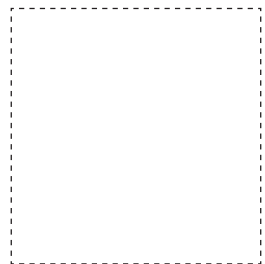
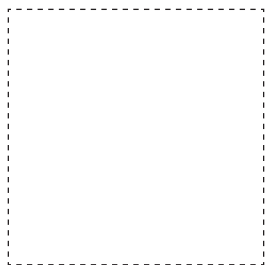
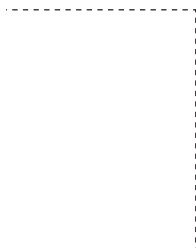
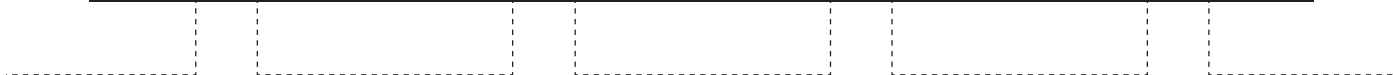




# PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

GUIA PARA A ELABORAÇÃO PELOS MUNICÍPIOS E CIDADÃOS



**CONFEA**  
Conselho Federal de Engenharia,  
Arquitetura e Agronomia

Ministério  
das Cidades **BRASIL**  
UM PAÍS DE TODOS  
GOVERNO FEDERAL



## Ministério das Cidades

---

### Ministro de Estado

Olívio de Oliveira Dutra

### Secretária Executiva

Ermínia Terezinha Menon Maricato

### Secretária Nacional de Programas Urbanos

Raquel Rolnik

### Secretário Nacional de Saneamento Ambiental

Abelardo de Oliveira Filho

### Secretário Nacional de Transporte e Mobilidade Urbana

José Carlos Xavier

### Secretário Nacional de Habitação

Jorge Hereda

Diretor de Planejamento Urbano

Benny Schasberg

Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial

Otilie Macedo Pinheiro

## Ficha Técnica

---

### Coordenação Geral e Revisão de Conteúdo

Raquel Rolnik

*Secretária Nacional de Programas Urbanos*

Otilie Macedo Pinheiro

*Diretora de Apoio à Gestão Municipal e Territorial*

# PARTICIPANTES

## Parte I

### Coordenação:

Benny Schasberg  
Otilie Macedo Pinheiro

### Equipe de Elaboração e Revisão:

Denise de Campos Gouvêa  
Heloísa Pereira Lima Azevedo  
Milton Botler  
Regina Maria Pozzobon  
Sandra Bernardes Ribeiro  
Yêda Virgínia Barbosa

### Colaboradores:

Técnicos e dirigentes de todas as Secretarias do Ministério das Cidades e ainda do Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Cultura e Ministério da Integração Nacional e Caixa Econômica Federal.

## Parte II

### PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

*Texto base:* Sônia Maria Portella Kruppa, Júlia Zaata R. Dan, Márcia Saeko Hirata e Guilherme Vieira dos Santos

*Colaborador:* Fabrício Leal de Oliveira

*Texto final:* Heloisa Pereira Lima Azevedo

### INSTRUMENTOS E METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR

*Texto base:* Renato Pequeno e Olinda Marques

*Colaboradores:* Regina Maria Pozzobon, Grazia de Grazia, Alexandra Reshke, Evaniza Rodrigues e Rodolpho Cascão

*Texto final:* Otilie Macedo Pinheiro

### PLANO DIRETOR E REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS E SÍTIOS HISTÓRICOS

*Texto base:* Leonardo Barci Castriota

*Colaborador:* Milton Botler e Helena Galiza

*Texto final:* Otilie Macedo Pinheiro

### PLANO DIRETOR E ZONAS RURAIS

*Texto base:* Kazuo Nakano

*Colaboradora:* Nídia Inês Albessa de Nabi

*Texto final:* Otilie Macedo Pinheiro

### PLANO DIRETOR PARA PEQUENOS MUNICÍPIOS

*Texto base:* Geraldo Marinho

*Texto final:* Regina Maria Pozzobon

### PLANO DIRETOR E POLÍTICA HABITACIONAL

*Texto base:* Laila Nazem Mourad e Nelson Baltrusis

*Texto final:* Raquel Rolnik

### PLANO DIRETOR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

*Texto base:* Dulce Bentes

*Texto final:* Denise de Campos Gouvêa

### PLANO DIRETOR, TRANSPORTE E MOBILIDADE

*Texto base:* Liane Nunes Born

*Colaborador:* Renato Nunes Balbin

*Texto Final:* Renato Boareto e equipe da Diretoria de Mobilidade da SEMOB

### PLANO DIRETOR E SANEAMENTO AMBIENTAL

*Texto base:* Nilo de Oliveira Nascimento

*Colaborador:* Silvano Silvério

*Texto final:* Marcos Helano Montenegro

### PLANO DIRETOR E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

*Texto base:* Vanessa Duzelato Prestes

*Colaboração:* Yêda Virgínia Barbosa

*Texto final:* Raquel Rolnik

### INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS E DE INDUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

*Texto base:* João Sette Whikaker Ferreira e Cláudia M. de Césare

*Colaborador:* Antônio Menezes Júnior

*Texto final:* Benny Schasberg

## **PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

*Texto base:* Tereza Cristina Pereira Barbosa e  
Heloisa Soares de Moura Costa

*Texto final:* Heloisa Pereira Lima Azevedo

### **Revisão:**

---

Laice Miranda Machado

### **Equipe Executiva:**

---

Paulo Roberto Nascimento de Carvalho

Marlúcia Monte Marques Sant'Anna

Claudilene Alves Oliveira

## **Notas de produção**

---

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO

Tecnopop

André Stolarski

André Lima

TIRAGEM

30.000 exemplares

TIPOGRAFIA

The Sans

PERÍODO DE PRODUÇÃO

mai-jun 2004

# SUMÁRIO

## APRESENTAÇÃO 7

---

### PARTE I

#### PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA ELABORAR E REVISAR OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS 11

---

Apresentação 12

---

### PARTE II

#### TEMAS SELECIONADOS 35

---

	Apresentação	36
TEMA 1	Plano Diretor e Desenvolvimento Econômico	37
2	Instrumentos e Metodologia de Participação no Plano Diretor	43
3	Plano Diretor e Reabilitação de Áreas Centrais e Sítios Históricos	53
4	Plano Diretor e Zonas Rurais	59
5	Plano Diretor para Pequenos Municípios	68
6	Plano Diretor e Política Habitacional	73
7	Plano Diretor e Regularização Fundiária	79
8	Plano Diretor, Transporte e Mobilidade	86
9	Plano Diretor e Saneamento Ambiental	95
10	Plano Diretor e Estudo de Impacto de Vizinhança	112
11	Instrumentos Tributários e de Indução de Desenvolvimento	126
12	Plano Diretor e Desenvolvimento Regional	133

---

## ANEXOS 141

---

I	Constituição Federal, cap. II – Política Urbana	142
II	Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01)	143
III	Medida Provisória nº 2.220/2001	155

---



# APRESENTAÇÃO

As cidades brasileiras esperam passar por mudanças profundas que lhes garantirão um futuro de desenvolvimento equilibrado e universalizarão o direito à moradia digna em ambiente saudável para todos os brasileiros.

Para tanto, as cidades têm de contar com fontes estáveis e seguras de financiamento para o desenvolvimento urbano, indispensáveis para que as cidades possam manter-se e expandir-se adequada e *democraticamente*.

Entretanto, para que isso seja possível, os cidadãos também terão que enfrentar um grande desafio nos próximos anos - o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal utilizando os potenciais e limites do seu meio físico, as potencialidades abertas pela existência de redes de transporte e logística em seus territórios de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios e deseconomias, como tem sido nossa experiência recente de urbanização.

Planejar o futuro da cidade, incorporando todos os setores sociais, econômicos e políticos que a compõe, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, é o desafio que o Estatuto da Cidade impõe a todos os Planos diretores, obrigatórios para cidades brasileiras até 2006.

Não queremos que o Estatuto da Cidade seja uma imposição meramente formal apenas para os municípios com mais de 20 mil habitantes. O que interessa ao Ministério das Cidades e aos municípios brasileiros é que ele possibilite, através de seus instrumentos, que os cidadãos repensem as cidades onde vivem e trabalham. O Estatuto da Cidade é um meio e uma oportunidade para que os cidadãos construam e reconstruam espaços urbanos humanizados, integrados ao ecossistema onde se implantam, respeitando a identidade e a diversidade cultural nas cidades brasileiras.

O Ministério das Cidades começa por fazer a sua parte, nesse primeiro passo de um desafio: facilitar o acesso a recursos financeiros, à capacitação e à assistência técnica.



Essa publicação *Plano Diretor Participativo - Guia para a Elaboração pelos Municípios e Cidadãos* é um dos instrumentos para que alcancemos este objetivo. Há aqui um Termo de Referência, intitulado *Princípios e Diretrizes para Elaborar e Revisar os Planos Diretores Municipais*, em que se apresenta, sintetizada, a proposta de política urbana construída pelo Ministério das Cidades e já debatida na I Conferência Nacional das Cidades.

Nesse guia, discutem-se também alguns temas específicos, já debatidos no Seminário de Plano Diretor, da V Conferência das Cidades, organizado com a Comissão de Desenvolvimento Urbano da Câmara dos Deputados.

*Esse guia não esgota o tema: ele convida e convoca a discutir, pensar e trabalhar. Nada substituirá, no trabalho que temos pela frente, a criatividade e o engenho dos políticos, dos técnicos especialistas e dos líderes locais aos quais cabe, em conjunto, elaborar os Planos Diretores das cidades brasileiras, nos próximos anos.*

Pretende apenas contribuir com aqueles que estando engajados nesta tarefa, poderão se beneficiar da experiência já acumulada em nosso imenso país.

Olívio Dutra  
Ministro das Cidades



# PARTE I

## PRINCÍPIOS E DIRETRIZES PARA ELABORAR E REVISAR OS PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

# APRESENTAÇÃO

Esse guia oferece um conjunto de diretrizes e procedimentos para auxiliar prefeitos, prefeituras e cidadãos a construir democraticamente o Plano Diretor de seu município.

O Capítulo II – Da Política Urbana, da Constituição Federal, artigos 182 e 183, estabelece os instrumentos para a garantia, no âmbito de cada município, do direito à cidade, do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

O Plano Diretor deve ser discutido e aprovado pela Câmara de Vereadores e sancionado pelo prefeito de cada município. O resultado, formalizado como Lei Municipal, é a expressão do pacto firmado entre a sociedade e os poderes Executivo e Legislativo.

O Estatuto da Cidade, Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política urbana no Brasil. Oferece instrumentos para que o município possa intervir nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial, e garantir a realização do direito à cidade.

Os princípios que norteiam o Plano Diretor estão contidos no Estatuto da Cidade.

Nos termos do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município.

O Estatuto da Cidade delega ao Plano Diretor a função de definir as condições a que a propriedade deve *conformar-se*, para que cumpra sua função social.

Os procedimentos propostos nesse guia respeitam a diversidade das regiões e municípios brasileiros. De modo algum devem ser lidos como ‘receita pronta’ para elaborar Planos Diretores em série, idênticos e padronizados, sem qualquer relação com a realidade social, política e territorial local de cada município.

Os Planos Diretores atenderão sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimulem a participação dos cidadãos e a produção coletiva.

Nos boxes, adiante, o leitor encontrará, claramente expostos, as diretrizes, os princípios e os conceitos das políticas federais de preservação cultural e ambiental, de turismo, de mobilidade urbana e outros, que são assuntos a serem discutidos e incorporados no Plano Diretor – sempre de acordo com as especificidades de cada cidade.

## **Planejamento Participativo: Construir cidades melhores e mais justas**

---

Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios.

