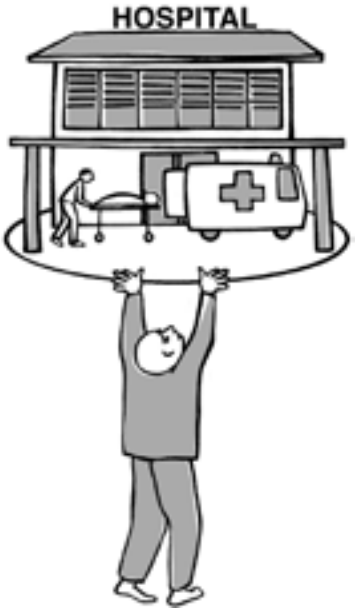
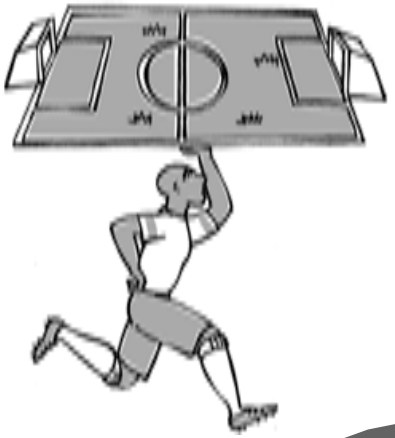
Sumário

Introdução 2
Conteúdo do Plano Diretor 5
Dando a largada 18
Etapas do Plano Diretor: como e quando participar 22
Participar é um direito 30
Quero saber mais sobre isso 36





Introdução

O que é o Plano Diretor?

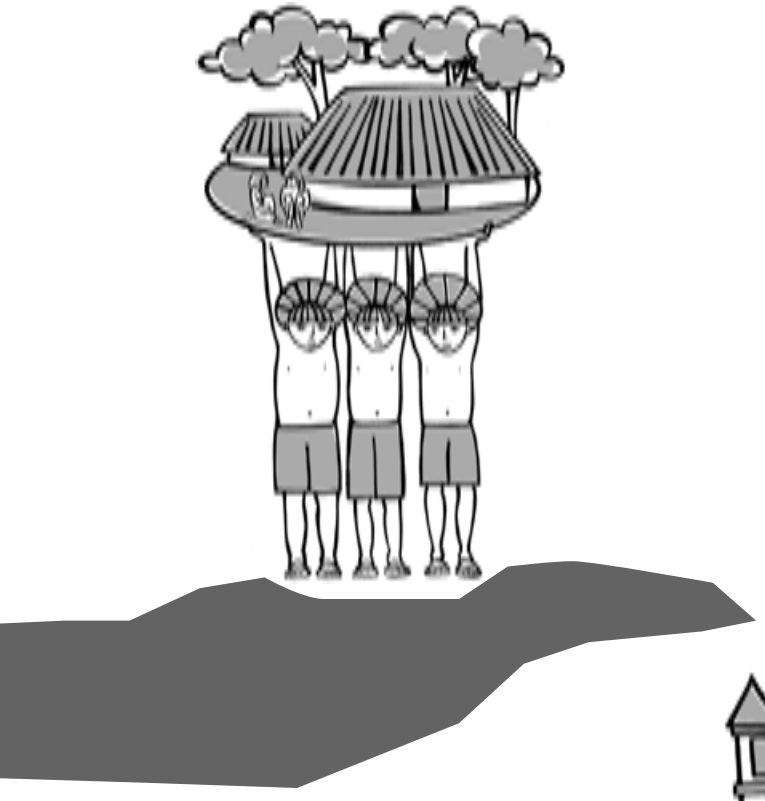
O Plano Diretor é uma lei municipal que deve ser elaborada com a participação de toda a sociedade. Ele organiza o crescimento e o funcionamento do município. No Plano está o projeto de cidade que queremos. Ele planeja o futuro da cidade decidido por todos.

O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e também para as rurais. Deve dizer qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo.

É o Plano Diretor que diz como o Estatuto da Cidade será aplicado em cada município.

O que é o Estatuto da Cidade?

O Estatuto da Cidade é uma lei federal (Lei Federal nº 10.257/2001) que diz como deve ser feita a política urbana em todo o país. Seu objetivo é garantir o Direito à Cidade para todos e, para isso, traz algumas regras para se organizar o território do município. É ele que detalha e desenvolve os artigos 182 e 183 do capítulo de política urbana da Constituição Federal.



Por que tantos municípios estão fazendo o Plano Diretor?

Porque o Estatuto da Cidade definiu que o Plano Diretor é a lei que aplica as regras do Estatuto em cada município, considerando as características de cada um. E mais: o Estatuto diz que é obrigatória a elaboração do Plano Diretor e dá um prazo para isso.

Como saber se o meu município precisa fazer o Plano Diretor?

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor é obrigatório para os municípios que:

- têm mais de 20 mil habitantes;
- fazem parte de regiões metropolitanas;
- são turísticos;
- têm grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que mudam muito a região, como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas.

Mas atenção: se sua cidade já tem Plano Diretor, há mais de 10 anos, o Estatuto determina que ele deve ser revisto ou feito um novo plano.

E se meu município não precisar fazer Plano Diretor?

Mesmo que a cidade não se encaixe em nenhum dos casos citados acima, ela pode (E DEVE) ter um Plano Diretor. É bom que tenha, pois todos devemos planejar nosso futuro e decicir como queremos que nossas cidades cresçam. E também porque só com o Plano Diretor cada cidade pode aplicar as regras do Estatuto da Cidade.

Conteúdo do Plano Diretor

O que devemos defender, afinal de contas?

Que o Plano defenda nossos direitos e princípios!

Uma das partes mais importantes do Plano Diretor é a definição de princípios, diretrizes e objetivos para a política territorial. Esses princípios são importantes pois:

- reconhecem nossos direitos, como o Direito à Moradia Digna e à Terra e o Direito à Cidade;
- são os princípios que devem ser utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade. Os instrumentos urbanísticos, ferramentas que ajudam a que os objetivos dos planos diretores sejam cumpridos, devem ser pensados a partir dos princípios do Plano. Mais para a frente, nessa cartilha, veremos alguns exemplos desses instrumentos;
- são os princípios exigidos pela população que orientarão a gestão do Plano que será fiscalizado pelo Ministério Público. Se as ações da Prefeitura não obedecerem esses princípios, podem ser questionadas na Justiça.

Que o plano defina como cumprir a função social da propriedade e da cidade!

O Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade precisa cumprir uma função social, ou seja, a terra deve servir para o benefício da coletividade, e não apenas aos interesses de seu proprietário.

A função social deve ser definida no Plano Diretor. Isto quer dizer que o Plano deve definir qual é a melhor forma de usar cada pedaço do município, de forma a garantir os espaços de uso coletivo para todos, ou seja, os locais de circulação, os equipamentos públicos (como, por exemplo, escolas, creches, hospitais) e as áreas de proteção ambiental. E também garantir terra adequada para todas as atividades econômicas e classes sociais, principalmente para a população de baixa renda. (Para saber mais sobre isso, consulte a Resolução nº 34/2005).

