busque a função social desejada para Santo André.

Acredita-se que através dessa Lei do Plano Diretor, o município vá se aprimorando na elaboração e compreensão das necessidades municipais e consiga a cada adequação, que deve ocorrer no máximo a cada dez anos, um grande salto na conquista de uma cidade mais justa e acessível a todos que nela residem.

3.1.3 - Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDU) do município de Araguari

O município de Araguari está localizado no Oeste do Estado de Minas Gerais, na zona geográfica denominada Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba (figura 1). O município se encontra ao Norte dessa zona e tem como limites municipais: Tupaciguara, Uberlândia, Indianópolis, Estrela do Sul, Cascalho Rico, Catalão, Anhanguera e Corumbaíba. A Sede municipal está a 630 km de Belo Horizonte (figura 13) e tem como coordenadas geográficas: 18º 38’ 57” S e 48º 11’ 15” W e área de 2.730,63 km^2 (IBGE).

Figura 13: Localização do Município de Araguari no Triângulo Mineiro
Fonte: GEOMINAS, 1996.
ORG: TOMÁS, L. R.

A população é de 101.974 habitantes (censo 2000 IBGE), dos quais 92.748 (90,9%) vivem na área urbana. Apesar do município ser considerado predominantemente urbano, Araguari tem uma forte ligação com o campo, tirando grande parte de sua renda do setor agropecuário. A produção de café, milho e soja são os destaques, juntamente com a pecuária.

Assim como Tupaciguara, Araguari também sofre com a ação polarizadora do município de Uberlândia, que gera um deslocamento de pessoas que vão trabalhar ou estudar na cidade. Entretanto, a proximidade entre os dois municípios faz com que muitas pessoas façam o trajeto diariamente, não gerando uma perda considerável de população.

Com a intensificação do fluxo de pessoas do campo para a cidade, Araguari sofreu com a falta de planejamento. O traçado original planejado pelo engenheiro Achilies Wildulick, em 1895, com ruas e avenidas largas e demarcação de praças não foi seguido, gerando inúmeros problemas urbanos, como ruas sem saída, descontinuidade de vias, acessos sem uniformidade e loteamentos desordenados (LIMA JÚNIOR, 2004, pg 10).

A fim de continuar o processo de planejamento urbano, e contribuir para o crescimento ordenado da cidade, norteando o desenvolvimento urbano de Araguari, foi iniciado a elaboração de um novo plano diretor para Araguari no ano de 2002. A Prefeitura fez um convênio com a Empresa Júnior da Faculdade de Gestão de Negócios (FAGEN) da Universidade Federal de Uberlândia para elaboração do documento.

A equipe responsável considerou o Estatuto da Cidade na elaboração do documento, e todos os estagiários tiveram como requisito básico o entendimento dessa Lei Federal (nº 10.257) para dar início ao processo de elaboração do Plano Diretor. O município utilizou como base um diagnóstico já existente, utilizado na elaboração do Plano Diretor anterior, não aprovado na Câmara; fazendo uma atualização dos dados através principalmente de documentos fornecidos pela Prefeitura.

O novo diagnóstico, já atualizado, foi estruturado da seguinte forma: saneamento, infra-estrutura urbana, delineamento de bairros, segurança pública, infra-estrutura de telecomunicações, educação, assistência social, transporte, meio ambiente, saúde e economia. Para cada um desses assuntos foi realizado um levantamento das características existentes, com os principais problemas e metas a serem atingidas.

A primeira reunião com a comunidade foi para discussão dos limites e denominações de bairros, que gerava confusão aos habitantes. Os moradores não seguiam as divisões e nomeações da Prefeitura, gerando um erro no levantamento de dados. Antes das reuniões, existiam 53 bairros com difícil identificação de limites; após a discussão definiu-se limites baseados em pontos de fácil identificação pela população, tais como avenidas, ruas tradicionais, rodovias, malha ferroviária, etc e os bairros passaram a ser em número de 25.

As reuniões com a comunidade tiveram prosseguimento, seguindo a divisão dos temas do diagnóstico, e duraram aproximadamente quatro meses. A população participou do eixo temático no qual fez inscrição, de acordo com seu interesse. Nessas discussões temas como uso e ocupação do solo foram discutidos para definição dos eixos de expansão urbana e para implantação de

instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tais como Estudo de Impacto de Vizinhança, IPTU progressivo no tempo, Desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, etc.

Araguari apresenta algumas barreiras que dificultam a expansão urbana. Barreiras físicas, como a linha férrea e rodovias; e outras naturais, como áreas de recarga do lençol freático. A proposta defendida nas discussões foi a escolha de uma área que serpenteia o córrego Brejo Alegre, por ser considerada menos impactante pelos membros do eixo temático. Essas discussões mostraram que a escolha do eixo de expansão urbana foi consciente, levando-se em conta as características da cidade.

A Prefeitura disponibilizou uma sala comercial, com telefone, para cadastramento e para que a população pudesse tirar dúvidas sobre o processo de elaboração do Plano. O cronograma de trabalho também foi definido e disponibilizado a todos. As datas das reuniões eram divulgadas através da imprensa, na televisão, rádio e jornal.

Além das reuniões com a comunidade e análise de dados disponibilizados pela Prefeitura, foram realizados trabalhos de campo para conhecimento da realidade municipal, sem exclusão de áreas ilegais. A equipe técnica também realizou trabalhos de campo a outras cidades, como Catalão (GO) para conhecimento do Sistema de Integração do Transporte Público; e Bauru (SP) para conhecer o calçadão.

A equipe técnica local, incluindo os estagiários, fizeram um curso de capacitação na área de desenvolvimento urbano e meio ambiente, promovido pelo IBAM (Instituto Brasileiro de Administração Municipal) para conhecimento de conceitos e metodologia de elaboração, adequação e revisão de Planos Diretores, seguindo as diretrizes do Estatuto da Cidade.

A elaboração do Plano Diretor se deu principalmente pelas reuniões com a comunidade para confecção do Diagnóstico; posteriormente foi realizada uma audiência pública para apresentação dos resultados, onde novas diretrizes foram

sugeridas e agregadas ao documento final. O ano horizonte definido para o Plano Diretor foi de dezesseis anos.

A partir dessa audiência pública o projeto de Lei foi formatado e levado à Câmara Municipal, onde foi aprovado e se tornou a Lei Complementar nº 34 de 28 de Dezembro de 2004.

Após a aprovação do Plano Diretor, a proposta era adequar os códigos municipais (código tributário, de obras, posturas, sanitário e ambiental) ao documento, visto que todas as ferramentas de planejamento devem estar numa mesma linguagem e com os mesmos objetivos.

Na Lei do Plano Diretor, a função social da cidade é tratada no Título IV, principalmente através dos instrumentos de gestão urbana e ambiental. Os instrumentos previstos na Lei são:

> I - a Lei do Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo;
> II - a edificação ou a utilização compulsória;
> III - o Imposto Progressivo sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana em razão da não utilização ou subutilização no tempo;
> IV - os incentivos e benefícios fiscais e financeiros;
> V - a contribuição de melhoria;
> VI - a desapropriação;
> VII - o tombamento de imóveis;
> VIII - a instituição de Zonas Especiais de Interesse Social;
> IX - a concessão de direito real de uso;
> X - a concessão de uso especial para fins de moradia;
> XI - o direito de superfície;
> XII - o usucapião especial de imóvel urbano;
> XIII - o consórcio imobiliário;
> XIV - a concessão urbanística;
> XV - a operação urbana consorciada;
> XVI - o direito de preempção;
> XVII - a outorga onerosa de potencial construtivo;
> XVIII - a transferência de potencial construtivo;
> XIX - reurbanização e regularização fundiária;
> XX - a orientação técnica gratuita destinada a assegurar o direito à moradia para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

> XXI - a avaliação de impactos ambientais;
> XXII - o estudo prévio de impacto ambiental e de impacto de vizinhança;
> XXIII - a gestão orçamentária participativa.

Desses instrumentos previstos na Lei, o documento apresenta detalhamento de vários instrumentos, como por exemplo:

- Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios: as áreas previstas para incidência do instrumento é a Área de Consolidação Urbana (ACU) e que possuam infra-estrutura completa (rede de água potável, rede de coleta de esgoto doméstico, rede de iluminação pública, pavimentação e meio-fio). A Lei define os prazos e procedimentos para aplicação do instrumento.