Garantir – de fato, *possibilitar* – que os diferentes segmentos da sociedade participem nas atividades de planejar e gerir a políticas urbanas e territoriais é um grande desafio.

A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor de cada cidade deve servir para incentivar os municípios a avaliar e implantar todo o sistema de planejamento municipal. Esse planejamento implica

atualizar e compatibilizar cadastros; integrar políticas setoriais, os orçamentos anuais e plurianual, com o plano de governo e as diretrizes do Plano Diretor; capacitar equipes locais; sistematizar e revisar a legislação. A atividade de construir e elaborar o Plano Diretor é também uma oportunidade para estabelecer um processo permanente de construir políticas, de avaliar ações e de corrigir rumos.

Democratizar as decisões é fundamental para transformar o planejamento da ação municipal em trabalho compartilhado entre os cidadãos e assumido pelos cidadãos, bem como para assegurar que todos se comprometam e sintam-se responsáveis e responsabilizados, no processo de construir e implementar o Plano Diretor.

## Conteúdo do Plano Diretor

---

O Plano Diretor é obrigatório para municípios:

- Com mais de 20 mil habitantes;
- Integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- Com áreas de especial interesse turístico;
- Situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental na região ou no país.

Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, prever os pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros. Pelo planejamento territorial, pode-se converter a cidade em benefício para todos; podem-se democratizar as oportunidades para todos os moradores; podem-se garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; e podem-se democratizar as condições para usar os recursos disponíveis, de forma democrática e sustentável.

O Plano Diretor, portanto, deve interagir com as dinâmicas dos mercados econômicos. Nesse sentido é que se pode dizer que o Plano Diretor contribui para reduzir as desigualdades sociais – porque redistribui os riscos e os benefícios da urbanização.

Os artigos relativos à Concessão Especial para Fins de Moradia, foram vetados. O assunto foi regulamentado pela Medida Provisória nº 2.220/01.

O objetivo fundamental do Plano Diretor 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.

Nesta perspectiva, o Plano Diretor, deixa de ser um mero instrumento de controle do uso do solo para se tornar um instrumento que introduz o desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras. Para isso, por exemplo, é necessário que assegure espaços adequados para a provisão de novas moradias sociais que atendam a demanda da população de baixa renda; que preveja condições atraentes para micro e pequenas empresas – itens vitalmente importantes para que haja crescimento urbano equilibrado; para que se evite ocupação irregular e informal do território do município; e outros.

O primeiro passo, em todos os municípios, é conhecer a estrutura fundiária e suas tendências de desenvolvimento. A partir desse conhecimento, cada município deve escolher – dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade – os que mais favoreçam a inclusão social, em cada município e em cada mercado local. O Estatuto da Cidade oferece vários desses instrumentos: de Regularização urbanística e fundiária; a possibilidade de criar Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS); utilização compulsória de terrenos e imóveis considerados subutilizados; fazer valer o Direito de Superfície; obter Concessão Especial para Fins de Moradia; destinar patrimônio público para programas de moradia, dentre outros.

Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas destinadas prioritariamente à produção e manutenção da habitação de interesse social.

O Plano Diretor portanto (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos.

Além disso, também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. O Plano Diretor (i) tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; (ii) tem de prever critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; e (iii) tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas.

A Agenda 21 Brasileira propõe: construir a sustentabilidade com abordagem multissetorial da nossa realidade e integração dos instrumentos participativos de planejamento.

A abordagem da questão ambiental vem evoluindo na visão e na forma de atuação dos diferentes atores sociais envolvidos. A política de fiscalização e controle vem sendo complementada com incentivo à gestão equilibrada dos recursos naturais, em todo o processo de produção e consumo; com isso, o Brasil tem conseguido reduzir o desperdício de insumos e de matérias-primas.

Para tanto, cada município pode estabelecer, em seu Plano Diretor, e escolhidos dentre os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, os instrumentos que mais ampliem as condições favoráveis para financiar o desenvolvimento urbano. Esses instrumentos são, por exemplo: a Outorga Onerosa do Direito de Construir, a utilização mais adequada do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), a Transferência do Direito de Construir, as Operações Consorciadas,



O Plano Diretor deve articular outros processos de planejamento já implementados no município e na região, como a Agenda 21, planos de bacia hidrográfica, zoneamento ecológico econômico, planos de preservação do patrimônio cultural, planos de desenvolvimento turístico sustentável, dentre outros.

Conforme o Estatuto da Cidade, nem todos os municípios brasileiros são obrigados a elaborar seu Plano Diretor. Apesar disso, o Ministério das Cidades recomenda que todos os municípios brasileiros o façam. O Plano Diretor é importante instrumento para o pleno desenvolvimento do município e para que a cidade e a propriedade cumpram mais satisfatoriamente suas funções sociais. Em todos os casos, obrigados pelo Estatuto da Cidade, ou não, é desejável que todos os municípios brasileiros conheçam a sua realidade, que se dediquem a reduzir as desigualdades, a prevenir a degradação ambiental, a melhorar a qualidade de vida e a buscar o pleno desenvolvimento sustentável de suas potencialidades. Elaborar e aprovar o Plano Diretor sempre será providência indispensável para implementar a maioria dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade.

### **Construir o Plano Diretor: Atividade participativa**

---

O Plano Diretor deve ser elaborado e implementado com a participação efetiva de todos os cidadãos. O processo deve ser conduzido pelo poder Executivo, articulado com os representantes no poder Legislativo e com a sociedade civil. É importante que todas as etapas do Plano Diretor sejam conduzidas, elaboradas e acompanhadas pelas equipes técnicas de cada Prefeitura Municipal e por moradores do município. A participação da sociedade não deve estar limitada apenas à solenidade de apresentação do Plano Diretor, em Audiência Pública.

O Ministério das Cidades recomenda que os representantes do poder Legislativo participem desde o início do processo de elaboração do Plano Diretor, evitando alterações substanciais, radicalmente distintas da proposta construída pelo processo participativo. Os vereadores podem colaborar muito também para dar boa redação

ao texto de lei. Esse cuidado é importante para facilitar a aplicação da lei e a implantação das medidas previstas no Plano Diretor, além de evitar pendências judiciais posteriores. Recomenda-se ainda que o Ministério Público, juízes e registradores dos cartórios que haja no município também participem, desde o início, do processo de elaborar o Plano Diretor.

Para elaborar o Plano Diretor, a Prefeitura deve definir uma equipe de coordenação, formada de técnicos de diversos setores da administração. Se necessário, essa equipe poderá ser complementada com outros profissionais especialistas, ou consultores, a serem contratados. Em todos os casos, os contratos desses especialistas e consultores devem incluir cláusulas que prevejam (i) a transferência eficaz de conhecimento e (ii) a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor.

As equipes – e o número de profissionais especialistas contratados, bem como os saberes e competências profissionais exigidos deles – devem corresponder à capacidade da estrutura permanente do município ao qual caberá implementar cada Plano Diretor.

É importante envolver entidades profissionais de assistência técnica, especialmente nos municípios onde haja programas públicos (como engenharia e arquitetura públicas, assistência judiciária e profissionais especializados na mobilização social, dentre outros) e convocá-las para o trabalho participativo de elaborar o Plano Diretor.

O trabalho começa pela equipe interna, em cada Prefeitura. O primeiro passo é organizar as informações já disponíveis na Prefeitura – legislação, estudos, dados, mapas, relação de interlocutores potenciais. Ao mesmo tempo, deve começar também o trabalho de sensibilizar e mobilizar a sociedade civil – entidades, instituições, movimentos sociais e cidadãos em geral. O Plano Diretor é construção coletiva e atividade de participação.

Para que todos possam entender e interferir nos processos de decidir sobre os mecanismos e instrumentos de gestão e planejamento urbano, é necessário que a Prefeitura propicie espaços nos quais con-

vivam todos os que trabalhem para elaborar o Plano Diretor; esses espaços são importantes para socializar informações e para a efetiva capacitação e participação dos cidadãos no processo decisório.

Também para que todos entendam e possam interferir no processo, é fundamental que o Plano Diretor seja construído em linguagem acessível e clara, da discussão à redação final. O Plano Diretor deve ser construído num processo realmente participativo, em discussão entre iguais e por decisões conscientes e esclarecidas. Deve ser um conjunto de regras simples, que todos entendam. Entender o Plano Diretor é condição essencial para saber defendê-lo e aplicá-lo.

Para que o processo de elaborar o Plano Diretor seja público e transparente é importante construir estratégias eficazes de comunicação pública, de amplo alcance. Rádio, televisão, jornais, internet, cartilhas, teatro, carro de som são meios muito úteis para mobilizar os cidadãos e divulgar as informações e propostas, na medida em que sejam sistematizadas nas diversas etapas e eventos. É indispensável usar também, nessa divulgação, as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada – associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e instituições que tradicionalmente falam diretamente aos cidadãos, como a igreja, a rede escolar, dentre outras. A população deve saber onde encontrar documentos para consulta, em prédios da Prefeitura e em outros pontos da cidade. No caso de já haver redes e estruturas de orçamento participativo, é muito importante envolvê-las no processo de elaborar o Plano Diretor de cada cidade.

O momento de começar a elaborar o Plano Diretor pode ser bom momento para instalar o Conselho da Cidade ou equivalente, que se tornará fórum permanente para discutir a cidade, para mobilizar os cidadãos e para facilitar a integração de políticas.

## **“Ler a cidade e o território”: Leitura participativa**

---

### **1ª ETAPA: LEITURAS TÉCNICAS E COMUNITÁRIAS**

---

“Ler a cidade” é a primeira etapa de elaboração de um Plano Diretor. Nessa etapa, trata-se de identificar e entender a situação do município – a área urbana e a área rural, seus problemas, seus conflitos e suas potencialidades. A leitura da cidade começará por leituras técnicas e leituras comunitárias, independentes, mas realizadas no mesmo período. Diferente do processo tradicional de construir diagnósticos, a atividade de “Ler a cidade” não é leitura exclusiva de especialistas, e pressupõe olhares diversos sobre uma mesma realidade.

A leitura técnica ajuda a entender a cidade, pela comparação entre dados e informações socioeconômicas, culturais, ambientais e de infra-estrutura disponíveis. Esse trabalho deve ser feito pela equipe técnica da Prefeitura e, se necessário, pode ser complementado com estudos contratados ou que envolvam universidades regionais ou outras instituições de ensino e pesquisa. Mais do que reunir dados globais e médias locais do município, a leitura técnica 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.

A leitura da cidade constitui um processo de identificação e discussão dos principais problemas, conflitos e potencialidades, do ponto de vista dos diversos segmentos sociais. Deve contemplar as possíveis alternativas para a solução dos problemas detectados, procurando focar todo o território do município.

Onde encontrar dados para consulta e pesquisa:

SNIU – [www.cidades.org.br](http://www.cidades.org.br)

IBGE – [www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)

IPEA – [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

IPHAN- [www.iphan.gov.br](http://www.iphan.gov.br)

PNUD – [www.pnud.org](http://www.pnud.org)

EMBRAPA – [www.embrapa.br](http://www.embrapa.br)

Ministério do Exército – [www.exercito.gov.br](http://www.exercito.gov.br)

INPE – [www.inpe.br](http://www.inpe.br)

Ministério do Meio Ambiente – [www.mma.gov.br](http://www.mma.gov.br)

IBAMA – [www.ibama.gov.br](http://www.ibama.gov.br)

ANA – Agência Nacional das Águas – [www.ana.gov.br](http://www.ana.gov.br)

CPRM/DNPM – [www.cprm.gov.br](http://www.cprm.gov.br) e [www.dnpm.gov.br](http://www.dnpm.gov.br)

PNUD – [www.undp.org.br](http://www.undp.org.br)

Nenhuma leitura é jamais exclusivamente técnica, ou é expressão, exclusivamente, das idéias de quem a elabore. Isso significa que até os problemas, os conflitos e as avaliações de potencialidades podem variar conforme os grupos sociais que os elaborem. A leitura participativa, portanto, é ocasião para que todos conheçam visões e modos de pensar diferentes dos seus. Desta forma, as leituras técnicas produzidas pelos profissionais da Prefeitura ou por consultores devem ser enriquecidas com as leituras comunitárias, feitas pela população, sob os pontos de vista dos diferentes segmentos socioeconômicos: empresários, profissionais, trabalhadores, movimentos populares, entre outros.