O Estatuto da Cidade diz que quando a propriedade não está cumprindo sua função social o Plano Diretor deve pressionar para que cumpra, através de instrumentos urbanísticos. Para que cumpram sua função social, o Plano Diretor deve:

a. definir quando um imóvel é considerado subutilizado, não edificado e não utilizado, de acordo com sua função social. Por exemplo, uma propriedade localizada no centro da cidade, com infra-estrutura, dotado de equipamentos

Veja estes três desenhos e reflita: qual das propriedades está cumprindo a sua função social?

e serviços públicos como transporte, escolas, água, dentre outros, que não possui construções e não está sendo utilizada, normalmente não está cumprindo sua função social, pois está desocupada em uma região onde seria desejável ocupar e adensar. Por outro lado, uma propriedade localizada em uma região de proteção ambiental, ocupada por vegetação densa e significativa, e que não possui construções, está cumprindo sua função social.

A mesma idéia serve para pensarmos a cidade inteira. No Brasil, existem municípios inteiros em área de proteção de mananciais que, portanto, estão cumprindo sua função social se não estiverem densamente ocupados, se conseguirem preservar ou manter seu meio ambiente com qualidade, para que todos os municípios de uma região possam usufruir desse manancial.

b. Para não virar apenas uma lista de boas intenções, o Plano deve dizer qual é a função social de cada área, delimitar isso no mapa da cidade e aplicar os instrumentos para induzir o proprietário a cumprir sua função. Esses instrumentos são: Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios; IPTU Progressivo no Tempo; e Desapropriação com Pagamento em Títulos da Dívida Pública. E podem existir outros, desde que atendam aos objetivos do Plano e sejam decididos por todos quais devem existir no seu município. Eles também podem ser: Direito de Preempção, Outorga Onerosa de Construir, Operações Urbanas Consorciadas, Transferência do Direito de Construir.

Que o plano respeite o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade!

O Estatuto da Cidade determina o conteúdo mínimo de um Plano Diretor (Estatuto da Cidade, Art. 42, incisos I a III) e o Conselho Nacional das Cidades (ver box) faz recomendações mais detalhadas sobre o conteúdo mínimo (ver Resolução do Conselho Nacional das Cidades nº 34/2005). O Estatuto da Cidade diz que o Plano deve ter objetivos e estratégias e estabelecer instrumentos para o cumprimento desses. Procura dessa forma evitar Planos cheios de boas intenções, mas que não digam como pretendem implementá-las!

Além disso, o Estatuto exige como conteúdo mínimo do Plano que ele determine como será o sistema de acompanhamento e controle de sua aplicação (veja a seguir como deve ser feita a gestão do Plano).

Um Plano que não tem esses conteúdos pode ser considerado inválido ou mesmo pode ser questionado juridicamente, pois está na lei!

Conselho Nacional das Cidades

O Conselho Nacional das Cidades (ou ConCidades) é um Conselho Federal eleito nas Conferências das Cidades, composto por representantes de entidades de movimentos populares, trabalhadores, prefeituras, governos estaduais e federal, empresários, ONGs e entidades acadêmicas e profissionais com o objetivo de formular e implementar a política nacional de desenvolvimento urbano, bem como acompanhar e avaliar a sua execução. Visa assegurar a participação cidadã nas decisões sobre as políticas públicas e contribuir com os municípios na aplicação do Estatuto da Cidade. Suas resoluções têm caráter normativo, ou seja, são normas, que devem ser seguidas.

Que o Plano garanta terras para a moradia popular

Todos têm direito a morar bem. Mas no Brasil, a realidade não é essa. Está longe disso! Quase metade da população brasileira vive mal, em locais precários: em favelas, cortiços ou loteamentos irregulares.

De acordo com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve reconhecer essas situações e se utilizar de instrumentos que ajudam a mudar essa situação. Por isso o Plano Diretor deve conter Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e os instrumentos que permitem a regularização da terra e da moradia.

>> Mas atenção! Nem tudo deve ser regularizado! Por exemplo, a população que ocupa áreas de risco está correndo perigo de vida, deve ser retirada de lá e removida preferencialmente para uma área próxima.

O que é ZEIS?

O nome ZEIS quer dizer Zonas Especiais de Interesse Social. Elas são áreas da cidade que fica destinada pelo Plano Diretor para abrigar moradia popular.

As ZEIS servem para:

- reservar terrenos ou prédios vazios para moradia popular em áreas onde já existe boa infra-estrutura. Por exemplo, uma propriedade subutilizada no Centro da cidade pode virar uma ZEIS;
- facilitar a regularização de áreas ocupadas. Quando uma área ocupada vira ZEIS, seus moradores conseguem regularizar sua moradia de forma mais rápida. E também fica mais fácil lutar por melhorias para aquela região.

>> Mas devemos estar atentos no momento de marcá-las no mapa! O importante é que existam ZEIS nas partes mais centrais, equipadas e providas de infra-estrutura. Isso vai evitar que a população seja expulsa para os piores locais e pode induzir a ocupação das melhores partes da cidade pelas pessoas que precisam de moradia. Assim, ocupamos a cidade de forma mais equilibrada.

Basta demarcá-las no Plano?

É importante demarcar as áreas ocupadas pela população de baixa renda como ZEIS no Plano Diretor. Esse é o primeiro reconhecimento de que a população que mora nessas áreas faz parte da cidade e deve, sem dúvida, permanecer. É também reconhecer a necessidade de reservar terras em locais bem infra-estruturados para a moradia de baixa renda. Mas não devemos parar por aí, temos que exigir que o Plano Diretor tenha as informações necessárias para que as áreas possam ser implementadas logo após a sua aprovação!