- IPTU progressivo no Tempo: a Lei define que será o Código Tributário do município quem estabelecerá a graduação anual das alíquotas cobradas, sendo que o valor não excederá duas vezes o do ano anterior e respeitará a alíquota anual máxima de dez por cento do valor venal. Esse instrumento somente será utilizado caso o proprietário não cumpra a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar sua propriedade de acordo com o estabelecido em Lei.

- Desapropriação com pagamento em títulos: se decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo no tempo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o município poderá proceder a desapropriação. A Lei determina o valor da indenização.

- Transferência do direito de construir: a lei define quais áreas estarão sujeitas à transferência do direito de construir e define quando o imóvel será considerado para essa finalidade.

- Outorga onerosa do direito de construir: a Lei deixa em aberto o valor do benefício auferido pela outorga onerosa por metro quadrado, pois o

mesmo deverá ser determinado na elaboração da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e no Código Tributário.

A Lei faz o detalhamento desses instrumentos de forma satisfatória, entretanto alguns deles ficam dependendo de leis que ainda não foram criadas, como a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo e de outras que devem ser adequadas. Dessa maneira, os instrumentos definidos na Lei não conseguirão ser colocados em prática enquanto essas outras leis não saírem do papel.

A Lei definiu que o território de Araguari está dividido em três áreas: área rural, área de proteção especial (APE) para preservação de mananciais; e área urbana, definida pelo limite do perímetro urbano, incluindo a área consolidada dos distritos.

A área urbana, por sua vez, está dividida em quatro áreas de urbanização distintas (conforme mapa em anexo à Lei): área de urbanização restrita (AUR); área de consolidação urbana (ACU); área de expansão urbana (AEU); e área de expansão urbana industrial (AEUI).

Entretanto, é visível através desse mapa em anexo ao documento que o Perímetro Urbano não foi considerado no momento de definição das áreas de urbanização, visto que a AEU, que margeia a linha férrea próxima ao Bairro Fátima e ao Bairro Brasília, ultrapassa o limite do perímetro e em outros pontos, não atinge o limite máximo. Em nenhum dos quatro mapas em anexo à Lei do Plano Diretor, o Perímetro Urbano é apresentado.

O município deve reavaliar o limite do Perímetro Urbano, para definir se o mesmo será mantido ou adequado, para então redefinir as zonas de urbanização. O município também deve considerar a área de influência da hidrelétrica Capim Branco II que deverá estar em funcionamento no final desse ano, de 2005. Essa avaliação é imprescindível para que os instrumentos previstos na Lei tenham aplicabilidade.

A Lei do Plano Diretor estipula como se dará a coleta do esgoto das futuras indústrias implantadas na AEUI, que estará parcialmente localizada dentro da área de influência da Hidrelétrica Capim Branco II. Essa definição deve ser seguida para que os efluentes indústrias não comprometam a qualidade da água.

Além dos instrumentos para garantir que a cidade cumpra sua função social, o documento também traz instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade, em todo o processo de planejamento urbano. A Lei define os princípios e fundamentos do sistema de planejamento urbano, o sistema de informação municipal; o sistema de planejamento urbano municipal e a participação popular na gestão da política urbana.

A participação popular na gestão da política urbana é assegurada, no Título V da Lei do Plano Diretor, através das assembléias de política urbana, de audiências públicas; do Conselho Municipal de Defesa e Proteção do Meio Ambiente (CODEMA); de conselhos reconhecidos pelo Poder Público Executivo Municipal; pela iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano; de assembléias e reuniões de elaboração participativa do orçamento municipal e de programas e projetos com gestão popular.

O documento apresenta quatro mapas em anexo, são eles: zoneamento ambiental; sistema viário; delineamento dos bairros e áreas de urbanização. Nenhum deles apresenta o perímetro urbano, como já foi dito anteriormente.

De maneira geral, o Plano Diretor de Araguari fez importantes discussões sobre temáticas que o Estatuto da Cidade trouxe, entretanto, deixou de lado outras questões que devem ser incorporadas, como a necessidade de considerar o município como um todo. Apesar do Plano Diretor identificar a necessidade de elaborar um Plano Diretor de Desenvolvimento para a área rural, o Plano atual deve ser adequado e abranger todo o município. O documento também não considerou o Perímetro Urbano já existente, dificultando a prática dos instrumentos previstos na Lei.

Acredita-se que o município deva avançar nos conceitos do que venha a ser participação da comunidade, principalmente na fase de elaboração de um plano, fazendo uma capacitação de todos, antes do início dos trabalhos.

Independente do ano horizonte definido para esse Plano Diretor, que foi de dezesseis anos (2020), o município deverá seguir todas as exigências do Estatuto da Cidade e adequar o documento até Outubro de 2006. No momento da adequação é importante que se pense numa legislação voltada a sustentabilidade da bacia hidrográfica do rio Araguari, visto que uma hidrelétrica está sendo implantada nesse local. Também é importante, como se sugeriu para o Plano Diretor de Ponte Nova, que os municípios repensam o ano horizonte, visto que o Estatuto da Cidade exige que a revisão dos planos ocorra no máximo em dez anos.

No momento da adequação desse Plano se faz necessário um planejamento das ações, para que o documento consiga atingir todos os requisitos do Estatuto da Cidade. A Prefeitura deve começar um trabalho de capacitação da comunidade sobre temáticas urbanas, antes mesmo de começar o planejamento da adequação. Dessa maneira, a população se sentirá mais estimulada e interessada em participar. A participação também deve passar por um planejamento.

O município já havia passado por tentativas frustradas de implantação de um plano diretor, visto que os documentos anteriores não foram aprovados na Câmara Municipal, devido principalmente a ausência de participação da comunidade. Essas experiências foram importantes para a construção do atual Plano Diretor, que foi aprovado. Mas a aprovação não encerra o processo, visto que o Plano em vigor ainda requer ajustes para atingir os objetivos do Estatuto da Cidade.

Todas vivências que o município adquiriu nesse processo serão importantes como norteadoras para a próxima empreitada, pois o município terá uma bagagem mais consistente e terá mais chances de atingir os objetivos propostos no Estatuto da Cidade.

3.2 - PROPOSTA DE ADEQUAÇÃO

O ponto mais importante para adequar o Plano Diretor ao Estatuto da Cidade é compreender que a elaboração do plano é apenas uma das etapas do processo do planejamento urbano, que deve ser encarado como um método de trabalho contínuo. Assim sendo, muitas ações propostas no momento de adequação do Plano Diretor devem ser mantidas durante todo processo.

Acredita-se que o maior desafio que os municípios terão para adequar o Plano Diretor ao Estatuto da Cidade, será a prática da participação da comunidade em todo o processo do planejamento urbano, visto que grande parte das experiências no Brasil têm se atido à participação apenas na elaboração do Plano Diretor.

Dessa maneira, o primeiro passo para vencer esse desafio é planejar a 'participação da comunidade'. O planejamento não deve seguir modelos pré-estabelecidos, ou qualquer tipo de metodologia importada de outro município. Deve-se analisar a realidade municipal, através de seus recursos físicos, financeiros e organizacionais para definir como agir.

O Estatuto da Cidade diz que a população deve ser ouvida em todos os momentos, do início da elaboração do Plano, até a redação final do documento; e que também deve acompanhar a implantação e monitoração do Plano. Assim sendo, compreende-se que até mesmo para definir como se dará a participação, a comunidade deve ser ouvida. É a comunidade quem deve dizer como quer participar. Afinal, será o dia-a-dia dessas pessoas que será alterado para participar dos encontros para discutir assuntos da cidade.

Nem sempre a Prefeitura, ou o Núcleo que coordena a elaboração do Plano, consegue motivar as pessoas a participar, pois geralmente as reuniões para discussão do plano se tornam maçantes e em horários pouco estimulantes. Portanto, deve-se chegar num denominador comum, definindo estratégias de participação.

Em cidades onde a comunidade não se encontra organizada, através de entidades, representantes de bairros, ONG´s, etc, a Prefeitura deve estimular a estruturação da sociedade, a fim de facilitar o planejamento da participação.

Paralelamente ao 'planejamento da participação' deve-se começar a capacitação dos funcionários da Prefeitura, juntamente com os representantes de bairros e de entidades. O objetivo dessa capacitação é a compreensão do que venha a ser Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Planejamento Urbano, Desenvolvimento Sustentável e de qualquer outro tema, pertinente ao estudo urbano.