Na Leitura Comunitária podem-se usar diferentes dinâmicas e materiais:

- Construir mapas temáticos da cidade, com elementos oferecidos pelos participantes;
- Usar fotos antigas e atuais, para visualizar mudanças e diferenças;
- Oferecer equipamento fotográfico, para que os interessados façam registros pessoais dos pontos importantes e/ou problemáticos da cidade;
- Fazer e apresentar entrevistas e pesquisas, resgatar a história, ou usar desenhos para documentar, discutir e refletir sobre o município e região.

A leitura da cidade reúne registros de memória das pessoas e grupos sociais, aponta elementos da cultura e da vivência e, assim, permite que se construam releituras coletivas dos conflitos, problemas e potencialidades.

Para alimentar e consolidar a leitura comunitária é importante que o público encontre as informações sistematizadas na leitura técnica, construídas em linguagem acessível à maioria; essas informações são importantes para orientar as discussões, no sentido de estabelecer uma compreensão geral do município. Dentre os aspectos que todos devem conhecer destacam-se, por exemplo, 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.

## Mapas do município

---

Os mapas são importante recurso para facilitar a leitura da realidade local, porque ajudam a visualizar as informações reunidas nas leituras técnica e comunitária, e a localizá-las no território. Dentre os mapas temáticos básicos que se devem reunir, podem ser citados:

### A – Mapas temáticos sobre o território

---

Para visualizar os fatores condicionantes e as potencialidades físico-ambientais (geomorfologia, clima, hidrografia, vegetação, solos, dentre outros). Deverão ser identificadas as áreas mais expressivas para a preservação ambiental, a começar pelas unidades de conservação ambiental, já estabelecidas pelo município, Estado e União, para atividades rurais do município e para proteção de mananciais.

**MAPEAR RISCOS PARA OCUPAÇÃO URBANA** – Identificar as áreas de risco, de escorregamento, erosão, inundação, contaminação do subsolo ou outros fenômenos desse tipo, e as áreas degradadas que exijam ações especiais de recuperação.

**MAPEAR ÁREAS PARA PRESERVAÇÃO CULTURAL** – Indicar área e/ou elementos de interesse, para que sejam oficialmente protegidos pelo poder Público, em seus diferentes níveis de governo, se houver. Identificar áreas de preservação de patrimônio histórico e cultural, tombadas ou protegidas e as áreas de valor cultural ou simbólico para a comunidade.

**MAPEAR A ESTRUTURA FUNDIÁRIA** – Indicar situação da propriedade da terra (regular e irregular), a distribuição e forma de uso da propriedade, como por exemplo, imóveis, lotes ou glebas vazios, especialmente os que já sejam servidos de infra-estrutura. Esse tema é importante para que se apliquem os instrumentos legais, e demandará esforço especial dos municípios; mesmo os municípios que já têm cadastros atualizados, na sua maioria ainda não reuniram todas as informações indispensáveis para encaminhar soluções.

**MAPEAR A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA CIDADE E DO TERRITÓRIO** – O núcleo inicial da cidade, seus marcos de origem, referências históricas e culturais, principais períodos e fatores que determinaram a forma de ocupação.

A restauração e conservação do Patrimônio Histórico são indissociáveis da restauração e conservação da civilidade, da urbanidade e da política. Reacender nas comunidades o sentido de apropriação social do patrimônio, que será tanto mais sustentável quanto mais der sustentação a um projeto de reinventar a vida contemporânea.

**MAPEAR A INSERÇÃO REGIONAL DO MUNICÍPIO** – Especialmente em relação à circulação de pessoas, de mercadorias, de bens e serviços. Devem ser analisados e mapeados os vínculos entre municípios, sejam vizinhos ou não.

**MAPEAR INDICADORES DE MOBILIDADE E CIRCULAÇÃO** – Indicar e mapear os deslocamentos da população, circulação viária, transportes na cidade e na região; localizar áreas de maior incidência de acidentes de trânsito; quantificar frota de veículos, ônibus, automóveis, bicicletas, polos geradores de tráfego, dentre outros.

Principal fonte de dados populacionais é o IBGE.

As informações podem ser agrupadas em mapas por bairros; esses mapas geram diferentes mapas comparáveis entre si. O IBGE disponibiliza informações por setor censitário – para os municípios com mais de 25 mil habitantes (Estatcart) e para alguns municípios, especialmente das regiões metropolitanas. Outras fontes são a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio (PNAD) e a Pesquisa de Orçamento Familiar (POF). Além disso, alguns estados têm institutos de pesquisas que fornecem outros dados.



## B – Mapas de caracterização e distribuição da população e seus movimentos

---

- População por bairro e densidade;
- População por faixa etária e escolaridade;
- População por condições de emprego e de renda familiar;
- Crescimento ou evasão de população.

## C – Mapas de uso do solo

---

**MAPA DA OCUPAÇÃO ATUAL DO TERRITÓRIO** – atividades e formas de uso e ocupação do solo já existentes, formais e informais, regulares ou não, vazios urbanos e zona rural, áreas habitacionais, indicando diferentes padrões existentes na cidade, áreas com edificações de maior altura, densidades habitacionais, morfologias.

Mobilidade urbana é a capacidade para fazer as viagens necessárias para exercício dos direitos básicos de cidadão. Incorporar a Mobilidade Urbana no Plano Diretor é priorizar no conjunto de políticas de transporte e circulação, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os modos não motorizados e coletivos de transporte, baseados nas pessoas e não nos veículos.

## D – Mapas da infra-estrutura urbana

---

- Serviços e equipamentos e níveis de atendimento:
- Redes de infra-estrutura (esgotamento sanitário, água, luz, telefone, drenagem, TV a cabo, infovias e outras);
- Redes de equipamentos (educação, saúde, cultura, esporte e lazer, etc.);
- População atendida por rede de água, esgotos e drenagem.

## **E – Mapas da atividade econômica do município**

---

- Atividades econômicas predominantes, inclusive as informais e sua importância local e regional;
- Atividades em expansão ou em retração, não só em termos de número de empregos e de empresas, mas de sua participação na composição da receita do município.

## **Dinâmica imobiliária**

---

Analisar o mercado imobiliário, tendências em curso (áreas em retração, em expansão, entre outras) e novos produtos imobiliários.

## **Legislação**

---

Levantar a legislação urbanística, leis de uso do solo, parcelamento, códigos de obras, posturas ambiental e patrimonial nos âmbitos municipal, estadual e federal, que incidem no município; analisar a atualidade dessa legislação (onde e se a legislação está ou não sendo aplicada; onde as formas de ocupação contrariam, tem contrariado ou podem vir facilmente a contrariar a legislação em vigor e por quê).

## **Estudos existentes**

---

Levantar planos, estudos e projetos sobre o município, seus problemas, locais integrados, sociais, econômicos, demográficos, ambientais; potencialidades e vocação (por exemplo, estudos feitos em fóruns de desenvolvimento da Prefeitura ou outras instituições).

## **Confrontar as leituras técnica e comunitária**

---

Sugerimos que essas leituras sejam sobrepostas; que se confrontem os dois modos de ler a cidade, para identificar informações e referências convergentes e divergentes. Essas leituras, depois de confrontadas, devem ser sintetizadas em textos e mapas, nos quais

se identifiquem as principais tendências, problemas, conflitos e potenciais do município. Os mapas devem ser acessíveis e estarem disponíveis para todos os participantes da elaboração do Plano Diretor e munícipes em geral.

Nesse ponto do trabalho, afloram alguns dos temas e conflitos mais importantes para a cidade; que podem ser, por exemplo, o direito a moradia *versus* a necessidade de conservação do meio ambiente, em área de proteção ambiental ocupada irregularmente; a tendência de verticalização, em núcleo histórico; a concentração de lotes vagos nas áreas centrais *versus* a expansão das periferias em áreas sem infra-estrutura ou ambientalmente frágeis; problemas de circulação *versus* problemas de congestionamento; ocupação de encostas ou de áreas inundáveis.

## **2ª ETAPA: FORMULAR E PACTUAR PROPOSTAS**

---

Nem todas as questões são igualmente relevantes em todos os momentos da história de uma cidade. A partir da fase de leitura, serão definidos os temas prioritários para o futuro da cidade e para a reorganização territorial do município. De nada adianta um Plano Diretor tratar de dezenas de aspectos da cidade e não ter capacidade para intervir sobre eles. 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.

Para cada tema prioritário devem-se definir as estratégias e os instrumentos mais adequados, considerando-se as características e os objetivos da cidade, que estarão contidos no Plano Diretor. Essas estratégias e instrumentos são os caminhos e os meios para construir a cidade que se deseje, e devem ser discutidos e pactuados com todos os participantes do processo, para que se assegure as condições necessárias para transformar a realidade de cada município.

## **Alguns exemplos de temas prioritários:**

---

**TEMA:** Esvaziamento econômico e populacional do município.

**OBJETIVO:** Criar condições para gerar emprego e renda, e reverter o processo.

**ESTRATÉGIAS:** Definir e assegurar espaços nos quais se possam desenvolver atividades econômicas rurais e urbanas, geradoras de oportunidades de emprego e renda; simplificar a legislação; requalificar imóveis desocupados, para micro e pequenas empresas.

**TEMA:** Moradia digna para todos.

**OBJETIVO:** Ampliar a oferta de novas moradias.

**ESTRATÉGIAS:** Fazer a regularização fundiária das áreas irregulares; delimitar áreas para habitação de interesse social, áreas de ZEIS); incentivar as cooperativas e a construção civil; prevenir a ocupação das áreas de risco.

**TEMA:** Patrimônio ambiental e cultural ameaçado de degradação.

**OBJETIVO:** Proteger as áreas ameaçadas.

**ESTRATÉGIAS:** Delimitar as áreas a serem protegidas; rever a legislação; redirecionar as formas de ocupação que ameaçam o patrimônio, sendo o caso.

**TEMA:** Riscos ambientais.

**OBJETIVO:** Reduzir riscos de escorregamentos, erosão, inundação e contaminação do subsolo.

**ESTRATÉGIAS:** Implantar o gerenciamento de riscos; planejar as intervenções de segurança e de recuperação de áreas degradadas; estabelecer gestão sustentável das águas pluviais urbanas; implantar o controle de ocupação de áreas de risco.

**TEMA:** Expansão ilimitada do município para as periferias.

**OBJETIVO:** Conter a expansão.

**ESTRATÉGIAS:** Otimizar a infra-estrutura instalada; induzir a ocupação dos vazios urbanos, suprimir a área de expansão urbana, coibir novos parcelamentos em áreas periféricas; requalificar as áreas degradadas.

O Plano Diretor deve incluir diversos enfoques: devem-se considerar aspectos ambientais, culturais, turísticos, econômicos e sociais, de forma articulada, mesmo que esses temas não se apresentem, de início, como eixos estratégicos.

Os traços específicos de cada município devem ser tratados sempre como tema prioritário no Plano Diretor: se o município inclui peças importantes do patrimônio cultural ou ambiental; se é município turístico, industrial, rural; ou outros.

Se o município estiver na área de influência de algum grande projeto, os impactos da implementação desse projeto devem ser tratados como um dos temas centrais do Plano Diretor. Nesse caso, particularmente, é indispensável que os empreendedores públicos e privados envolvidos no projeto participem na discussão do Plano Diretor.