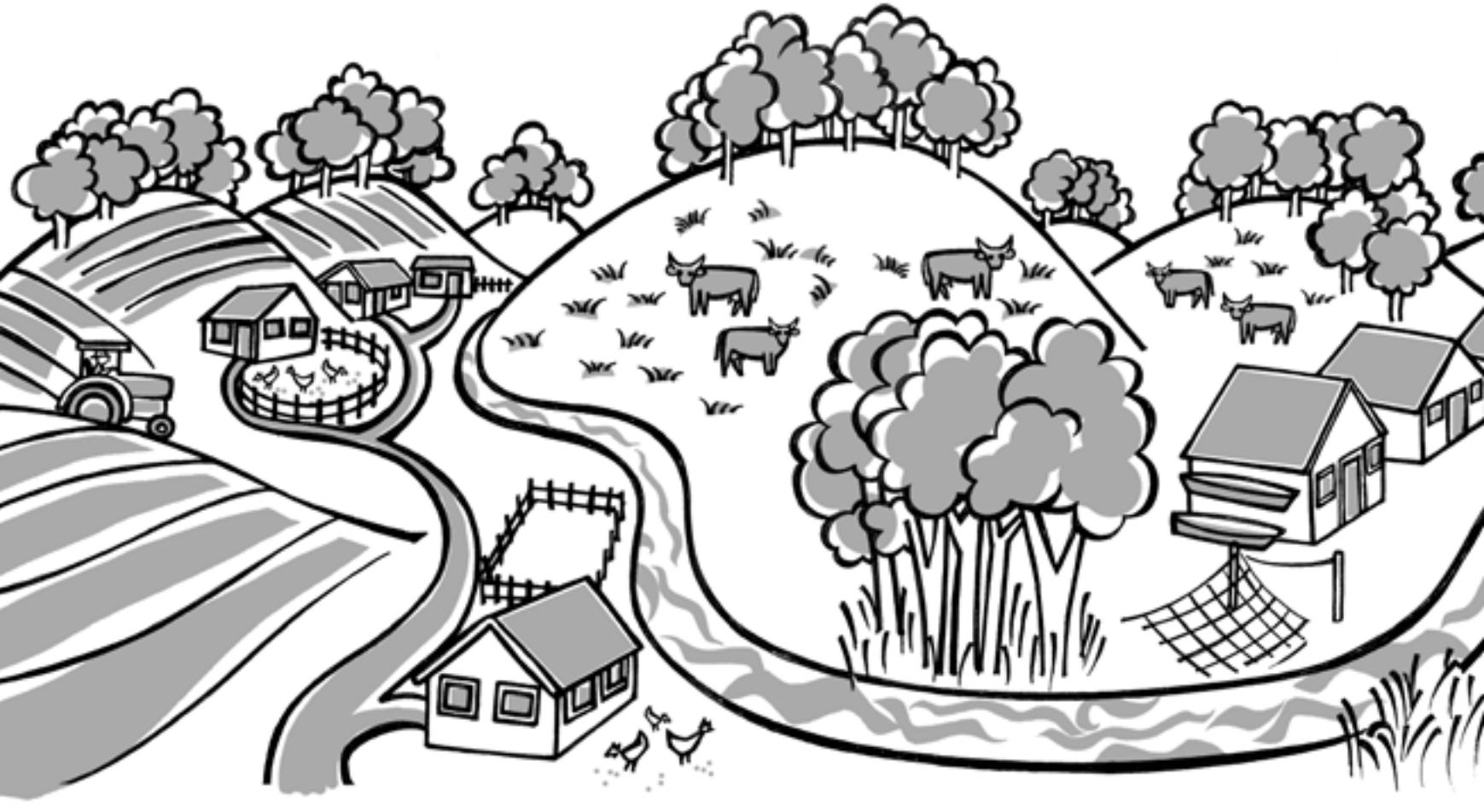
Isso significa que o Plano Diretor deve:

- definir os critérios para demarcar áreas de ZEIS;
- dizer o que considera como baixa renda. Por exemplo, dizer que se considera população de baixa renda as famílias com renda de até cinco salários mínimos;
- exigir que sejam feitos Planos de Urbanização para cada ZEIS, com participação da sociedade e da população beneficiária. O Plano deve integrar a ZEIS à cidade, visando o respeito, a recuperação e a conservação do meio ambiente;
- estabelecer prioridades, ou seja, que áreas deverão ser urbanizadas e regularizadas primeiro e porquê;
- exigir e definir como será a participação popular na gestão das áreas, na elaboração do Plano Urbanístico.

É muito importante acompanhar a implementação das ZEIS para fazer com que seja garantido o acesso a terra urbanizada, o Direito à Moradia, não apenas no papel. Que seja implementado o projeto para a área!

Zonas Especiais também para reconhecer as comunidades tradicionais!

Ao olhar para esse enorme Brasil, nos deparamos com comunidades tradicionais: índios, comunidades de pescadores, assentamentos rurais, agricultores familiares, quilombolas, populações ribeirinhas, populações extrativistas, entre outras. Todas elas devem ser consideradas no Plano Diretor, que deve levar em conta o que elas têm de especial, reconhecer sua cultura, seus hábitos. Nesse sentido, o Conselho Nacional das Cidades propõe que seus territórios sejam demarcados como Zonas Especiais de modo a garantir seus direitos (Resolução nº 34/2005, Art. 5º).



Que as áreas ocupadas sejam regularizadas!

Regularização da terra e da moradia acontece quando a pessoa que vive em um terreno que não é seu no papel conquista a propriedade ou o Direito à Moradia. O terreno pode ser público ou privado e, para os dois casos, há possibilidade de regularização.

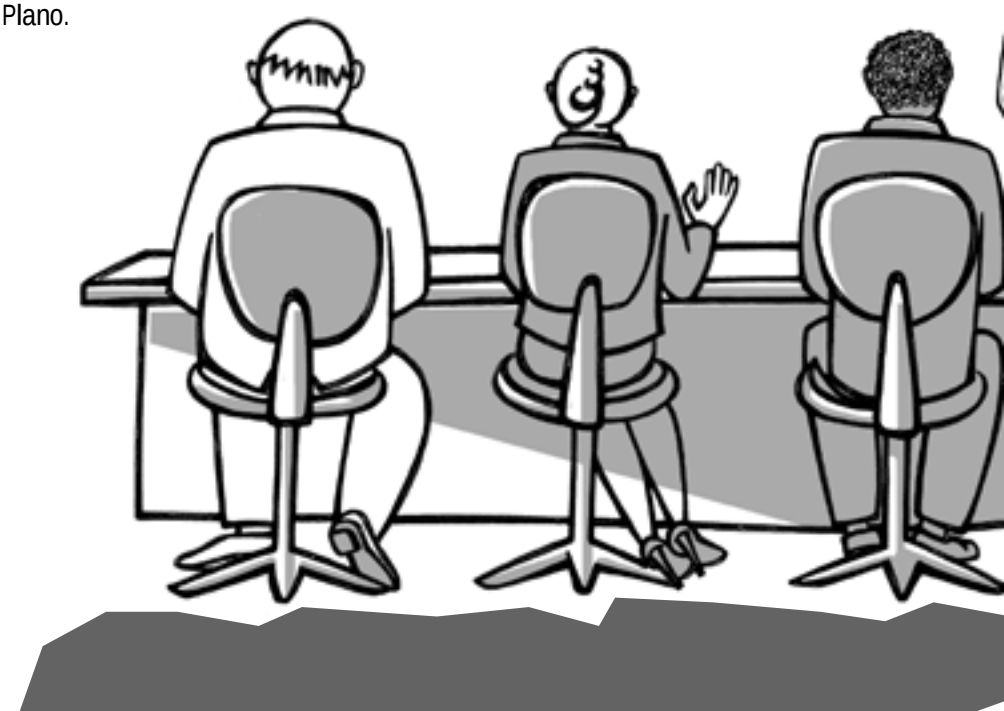
O Plano Diretor deve discutir e prever a regularização das áreas cuja posse não é reconhecida no papel, por exemplo, através de um plano de regularização das áreas de moradia popular. Pode prever também os instrumentos que servem para regularizar, como a Usucapião Especial Urbana, a Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, entre outros.

O Plano deve prever um sistema de gestão

O Estatuto exige como conteúdo mínimo do Plano que ele estabeleça prazos e maneiras de colocá-lo em prática, de ser implementado, determinando como será o sistema de acompanhamento e controle de sua aplicação. Por isso, se o Plano Diretor não tiver esse sistema previsto, pode ter sua validade questionada.