Acredita-se que através dessa capacitação, os funcionários públicos e demais cidadãos terão maior interesse em discutir assuntos de sua cidade, dando uma grande contribuição no trabalho e no cotidiano, pois também se tornarão gestores públicos. Além de levarem o conhecimento adquirido aos vizinhos e familiares, também se sentirão responsáveis pelo cumprimento das diretrizes que serão definidas no Plano Diretor.

Mesmo não participando diretamente das equipes que farão o Plano Diretor, todos os funcionários devem entender como o processo se dará, e o que podem fazer para colaborar para o crescimento da cidade. Tudo que estiver na Lei do Plano Diretor deverá ser seguido, nos próximos dez anos, portanto, os funcionários da Prefeitura precisam conhecer o que seu município está desenvolvendo, para que futuras ações estejam embasadas nas diretrizes definidas no documento.

Esse é um ponto-chave, pois nesse período de dez anos, a cidade irá receber diferentes administrações, porém, os funcionários permanecerão em sua grande maioria, fazendo com que ações iniciadas numa gestão continuem e atinjam o objetivo estabelecido pela comunidade, através do Plano Diretor.

Num primeiro momento, caso seja necessário, a capacitação pode ser ministrada por consultores externos, entretanto, a intenção é que um grupo menor receba o conhecimento e então se torne capacitador de outros grupos. Os

representantes de entidades e de bairros devem se tornar multiplicadores de conhecimento, ficando responsáveis pela capacitação de seu bairro ou região.

Esse tipo de trabalho deve permanecer independente da elaboração do Plano Diretor. Os representantes de bairros podem definir o conteúdo com os moradores para que as discussões envolvam temáticas ligadas ao município, sobre as ações da Prefeitura, e conseqüentemente, sobre a implantação do Plano. Dessa forma, a população estará em contato permanente com os assuntos pertinentes ao desenvolvimento do município e a qualquer momento, estará preparada para participar.

Apesar de ocorrer setorialmente, as discussões não podem se limitar aos assuntos do bairro, devem abranger o município como um todo. A população deve ter conhecimento de tudo que está acontecendo na sua cidade, de forma a sempre propor ações voltadas ao coletivo. Os representantes de bairros devem se reunir constantemente para trocar informações e ter conhecimento de tudo que está sendo discutido nos outros grupos.

Outro trabalho que deve ser realizado é a inclusão de temas urbanos no currículo escolar de todas as escolas municipais, fazendo que as crianças cresçam mais conscientes e saibam como participar efetivamente do planejamento urbano de sua cidade. Essas crianças serão incentivadoras e ‘educadoras’ dos pais, levando informação para casa. Essa proposta poderá ser incluída nas discussões para elaboração do Plano, e estar presente na Lei.

Um espaço físico permanente destinado a consultas, informações por qualquer cidadão que queria se inteirar de tudo o que está sendo construído deve ser disponibilizado. Dessa maneira, a comunidade poderá ter acesso aos documentos formulados durantes as reuniões para elaboração do Plano, tais como atas, e o material utilizado como pesquisa. Nesse espaço, pode-se criar também um livro para que os que ali passarem, possam deixar sugestões, questionamentos ou qualquer comentário sobre o material que está sendo consultado.

A Prefeitura deve prever os gastos relativos ao processo de adequação do Plano no Orçamento Geral do Município, que é consolidado no ano anterior e deve ser aprovado na Câmara Municipal. Os gastos devem abranger todas as etapas, os possíveis estudos específicos, a contratação de equipe externa, e qualquer outro gasto relativo à elaboração e implantação. A estimativa de custo de elaboração de um Plano Diretor deve ser compatível com a capacidade técnica, financeira e o porte do município.

Segundo o Ministério das Cidades (2005), Os principais componentes do orçamento de um Plano Diretor são:

- Recursos humanos (estagiários, apoio técnico, apoio para levantamentos, consultorias especializadas);
- bases de dados, sobrevôos, fotos aéreas, computadores, *softwares*;
- consultoria especializada (uso e ocupação do solo, urbanismo, geologia/geotecnia, transporte, jurídica);
- combustível para as visitas a campo;
- custos de apoio para os processos participativos (formas de mobilização);
- material de divulgação do Plano.

Quando o município não possuir recursos financeiros para elaborar o Plano, deve procurar o Ministério das Cidades, para buscar ajuda financeira, e também estabelecer parcerias com empresas e entidades locais, que poderão ajudar com infra-estrutura e pessoal. A falta de recursos não é justificativa para não realizar a elaboração ou adequação do Plano Diretor. Os municípios podem fazer Planos Diretores simples, compatíveis com as suas possibilidades.

Realizados o ‘planejamento da participação’ e a capacitação chega o momento da definição de equipes de trabalho que irão adequar o Plano existente ao Estatuto da Cidade e o cronograma de trabalho. Essas equipes também serão definidas com a participação da comunidade, através dos representantes de bairro, ou de entidades.

As equipes deverão ser constituídas por profissionais de diferentes áreas de atuação, formando uma equipe multidisciplinar. Esses profissionais poderão ser funcionários da Prefeitura ou membros da comunidade, desde que se comprometam com o trabalho proposto. Caso seja necessário, pode-se contratar consultores externos.

Tendo a contribuição de consultores externos, é essencial que aconteça uma inteiração desses com os funcionários da Prefeitura, para que após a conclusão do trabalho, os demais membros da equipe, que na cidade residem, tenham adquirido um entendimento total do trabalho que estão desenvolvendo e possam dar prosseguimento às demais fases do planejamento. Essa troca de conhecimento pode ser garantida através de contrato.

Com relação a estrutura dos grupos de trabalho, LOPES (1998) propõe que seja criada uma estrutura fixa, composta por um Conselho Diretor, um Conselho da Cidade, e eventualmente, por Conselhos Setoriais; uma estrutura variável, formada por Consultores Externos, e por Comissões especializadas ou multidisciplinares, de diagnóstico, de projetos e de implantação; e por um Grupo Executivo; de acordo com a figura que se segue:

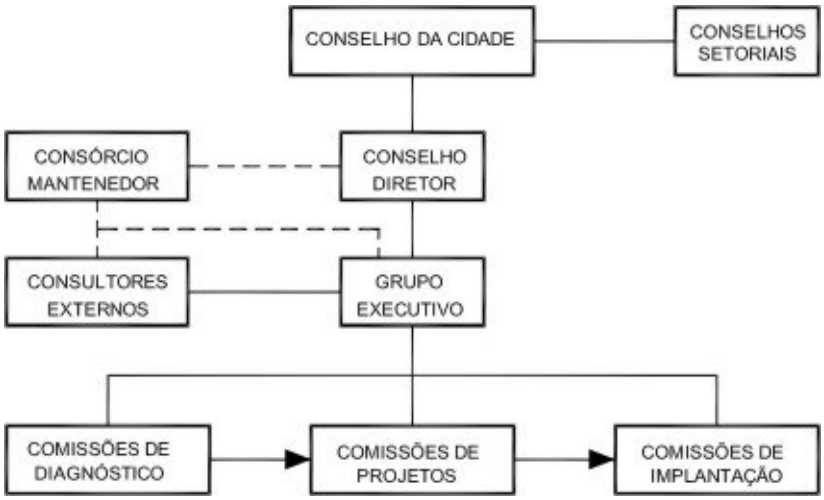


Figura 14: Estrutura Organizacional de um Plano Estratégico de Cidades
Fonte: LOPES, R. (1998)

O Conselho Diretor é o órgão responsável pela condução do planejamento em todas as suas fases e suas funções principais são: a análise e aprovação do escopo, das metas, da metodologia, dos cronogramas de execução, do programa de divulgação, dos sistemas de implantação, ou seja, das etapas básicas do Plano.

O Conselho da Cidade, ou Conselho da Comunidade é o órgão máximo de participação cidadã, devendo incluir todas as entidades, associações, empresas ou personalidades atuantes na cidade. Cada cidade terá um número de membros considerado significativo em termos de representação e de engajamento.

Os Conselhos Setoriais só são constituídos quando o Plano necessita de estudos sobre assuntos específicos.

A estrutura variável formada pelas Comissões se reunirão por tempo limitado, durante as várias fases de elaboração e implantação. Os seus membros serão recrutados, na sua maior parte, dentre os participantes do Conselho da Cidade e Diretor. Comissões específicas atuarão em cada fase, como na definição de temas críticos, no diagnóstico, na definição do objetivo central, linhas estratégicas e objetivos; na priorização de ações e projetos, e na implantação do Plano.