Universalizar o acesso ao saneamento ambiental, com as diretrizes para os sistemas de abastecimento de água, de drenagem, de esgotamento sanitário e dos resíduos sólidos, e explicitar o modelo de gestão, também são temas que devem ser tratados como fundamentais, no Plano Diretor.

É recomendável que, ao final da etapa de formular e pactuar propostas para o Plano Diretor, os temas centrais, objetivos e estratégias sejam discutidos e decididos com os diversos segmentos da sociedade e com todas as instituições envolvidas na elaboração do Plano Diretor. Esse momento é fundamental, para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor.

### **3ª ETAPA: DEFINIR OS INSTRUMENTOS**

---

Os instrumentos são ferramentas que viabilizam as intenções expressas no Plano Diretor. Os objetivos e estratégias devem estar estreitamente articulados com instrumentos de planejamento e de política urbana.

O Estatuto da Cidade oferece mais de 30 instrumentos para que o município tenha controle mais efetivo sobre o seu território. A grande inovação é que, além dos instrumentos tradicionais de planeja-

mento 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.

Os instrumentos para regular o desenvolvimento urbano podem, se bem aplicados, simultaneamente controlar o uso do solo, influenciar o mercado de terras, arrecadar e redistribuir oportunidades e recursos.

A legislação urbanística, particularmente as leis de parcelamento do solo e de uso e ocupação do solo, devem ser revistas e incorporadas ao Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (art. 4º) estabelece ainda que os instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos municípios devem adequar-se aos objetivos do planejamento territorial. Isto significa que deve haver coerência entre o modo de aplicar tributos (como IPTU, ISS e, inclusive, a Lei Orçamentária) e o Plano Diretor do município.

As propostas de investimentos, inseridas no Plano Diretor, devem orientar as prioridades de governo definidas no Programa Plurianual (PPA) do município, nas diretrizes orçamentárias e nos orçamentos anuais, que serão elaborados depois de o Plano Diretor estar aprovado.

É importante observar quais instrumentos são adequados à realidade municipal; e se colaboram para que a cidade atinja os objetivos e encaminhe com sucesso as estratégias definidas no Plano Diretor.

O cap. IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática, oferece os instrumentos para que o município implante o processo de planejamento participativo; aí se 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.

Nos municípios onde não se construa o Plano Diretor, ou nos quais ele seja construído sem participação dos cidadãos, o Prefeito pode ser julgado por improbidade administrativa (art. 52, Estatuto das Cidades).

Além das conferências, as audiências públicas também são requisito obrigatório no processo de discussão para a aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal, sendo condição para validação da lei municipal que institui o Plano Diretor. Em alguns municípios, a Lei Orgânica Municipal determina a quantidade de audiências, que deve variar de acordo com a população e com a proposta de participação popular de cada município

Cabe à Prefeitura dar ampla divulgação e facilitar o acesso aos documentos e informações produzidos durante todo o processo participativo de elaboração do Plano Diretor. Essa divulgação e a possibilidade de conhecer documentos e informações são indispensáveis para que parcela significativa da população participe efetivamente nos debates, até a aprovação final do Plano Diretor.

## **4ª ETAPA: O SISTEMA DE GESTÃO E PLANEJAMENTO DO MUNICÍPIO**

---

A lei do Plano Diretor deve estabelecer a estrutura e o processo participativo de planejamento para implementar e monitorar o Plano Diretor. O monitoramento compreende avaliações, atualizações e ajustes sistemáticos, que devem estar definidos na lei. O Plano Diretor deve definir também as instâncias de discussão e decisão do monitoramento, como os conselhos, sua composição e suas atribuições.

A forma como o sistema de gestão e de planejamento será implementado e monitorado, para garantir o controle social, dependerá da montagem acordada no pacto de elaboração do Plano Diretor e deverá ser coerente com a capacidade de gestão do município. Por exemplo, através do Conselho da Cidade, no Sistema de Gestão e Planejamento do Município, ou estruturas assemelhadas.

A conclusão do Plano Diretor não encerra o processo de planejamento. Ajustes podem e devem ser feitos. É recomendável que o próprio Plano Diretor determine os meios e a sistemática para revisá-lo. Conforme o Estatuto da Cidade, a lei que institui o Plano Diretor deverá ser revista pelo menos a cada 10 anos. A revisão e os ajustes deverão ser discutidos e acordados de forma integrada com os demais fóruns de discussão atuantes no município, consolidados em conferências municipais e articulados com as demais ações implementadas pelos diferentes níveis de governo.







# PARTE II

## TEMAS SELECCIONADOS

---

## APRESENTAÇÃO

---

Nessa parte, apresentam-se 12 artigos em que se discutem temas novos, polêmicos ou complexos, selecionados por isso, e que já começaram a ser discutidos na V Conferência das Cidades, realizada em dezembro de 2003, em uma parceria envolvendo o Ministério das Cidades e a Comissão de Desenvolvimento Urbano e Interior (CDUI) da Câmara de Deputados.

Cada um dos temas que se lêem adiante foi discutido num grupo de trabalho da V Conferência, a partir de um documento-base, apresentado por um especialista.

A discussão completa, com todos os documentos-base será editada como **ANAI DA V CONFERÊNCIA DAS CIDADES** e está em processo de edição, pela CDUI.

Dos 12 artigos aqui reunidos, 11 foram elaborados pela equipe técnica do Ministério das Cidades, a partir daqueles documentos-base e complementados pelas discussões do grupo e pelas diretrizes da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU).

O artigo “Plano Diretor e Política Habitacional”, não discutido na V Conferência, foi elaborado pela equipe da Secretaria Nacional de Habitação do Ministério das Cidades.

---

## TEMA 1

# PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

---

Na atual conjuntura brasileira, o trabalho assalariado formal não é o que predomina; a produção industrial já não é capaz de gerar empregos como no passado; e o setor de serviços não tem a potencialidade que se acredita que tenha. Num país onde grande parcela da população está excluída do sistema de produção, um dos reflexos da organização econômica vigente são os espaços urbanos de ilegalidade e clandestinidade, o trabalho informal e a concentração de pobreza. Os espaços de desigualdade são produzidos como reflexo de uma organização econômica que prioriza investimentos públicos em áreas prioritárias para a produção, em detrimento do conjunto da população.

Enquanto o planejamento e as intervenções urbanísticas refletirem apenas os interesses do mercado imobiliário, do capital e das elites fundiárias, não conseguiremos atingir o bem coletivo. É emergencial e visível, portanto, a necessidade de criarmos outros paradigmas de organização produtiva, que se estabeleçam para garantir que a propriedade cumpra sua função social. Como determina o Estatuto da Cidade (art. 39), a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências expressas no Plano Diretor.

### **A função social da propriedade no Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade (art. 2º) estabelece que a política urbana tem o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante *diretrizes*, entre as quais destacamos as que se lêem nos incisos IV, VII e VIII.

A pergunta que nos deve motivar para a elaborar planos diretores que integrem o desenvolvimento econômico e a metodologia do Estatuto das Cidades é: *que desenvolvimento queremos e como fazer para atingi-lo?*

As respostas que as populações rurais e urbanas dêem a essa questão devem nortear o processo de elaborar os Planos Diretores e de estabelecer objetivos.

Para responder a questão sobre que desenvolvimento queremos, é preciso perguntar também: que outras formas de organização produtiva são coerentes com o Estatuto? Que processos e atores se movimentam para estabelecer novos arranjos organizacionais, institucionais e produtivos?

Uma parte da resposta pode vir do campo; mas vem também das cidades, das associações que se estruturam num processo de organização coletiva de formas de sobrevivência de setores excluídos. Em alguns anos, ganhou corpo a proposta de se estruturarem pequenos e médios empreendimentos solidários, assim como de redes de cooperação entre trabalhadores, como possíveis sujeitos político-econômicos.\* É crescente o número de municípios que investem na proposta da Economia Solidária, para enfrentar o desemprego e a falta de renda. Experiências em curso têm demonstrado que esse novo paradigma é sólido o suficiente para fazer pensar em outra ordem, na organização do território.

## **Economia Solidária: a autogestão e a democracia como princípios fundadores**

---

A organização produtiva e autogestionária do movimento de economia solidária traz novos desafios para quem se disponha a pensar a cidade. Trata-se de construir espaços que permitam articular a produção, distribuição e troca, relacionando no espaço urbano essa nova forma de produzir, do campo e da cidade, com base na autogestão, e na democracia, como modo, também, de ampliar sua capacidade e os ganhos de escala necessários para enfrentar a concorrência.

---

\* No âmbito deste movimento, que hoje dá grandes passos no sentido de institucionalizar-se, surgem a Secretaria Nacional de Economia Solidária (SENAES) e o Fórum Brasileiro de Economia Solidária, como resultado de uma demanda relativamente organizada e pujante.

Que novos espaços abrigarão essas novas relações sociais? Como se configurará a cidade, para abrigar esses novos valores e novas demandas?

Essas respostas exigem nova configuração das políticas públicas e, por consequência, novos modos de planejá-las. Deve-se buscar uma constante interlocução com sujeitos sociais; deve-se fortalecê-los; e é preciso estar aberto à construção social e à realização de pactos sociais.

Nesse sentido, facilitar no espaço a articulação desse tecido econômico e social que está sendo construído por esses novos atores implica encontrar novas diretrizes de distribuição espacial da população e das atividades econômicas; o que, por sua vez, implica construir um Plano Diretor que colabore, também ele, para esse novo desenho do mundo do trabalho.

## **Políticas articuladas e planejamento participativo**

O Estatuto da Cidade abre possibilidades de romper, efetivamente, com a tradição de planejamento tecnocrático, descomprometido com a realidade social. Ainda que estejam garantidos por lei os instrumentos de participação na elaboração e na gestão dos planos, nossa história está repleta de exemplos de planos diretores que recuam de seus pressupostos mais generosos, ao menor sinal de conflitos. A proposta participativa é mais eficaz e leva a respostas mais comprometidas com a realidade social e urbana, além de liberar grande potencial criativo, no esforço de construir respostas a os desafios.

Apenas políticas públicas intersetoriais podem transformar as precárias condições de vida nas cidades. É preciso contar nesse processo com organização mais intersetorial e com disposição política, para efetivamente romper com práticas fragmentadas, elaboradas por instâncias governamentais setorializadas.

No contato direto com os problemas locais, sob os olhos da população, é que essas propostas podem convergir. O *local* é a escala mais propícia para identificar os problemas comuns e os diferentes

interesses que podem contribuir para a construção social pactuada. O *local* é propício ao planejamento, à gestão, ao monitoramento participativo e à apropriação do espaço urbano e do espaço político pela população.

Nesse momento de uma nova proposição para o Plano Diretor, trazida pelo Estatuto da Cidade e diante da crise socioeconômica, é preciso que se desenvolva uma nova compreensão do desenvolvimento, na qual a dimensão econômica não achate as possibilidades de emergirem novos sujeitos sociais.

Assim, levando em consideração o Plano Diretor – instrumento de planejamento municipal, articulado a planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e a orçamentos anuais –, que visa, entre outros objetivos, a regular a função social da cidade e da propriedade urbana, busca-se construir um outro modo de organizar a produção e o território, no âmbito da integração das políticas públicas e da articulação com as políticas urbanas, compatível com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica.

A metodologia para elaboração de Plano Diretor deve incorporar em suas etapas, os problemas, os potenciais, as lógicas e os atores institucionais e populares voltados para o projeto de desenvolvimento econômico da cidade, para um tipo de desenvolvimento que incorpore a economia solidária com a geração de emprego e renda.