O Plano Diretor deve:

- prever instâncias de planejamento e gestão democrática para implementar e rever o Plano Diretor. Por exemplo, o plano pode estabelecer que serão feitas Conferências de dois em dois anos para avaliar como o plano está sendo gerido, com a participação de toda a população e que o Conselho da Cidade ou similar deverá ser o responsável por preparar esse conteúdo e o documento final das Conferências. Dessa forma, promove a participação direta dos cidadãos, ao mesmo tempo que reforça a participação através de representantes, em um monitoramento constante do plano.
- apoiar processos de gestão democrática e participativa, garantindo a participação de todos, de forma integrada. (Ver como no capítulo Etapas do Plano Diretor pg. 22, e ver como defender seus direitos no capítulo Participação é um direito pg. 30).
- garantir acesso à informação para todos os cidadãos.
- monitorar a aplicação dos instrumentos urbanísticos do Plano.



Quais são os instrumentos para essa gestão participativa?

Para esse sistema, o Plano deve prever a utilização de instrumentos de gestão como: Conselhos municipais, Fundos municipais, Gestão Orçamentária Participativa, Audiências e Consultas Públicas, Conferências municipais, Projetos de Lei de Iniciativa Popular, Referendo Popular, Plebiscito.

Caso seu município ainda não tenha um conselho que trate do desenvolvimento territorial é importante pressionar para que ele seja formado, o qual terá o papel de acompanhar e fiscalizar se as medidas do Plano Diretor estão sendo cumpridas. Ele é formado por representantes da população e por pessoas que fazem parte do poder público. Ele deve ter poder de decisão, ou seja, ser deliberativo. Só assim a participação da sociedade nas decisões estará acontecendo na prática.

É importante articular o **Conselho Municipal da Cidade** com os outros conselhos existentes no município.

A política urbana pode ter um **Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano**, que é um fundo especial reservado para ações dessa política. Para criá-lo, o município deve dizer de onde sairá o dinheiro para o fundo e como será aplicado. Se bem implementado, deve ser uma forma de democratizar a gestão dos recursos, pois será gerido pelo Conselho Municipal das Cidades.

O Plano deve prever **Conferências Municipais** periódicas para definir e monitorar as políticas. As conferências são grandes encontros, realizados periodicamente, com ampla divulgação e participação popular. São momentos onde são "costurados" os pactos entre o poder público e a sociedade.

E quando o Plano está pronto, o que acontece?

Devemos fazer com que saia do papel! Por isso, o Plano deve ter um conteúdo que permita sua aplicação imediata, logo após a sua aprovação. Isso significa ser auto-aplicável.

>> Fique ligado: planos apenas com diretrizes não exigem sua aplicação!

Além disso, devemos considerar que um Plano Diretor não vale para sempre. A cidade sofre mudanças que são difíceis de prever. E a lei que orienta seu destino precisa acompanhar essas mudanças. Por isso o Plano Diretor deve ser revisto no mínimo a cada 10 anos, mas o ideal é que seja revisto em menos tempo, a cada 4 anos, por exemplo.

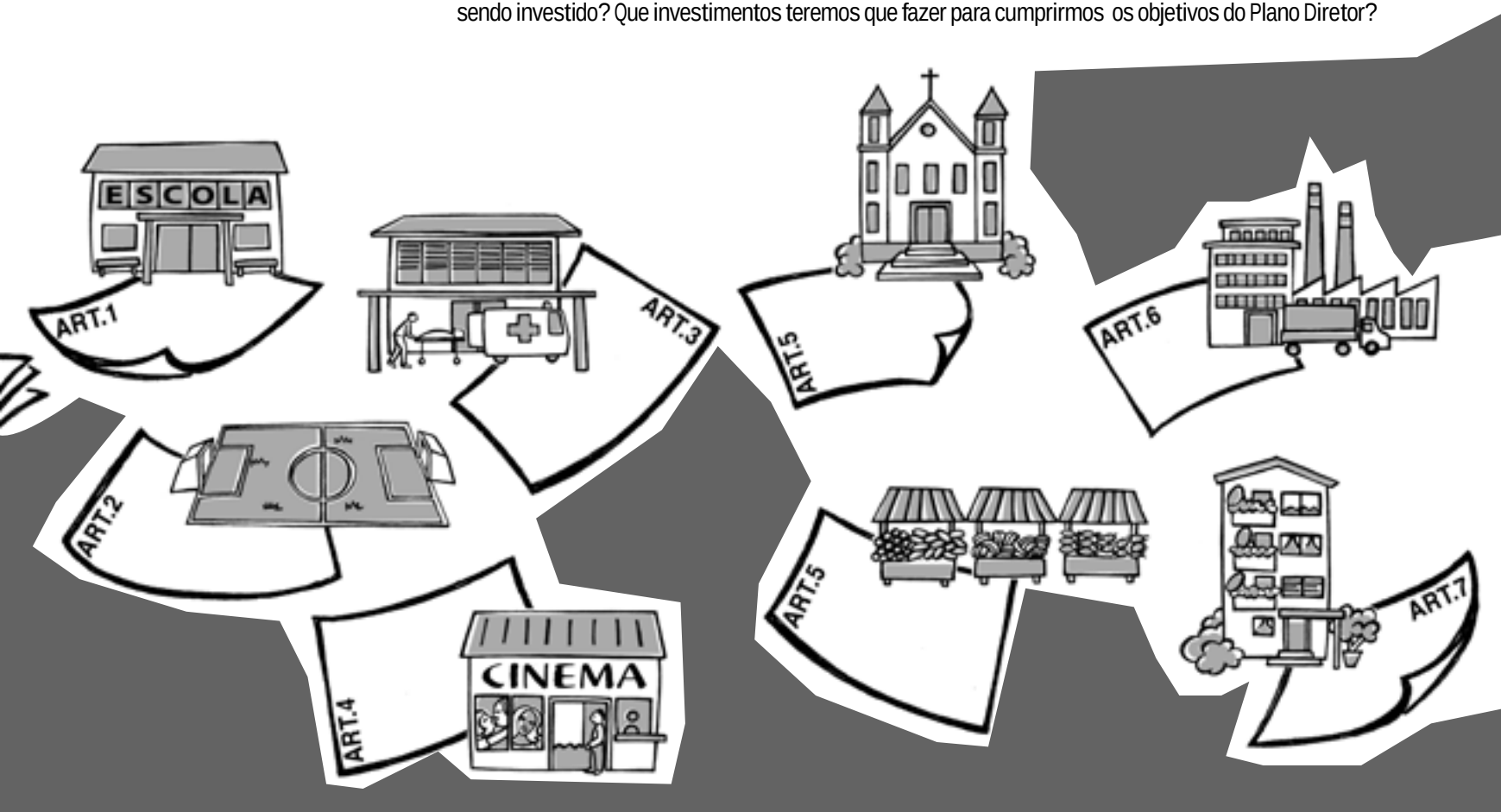
O Plano deve orientar os investimentos

Muitas vezes, em nossas cidades, os investimentos em obras não são os que foram planejados. E assim, parece que nunca tivemos planos, pois esses, muitas vezes não são implementados. Até mesmo as obras contradizem o que foi planejado!