Mas é importante que pelo menos alguns membros de uma comissão participem das outras, para que exista um vínculo de quem pensa e quem age. Quem realiza o diagnóstico deve participar dos projetos e da implantação. Muitas vezes, apesar de acontecer troca de informações, a implantação de alguns projetos não vão de encontro com o que foi pensado. Isso acontece muitas vezes, quando o diagnóstico é realizado por equipe externa, que ao deixar a cidade, deixa a equipe local com a incumbência de colocar os projetos em prática. As dúvidas sempre aparecem, e por isso, quem ‘pensou’ deve estar presente na implantação.

Seria interessante que uma equipe ficasse responsável pela coleta de dados, advindos de Escolas, Universidade, etc, fazendo uma seleção do material que será utilizado como fonte de pesquisa. Esses materiais podem ser mapas,

estudos, dados, trabalhos acadêmicos, dentre outros, procurando sempre relacionar o município na região onde está inserido (localização), e fazendo um registro histórico da cidade, apontando densidade demográfica, crescimento populacional, história, economia, etc.

O Grupo Executivo exerce a função de implantar a metodologia, processar as informações de suporte e conclusivas, secretariar as estruturas fixas e variáveis, suprir as necessidades administrativas e promover o Plano. O Grupo Executivo deverá ser permanente durante todo o tempo da elaboração e da implantação, podendo sofrer variações quantitativas e qualitativas em cada fase.

Os Consultores Externos deverão ser convocados para realizar estudos específicos como suporte às comissões.

A proposta é que os municípios adotem essa estruturação macro, utilizada por LOPES (1997) e criem estruturas internas para cada grupo, de acordo com suas possibilidades e necessidade. Cada município então, criará quantos grupos forem necessário para formar o Conselho da Cidade, o Conselho Diretor, etc, devendo definir como esses grupos trabalharão, podendo estabelecer hierarquias.

Essa proposta deve ser considerada como norteadora, entretanto, como já foi dito, cada cidade deve elaborar sua estrutura, de acordo com suas possibilidades e compreensão do processo. Mas independentemente da estruturação das equipes, antes de iniciar o trabalho, todas as equipes devem ter conhecimento pleno do Plano Diretor já existente, bem como de todas as leis municipais, principalmente da Lei Orgânica, Lei do Perímetro Urbano, Lei de Uso e Ocupação do Solo e Zoneamento; disponibilizadas pela Prefeitura.

Com as equipes formadas, deve-se formalizar o cronograma a fim que todos os grupos trabalhem com os mesmos prazos e objetivos. O cronograma deve definir datas para todas as etapas previstas no processo, desde as discussões iniciais, reuniões temáticas, sistematização de informações e análises, bem como a redação final.

O Plano Diretor que está sendo adequado e o diagnóstico realizado para confecção do mesmo serão o ponto de partida para a leitura da cidade, pois será

através da avaliação desse material que a equipe responsável irá apontar o que foi cumprido, quais as falhas e as potencialidades do Plano; e verificar se as diretrizes utilizadas no documento ainda são pertinentes, visto que a cidade está em constante processo de transformação.

A equipe responsável pela leitura da cidade deve fazer uma comparação do diagnóstico anterior (que foi utilizado para elaborar o Plano Diretor) com o cenário atual; lembrando que um bom levantamento do cenário atual, não desconsiderando a cidade 'ilegal' é essencial para nortear a escolha dos instrumentos jurídicos que farão parte da Lei do Plano Diretor. As melhorias reais só serão atingidas se as parcelas menos favorecidas e geralmente ilegais forem 'enxergadas'.

O Ministério das Cidades (2004) não adota o termo diagnóstico, pois o mesmo é associado à visão de técnicos, enquanto a leitura da cidade não é exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade, por isso, nesse estudo também adotou-se esse termo.

Entretanto, o Ministério das Cidades faz uma separação da leitura da cidade, dividindo os técnicos da comunidade. A proposta deles é que ocorra uma leitura técnica e uma leitura comunitária, simultaneamente, mas em separado. A proposta desse trabalho não compartilha dessa mesma opinião, pois a comunidade deve estar inserida nessa leitura, sem essa fragmentação.

Se os municípios prepararem a comunidade para o processo de planejamento urbano, conforme sugerido no início dessa proposta, os cidadãos serão capazes de interagir com os técnicos, sem a necessidade de divisão de grupos. Acredita-se que esse contato será enriquecedor e imprescindível. Assim, todos os grupos de trabalho serão formados por técnicos e por membros da comunidade.

Uma equipe pode ficar responsável por abastecer a equipe que estará elaborando a leitura da cidade, trazendo comparações socioeconômicas, culturais, ambientais, de infra-estrutura, etc, e apresentar essas informações de maneira resumida, de forma a apresentar as questões realmente relevantes,

principalmente em forma de mapas, porque ajudam a visualização e a localização no território. Também pode se contratar universidades ou outras instituições para possíveis estudos complementares.

O material “deve revelar a diversidade, as desigualdades entre a zona urbana e rural, ou entre bairros de uma cidade; deve reunir análises de problemas e tendências de desenvolvimento local e, sempre que possível deve considerar o contexto regional de cada município; dentre outros”. (Ministério das Cidades, 2004, pg 20)

Se a Leitura da Cidade conseguir identificar a realidade do município, suas tendências e definir objetivos claros, o momento de escolha dos instrumentos jurídicos será mais claro e consensual. Vários instrumentos são voltados aos médios e grandes municípios, não devendo ser incorporados sem necessidade. Vale lembrar que o Plano Diretor deve ser simples e abranger pontos que realmente farão diferença no cenário urbano.

Esse resumo deve abranger “no mínimo a distribuição dos equipamentos públicos e de infra-estrutura existentes na cidade; a relação entre terras disponíveis para habitação e possibilidade de acesso a elas (para diferentes faixas de renda); localização e caracterização das áreas mais importantes (ou mais ameaçadas) para preservação ambiental e cultural, dentre outros”. (Ministério das Cidades, 2004, pg 22)

O resultado final da Leitura da Cidade apontará alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando enfocar todo o território do município. A partir dessa leitura, os temas mais importantes serão apontados, para se definir as estratégias e objetivos a se alcançar.

Nessa fase, serão definidos temas prioritários ou eixos estratégicos para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município, através da escolha de tendências do desenvolvimento atual que devem ser estimuladas ou restringidas.

A definição desses temas prioritários serve para peneirar as inúmeras informações advindas da Leitura da Cidade, e aprofundar a análise da cidade,

pois não é interessante tratar dezenas de informações da cidade, pois o Plano Diretor não terá capacidade de intervir em todos os aspectos. “Portanto, é importante trabalhar com perspectiva estratégica, selecionando temas e questões cruciais para a cidade e que, se enfrentadas rapidamente e com eficácia, podem redefinir o destino da cidade”. (Ministério das Cidades)

Os temas prioritários “deverão ser definidos a partir de uma seleção de assuntos ligados à infra-estrutura urbana, à estruturação e à coesão social, ao desenvolvimento econômico, social e cultural, e à identidade local”. LOPES (1998: 137)

Através da definição dos temas prioritários, definem-se os cenários, que devem ser no mínimo dois, um cenário inercial e um cenário desejável. O cenário inercial representa um futuro que poderá ocorrer caso não sejam tomadas as medidas necessárias para superar as desvantagens e aproveitar as oportunidades que se apresentam. O cenário desejável é aquele que poderá ser atingido caso a cidade consiga implementar uma estratégia adequada.

Pensando no município de Tupaciguara, NUNES e TOMÁS (2004) desenvolveram a seguinte possibilidade que apresenta-se como exemplo:

CENÁRIO INERCIAL: deslocamento de investimentos e oportunidades de negócio para a cidade de Uberlândia, que exerce ação polarizada na região, gerando um deslocamento de mão-de-obra, diminuindo as potencialidades de diversificação econômica e das ofertas de emprego e assim sendo, comprometendo a receita fiscal pela redução das atividades de comércio.

CENÁRIO DESEJÁVEL: Tupaciguara se transformará num pólo turístico regional, concentrando os serviços de apoio a essa atividade, com adequada infra-estrutura de serviços, proporcionando maior qualidade de vida para seus moradores. Com o aumento de incentivos fiscais novas indústrias serão atraídas, gerando empregos diretos e indiretos, dinamizando o mercado de trabalho do município.