### **Diretrizes para elaborar Planos Diretores que integrem, na metodologia, o desenvolvimento econômico**

---

- Prover espaços adequados para toda a população do município, e garantir os instrumentos para que a propriedade urbana e rural cumpra sua função social;
- Reverter a lógica excludente que se verifica nos espaços de distribuição dos produtos agrícolas nas cidades e na área rural, onde predomina a grande propriedade dos que concentram bens, os melhores meios de armazenamento e de



circulação de mercadorias, as informações e a influência para determinar a ordem econômica; buscar uma distribuição mais justa da propriedade;

- Reverter a lógica que orienta as políticas urbanas que realocam as classes populares em locais distantes, sem infraestrutura, onde o preço da terra é mais baixo, e criam um padrão de segregação e desigual de distribuição de classes populares no território, atrelado à produção massificada de habitações populares, inadequadas ao bem-estar dessas populações;
- Descentralizar atividades, melhorando seu acesso, criar espaços econômicos nas áreas periféricas, redistribuir setores econômicos industriais e comerciais em todo o território;
- Preservar a qualidade ambiental das áreas rurais, diversificando as atividades;
- Trabalhar para organizar um universo produtivo democrático, cooperativo e adequado ao meio ambiente e ao próprio ser humano;
- Colaborar para criar espaços para a economia solidária, na distribuição da produção rural;
- Integrar o espaço rural e urbano e identificar o que e onde produzir, e para quais mercados;
- Buscar um desenvolvimento integrado a um projeto de país, que articule os mercados regionais, mas que fortaleça o local e as redes de relação entre as pessoas, com apoio aos empreendimentos de economia solidária, articulando ações de acesso a crédito e apoio à incubagem de cooperativas populares;
- Considerar no processo de planejamento e gestão, que os consórcios municipais são fundamentais para a gestão de serviços públicos e para coordenar políticas e elaborar planos de desenvolvimento regional;
- Considerar nas políticas setoriais, por exemplo, no manejo de resíduos sólidos, que as estratégias de desenvolvimento

econômico não se limite à destinação do lixo, mas também planeje a geração dos resíduos com a inclusão dos catadores como agentes centrais desse processo.

O Plano Diretor é um campo de construção da ação política e de construção de novos vetores de desenvolvimento econômico e social, no qual está em disputa a própria noção de desenvolvimento, a partir de diferentes modos de ver, dos cidadãos, sobre a cidade que desejam.

---

## TEMA 2

# **INSTRUMENTOS E METODOLOGIA DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANO DIRETOR**

---

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade trazem elementos fundamentais para reverter o processo histórico de desenvolvimento desigual das nossas cidades: –a função social da cidade e da propriedade e a participação popular no planejamento e gestão das cidades. Esses dois elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município. Tornar viáveis e efetivar esses elementos é o grande desafio a superar, para construir o processo de gestão democrática, com participação ampla dos habitantes na condução do destino das cidades. Esse processo pressupõe:

- Visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- Nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- Instituição dos canais de participação, com implementação de processos contínuos, integrados e descentralizados;
- Regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo, estabelecendo os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização;
- Firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de credibilidade e para fazer avançar o processo. Só dessa forma afloram os interesses divergentes, explicitam-se os conflitos e, a partir deles, constrói-se o pacto;
- Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação.

Mais do que isso, o processo demanda uma mudança cultural. Para construir a possibilidade real de participação de quem está historicamente excluído dos processos decisórios é necessária uma ação estruturada de mobilização social. É preciso alterar as ferramentas do diálogo e trabalhar com outras linguagens: a arte, a música, a religião, o corporal, as histórias vividas.

## **Instrumentos de participação contidos no Estatuto das Cidades**

---

O cap. IV do Estatuto da Cidade trata exclusivamente da Gestão Democrática das Cidades e elenca alguns instrumentos “para 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”. No parágrafo 4º do art. 40, o Estatuto da Cidade estabelece que os poderes Legislativo e Executivo garantirão, no processo de elaboração do Plano Diretor, a participação dos vários segmentos da sociedade, a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. E ainda, no art. 52, diz que o prefeito incorre em improbidade administrativa, se não garantir que o Plano Diretor seja cumprido.

## **Dos instrumentos contidos no Estatuto das Cidades**

---

As audiências públicas e debates devem ser usados para definir a metodologia para elaborar o Plano Diretor e para possibilitar a participação em todas as etapas definidas, para discutir os grandes temas, que estarão contidos no Plano. No âmbito do Legislativo municipal, as audiências públicas são obrigatórias para a votação do Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, orçamento anual e Plano Diretor. Assim, no Legislativo, a Audiência Pública é condição de validade da edição das leis mencionadas e dos demais atos normativos complementares. Essa obrigatoriedade pode contribuir para que municípios com práticas de Orçamento Participativo encaminhem a elaboração do Plano Diretor de forma integrada, adequando as etapas, os conteúdos e os tempos necessários. Os dois processos

serão beneficiados com essa integração e, principalmente, a cidade; os cidadãos poderão beneficiar-se com a integração e sentir-se parte nos rumos traçados coletivamente.

As conferências têm a finalidade de definir os grandes marcos da política urbana, por exemplo, ao propor princípios, diretrizes e prioridades para o Plano Diretor ou para a política urbana, e ao escolher os membros para o Conselho de Política Urbana ou da Cidade. A Conferência é um momento privilegiado para ampliar a participação na cidade, dirimir conflitos, integrar o debate sobre as políticas setoriais e sobre experiências de Orçamento Participativo, e pode tornar-se o grande evento político de concertação de idéias, na cidade. O Plano Diretor de Belo Horizonte, por exemplo, prevê que a Conferência da Cidade seja feita a cada quatro anos, e que seja precedida de conferências temáticas e regionais, nas quais se avalia e aperfeiçoa o Plano Diretor do município.

Se já houver Conselho, ele tem a prerrogativa de coordenar todo o processo de elaboração do Plano Diretor; e cabe-lhe encaminhar a implementação dos instrumentos participativos, além de acompanhar a execução. Se ainda não houver Conselho, o processo pode ser iniciado com uma Audiência Pública, na qual será planejado o encaminhamento dos instrumentos, além de serem definidas as etapas de elaboração do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade prevê também a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Por exemplo, projetos que criem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são possíveis e viáveis. Em todos esses casos, dada a complexidade da tarefa de elaborar o Plano Diretor, é indispensável que o Executivo municipal participe, para induzir o processo.

## **Metodologia participativa, para elaborar o plano**

Os instrumentos contidos no Estatuto, não são suficientes, por si sós, para fazer falar muitos cidadãos que, ao longo dos anos, introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente.

Portanto, devem-se estabelecer outras formas de participação, em todas as etapas. Para isso, devem-se considerar três níveis de envolvimento: o Núcleo Gestor; os multiplicadores; e a população como um todo, com especial atenção aos setores territorialmente marginalizados. A participação deve ser ajustada a cada etapa da elaboração do Plano Diretor, considerando as especificidades dos objetivos a serem alcançados. O processo é cíclico e contínuo; é possível, portanto, sendo o caso, retomar etapas que já tenham sido ultrapassadas.

## **Núcleo Gestor**

---

O processo de elaborar o Plano Diretor começa pela instalação do Núcleo Gestor, composto de representantes do poder público e da sociedade civil. Ele deve expressar a diversidade de todos os setores sociais atuantes no município. O Núcleo Gestor tem papel estratégico: cabe a ele preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. Cabe portanto ao Núcleo Gestor:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/ capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo processo.

## **Preparação**

---

Antes de dar início ao processo de planejamento, é preciso considerar as condições locais em que se implantará o que for planejado: a realidade vivida pelos moradores.

Nessa etapa, identificam-se os atores sociais presentes no município, suas territorialidades e formas de organização, sempre observando que a construção de uma nova cidade menos conflituosa e excludente, mais harmônica e justa, depende da participação de todos. Além disso, é necessário identificar os canais de participação mais efetivos para a realidade daquele município, assim como avaliar o modo como se desenrola o processo de tomada de decisão.

## **Inauguração**

---

É o ponto de partida de mobilização da sociedade, quando se anunciam o início do processo e as regras para elaborar o Plano Diretor Municipal e para participar do trabalho: é o momento em que a sociedade deve ser convocada e atraída. Deve ser momento simultaneamente lúdico e solene, e deve ser amplamente divulgado para a população, por todos os meios de comunicação pública disponíveis, com especial atenção à divulgação em espaços públicos abertos, mais tradicionalmente freqüentados pelos setores populares.

## **Capacitação**

---

Nessa fase, dá-se início ao programa de esclarecimento da população sobre o que será feito. O Plano Diretor Municipal começa por a sociedade conhecer a realidade como resultado de um processo de desenvolvimento desigual. Nessa fase, divulgam-se as informações, para que os cidadãos as conheçam e a discussão possa começar adequadamente.

É importante que a população entenda claramente o que é o Plano Diretor Municipal, a importância do Plano como instrumento para resolver problemas recorrentes na organização socioespacial da cidade e participe desde o início de sua construção. A população deve entender com clareza que o Plano prevê e inclui as contribuições trazidas pelo Estatuto da Cidade na gestão democrática e participativa, para promover a regularização fundiária, para induzir o desenvolvimento urbano e para combater a especulação imobiliária.

Todos esses problemas podem ser agrupados de forma simplificada em categorias como: conflitos de uso e ocupação do solo e condições precárias de moradia, e situação fundiária irregular; carência de infraestrutura, serviços urbanos e equipamentos sociais, e deficiências do sistema de circulação e transportes, dentre outras.

A capacitação se faz também no interior da Prefeitura, estimulando a articulação e integração das diversas áreas. O processo de elaborar o Plano Diretor Municipal tem uma dimensão pedagógica de capacitação e troca de saberes entre técnicos e as lideranças da sociedade civil, para qualificar continuamente a relação entre ambos.

## **Leitura Comunitária**

---

Entendidos os modos como devem ser construídos os processos de participação e deliberação, pode-se partir para “ler a cidade” – uma leitura da situação existente, especialmente nos aspectos referentes à cidade desigual. O objetivo dessa fase é visualizar a “cidade que temos”, a partir de questões presentes na escala da comunidade e do bairro, sem esquecer de integrá-las em maior escala, e com o cuidado de ‘espacializar’ as questões, quer dizer: de descrevê-las no espaço, de modo que possam ser mapeadas; esse é o meio pelo qual se constrói uma leitura que retrate de forma mais fidedigna a realidade vivida da cidade.

Nessa etapa, devem-se identificar as principais questões *locais* da cidade, como as compreendam os que ali vivem. Dessa maneira, consegue-se dimensionar e qualificar pontos fundamentais para o processo de planejamento urbano voltado para uma cidade mais justa. Dentre esses pontos, destacam-se: as marcas de degradação ambiental, os usos impactantes, as precariedades habitacionais, os espaços vazios, as áreas de ocupação, as demandas não atendidas, as dificuldades de acesso e de mobilidade, dentre outros. Além disso, a comunidade pode se conhecer e reconhecer, nessa fase, as suas potencialidades e capacidades – as forças com que contam para transformar a realidade vivida. Podem ser usadas 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.



## Discutir as estratégias

---

Nesse momento, há uma etapa interna à administração, supervisionada pelo Núcleo Gestor, na qual se deve cuidar de integrar a leitura comunitária com as leituras técnicas feitas ou contratadas pela administração. Essa etapa deve sistematizar dados e preparar o novo instrumental a ser usado na etapa seguinte, de discussão popular.

É hora, afinal, de discutir as estratégias.

Essa etapa começa pela apresentação da fase anterior – “Ler a Cidade” –, já sistematizada. Para estimular a discussão, essa apresentação pode incluir algumas perguntas: Que medidas devem ser tomadas, para atingir uma outra realidade que reflita a cidade que queremos? Quais são os conflitos de interesse que identificamos na leitura da cidade? Reconhecendo a cidade como ela é, quais os caminhos a trilhar, para transformá-la? Identificados esses caminhos, que objetivos nos guiarão para que alcancemos a situação desejada? Quais os programas e projetos a serem executados, para atingir o desenvolvimento pretendido, de acordo com a nossa realidade? Conhecedores dos problemas que afligem nossas cidades, como podemos reagir de forma planejada? Que ações podemos desencadear, para minimizar os conflitos de uso do solo, reduzir as demandas reprimidas, solucionar os problemas de circulação e transporte e melhorar as condições de moradia? Como trabalhar para construir uma cidade socialmente mais justa e sustentável? Afinal, se dispomos de um conjunto de instrumentos previamente apresentados e debatidos, de que modo esses instrumentos ajustam-se às questões aqui levantadas? Em que situações podem ser aplicados, dentre as situações reais diagnosticadas?