Precisamos inverter essa situação. Os Planos Diretores apresentam o que se quer para a cidade no mínimo para os próximos 10 anos. Por isso, o Plano Diretor deve ser o documento que orienta os investimentos, gastos e obras públicas. Assim estará cumprindo os objetivos e metas previstos pelo plano, aprovados pelos cidadãos.

Ele deve orientar a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária, porque essas são as leis e regras que vão determinar como cada governo municipal deverá gastar seus recursos e fazer investimentos.

Por isso, no processo de elaboração dessas leis é preciso perguntar: quanto está sendo investido e onde está sendo investido? Que investimentos teremos que fazer para cumprirmos os objetivos do Plano Diretor?



Dando a largada

Quem deve dar o primeiro passo?

A iniciativa da elaboração do Plano deve partir do prefeito da cidade, da prefeitura.

Começar a elaboração de um Plano Diretor é uma decisão política. Governo e sociedade civil deve se mobilizar. O Plano é um pacto e por isso todos devem participar.

E se a prefeitura não tomar a iniciativa?

Se ela não tomar a iniciativa, deve ser muito pressionada por todos. A população deve:

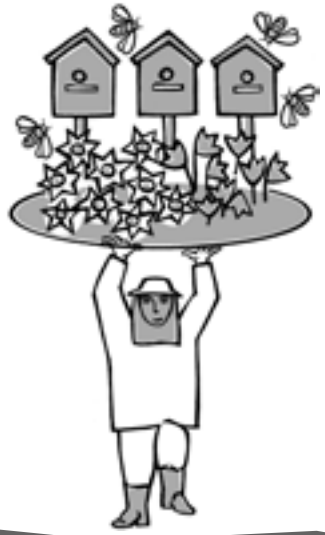
a. Se mobilizar para pressionar através dos locais onde há participação popular, como por exemplo, através das reuniões dos Conselhos municipais;

b. Pressionar os vereadores para que conscientizem o prefeito de que é ele quem deve dar o pontapé inicial desse processo;

c. Iniciar uma campanha popular pelo Plano Diretor, fazer abaixo-assinado, encaminhá-lo ao Prefeito e à Câmara de Vereadores e fazer uma grande mobilização popular.

Se nem assim conseguirmos, a pressão deve ser maior. É possível entrar com uma representação junto ao Ministério Público denunciando a omissão do poder Executivo. Para isso, junte fotos, cartas, ofícios, artigos na imprensa, provas que demonstrem que o prefeito sabia que devia dar início ao plano. Estes documentos devem ser anexados ao processo.

Nesse caso, o Ministério Público deve abrir um inquérito para investigar por que o prefeito não deu início ao Plano Diretor. Ele pode ser punido por deixar de tomar essa providência, ou seja, omitir-se desse trabalho, que é de sua responsabilidade! (Veja mais para frente nessa cartilha, no capítulo Participação é um direito, pg. 30 como fazer e qual o papel do Ministério Público nessa ação).



Se a prefeitura não começar, outros podem fazê-lo?

Não é ideal que outros tenham a iniciativa de fazer o Plano Diretor, mas há interpretações da lei que mostram ser possível fazer um Projeto de Lei de Plano Diretor de Iniciativa Popular e encaminhá-lo à Câmara de Vereadores para discussão e votação, assim como outros projetos de lei de iniciativa popular. Toda essa discussão já é uma forma de pressionar a Prefeitura.

Por que é importante que você participe do Plano Diretor?

Participar do Plano Diretor é construir coletivamente uma regra que vai definir os limites e responsabilidades de cada um na construção de uma esfera pública. Por isso fazer um Plano Diretor deve ser fruto de uma decisão coletiva. TODOS devemos participar. Faz parte da construção da cidadania.

As discussões sobre o que queremos para a cidade, muitas vezes, mostram os diferentes pontos de vista, os conflitos. Por isso, você deve participar para garantir que seus interesses sejam debatidos, negociados e pactuados. Você tem papel ativo nessa discussão, não deve esperar que os outros decidam por você.

As decisões tomadas no Plano afetam diretamente seu cotidiano. Por exemplo, o Plano pode alterar o quanto você pode construir no seu lote, pode alterar os usos permitidos para o seu lote, pode criar zonas verdes e parques para o lazer da população, prever equipamentos para a zona rural, pode garantir terra para os mais pobres, prever melhorias nas estradas vicinais, entre outros.

Como acontece essa participação?

Essa participação acontece em todas as etapas do Plano Diretor, desde a preparação até o monitoramento de sua aplicação, após a aprovação do Plano.

O Estatuto exige que haja participação popular em todas as etapas do Plano Diretor, mas não estabelece regras rígidas sobre como isso deva acontecer. O Conselho Nacional das Cidades estabelece algumas regras para o processo participativo dos Planos Diretores. A população deve exigir que sejam cumpridas nos seus municípios, pois são parâmetros básicos para todos os municípios brasileiros.

Alguns municípios têm elaborado um Decreto Municipal dizendo como será feita a participação da sociedade civil no Plano Diretor. O Ministério Público recomenda que ele seja feito. As regras, por estarem em um Decreto, são públicas e passíveis de cobrança e fiscalização por todos, inclusive pelo Ministério Público.

Quem coordena o Plano Diretor?

Para que o Plano seja de fato um pacto, a Prefeitura deve se preparar e formar um núcleo gestor composto por um grupo de pessoas diretamente responsáveis por preparar, conduzir e monitorar o processo de construção do plano. Ele deve estabelecer as formas e modos de construir o Plano, bem como os prazos e tempos para cada etapa.

Esse grupo deve ter técnicos do poder público, mas também membros da sociedade civil. Isso para que as decisões não sejam tomadas apenas no gabinete.

Como devem ser divulgadas as informações?

As informações sobre o Plano Diretor devem ser feitas através de ampla comunicação pública, em linguagem acessível. A Resolução nº 25/2005 do Conselho Nacional das Cidades lista as informações que devem ser divulgadas:

- o cronograma, os locais das reuniões, apresentações dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;
- os resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.

Procure se informar sobre o Plano Diretor junto ao núcleo gestor, ou na Prefeitura, na Secretaria que cuida do planejamento territorial. Ou, em último caso, através do Diário Oficial do município, onde necessariamente as informações sobre o Plano devem estar disponibilizadas.

Etapas do Plano Diretor:
como e quando participar

Preparação

Nessa etapa inicial, você deve mobilizar sua comunidade para participar, divulgando o que é um Plano Diretor e que todos podem e devem participar.