OBJETIVO CENTRAL: Consolidar Tupaciguara como uma cidade voltada para o turismo, em nível regional, preservando a cultura local, com qualidade de vida e socialmente equilibrada.

Para se alcançar esse modelo desejado de cidade, traçaram (NUNES e TOMÁS) os objetivos específicos e as estratégias, que devem estar estreitamente articulados com instrumentos de planejamento de política urbana.

OBJETIVO ESPECÍFICO: melhorar a infra-estrutura para possibilitar serviços turísticos.

ESTRATÉGIAS: desenvolver as modalidades de turismo ecológico, esportivo e de pesca; ampliar e melhorar os serviços de turismo receptivo, informações, hospedagem, alimentação, lojas e outros serviços de atendimento aos turistas.

PROJETO 1: Incrementar os serviços de atendimento ao turista, proporcionando melhores condições de acesso (chegada/partida) viário e aéreo.

AÇÕES PARA O PROJETO 1: ampliar o aeroporto de Tupaciguara, habilitando-o a receber vôos nacionais; recuperar e conservar as rodovias e estradas vicinais que ligam Tupaciguara a outras localidades.

A partir disso, tem-se que prever como alcançar essas ações propostas, através de parcerias com empresários locais, através dos órgãos responsáveis pelo sistema de transporte viário e aéreo, etc, estabelecendo o tempo para que essas ações sejam colocadas em prática (Como e quando). Nesse momento, os instrumentos deve ser escolhidos, pois são veículos de colocar essas ações em prática.

> O Estatuto da Cidade oferece mais de trinta instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território. A grande inovação é que, além dos instrumentos tradicionais de planejamento urbano de natureza normativa, o Estatuto apresenta uma série de novos instrumentos para induzir o desenvolvimento e a inclusão territorial da população marginalizada, e para fazer a gestão democrática do município. (Ministério das Cidades, 2004, pg 30)

Existirão vários objetivos específicos, e para cada um deles, formar-se-ão grupos de trabalho que trabalharão em separado. A comunidade pode escolher em qual grupo quer contribuir, mas pode ter liberdade de transitar por vários grupos no momento que desejar. As reuniões geralmente acontecem paralelamente, seguindo o mesmo cronograma para essa etapa. Cada grupo então, definirá as estratégias e os instrumentos mais adequados para alcançar o objetivo definido para o Plano Diretor.

As escolhas definidas nesse momento nortearão a transformação da realidade municipal, pois darão munição ao Plano Diretor, através dos Instrumentos e das estratégias de atingir o cenário desejado. Mesmo estando divididos, os temas devem ser trabalhados de forma articulada, pois cada escolha interfere em outros aspectos da cidade.

A redação final fica a cargo do grupo executivo que deverá reunir todas os objetivos específicos e ações num só documento. Esse documento deve ser apresentado a toda comunidade para que caso seja necessário, sejam feitos ajustes. É importante que o documento final seja enviado para as entidades, representantes de bairros e esteja disponibilizado no espaço físico mantido pela Prefeitura, para que essas pessoas possam enviar quaisquer sugestões, complementações ou alterações ao documento. Essas sugestões devem ser enviadas por escrito à equipe executiva.

Após o recebimento dessas sugestões a equipe responsável deve reorganizar o documento, tentando seguir todas as recomendações sugeridas, desde que as mesmas não estejam contra os objetivos e estratégias traçadas. Com o documento reorganizado, deve haver uma apresentação pública, podendo ocorrer em várias datas, para apresentação final do Plano Diretor.

Com a aprovação de todos, segue-se para a redação definitiva. Com a Lei já terminada e aprovada pela sociedade, o documento passa então para a Câmara dos Vereadores, para então ser sancionada. Quando o Plano Diretor se transforma em Lei inicia-se uma nova fase: a etapa de implantação.

> Uma vez terminada a elaboração do Plano, sua implantação deverá ser iniciada com a reafirmação do compromisso dos principais atores da cidade com as suas conclusões e proposições. Para isso é necessário que a Equipe Executiva realize reuniões de avaliação e coordenação com os principais membros dos governos municipais, estadual e federal, entidades e instituições privadas, que tenham responsabilidade na implantação de ações e projetos priorizados pelo Plano. O objetivo dessas reuniões é, além da reafirmação do compromisso específico, o estabelecimento de procedimentos a serem seguidos para a continuidade e expansão do processo. (LOPES, 1998, pg 164)

A partir disso, todas as ações da Prefeitura deve seguir os objetivos e ações propostos na Lei do Plano Diretor, por isso, é de fundamental importância a capacitação proposta no início desse item, onde foi sugerida a capacitação de todos os funcionários públicos. Esses funcionários terão que adotar uma nova postura de trabalho, totalmente voltada para a metodologia de desenvolvimento exigida no Plano Diretor.

Ao longo dos anos, mesmo a Lei do Plano Diretor ainda estando em vigor, nem sempre será possível seguir os projetos definidos no documento, seja por problemas financeiros, seja pelas mudanças físicas ou culturais que transformaram a realidade da cidade, entretanto, o Poder Público deve criar condições para que no desenrolar das ações, sejam criadas novas condições de exeqüidade.

Em alguns casos, pode-se criar medidas provisórias, para conseguir respaldo jurídico; fundos especiais para conseguir verbas para implantar o que foi definido no Plano.

A participação da comunidade deve continuar nessa etapa, acompanhado e monitorando a implantação do Plano. Essa participação deve estar garantida na Lei do Plano Diretor que pode criar um sistema de gestão, como foi o caso do Plano Diretor de Santo André, que criou o “Sistema Municipal de Planejamento e Gestão”, contando com um “Conselho Municipal de Política Urbana”, um “Fundo

Municipal de Desenvolvimento Urbano" e um "Sistema de Informações Municipais".

Esse Conselho acompanha a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas a sua aplicação; deliberando e emitindo pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor; acompanhando a execução de plano e projetos de interesse do desenvolvimento urbanos, dentro outros.

O Plano Diretor de Santo André também utiliza os Instrumentos de Democratização da Gestão, fazendo uso dos instrumentos que o Estatuto da Cidade traz para garantir a gestão participativa. Um desses instrumentos é a "Conferência Municipal de Política Urbana" e as "Assembléias Territoriais de Política Urbana".

As conferências acontecem ordinariamente a cada dois anos, no município de Santo André, contando com a participação da comunidade, onde são debatidos os relatórios anuas de gestão da política urbana, apresentando críticas e sugestões; e também tem como atribuição: apreciar as diretrizes da política urbana do município; sugerir ao Executivo, adequações nas ações estratégicas destinadas a implementação dos objetivos, diretrizes, planos, programas e projetos; deliberar sobre plano de trabalho para o biênio seguinte; sugerir propostas de alteração da Lei do Plano Diretor, a serem consideradas no momento de sua modificação ou revisão.

As assembléias acontecem apenas quando necessário, com o objetivo de consultar a população de determinada parte da cidade, sobre questões urbanas relacionadas àquela territorialidade, de forma a ampliar o debate e dar suporte à tomada de decisões do Conselho Municipal de Política Urbana.

A Lei do Plano Diretor deverá, portanto garantir condições reais do acompanhamento da implantação por parte da sociedade. Cada município deve analisar qual será a melhor forma de garantir isso em Lei, de acordo com suas características, mas deve considerar a sugestão do Ministério das Cidades, que

propõe que se abram canais de participação direta e representativa, como as conferências e os conselhos.

> As conferências são espaços coletivos de amadurecimento político, pela participação de diferentes segmentos e pela explicitação das diversas idéias de construção de uma cidade. Realizadas sobre assuntos de interesse do município, as conferências devem aglutinar idéias e propostas; e quando couber, devem ter representantes das esferas estadual e federal de governo, especialmente em conferências em que se discutam matérias de competências concorrentes (por exemplo, relacionadas ao patrimônio cultural e ambiental). As conferências são importantes para enriquecer o debate e para que todos os segmentos envolvam-se e comprometam-se também na implementação, no controle e na fiscalização do Plano Diretor. Nas conferências, elegem-se os delegados que formarão os conselhos.
> Os conselhos municipais são órgãos colegiados, dos quais participam representantes do poder público e da sociedade civil, que acompanham, controlam e fiscalizam a implementação do planejamento territorial. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, pg 31)

A Lei do Plano Diretor também deve definir como se dará a monitoração, através de avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos e estipular quando e como o processo de revisão será reiniciado, mantendo o processo continuado de ações característico do planejamento urbano. A finalização da elaboração do Plano Diretor não encerra o processo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A luta pela participação da comunidade foi um longo processo e não deve ser entendida como um favor ou concessão da prefeitura, e sim como direito da população. Todos os cidadãos devem participar da tomada de decisões sobre a cidade. Essa participação é fundamental para que o planejamento seja, de fato, resultado de um trabalho compartilhado entre o poder público e sociedade civil.