## Construir o pacto e o Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal

---

Entre a cidade desejada e a cidade possível, há muitas barreiras a serem vencidas, especialmente quando a cidade *real* – que se conheceu na leitura da cidade – mostra-se tão distante da cidade das leis e dos planos de desenvolvimento concebidos para a cidade *legal*, sem responder às verdadeiras necessidades da cidade real.

O Plano Diretor não pode ser um planejamento fictício, parcial ou fora da realidade e condições do município. Para elaborá-lo, é indispensável levar em conta as forças políticas, sociais e econômicas que atuam na cidade, e as possibilidades orçamentárias, ou condições novas e futuras de arrecadação, estabelecidas durante o processo.

O momento de construir o pacto, para elaborar o Projeto de Lei “Plano Diretor Municipal” é decisivo, porque nesse momento afloram as divergências e os conflitos. Essas divergências e conflitos, se bem trabalhados e negociados em espaços transparentes de decisão, produzirão um novo patamar de relações e propostas viáveis e pactuadas que, portanto, terão maiores chances de serem concretizadas. Afinal, se planejamos segundo a realidade, é de suma importância que todos reconheçamos nossas limitações, para que todo o trabalho feito até aqui não seja levado ao descrédito.

As leituras sistematizadas – incluindo o resultado delas, as estratégias, os instrumentos, o que houver sido pactuado e o sistema de gestão –, transformam-se no *Projeto de Lei do Plano Diretor Municipal*. É nesse momento que as diretrizes transformam-se em instrumentos concretos de caráter jurídico e urbanístico.

Por exemplo: a diretriz que orienta para “ampliar espaços para moradia popular em áreas com infraestrutura” deve ser considerada quando se delimitarem as ZEIS, seja para urbanizar vilas e favelas, seja para ocupar vazios urbanos para produzir novas moradias. A diretriz que orienta para que se dê “apoio à economia popular e à pequena e média empresa” deve traduzir-se em normas para o uso misto e abertura de novos espaços descentralizados para instalar as atividades. Quem tenha trabalhado nas diretrizes deve estar presente no momento em que se definam as áreas do território onde as propostas serão concretizadas.

## **Discussão na Câmara Municipal e aprovação**

---

O Projeto de Lei do Plano Diretor, apresentado à sociedade em Audiência Pública, será submetido à Câmara Municipal para ser discutido. Quanto mais o Legislativo tenha se envolvido no processo, maior

a probabilidade de que o Projeto seja aprovado e convertido em Lei, sem alterações que o descaracterizem ou o afastem do interesse da maioria dos cidadãos ativos no processo participativo.

## Implementar o Plano Diretor

---

Nessa etapa, sabedores do que se pode efetivamente fazer, parte-se para implementar definitivamente o Plano Diretor. Para determinar o ponto de partida, é preciso trabalhar com critérios pré-estabelecidos, em diversas ordens. Como determinar a ordem cronológica de implementação, dentre o conjunto de projetos identificados e distribuídos em categorias de prioridade?

## Monitoramento

---

Implementado o sistema de gestão, devem-se avaliar os impactos das proposições formuladas e monitorar resultados obtidos. Dessa maneira, consegue-se analisar e compreender as mudanças e verificar se os caminhos propostos estão, de fato, nos aproximando dos nossos objetivos e construindo uma cidade melhor para todos.

<b>ETAPAS DA CONSTRUÇÃO PARTICIPATIVA DO PLANO DIRETOR</b>	<b>ASPECTOS A DESTACAR</b>
1 Constituir 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

Historicamente, a inexistência de diálogo com os setores populares produziu planos e leis urbanísticas, com padrões e parâmetros excludentes, refletindo apenas os interesses da parcela da população com acesso à cidade legal.

A democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais.

Para que esse processo se efetive, é necessário que passemos por um processo de aculturação e que complementemos o instrumental técnico com outras linguagens – simbólicas, lúdicas, corporais.

---

## TEMA 3

# PLANO DIRETOR E REABILITAÇÃO DE ÁREAS CENTRAIS E SÍTIOS HISTÓRICOS

---

Os Planos Diretores, para garantir o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, devem induzir a mudança da prática atual de expansão horizontal de nossas cidades, substituindo-a pela prática da reabilitação urbana, contribuindo para recuperar o estoque residencial degradado, conservar o patrimônio cultural e melhorar as condições de vida da população.

Ao falarmos em reabilitação urbana, trafegamos num âmbito em que se integram necessariamente as políticas de patrimônio e as políticas urbanas, a proteção ao patrimônio cultural, ambiental urbano e as técnicas urbanísticas.

### A idéia da conservação

---

Desde o final da Segunda Guerra Mundial, o conceito de *patrimônio* passa por importantes mudanças, e sofreu uma ampliação que mudou a natureza do campo. No que se refere especificamente ao patrimônio arquitetônico, a concepção inicial, muito presa à idéia tradicional de monumento histórico único, vem sendo ampliada: tanto o conceito de arquitetura, quanto o próprio campo de estilos e espécies de edifícios considerados dignos de preservação expandem-se paulatinamente. Assim, ao longo do século XX, são introduzidos no campo do patrimônio, conjuntos arquitetônicos inteiros, a arquitetura rural, a arquitetura vernacular – isto é, sem estrangeirismos – e passam a ser consideradas etapas anteriormente desprezadas – o ecletismo, o *Art Nouveau* e, mesmo, a produção contemporânea.

Também a noção de patrimônio cultural será ampliada, principalmente graças à contribuição decisiva da antropologia, que, nela integra os aportes de grupos e segmentos sociais que se encontravam à margem da história e da cultura dominante. Nesse processo,

a noção de cultura deixa de se relacionar exclusivamente à chamada cultura erudita, passando a englobar também as manifestações populares e a moderna cultura de massa.

É nesse sentido que passou a ser fundamental o conceito contemporâneo de patrimônio ambiental urbano, matriz a partir da qual podemos pensar hoje a preservação do patrimônio, sem as limitações da visão tradicional. Pensar na cidade como patrimônio ambiental é pensar, antes de tudo, no sentido histórico e cultural que tem o conjunto da paisagem urbana, valorizando não apenas monumentos excepcionais, mas o próprio processo vital que informa a cidade. Nesse campo, o tipo de objeto a ser protegido muda; passa do monumento isolado, a grupos de edificações históricas, à paisagem urbana e aos espaços públicos. Assim, quando se pensa em termos de patrimônio ambiental urbano, já não se pensa apenas na edificação, no monumento isolado, testemunho de um momento singular do passado; torna-se necessário, antes de tudo, perceber as relações que os bens naturais e culturais apresentam entre si. Trata-se agora de ver o meio ambiente urbano como fruto dessas relações.

Muito se avançou desde então, e o que se tem visto no âmbito das políticas de patrimônio, a partir dos anos 80, são esforços sistemáticos para gerar investimentos e desenvolvimento econômico, que serviriam, em última instância, para financiar a conservação das áreas.

Nesse momento introduz-se o modelo que definimos como o terceiro modelo de intervenção sobre o patrimônio – o da *reabilitação urbana*. Partindo da compreensão da realidade sobre a qual se quer atuar, as políticas de patrimônio não se limitam mais a formular estratégias de controle para as áreas a serem conservadas, mas passam a traçar estratégias amplas para o desenvolvimento dessas áreas, que partem exatamente de seu caráter de áreas *conservadas*.

Aqui se encontra, a nosso ver, a diferença básica entre conservação e reabilitação: as duas idéias aproximam-se no que se refere à concepção de patrimônio e ao tipo de objeto visado; mas a mudança fundamental está nos atores envolvidos e nas ações pressupostas para cada um desses atores. No modelo da reabilitação, o Estado deixaria

de desempenhar um papel negativo, de apenas impor restrições à descaracterização, e passaria a articular projetos de desenvolvimento para as áreas a serem preservadas/conservadas/revitalizadas.

Em termos urbanísticos, isso se traduz na questão da integração entre o planejamento macro – o Plano Diretor– e o planejamento para as chamadas “áreas históricas”, o plano especial demandado por elas. Esse desafio deve ser respondido mediante estratégias de “contaminação”: trata-se de impregnar o Plano Diretor com a idéia da conservação; e de impregnar o “plano especial para as áreas históricas” com a idéia da dinâmica urbana.

No que se refere ao Plano Diretor, isso significa tratar a cidade como um todo, e não apenas as chamadas “áreas históricas”, sob a perspectiva da conservação/reabilitação. Há várias formas para fazê-lo. Em primeiro lugar, na própria construção do Plano Diretor, em suas diferentes etapas. No que se refere ao conhecimento a ser construído sobre a cidade, os levantamentos de dados e informações não se devem ater – como tantas vezes acontece – apenas às características físico-funcionais; devem abranger os *parâmetros culturais* no seu sentido amplo – ambiências, paisagens, maneiras de viver, dentre outros. Aqui, é preciso recorrer a outro instrumental, que tem de incluir, necessariamente, as leituras tipológicas e morfológicas, cujo objetivo final deve ser sempre garantir a *diversidade* da cidade existente, reforçando os seus lugares e referências culturais.\* Outro instrumento do campo do patrimônio que pode ser usado de maneira proveitosa para formular planos diretores com viés cultural são os *inventários culturais*, que se podem converter em poderosos instrumentos de análise urbana.

Em termos de propostas, cabe observar que na fase de proposição não se deve ter medo do desenho urbano, e deve-se recorrer à própria tradição de nosso urbanismo, que sempre se utilizou de meca-

---

\* Consideramos exemplares os trabalhos feitos em Recife, nos quais, a partir de uma análise desse tipo, identificaram-se “unidades ambientais” a partir de seus diversos atributos; e em Porto Alegre, nos quais se propuseram 80 “áreas especiais de interesse cultural”, 36 classificadas como “área” e 44 como “lugar”, a partir de uma elaborada “matriz de valores”..

nismos como o estabelecimento de tipologias, modelos e gabaritos, para, numa perspectiva da conservação, compatibilizar as novas inserções e as preexistentes.

Finalmente, do ponto de vista dos instrumentos, os planos diretores realizados sob a perspectiva da conservação/reabilitação não se devem limitar a um enfoque meramente normativo; esses planos têm necessariamente de dar tratamento estratégico às diversas questões que sejam levantadas. As estratégias que visam à conservação devem somar-se necessariamente àquelas que aspiram à reabilitação dessas áreas. Não se trata mais aqui simplesmente de gerir passivamente – ou pelo poder de controle negativo – as inevitáveis mudanças que sofrem os conjuntos urbanos, mas de induzir estrategicamente o desenvolvimento desses conjuntos, considerando o seu patrimônio cultural como um bem e como importante base para que se construa um projeto de desenvolvimento local.

## **Centros Históricos e Áreas Centrais**

---

No caso brasileiro, cabe observar que os centros históricos das cidades correspondem, quase sempre, às áreas urbanas centrais. Trata-se geralmente de conjuntos em precárias condições de conservação, com edificações dispostas em tramas de valor patrimonial e que se integram a uma região central das cidades, compreendendo um bairro ou um conjunto de bairros consolidados, com significativo acervo edificado e articulado, em torno do núcleo tradicional da cidade, dotado de infra-estrutura urbana, equipamentos e serviços públicos, comércio, prestação de serviços e oportunidades de trabalho. Para essas áreas, a política de reabilitação proposta pelo governo federal consiste na gestão de ações integradas, pública e privada, de recuperação e reutilização de áreas já consolidadas da cidade, compreendendo os espaços e edificações ociosas, vazias, abandonadas, subutilizadas, insalubres e deterioradas, a melhoria dos espaços e serviços públicos, da acessibilidade e dos equipamentos comunitários. Essa política prioriza o repovoamento sustentável das áreas urbanas centrais e busca reverter o quadro nacional de déficit habita-



cional, de paulatino esvaziamento dessas áreas nos grandes centros urbanos, utilizando-se do Estatuto da Cidade como marco jurídico e institucional para promover as ações de reabilitação.