Para isso, devemos estar informados sobre o processo:

a. Certifique-se de que os prazos estabelecidos sejam suficientes e respeitem o tempo de mobilização da população. Desconfie de planos com prazos apertados e poucas reuniões agendadas.

b. Exija que a metodologia seja participativa, de forma a permitir que todos tenham possibilidade de se manifestar, de falar e decidir, de forma democrática.

c. Reivindique que as reuniões sejam em locais de fácil acesso, bem servidos de transporte público, em horários fora do horário cotidiano de trabalho, preferencialmente noturnas ou em finais de semana.

d. Exija que seja garantida a diversidade de pessoas que participam das discussões. O Conselho Nacional das Cidades coloca que a realização dos debates deve ser feita por segmentos sociais, por temas e por bairros. Exige também que os locais de discussão sejam alternados (Resolução nº25/2005, Art. 5º).

e. Certifique-se também de que haja um núcleo gestor responsável composto também por membros da sociedade civil e com disponibilidade para coordenar a construção do Plano. Alguns municípios listam através de decretos os responsáveis do poder público por essa coordenação.

f. Entenda como a sociedade civil poderá participar e tomar decisões. Essa participação deverá acontecer, por exemplo, através de um grupo de representantes escolhidos democraticamente, mas também de forma direta, em grandes eventos com plenária ampliada.

g. Certifique-se de que acontecerão atividades de capacitação e formação ao longo do processo. O poder público tem o dever de capacitar a população sobre a política urbana, explicar os termos utilizados, trazer informações que possibilitem uma discussão qualificada e equilibrada. Como são muitos os temas, o ideal é que a capacitação se dê ao longo de toda a construção do Plano, para que não se chegue ao final com apenas algumas pessoas aptas a participar.

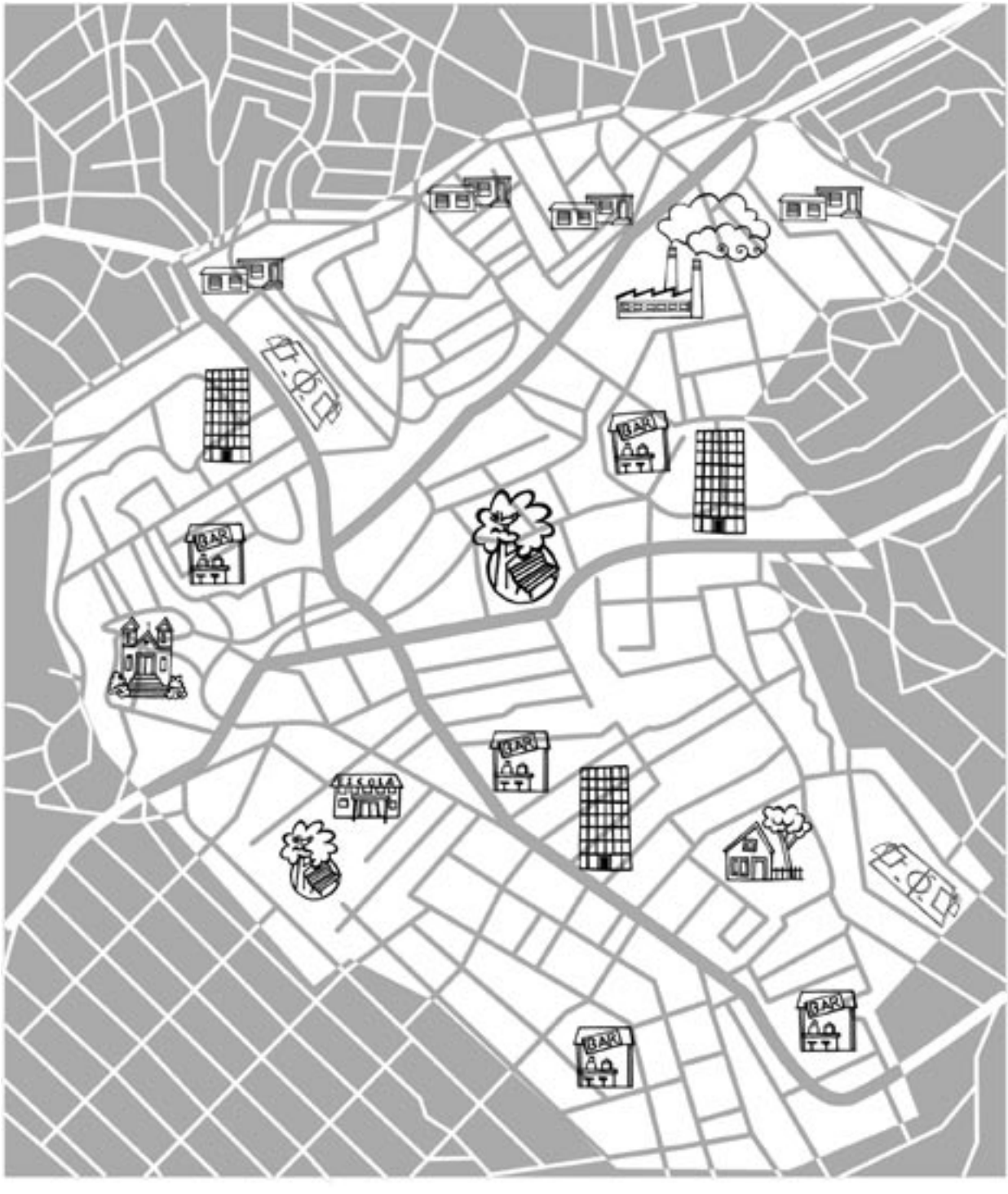
Leitura da cidade

A leitura da cidade tem como objetivo conhecer bem a realidade da cidade, seus problemas e suas potencialidades. Ela deve trazer informações sobre como e onde as pessoas vivem e trabalham, os conflitos a serem resolvidos e as potencialidades da cidade.

As atividades e reuniões para a leitura comunitária devem mostrar que esse é um momento em que não se discute apenas o seu bairro, mas o município como um todo.

Deve-se elaborar uma metodologia participativa para a realização da leitura comunitária. Pode-se fazer uso de fotos, mapas, desenhos, entrevistas, depoimentos ou simplesmente registrar as impressões e vivências cotidianas da população. Como regra básica é importante trabalhar a leitura da cidade a partir do conhecimento dos participantes. Abuse da criatividade!

Outras leituras, como a técnica e a jurídica, serão realizadas pelos técnicos e devem se articular com a leitura comunitária.

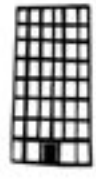


minha
casa

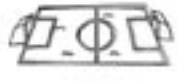
escola

fábrica

áreas verdes



escritórios



áreas
de lazer

bar

favela

igreja

Escolha dos temas e objetivos

O resultado da leitura técnica e comunitária deve ser apresentado para os cidadãos junto com uma seleção de temas e objetivos a serem trabalhados pelo Plano. Sua participação é fundamental para que esses temas sejam pactuados entre todos. Você ao participar, por exemplo, pode apontar faltas ou falhas na leitura, ou mesmo qualidades, e se surpreender com as novas informações obtidas. Deve manifestar se concorda ou não com os temas e objetivos apresentados, dividindo com a sociedade a decisão sobre eles.

Propostas

A equipe técnica deve apresentar propostas para cada tema prioritário, considerando o objetivo definido. As propostas muitas vezes representam ganhos para alguns e perdas para outros. Por isso, os conflitos devem ser discutidos de forma pública (e não em negociatas "por baixo do pano") para que sejam pactuados entre todos.

Os conflitos podem ser de várias ordens e devem ser detalhados para permitir a decisão tomada por todos. Por exemplo: moradores de uma região pedem que se aumente a área industrial, pois vêem na chegada de novas indústrias a possibilidade de emprego; outros dizem que o município não deve receber mais indústrias, porque elas trazem conflitos de vizinhança, como fumaça e barulho. O que o Plano deve propor?