Acredita-se que somente através da participação haverá engajamento e comprometimento da comunidade, que passará a se sentir responsável pela construção e pela implementação do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade marca o fim da luta, mas também um novo recomeço, pois o espaço foi criado, e agora se constitui no maior desafio para a continuidade: a ampliação da participação cidadã. A comunidade deve se apropriar dos instrumentos e lutar por seus direitos, para que a luta não seja em vão.

O Estatuto da Cidade traz muitas possibilidades, entretanto acredita-se que a maior conquista seja a participação da comunidade, pois será através desse espaço que o município realmente promoverá as grandes mudanças que as cidades estão carentes. Essas mudanças somente serão consideradas grandes, se houver troca, da grande maioria excluída, que vive às margens da cidade legal com a minoria que está sempre incluída no planejamento urbano.

A população não deve ser apenas informada sobre as decisões do Plano Diretor, deve incorporar sua visão da cidade, com seus problemas, qualidades, conflitos, e desejos, ao Plano, pois somente dessa maneira se reconhecerá nas propostas e fará a monitoração do documento.

Apesar de estar garantida em lei, a participação ainda se apresenta como um grande desafio, pois muitas prefeituras não estão interessadas em realmente abrir espaço de participação. Na grande maioria dos casos, essa participação é bastante reduzida e não apresenta nenhum tipo de planejamento.

Muitos gestores não acham interessante educar a população, mantendo a todos bem informados, pois dessa maneira, será mais complicado atender aos interesses da minoria. Os espaços de participação são criados apenas para cumprir a lei, e não se cria uma maneira interessante de atrair novos olhares e interesses, pois isso geraria inúmeros conflitos.

Muitos Planos Diretores foram e ainda estão sendo elaborados, para cumprir a determinação do Estatuto da Cidade, mas a caminhada ainda está longe de terminar. Os instrumentos são riquíssimos, e buscam uma cidade mais justa e acessível a todos. Esse é o objetivo do Estatuto da Cidade, mas é imprescindível compreender que sem a visão da comunidade, esses instrumentos não terão validade, pois só atenderão aos interesses da minoria, que já vem sendo ouvida ao longo da história.

O momento é novamente de luta pela construção de uma participação que seja duradoura e efetiva e por isso é tão importante a capacitação da comunidade. As sugestões dadas no último capítulo, tais como da educação na escola e dentro da prefeitura se constituem como princípios básicos, pois sem esse embasamento a participação não será legítima.

Novas formas de mobilização devem ser criadas, pois nem sempre a realização de reuniões é motivadora e consegue sensibilizar a população. Geralmente, nesses momentos a população não interage e vai perdendo o interesse ao longo do tempo. Outros recursos deve ser utilizados. A Prefeitura tem obrigação de criar espaços agradáveis e interessantes.

Esses recursos podem ser variados, contando com teatro, trabalho de campo, jogos, etc e deve ocorrer em horários compatíveis com a vida profissional da maioria dos brasileiros, que trabalha no mínimo oito horas por dia e que não tem ânimo para participar de uma reunião maçante depois da jornada já desgastante de trabalho.

As propostas de participação devem ter uma estratégia local de acordo com o contexto da cidade e uma visão da realidade social como um todo. As pessoas devem ser os sujeitos pensantes, com seus sentimentos e necessidades

específicas, e não os objetos, passivos e receptores da intencionalidade de sujeitos externos nesse processo. (CEPIS, 2005)

A grande maioria das pessoas não sabe desse direito de participação, como muitos outros direitos adquiridos em leis, e a obrigação de informar e abrir espaço para que isso realmente aconteça é da Prefeitura de cada cidade. Mas também será essencial uma organização popular.

Se antes faltavam instrumentos para que a função social da cidade fosse cumprida, agora não faltam mais, pois o Estatuto da Cidade tem instrumentos legais suficientes para que as cidades cumpram com esse objetivo. O que falta agora é uma mudança de atitude, tanto por parte dos gestores municipais como da população, que deve exigir seus direitos e ir a luta, a exemplo da Reforma Urbana.

Esse estudo trouxe uma contribuição aos municípios que querem mudar de atitude e realizar o processo contínuo do planejamento urbano, que não finaliza com a elaboração do Plano Diretor, e, portanto também não representa uma fórmula acabada. É apenas o começo.

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. **Discursos da Sustentabilidade Urbana**. In: R. B. Estudos Urbanos e Regionais, nº 1, Maio de 1999, págs. 79 a 89.

ALMANAQUE ABRIL. **Ditadura Militar no Brasil**. São Paulo: Abril, 2001. 1 CD-ROM.

ALMG – ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERIAS. **Dados sobre os municípios mineiros**. Disponível em: <http://www.almg.gov.br>

AMBROSIS, C de. Recuperação da Valorização Imobiliária Decorrente da Urbanização. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, págs 275 a 284.

ARAGUARI. **Lei Complementar nº 34 de 28 de Dezembro de 2004**.Dispõe sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDU – do Município de Araguari.

AZEVEDO NETTO, D. T.de. Problemas e Desafios do Controle do Uso do Solo. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, págs 257 a 274.

BASTOS, F. **Parcelamento do Solo Urbano.** In: DICAS – Desenvolvimento Urbano, Instituto Polis, nº 129.

BASSUL, J. R. **Reforma urbana e Estatuto da Cidade**. EURE (Santiago), 2002, vol.28, no.84, p.133-144.

BEZERRA, M. C. L.; FERNANDES, M. A. (coord. geral). **Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira.** Brasília: MMA: IBAMA; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

BEZERRA, M. C. L.; FERNANDES, R. C. (coord. geral). **Redução das desigualdades sociais.** Brasília: MMA: IBAMA; Consórcio Parceria 21, 2000.

BEZERRA, M. C. L; BURSZTYN, M. (coord.). **Ciência e Tecnologia para o desenvolvimento sustentável.** Brasília: MMA; IBAMA; Consórcio CDS / UnB / Abipti, 2000.

BEZERRA, M. C. L; RIBEIRO, L. A. L. C. (coord.). **Infra-estrutura e integração regional.** Brasília: MMA; IBAMA; Consórcio Sodontécnica / Crescente Fértil, 1999.

BEZERRA, M. C. L. **Desenvolvimento Urbano Sustentável: realidade ou utopia.** Fundação Joaquim Nabuco: Trabalhos para discussão nº 140/2002. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/tpd/140.html.

BIRKHOLZ, L. B. Evolução do Conceito de Planejamento Territorial. In: BRUNA, G. (org). **Questões de organização do espaço regional**. São Paulo: Nobel / EDUSP, 1983, págs. 01 a 23.

BRASIL, Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade) e da outras providências.

BRASIL, Medida Provisório nº 2.220, de 4 de Setembro de 2001. Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1º do art.183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano – CNDU e dá outras providências.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos**. 2.ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. (Coleção Cidade Aberta).

CARVALHO, H. M. **Introdução a teoria do planejamento.** São Paulo: Brasiliense, 1979.

CARVALHO, S. N. de. **Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor.**

CENTRO DE PESQUISA E APOIO AO DEENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL DE TUPACIGUARA. Fotografias Disponível em:

<http://www.cepede.org.br/tupaciguara>

CEPEDE – Centro de Pesquisas e Apoio ao Desenvolvimento Econômico e Social de Tupaciguara – MG. **Município de Tupaciguara**. 2000.

CEPIS (Centro Panamericano de Engenharia Sanitária e Ciências do Ambiente). Curso de Auto-aprendizagem: Comunicação de risco. Tema 7: **Participação da Comunidade e articulação interinstitucional: dois fios condutores para a sustentabilidade da comunicação de risco**. Disponível em: http://www.cepis.ops-oms.org/tutorial6/p/tema_07.html

CLARK, David. **Introdução à Geografia Urbana.** 2ª edição. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil S.A., 1991.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. **Agenda 21 brasileira: resultado da consulta nacional.** 2ª. Ed. Brasília: MMA, 2004.