Os Planos Diretores realizados sob a ótica da conservação/reabilitação devem portanto propor os instrumentos e as ações estratégicas necessárias para que essas áreas cumpram sua função social, garantindo-se sempre, nas operações de reabilitação, a manutenção da população existente e uso e ocupação heterogêneos, recuperando a diversidade – étnica, de classe e de gênero.

## **Planos Diretores e Planos de Conservação**

---

Quanto aos planos especiais de preservação/reabilitação, eles não devem, em nenhuma hipótese, ser relegados a segundo plano, sob o risco de não se promover a necessária proteção dos valores culturais em jogo, que têm de ser tratados em plano detalhado e cuidadoso. Esse necessário trabalho aprofundado deve estabelecer os níveis e a intensidade de proteção de cada um dos elementos que integram o conjunto urbano, os usos admitidos e proibidos, bem como todo o restante da pauta da preservação/conservação. Para isso, esses planos devem conter, como demonstram as experiências internacionais, informação de natureza variada: cartografia histórica, plantas topográficas, cadastrais, estudos de tipologias de edificações, de propriedades públicas, graus de proteção, entre outros. Esses planos também devem ter concepção estratégica, e conter instrumentos para contemplar a dinâmica urbana. Os planos de preservação/reabilitação não se devem limitar ao mero controle formal, mas articular-se interna e externamente com as outras dimensões do planejamento macro. Internamente, eles devem apresentar-se sob forma integrada, articulando as dimensões físico-territorial, econômico-social e cultural, em sentido amplo. Externamente, os planos especiais devem articular-se intimamente com a legislação urbanística mais geral, o Plano Diretor, com sua força de controle do uso do solo, e, também com os planos setoriais de trânsito, habitação, de desenvolvimento das atividades econômicas, entre outros. Em suma,

um plano de preservação/reabilitação integrado de centro histórico deve ser também um plano completo de desenvolvimento urbano para as áreas em questão.

---

## TEMA 4

# PLANO DIRETOR E ZONAS RURAIS

---

### **A distribuição – O Plano Rural e Urbano da população brasileira**

---

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deve abranger a totalidade do território do município – áreas urbanas e rurais. Entretanto no Brasil, existe longa experiência de planejamento territorial em zonas rurais, especialmente no marco da elaboração de planos diretores. A seguir apresentamos algumas indicações de como o tema pode ser abordado pelos planos diretores.

### **A leitura socioterritorial da zona rural**

---

A leitura socioterritorial da zona rural deve orientar-se pelos objetivos preliminares do Plano Diretor. Tais objetivos orientam a coleta, sistematização e análises das informações e a enunciação dos problemas a serem abordados na elaboração de propostas para um novo ordenamento territorial local. Trata-se de uma leitura intencional voltada para a consolidação de subsídios sólidos capazes de referenciar as propostas e estratégias a serem incorporadas no Plano Diretor. De modo geral, o objetivo fundamental a ser assumido é a democratização do acesso à terra urbana e rural, em localizações adequadas para o desenvolvimento humano e para que a propriedade cumpra sua função socioambiental.

A leitura socioterritorial da zona rural deve analisar as tendências de desenvolvimento das atividades agrícolas e não agrícolas. A disponibilidade de um zoneamento ecológico-econômico pode fornecer informações valiosas para as análises. A definição de um macrozoneamento rural depende de informações sobre:

- A estrutura das propriedades imobiliárias rurais com atividades agropecuárias, de extração vegetal e exploração mineral, caracterizadas quanto ao preço da terra, grau de concentração fundiária e perfil de arrendamento;
- As tendências de evolução e transformação na produção agropecuária, extração vegetal e exploração mineral, dependendo da situação;
- As principais destinações e formas de transporte dos produtos agropecuários, da extração vegetal e exploração mineral;
- As áreas com importantes recursos naturais preservados;
- As áreas com importantes recursos naturais preservados e com capacidade de recuperação;
- O passivo ambiental;
- O perfil do solo do ponto de vista geotécnico e da produção agrícola;
- O perfil socioeconômico e a organização territorial dos núcleos-sede dos distritos rurais;
- Os loteamentos clandestinos classificados segundo sua estrutura fundiária, condições urbanísticas e perfil socioeconômico;
- Os condomínios residenciais fechados, formais e clandestinos;
- A presença ou não de indústrias poluidoras;
- As compatibilidades e incompatibilidades entre as atividades agropecuárias, extrativistas, de exploração mineral e os núcleos de moradias, formais e clandestinos;
- O perfil dos bens e imóveis de interesse histórico, arquitetônico e cultural como, por exemplo, fazendas antigas que guardam patrimônio de períodos econômicos anteriores.

O cadastro georreferenciado dos imóveis rurais, mapeando as características das propriedades agrícolas, é uma das informações básicas para visualização da estrutura fundiária na zona rural. Entretanto, a

construção dessa informação enfrenta muitas dificuldades. No Brasil, ainda não existe um cadastro completo, atualizado e acessível desses imóveis. O INCRA não possui essa informação organizada e os registros nos Cartórios de Imóveis apresentam deficiências. Nesse caso, é preciso mobilizar a informação existente e disponível, como cadastros de empresas públicas (EMATER ou Secretarias Estaduais ou Municipais de Agricultura).

Com relação às atividades produtivas, é importante analisar as formas de organização da produção e dos produtores. Nessa análise, cabe investigar eventuais arranjos e cadeias produtivas e as respectivas condições dos seus trabalhadores.

A elaboração da leitura socioterritorial das zonas rurais é também um processo de análise das relações políticas e econômicas entre os atores coletivos presentes nesse território. Vale observar a presença ou não de latifundiários e usineiros, junto com o grau de coesão entre os pequenos produtores, a existência ou não de cooperativas, a consolidação da agricultura familiar, dentre outros aspectos relacionados à conformação dos grupos de interesse.

Em geral, as zonas rurais possuem áreas de interesse para preservação ambiental com importantes mananciais hídricos, nascentes, cursos d'água, maciços vegetais, solos agriculturáveis, dentre outros recursos naturais. É importante qualificar a diversidade e as condições de preservação desses recursos e, em caso de deterioração, a capacidade de recomposição, por exemplo, de maciços vegetais e matas ciliares.

O desenvolvimento da agroindústria, a monocultura, a mecanização da produção agrícola, o uso de agrotóxicos, a prática de queimadas, dentre outras ações, têm gerado impactos ambientais que devem ser submetidos a análises precisas. Tais impactos geram passivos ambientais que precisam ser avaliados. É preciso investigar as condições das áreas de preservação permanente, as reservas legais, as ocorrências de erosão, o assoreamento dos cursos d'água, a ocorrência ou não de contaminação do solo e dos recursos hídricos.

Quanto ao solo, é imprescindível identificar as áreas agriculturáveis e não agriculturáveis. E, dentre essas últimas, analisar as possibilidades de usar e ocupar para fins diversos. É importante ter o perfil planialtimétrico da zona rural, porque as declividades condicionam as formas de mecanização da produção e do cultivo. Nesse sentido, nas áreas com maiores declividades, com solo favorável ao plantio, pode-se desenvolver produção intensiva baseada em pequenas propriedades, na escala familiar.

Assim como na zona urbana podem ocorrer conflitos entre os usos residenciais e não residenciais, pela geração de incômodos como: ruídos, emissão de poluentes e geração de tráfego na zona rural. Tais conflitos podem aparecer entre formas de produção agrícola\* e áreas de expansão urbana ou de urbanização específica. Por exemplo, as grandes queimadas da cana-de-açúcar geram não somente situações de incômodos, provocados pela fumaça e fuligens, mas também de perigo de vida real trazido pelo fogo. O uso de agrotóxicos pode gerar conflitos da mesma ordem. A resolução de conflitos desse tipo exige, necessariamente, um encaminhamento político, que norteará a construção da proposta para um macrozoneamento rural.

## **O macrozoneamento rural**

---

Como mencionado anteriormente, a sistematização da leitura socioterritorial das zonas rurais condiciona-se pelos objetivos do Plano Diretor expressos no macrozoneamento urbano e rural. Obviamente, as orientações do macrozoneamento urbano são distintas do rural. As variáveis consideradas em um ou outro são diferentes. Entretanto, ambos são a base para o planejamento territorial e nada mais são do que a destinação socioeconômica e ambiental das diferentes partes do município.

No macrozoneamento urbano identificam-se as áreas prioritárias, secundárias e restritas para o incremento da ocupação e do aden-

---

\* Há outras formas de produção agrícola que são obviamente compatíveis com a moradia, como a produção de hortifrutigranjeiros e a agricultura familiar.

samento. Essa identificação é feita, basicamente, a partir das capacidades de suporte das redes de abastecimento de água, coleta de esgoto, energia elétrica, fornecimento de gás, de transporte coletivo, do sistema viário, das orientações geotécnicas e dos riscos socioambientais. Nesse macrozoneamento, inscrevem-se as diferentes categorias de áreas especiais como, por exemplo, de interesse social, de interesse ambiental, de preservação histórico-cultural, de preservação da paisagem urbana, dentre outras. Dependendo do contexto local, cabe definir áreas especiais para a agricultura urbana.

No macrozoneamento rural é importante identificar áreas com solos, topografia, acessibilidades e infra-estruturas adequadas para as diversas formas de produção agropecuária, extração vegetal, exploração mineral, usos não agrícolas como turismo, chácaras de veraneio, moradias permanentes, dentre outras. O princípio da democratização do acesso à terra rural deve orientar a demarcação dessas macrozonas. Assim como o princípio da sustentabilidade ambiental deve orientar a classificação das áreas de preservação permanente e de reserva legal, segundo o estado de conservação dos recursos naturais e sua capacidade de regeneração nos casos de degradação. Tal princípio deve nortear também a identificação dos locais com maciços vegetais compostos de diversas espécies, em distintos estágios de preservação.

De um modo geral, as partes da zona rural contíguas à zona urbana apresentam-se em processos de conversão de uso da terra e de reestruturação fundiária. Nessas áreas há uma sobreposição entre territórios urbanos e rurais característica dessa transição entre formas diferentes de apropriação do solo. Dependendo do ritmo e padrão da expansão urbana, esses processos podem ser mais ou menos acelerados. Dependendo da consolidação do sistema municipal de planejamento e gestão territorial, esses processos podem ser mais ou menos regulados.

Essas áreas periurbanas, urbanas ou do entorno urbano imediato, são bastante indefinidas. As ocupações apresentam baixos graus de consolidação. Muitas vezes essas áreas são encaradas como problemas, mas, se observarmos bem, verificaremos a existência de várias potencialidades que podem ser convertidas em soluções. Por

exemplo, essas áreas podem ser aproveitadas para introduzir novos padrões de produção agrícola intensiva, com alto valor agregado e articulados com a política municipal de abastecimento, capazes de constituir alternativas de geração de emprego e renda para os moradores dos bairros periféricos.

Em certos locais, a demarcação dessas áreas do entorno urbano imediato no macrozoneamento rural é indiscutível.

## **O parcelamento do solo rural**

---

Dentre as informações a serem trabalhadas na leitura socioterritorial da zona rural apontamos, como uma análise relevante, a caracterização dos tipos de loteamentos clandestinos. Tal destaque se deve à recorrência desse tipo de ocupação em vários municípios brasileiros, notadamente naqueles que estão crescendo aceleradamente.