Outro exemplo: a cooperativa de agricultores de uma região não quer que a zona rural transforme-se em zona urbana; outros empreendedores querem abrir loteamentos na zona rural. O que o Plano pode fazer para manter os agricultores na região considerando que há uma grande pressão do mercado imobiliário?

Escolha dos instrumentos urbanísticos

Os instrumentos urbanísticos são necessários para que os objetivos do Plano sejam cumpridos. Por exemplo, não adianta um plano diretor ter como objetivo moradia digna para todos e não ter instrumentos como ZEIS, que reservam terra para a população de baixa renda. Por isso, nem todos os instrumentos do Estatuto da Cidade precisam estar no Plano Diretor. Relacione os objetivos com os instrumentos que colaboram para o

cumprimento deles. Informe-se sobre os instrumentos que necessariamente devem estar no plano e como devem ser detalhados para que sejam auto-aplicáveis no capítulo conteúdo mínimo do Plano Diretor (ver pg. 05).

O que não é bom:

- instrumentos que não estão ligados a nenhuma proposta;
- propostas sem instrumentos;
- instrumentos contraditórios;
- instrumentos sem delimitação física no território.

Redação de Projeto de Lei

O Projeto de Lei é uma proposta de lei que ainda será discutida, pode ser alterada e será votada artigo por artigo. Quando aprovada é uma lei.

Na hora de escrever o Projeto de Lei, você também pode participar decidindo o que entra ou não no Projeto de Lei do Plano Diretor. Você deve garantir que o conteúdo apresentado nessa cartilha seja tratado no Projeto de Lei.

Em relação ao conteúdo, verifica se tudo o que já foi dito no capítulo Conteúdo do Plano Diretor aparece no Projeto de Lei. Principalmente o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto.

Geralmente, como essas discussões são muito detalhadas, acontecem junto a um grupo menor de representantes que levam as discussões para o bairro e para os setores que representam e retornam às reuniões junto à municipalidade, já com observações. No entanto, o ideal é que a proposta de lei seja discutida e pactuada com todos. O que possibilita essa discussão são as Audiências Públicas (ver box ao lado) promovidas pelo Executivo e a realização de uma Conferência da Cidade sobre o Plano Diretor.

O Conselho Nacional das Cidades exige que a proposta de Plano seja aprovada em uma Conferência ou evento similar com plenária ampliada. Para isso, define como devem ser as Conferências (ver Resolução nº 25/2005, Art. 10º).

Audiências Públicas e debates são momentos em que prefeitura e a Câmara Municipal reúnem a população quando alguma decisão vai ser tomada. O assunto a ser tratado deve ser apresentado, explicado e debatido entre todos. Eles precisam acontecer em várias regiões da cidade e serem bem divulgados. Só assim todos têm chance de participar.
O Estatuto da Cidade exige a realização de Audiências Públicas no processo de elaboração de Plano Diretor. Elas têm como objetivos: informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano. O Conselho Nacional das Cidades faz exigências sobre como elas devem ser feitas, ver Resolução nº 25/2005, Art. 10º).

Discussão da proposta na Câmara de Vereadores

Após ser discutido e decidido com participação popular, o Projeto de Lei do Plano Diretor deve ser encaminhado pelo Prefeito à Câmara Municipal. Na Câmara, o Plano é discutido novamente com toda a sociedade em Audiências Públicas e aprovado pelos vereadores. Por isso, é importante envolver os vereadores em todo o processo de construção do Projeto de Lei, para que já se familiarizem das questões, pois esses vão discutir e aprová-las.

A Câmara deve iniciar um processo amplo de divulgação da proposta, com uma linguagem simplificada para que a população possa entender através de vários meios de comunicação, como cartilhas, folhetos, páginas na Internet, mapas. É obrigatória a realização de Audiências Públicas para a discussão do projeto e a população deve ser capacitada para entender e poder discutir todas as propostas.

A Câmara pode melhorar o Projeto de Lei, e muito. O importante é que seja em um debate público. Se estiver bem pactuado, se for um Projeto conhecido de todos, diminuem as chances dos vereadores proporem emendas "por debaixo do pano", estranhas a todos que participaram. As emendas devem ser debatidas entre todos. Mas ainda sim, se isso acontecer e, se porventura emendas de "má-fe" forem aprovadas, ou mesmo emendas que atendem apenas a uma pessoa, de interesse particular, essas ainda podem não ser aceitas pelo Prefeito, que pode vetá-las.

>> Atenção! As regras sobre a tramitação do Projeto de Lei de Plano Diretor na Câmara podem variar de município para município. O Regimento interno da Câmara e a Lei Orgânica Municipal dão orientações sobre como deverá ser essa tramitação. É fundamental consultá-los!

Sanção da lei pelo prefeito

Logo após a aprovação na Câmara, o Projeto de Lei deve ser aprovado pelo prefeito, que assina e publica como Lei Municipal. Chamamos esse processo de sanção.

Sendo assim, o Prefeito pode vetar partes da lei aprovada na Câmara de Vereadores, ou seja, tirá-las da Lei. É certo de que pode vetar emendas abusivas, que privilegiam apenas poucos cidadãos, mas também é certo que pode vetar partes fundamentais do plano. Por isso, a pressão sobre o Prefeito deve ser grande para que isso não aconteça.

Participar é um direito

Quem é o responsável por garantir a participação?

Como já foi dito, o prefeito e os vereadores são os responsáveis pela garantia da participação em todas as etapas do Plano Diretor. Se não fizerem participação ou se omitirem dessa responsabilidade, o Estatuto da Cidade determina que podem ser punidos (Estatuto da Cidade, Art. 52, inciso VI e Lei Federal nº 8.429/1992). É importante não esquecer que a participação deve estar de acordo com as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades (Resolução nº 25/2005).

Se nem com pressão acontecer, o Ministério Público pode ser acionado. Não espere muito para isso, é interessante que o Ministério atue no momento em que a participação não esteja acontecendo, de forma a corrigir o andamento do processo.

Em casos extremos, onde a participação não tenha sido garantida, deve-se entrar com uma representação junto ao Ministério Público, pedindo a anulação de todo o processo. Um Inquérito será aberto, uma Ação Civil Pública e até mesmo uma Ação de Improbidade Administrativa pode penalizar os responsáveis. (Ver nessa cartilha o ítem Como o Ministério Público pode apoiar a sociedade civil nos processos de Plano Diretor?, pg. 34)

O que é o Ministério Público?

O Ministério Público é uma instituição pública que tem como objetivos defender e fiscalizar a aplicação das leis, representando os interesses da sociedade. São os defensores da lei. Eles cobram do poder público que respeite as leis, os direitos assegurados pela Constituição e os interesses coletivos, ou seja, o interesse da maioria das pessoas.

É composto por promotores de justiça, conhecidos como "advogados do povo", que não podem atuar como advogados defendendo interesses particulares.