_____. **Agenda 21 brasileira: ações prioritárias.** 2ª ed. Brasília: MMA, 2004.

CRESPO, S. (coord.). O que o brasileiro pensa do meio ambiente, do desenvolvimento e da sustentabilidade: pesquisa nacional. Brasília: MMA / Mast / Iser, 1997.

CYMBALISTA, R. **Conselhos de Desenvolvimento Urbano.** In: DICAS – Desenvolvimento Urbano, Polis, nº 137.

_____. **Estatuto da Cidade.** In: DICAS – Desenvolvimento Urbano, Polis, nº 181.

DIOGO, E. **Habitação Social nas Áreas Centrais.** In: DICAS – Desenvolvimento Urbano, Polis, nº 185.

EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA – EMBRAPA. **Classificação dos solos do Brasil**. Brasília. 1999.

FELTRAN FILHO, A. **A estruturação das paisagens nas chapadas do Oeste mineiro**. Tese de Doutorado. São Paulo: USP/FFLCH, 1997. 251 p.

FERRARI, C. **Curso de Planejamento Municipal Integrado**. São Paulo: Pioneira, 1991.

FERREIRA, F. W. **Planejamento sim e não: Um modo de agir num mundo em permanente mudança**. 15ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Plano Diretor de Tupaciguara**, 1992.

GRAZIA, G. de (org). **Plano Diretor, instrumento de Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: FASE, 1990.

GUIMARÃES, R. P. **Do desenvolvimento (in) sustentável à sociedade sustentável**. In: RIO 92 - 5 anos depois. Rio de Janeiro: Fase, 1997.

HOGAN, P. J.; VIEIRA, P. F. (orgs). **Dilemas socioambientais e desenvolvimento sustentável.** 2ª ed. Campinas: Unicamp,1995.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS. **Cidades**: **dados sobre os municípios**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>

JÚNIOR, N. S. **Nota Política sobre os Vetos do Estatuto e as Conquistas da Reforma Urbana**. Polis, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br> Acesso em 02/08/2004.

LIMA JÚNIOR, J. R. **Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDU) do Município de Araguari (MG)**. Relatório de Estágio Supervisionado em Planejamento Urbano. IGUFU: 2004.

LOPES, R. **A cidade intencional: O planejamento estratégico de cidades**. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

_____. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e a gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand do Brasil, 2002.

MARICATO, E. Reforma Urbana: limites e possibilidades. Uma trajetória incompleta. In: RIBEIRO, L.C de Q. e SANTOS JR, O. A. dos (orgs). **Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997, págs 309-325.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo, guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Ministério das Cidades / CONFEA: 2004.

Ministério do Meio Ambiente. Agenda 21 e a Sustentabilidade das Cidades. In: **Caderno de Debate: Agenda 21 e Sustentabilidade.** Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2003.

_____. **Construindo a Agenda 21 Local.** 2ª ed ver e atualizada. Brasília: MMA, 2003.

_____. Documento base. Tema Cidades Sustentáveis – Agenda 21 Brasileira.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, DOS RECURSOS HÍDRICOS E DA AMAZÔNIA LEGAL. **Agenda 21**. Versão Eletrônica 1.1, Secretaria Executiva – Projeto PNUD BRA, 1994.

MOREIRA, A. C. M. L. Conteúdo e tipologia de planos diretores. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999. <http://www.cepam.sp.gov.br> Acesso em 01/09/2004.

NOVAES, W. (coord.). **Agenda 21 Brasileira – Bases para discussão.** Brasília: MMA / PNUD, 2000.

NOVAES, W. Agenda 21: um novo modelo de civilização. In: **Caderno de Debate: Agenda 21 e Sustentabilidade.** Ministério do Meio Ambiente – Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável, 2003.

NUNES, V. dos G. A. **Plano Diretor: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte**. Uberlândia: UFU, 2005. Dissertação de Mestrado, Instituto de Geografia – UFU.

OLIVEIRA, D. P. R. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas**. Ed. 13a , Editora Atlas. São Paulo. 1999.

OLIVEIRA, I.C.E. de. **Estatuto da Cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PÓLIS. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. São Paulo: Editora Instituto Polis, 2002.

PONTE NOVA. **Lei Municipal nº 2.685/03: Plano Diretor Estratégico de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Ponte Nova –MG**. Ponte Nova, 2003. 1 CD-ROM.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTO ANDRÉ. **Curso on-line sobre Estatuto da Cidade e Plano Diretor**. Disponível em: http://www.santoandre.sp.gov.br

_____. **Material sobre a construção do Plano Diretor (2002-2004)**. Disponível em: http://www.santoandre.sp.gov.br

REZENDE, V. **Planejamento urbano e ideologia.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

ROLNIK, R. **Vamos mudar nossas cidades?** In: Kit das Cidades, Programa de Capacitação de Agentes Locais para Atuação em Processos de Regulação Urbanística. São Paulo: Pois e PUC CAMPINAS, 2002.

_____. **Estatuto da Cidade – Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza**. São Paulo: Polis, 2001. Disponível em: <http://www.polis.org.br> Acesso em 31/07/2003.

_____. **Planejamento e Gestão: Um Diálogo de Surdos?** In: Estatuto da Cidade. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEMPAM, 2001. Disponível em <http://www.cepam.sp.gov.br/v9/estatuto/index.asp#> Acesso em 01/08/2003.

SANTO ANDRÉ. **Lei nº 8.696 de 17/12/2004**. Dispões sobre o Plano Diretor Participativo de Santo André. Prefeitura de Santo André, 2004.

SANTOS, M. **A Urbanização Brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

SANTOS, N. C. dos; LIMA JÚNIOR, J. R. **Aspectos do Planejamento em Araguari – MG: a evolução do traçado urbano.** In: II Simpósio Regional de Geografia "Perspectivas para o Cerrado no Século XXI". IGUFU, 2003.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. In: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. **O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas**. São Paulo: CEPAM, 1999, págs 237 a 247.

_____. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, Csaba & SCHIFFER, Sueli Ramos (orgs.). **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Edusp, 1999, págs 169 a 243.

WANDERLEY, M. de N. B. **Urbanização e Ruralidade: relações entre a pequena cidade e o mundo rural; estudo preliminar sobre os pequenos municípios em Pernambuco**. Recife: UFPE, 2001. Disponível em: <http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obed001f.doc>

ANEXOS

ANEXOS

ANEXO I – CAPÍTULO II – CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

ANEXO II – LEI Nº 10.257 / 2001 – ESTATUTO DA CIDADE

ANEXO III – MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2220 / 2001.

ANEXO IV – Resolução nº 25 / 2005 do Conselho das Cidades

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

CAPÍTULO II - DA POLÍTICA URBANA

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

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

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

§ 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:

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.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinqüenta 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.

Presidência da República
Casa Civil
Subchefia para Assuntos Jurídicos

LEI Nº 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001.

MENSAGEM DE VETO Nº 730

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;

IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;

X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;

XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;

XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;

XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;

XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;

XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

CAPÍTULO II

DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Seção I - Dos instrumentos em geral

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

b) servidão administrativa;

c) limitações administrativas;

d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;

e) instituição de unidades de conservação;

f) instituição de zonas especiais de interesse social;

g) concessão de direito real de uso;

h) concessão de uso especial para fins de moradia;

i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

j) usucapião especial de imóvel urbano;

l) direito de superfície;

m) direito de preempção;

n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;

o) transferência do direito de construir;

p) operações urbanas consorciadas;

q) regularização fundiária;

r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;

s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Seção II - Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Seção III - Do IPTU progressivo no tempo

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

Seção IV - Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

Seção V - Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinqüenta 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 será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petitórias ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de composse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

Seção VI - Da concessão de uso especial para fins de moradia

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

Seção VII - Do direito de superfície

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

Seção VIII - Do direito de preempção

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

I – regularização fundiária;

II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

III – constituição de reserva fundiária;

IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;

V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;

VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;

VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;

IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

Seção IX - Da outorga onerosa do direito de construir

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

I – a fórmula de cálculo para a cobrança;

II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;

III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

Seção X - Das operações urbanas consorciadas

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;

II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

I – definição da área a ser atingida;

II – programa básico de ocupação da área;

III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;

IV – finalidades da operação;

V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

Seção XI - Da transferência do direito de construir

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

Seção XII - Do estudo de impacto de vizinhança

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

CAPÍTULO III

DO PLANO DIRETOR

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º DO ART. 182 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

CAPÍTULO IV

DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas 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.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES GERAIS

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas, respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da LEI N^{O} 8.429, DE 2 DE JUNHO DE 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O ART. 1^{O} DA LEI N^{O} 7.347, DE 24 DE JULHO DE 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes: .(VIDE MEDIDA PROVISÓRIA Nº 2.180-35, DE 24.8.2001)

"Art. 1º .....

.....

III – à ordem urbanística;

....." (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

"ART. 4° Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO)." (NR)

Art. 55. O ART. 167, INCISO I, ITEM 28, DA LEI N^{O} 6.015, DE 31 DE DEZEMBRO DE 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 167. .....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

....." (NR)

Art. 56. O ART. 167, INCISO I, DA LEI N^{O} 6.015, DE 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

"Art. 167. .....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;" (NR)

Art. 57. O ART. 167, INCISO II, DA LEI N^{O} 6.015, DE 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

"Art. 167. .....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano." (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Paulo de Tarso Ramos Ribeiro
Geraldo Magela da Cruz Quintão
Pedro Malan
Benjamin Benzaquen Sicsú
Martus Tavares
José Sarney Filho
Alberto Mendes Cardoso

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

MEDIDA PROVISÓRIA NO 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 1o do art. 183 da Constituição, cria o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU e dá outras providências.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA , no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:

CAPÍTULO I

DA CONCESSÃO DE USO ESPECIAL

Art 1º Aquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para sua moradia ou de sua família, tem o direito à concessão de uso especial para fins de moradia em relação ao bem objeto da posse, desde que não seja proprietário ou concessionário, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1o A concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma gratuita ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.
§ 2o O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo concessionário mais de uma vez.
§ 3o Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, na posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art 2º Nos imóveis de que trata o art. 1o, com mais de duzentos e cinqüenta metros quadrados, que, até 30 de junho de 2001, estavam ocupados por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por possuidor, a concessão de uso especial para fins de moradia será conferida de forma coletiva, desde que os possuidores não sejam proprietários ou concessionários, a qualquer título, de outro imóvel urbano ou rural.
§ 1o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.
§ 2o Na concessão de uso especial de que trata este artigo, será atribuída igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os ocupantes, estabelecendo frações ideais diferenciadas.
§ 3o A fração ideal atribuída a cada possuidor não poderá ser superior a duzentos e cinqüenta metros quadrados.

Art . 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 1o e 2o também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinqüenta metros quadrados, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que estejam situados em área urbana, na forma do regulamento.

Art. 4º No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder Público garantirá ao possuidor o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local.

Art. 5º É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 1o e 2o em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:
I - de uso comum do povo;
II - destinado a projeto de urbanização;
III - de interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
IV - reservado à construção de represas e obras congêneres; ou
V - situado em via de comunicação.

Art 6º O título de concessão de uso especial para fins de moradia será obtido pela via administrativa perante o órgão competente da Administração Pública ou, em caso de recusa ou omissão deste, pela via judicial.
§ 1o A Administração Pública terá o prazo máximo de doze meses para decidir o pedido, contado da data de seu protocolo.
§ 2o Na hipótese de bem imóvel da União ou dos Estados, o interessado deverá instruir o requerimento de concessão de uso especial para fins de moradia com certidão expedida pelo Poder Público municipal, que ateste a localização do imóvel em área urbana e a sua destinação para moradia do ocupante ou de sua família.
§ 3o Em caso de ação judicial, a concessão de uso especial para fins de moradia será declarada pelo juiz, mediante sentença.
§ 4o O título conferido por via administrativa ou por sentença judicial servirá para efeito de registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 7º O direito de concessão de uso especial para fins de moradia é transferível por ato inter vivos ou causa mortis.

Art . 8º O direito à concessão de uso especial para fins de moradia extingue-se no caso de:
I - o concessionário dar ao imóvel destinação diversa da moradia para si ou para sua família; ou
II - o concessionário adquirir a propriedade ou a concessão de uso de outro imóvel urbano ou rural.
Parágrafo único. A extinção de que trata este artigo será averbada no cartório de registro de imóveis, por meio de declaração do Poder Público concedente.

Art. 9º É facultado ao Poder Público competente dar autorização de uso àquele que, até 30 de junho de 2001, possuiu como seu, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, até duzentos e cinqüenta metros quadrados de imóvel público situado em área urbana, utilizando-o para fins comerciais.
§ 1o A autorização de uso de que trata este artigo será conferida de forma
gratuita.
§ 2o O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo,
acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.
§ 3o Aplica-se à autorização de uso prevista no caput deste artigo, no que couber, o disposto nos arts. 4o e 5o desta Medida Provisória.

CAPÍTULO II

DO CONSELHO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Art. 10. Fica criado o Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano - CNDU, órgão deliberativo e consultivo, integrante da estrutura da Presidência da República, com as seguintes competências:
I - propor diretrizes, instrumentos, normas e prioridades da política nacional de desenvolvimento urbano;
II - acompanhar e avaliar a implementação da política nacional de desenvolvimento urbano, em especial as políticas de habitação, de saneamento básico e de transportes urbanos, e recomendar as providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
III - propor a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação pertinente ao desenvolvimento urbano;
IV - emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001, e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;
V - promover a cooperação entre os governos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e a sociedade civil na formulação e execução da política nacional de desenvolvimento urbano; e
VI - elaborar o regimento interno.

Art. 11. O CNDU é composto por seu Presidente, pelo Plenário e por uma Secretaria-Executiva, cujas atribuições serão definidas em decreto.

Parágrafo único. O CNDU poderá instituir comitês técnicos de assessoramento, na forma do regimento interno.

Art. 12. O Presidente da República disporá sobre a estrutura do CNDU, a composição do seu Plenário e a designação dos membros e suplentes do Conselho e dos seus comitês técnicos.

Art. 13. A participação no CNDU e nos comitês técnicos não será remunerada.

Art. 14. As funções de membro do CNDU e dos comitês técnicos serão consideradas prestação de relevante interesse público e a ausência ao trabalho delas decorrente será abonada e computada como jornada efetiva de trabalho, para todos os efeitos legais.

CAPÍTULO III

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 15. O inciso I do art. 167 da Lei no 6.015, de 31 de dezembro de 1973, passa a vigorar com as seguintes alterações:
"I - .....
.....
28) das sentenças declaratórias de usucapião;
.....
37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia;
.....
40) do contrato de concessão de direito real de uso de imóvel público." (NR)

Art. 16. Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.

Brasília, 4 de setembro de 2001; 180o da Independência e 113o da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
Pedro Parente

ISSN 1677-7042
DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO
República Federativa do Brasil Imprensa Nacional
SEÇÃO 1

MINISTÉRIO DAS CIDADES

CONSELHO DAS CIDADES

RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005

DOU Seção 1, Edição Nº 60 Pág.102 de 30/03/2005

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, por encaminhamento do Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano, e considerando:

a) que compete ao Conselho das Cidades, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

b) que as diretrizes gerais da política urbana, nos termos do art. 182, caput, da Constituição Federal, vinculam as ações municipais na execução da política de desenvolvimento urbano;

c) que, entre as mencionadas diretrizes gerais, fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, encontra-se a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano";

d) que a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade "em prol do bem coletivo, da segurança e do bemestar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental", dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais;

e) que os planos diretores devem conter mecanismos que assegurem sua efetiva implementação e permanente monitoramento e atualização por meio, inclusive, de sua incorporação à legislação orçamentária municipal;

f) que o prazo de cinco anos para atender a obrigação constitucional de elaboração de planos diretores, fixado pelo art. 50 do Estatuto da Cidade, esgota-se no mês de outubro de 2006;

g) que, nos termos do art. 52, VI e VII, do Estatuto da Cidade, incorrem em improbidade administrativa os prefeitos que desatenderem o mencionado prazo ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração dos planos diretores;

RESOLVE emitir as orientações e recomendações que se seguem:

Art. 1º Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Art. 2º Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:

I – tenham mais de 20 mil habitantes;

II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§ 2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios:

a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no art. 182, § 4º, da CF;

b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;

c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I – ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art.5º A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art.6º O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem como levar em conta as proposições

oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art.7º No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação, devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III – serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV – garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art.10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II – divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III – registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Art. 10 Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Dê-se ciência às Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, registre-se e publique-se.

OLIVIO DE OLIVEIRA DUTRA

Presidente