O Ministério Público pode propor inquérito e ação contra aqueles que causam danos ao meio ambiente, a bens e direitos de valor estético, histórico, turístico e paisagístico, patrimônio público e qualquer outro interesse difuso ou coletivo (ver box ao lado), e ainda por infração da ordem econômica e da economia popular. O Ministério Público existe para defender a sociedade de forma coletiva, e não para defender o direito ou o interesse de uma única pessoa.

Em relação aos Planos Diretores, em que casos podemos acionar o Ministério Público?

Mas o que nos interessa em relação aos Planos Diretores, é que o Ministério Público pode propor uma ação contra aqueles que causam danos ao interesse difuso ou coletivo, em especial, contra a ordem urbanística.

Por exemplo, podemos acionar o Ministério Público em diversos casos, dentre eles:

a. Nos casos em que o prefeito não tomar a iniciativa de começar a elaboração do Plano Diretor;

b. Nos casos em que a participação não estiver sendo feita ou for feita em desacordo com o que diz a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as Resoluções do Conselho Nacional das Cidades;

c. Nos casos em que a proposta aprovada não tenha tido participação popular;

d. Nos casos de municípios que não tiveram seu Plano Diretor aprovado antes de outubro de 2006 e estavam obrigados a fazê-lo, de acordo com o Estatuto da Cidade.

Interesses difusos são interesses que não são exclusivos de uma pessoa ou grupo de indivíduos, mas de toda a sociedade. Por exemplo, a proteção dos direitos dos idosos ou o direito à moradia digna.

Interesses coletivos são interesses de um grupo, categoria ou classe e não de um indivíduo isolado. Por exemplo, o direito de um grupo de moradores afetados por uma desapropriação de terras para a construção de uma barragem.

Como acionar o Ministério Público?

Você pode se dirigir à sede do Ministério Público local e protocolar uma representação por escrito ou marcar uma audiência para que seja ouvido pelo representante do Ministério Público e, se for o caso, ter o seu depoimento tomado por escrito. Não é necessário estar acompanhado de um advogado.

É importante levar algo por escrito e todas as informações necessárias à compreensão do processo. Pode ser uma carta, um ofício, um abaixo-assinado, uma matéria de jornal, fotos, etc.

Existe Ministério Público nos Estados que atuam divididos em Comarcas, que ora atendem apenas a um município, ora atendem mais de um município. Em quase todos os municípios existe pelo menos um representante do Ministério Público, que pode ser encontrado na própria sede do Ministério ou no Fórum Municipal da cidade. Caso a sua cidade não tenha Fórum, procure o Fórum mais perto.

MINISTÉRIO PÚBLICO
jornal
ABAIXO ASSINADO

Como o Ministério Público pode atuar em relação aos Planos Diretores?

Ele pode agir de forma preventiva, estimulando que os promotores entrem em contato com os Prefeitos de municípios que precisam fazer Planos Diretores, comunicando-os sobre essa exigência e prazos.

Além de agir preventivamente, ele pode agir após alguma violação (ver exemplos de violação no item Em que casos podemos acionar o Ministério Publico em relação ao Plano Diretor?, pg. 31). Nesse caso, pode abrir um inquérito, de iniciativa própria ou a partir da representação, e investigar o que ocorreu. Se identificar alguma violação, o Ministério Público pode oferecer uma denúncia perante o Judiciário, ou seja, apresentar os fatos, por escrito, para que o Judiciário decida se eles são ato ilícito que mereça um processo, ou não. Se a denúncia for aceita, o processo terá seguimento.

A sociedade civil pode entrar com uma Ação Civil Pública exigindo acesso aos estudos e levantamentos. Neste caso, ele estará agindo junto ao Judiciário.

Como o Ministério Público pode apoiar a sociedade civil nos processos de Plano Diretor?

O Ministério Público tem alguns instrumentos para sua atuação. Tem como instrumentos para seu trabalho, o Inquérito Civil, a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa (ver box ao lado).

No caso dos Planos Diretores, o prefeito pode ser penalizado de acordo com a lei de Improbidade Administrativa, nos casos anteriormente (ver Em que casos podemos acionar o Ministério Público em relação ao Plano Diretor?, pg.31). Além desses, em outros casos não abordados nessa cartilha, que referem-se à má gestão de alguns instrumentos urbanísticos (para saber mais, leia Estatuto da Cidade, Art. 52).

Inquérito Civil Público é uma investigação feita por membros do Ministério Público, que visa a colher provas para agilizar a Ação Civil Pública. Ele pode ou não ocorrer antes da Ação e só pode ser instaurado pelo Ministério Público como instrumento de investigação, para verificar se determinado direito foi violado ou não.

Ação Civil Pública é uma ação contra aqueles que causam danos ao interesse difuso ou coletivo, como já falamos.

Ação de Improbidade Administrativa é uma ação que visa a punir os administradores quando cometem atos que prejudicam a receita do município ou quando burlam as leis. As ações e penalidades estão na Lei Federal nº 8.429/92.

Que ações relativas aos Planos Diretores podem ser consideradas atos de improbidade administrativa?

Além das citadas no Art. 52 do Estatuto da Cidade, há outros exemplos de ações que podem ser consideradas atos de improbidade administrativa, como por exemplo:

- tumultuar, retardar, obstruir o processo ou deixar de fazer o Plano Diretor;
- não publicar todos os documentos e informações sobre o plano;
- criar obstáculos ou negar acesso a documentos e informações componentes da proposta do plano;
- permitir ou facilitar que alguém enriqueça.

Mas lembre-se! É preciso ter documentos que comprovem que essas ações ocorreram para comprová-las e dar início às Ações de Improbidade Administrativa.

Quais são as penalidades possíveis aos Prefeitos e outros responsáveis?

Não somente o prefeito, mas todos os que forem considerados responsáveis pelas violações após acusações de improbidade administrativa podem ser responsabilizados.

As penalidades podem ser:

- perda da função pública;
- suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos;
- pagamento de multa civil;
- proibição de contratar com o poder público ou receber benefícios ou incentivos fiscais pelo prazo de três anos.

Na fixação das penas o juiz levará em conta a extensão ao dano causado.

Quero saber mais sobre isso

Para saber mais
Sobre o Estatuto da Cidade, leia a cartilha “Vamos mudar nossas cidades?” ou o “Guia do Estatuto da Cidade”
Sobre a elaboração do Plano Diretor leia o “Guia do Plano Diretor Participativo”
Sobre os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade, leia o “Guia do Estatuto da Cidade”
Sobre Regularização Fundiária, consulte o livro “Regularização da Terra e da Moradia o que é e como implementar”

Para achar esses e outros materiais sobre o tema, acesse:
Kit das Cidades >> www.estatutodacidade.org.br ou www.polis.org.br
Ministério das Cidades >> www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo
Caixa Econômica Federal >>www.caixa.gov.br

Sobre as legislações, procure:
Estatuto da Cidade >> www.estatutodacidade.org.br
Resoluções do Conselho Nacional das Cidades >> www.cidades.gov.br/ planodiretorparticipativo
Lei de Improbidade Administrativa >> Lei Federal nº 8.429/92

Contatos
Instituto Pólis >> www.polis.org.br
Ministério das Cidades >> www.cidades.gov.br
Ministério Público no Estado de São Paulo >> www.mp.sp.gov.br