O INCRA, responsável pelo estabelecimento dos módulos mínimos das unidades de produção agrícola nas diversas regiões brasileiras, possui uma instrução que dispõe sobre parcelamentos urbanos em zona rural. Trata-se da instrução nº 17-b de 22 de dezembro de 1980 com conteúdos genéricos e insuficientes para o controle desse tipo de ocupação. Torna-se necessário discutir a ampliação dos parâmetros jurídicos para a regulação do parcelamento do imóvel rural para fins urbanos localizados fora da zona de expansão urbana. Cabe questionar a responsabilidade exclusiva do INCRA em instruir isoladamente sobre essa matéria.

O município tem a responsabilidade constitucional de legislar sobre assuntos de interesse local. A regulação das formas de uso, ocupação e o parcelamento do solo no território municipal é, inegavelmente, de interesse local. Portanto, o município deve tomar para si a responsabilidade de exercer essa regulação que, certamente, envolverá negociações e articulações com o INCRA.

Uma alternativa para viabilizar essa regulação municipal é instituir novo perímetro urbano, demarcar zona de expansão urbana ou definir zona de urbanização específica, nos termos da Lei Federal nº 6.766/79, abrangendo os núcleos já existentes e as áreas de interes-



se para a realização de novos parcelamentos urbanos. Porém, essa solução nem sempre é viável; por exemplo, se houver grandes vazios urbanos em contextos locais.

É importante ressaltar que essas demarcações devem ser coerentes com o macrozoneamento rural e vir acompanhadas por medidas de combate aos vazios urbanos, com instrumentos urbanísticos que ampliem democraticamente o acesso à terra na área urbana consolidada. Adotar essas medidas e aplicar esses instrumentos devem ser ações prioritárias, tendo em vista o objetivo principal do Plano Diretor: promover o desenvolvimento e a expansão urbana de forma socialmente justa e ambientalmente equilibrada.

## **A regularização das ocupações na zona rural**

Em alguns municípios, moradores de núcleos clandestinos e irregulares implantados na zona rural têm pressionado os governos locais, inclusive via Ministério Público, reivindicando a regularização fundiária e urbanística. São moradores com diversos níveis de rendimento, principalmente níveis médios. Trata-se aqui de residentes em condomínios fechados, loteamentos populares e loteamentos de padrão médio.

A irregularidade das ocupações urbanas na zona rural é multifacetada. Nem todas as situações são regularizáveis. Para cada situação exige-se uma estratégia específica. Apesar de as ações de regularização fundiária e urbanística poderem ser implementadas independentes do Plano Diretor, é importante articular essas estratégias no sistema de planejamento e gestão territorial do município, evitando regularizações *ad hoc* mediante termos de ajustamento de conduta pontuais.

A regularização das ocupações na zona rural deve ser bastante criteriosa, especialmente nos locais com muitos vazios urbanos. Deve-se sempre ter o cuidado de não induzir o surgimento de outras ocupações, principalmente em áreas distantes do perímetro urbano.

É imprescindível definir claramente os critérios para identificar os núcleos regularizáveis. Por exemplo, os núcleos implantados até

uma data limite, próximos às sedes dos distritos rurais, ocupados pela população de baixa renda, em estágio avançado de consolidação, localizados fora das áreas de risco e de interesse ambiental, dentre outros.

E os núcleos ocupados por grupos de renda média e alta? Esses precisam ser analisados com mais cuidado. Podem ser regularizados, mediante contrapartida financeira, desde que preencham os critérios pré-estabelecidos.

Se for possível, o Plano Diretor deve identificar todas ou parte das áreas regularizáveis localizadas na zona rural; e deve incluir as estratégias e instrumentos para efetivar a regularização. Para isso, é imprescindível mapear e traçar o perfil social, econômico e territorial de todos os núcleos na fase da leitura. Caso esse mapeamento e análises não se viabilizem, pode-se detalhar um plano de regularização urbanística e fundiária em Lei Complementar. Contudo, é fundamental estabelecer no Plano Diretor os critérios básicos para identificar os núcleos regularizáveis, as estratégias para efetivar as ações de regularização, os parâmetros para a adequação urbanística, e definir as responsabilidades dos atores sociais envolvidos, como poder público, moradores e loteadores.\*

Como em qualquer ação de regularização fundiária e urbanística, é importante que se adotem medidas preventivas que evitem que se produzam novos núcleos clandestinos e irregulares. As partes desocupadas dos núcleos parcialmente construídos podem retornar à condição de gleba. É importante que o poder público use seu poder de polícia na fiscalização e controle dos loteamentos e condomínios clandestinos e irregulares localizados nas zonas rurais, interditando, embargando e até demolindo novos núcleos. Entretanto, o exercício do poder de polícia da administração não pode ser uma ação isolada; deve estar articulado com estratégias para democratizar e ampliar o acesso à terra urbana em áreas adequadas. O sentido do poder de

---

\* Pode ser estrategicamente útil envolver a Procuradoria do Município, o Ministério Público e a Corregedoria nas discussões para consolidar essas propostas e critérios.

polícia da administração na regulação territorial não é pura e simplesmente proteger a propriedade, e assim garantir o cumprimento de sua função social da propriedade.

---

## TEMA 5

# PLANO DIRETOR PARA PEQUENOS MUNICÍPIOS

---

A ampla maioria dos municípios brasileiros é de pequeno porte: 73% têm menos de 20 mil habitantes e esse índice alcança 80% quando se incluem os municípios com menos de 50 mil habitantes e com baixa densidade populacional. São 4.485 pequenos municípios, para os quais o país nunca teve política específica.

A nossa experiência de planejamento urbano, exceto práticas localizadas, está voltada para as grandes e médias cidades. O próprio Estatuto das Cidades traz, no seu conteúdo, essa concepção. Grande parte dos seus instrumentos está direcionada aos processos de verticalização, de expansão periférica ou de falta expressiva de moradias, característicos dos municípios de médio e grande porte.

Portanto, abordar o tema “Planos Diretores para Pequenos Municípios”, é iniciar uma reflexão para construir novos parâmetros que contemplem uma diversidade de situações muito mais abrangente que o simples critério de população.

É muito diferente planejar o pequeno município localizado em região metropolitana, na região amazônica, nas novas fronteiras agrícolas do centro-oeste ou nas antigas colônias do Sul do Brasil. É preciso incorporar outras variáveis – localização, densidade demográfica, crescimento populacional, dinamismo da economia, dimensão territorial, formação histórica, inserção regional, dentre outros.

Partindo dessas variáveis, podem-se classificar esses municípios em dois grupos:

**GRUPO 1:** Pequenos municípios predominantemente urbanos, localizados nas periferias das metrópoles e das grandes e médias cidades. Nesses, o processo de expansão das atividades urbanas, principalmente dos novos loteamentos, dá-se como transbordamento da cidade-pólo.

**GRUPO 2:** Municípios predominantemente rurais, em que o ecossistema é pouco alterado pelas atividades urbanas. Nesses até a economia urbana é alicerçada nas atividades ligadas ao meio natural. Os moradores da sede são fazendeiros, bóias-frias, guardas florestais, pescadores, técnicos agrícolas, comerciantes de implementos agrícolas etc. Há, portanto, uma profunda sinergia entre atividades urbanas e rurais.

O Estatuto da Cidade torna obrigatória a elaboração do Plano Diretor para 2.342\* municípios, incluindo grande parte do primeiro grupo. Restam 3.218 dos pequenos municípios excluídos dessa obrigatoriedade, a não ser que as leis orgânicas estaduais ou municipais o determinem, ou que os municípios, voluntariamente, desejem implementar alguns dos instrumentos previstos pelo Estatuto.

Embora possam não sofrer na mesma escala os problemas urbanos dos grandes centros, os pequenos municípios seguramente sofrem com a falta de definição de diretrizes e instrumentos para orientar seu desenvolvimento e, portanto, não devem abrir mão de construir seu referencial para cuidar do seu território e orientar o desenvolvimento urbano. Mais que isso, todos os municípios têm por atribuição constitucional a responsabilidade de exercer o controle sobre o uso e ocupação do solo e criar condições para o desenvolvimento sustentável e mais justo do seu território.

De modo geral, os municípios de pequeno, e mesmo médio porte, têm dificuldades operacionais para levar adiante uma prática de planejamento e gestão urbana, pela absoluta falta de estrutura administrativa, pessoal qualificado e instrumental apropriado de trabalho. Tais limitações fazem com que a leitura do seu lastro institucional e do nível de mobilização social seja o primeiro passo para identificar a capacidade de gestão – potencial e limites, para iniciar o processo de elaborar e discutir o Plano Diretor.

---

\* Fonte: Ministério das Cidades 2004, baseado no art. 41 do Estatuto da Cidade, não contabilizados os municípios do inciso V – áreas de empreendimento de impacto regional ou Nacional, onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do art. 182 da Constituição Federal.

Na maioria dos municípios, a mobilização social limita-se aos conselhos obrigatórios nas áreas de saúde e educação. Conselhos de política urbana ou habitação são pouco expressivos. Mas em muitos se destaca o trabalho das comunidades de base feito pela Igreja Católica, ou a organização das comunidades rurais em função da produção.

A abertura de espaços institucionais de participação terá muito mais chance de sucesso (tanto em pequenos municípios como em grandes), se houver vontade política de romper com a prática tradicional: autoritária, clientelista e vertical. Não faz sentido reproduzir, para a estrutura social de uma pequena cidade, os complexos instrumentos de mobilização presentes nas grandes metrópoles, com a sua multiplicidade de arenas representativas e mecanismos de participação.

Outro grande diferencial na capacidade de planejamento dos municípios de mesmo porte resulta do seu grau de integração microrregional, nas suas diversas formas: consórcios, associações microrregionais, pactos, fóruns de desenvolvimento, comitês etc. A capacidade municipal para elaborar o Plano Diretor será tanto maior quanto mais o município estiver articulado com os demais municípios da microrregião e iniciar seu processo de planejamento a partir da identificação da sua vocação regional, da divisão de papéis, entre outros pontos.

Essa articulação, não só potencializa a solução de problemas comuns e qualifica os resultados, como permite otimizar recursos no processo de elaborar o Plano Diretor, ao possibilitar a contratação de serviços comuns como consultorias, elaboração de cadastros, estudos, mapeamento, dentre outros.

## **Desafios e perspectivas**

---

No Brasil, têm-se alimentado altas expectativas de consagrar conquistas sociais mediante mudanças na lei e no instrumental normativo. Com a mesma freqüência com que se criam, essas expectativas têm sido frustradas, após grandes investimentos institucionais na elaboração de um Plano Diretor que não resulte em mudanças efetivas ou numa reorientação das políticas urbanas locais. E tal

fenômeno poderá ser tanto mais provável quanto menor seja a real mobilização social em torno do processo de realização e implementação de um Plano Diretor.

Considerando as especificidades dos pequenos municípios, assim como experiências com êxito, como a de Pernambuco, em que, se a simplificação e a estratégia gradual de elaboração dos Planos Diretores possibilitou grandes avanços, cabe concluir com algumas recomendações de caráter aplicativo.

A primeira dessas recomendações é que, independente da abordagem metodológica que se adote, o processo de elaborar o Plano pode ser resumido em organizar a comunidade local para responder três perguntas-chave: Que município temos? Que município desejamos? Que acordo podemos firmar para alcançar essa situação desejada?”

O Estatuto da Cidade prevê que as respostas a essas perguntas devem estar representadas num conjunto mínimo de diretrizes, comuns a todos os Planos Diretores, independente do porte do município. 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.

Quatro aspectos, de caráter mais geral, devem também ser ressaltados no contexto específico da elaboração de Planos Diretores para municípios de pequeno porte.

O primeiro deles é a identificação clara dos problemas prioritários a se enfrentar, na escala do município, refletindo as suas especifici-

dades, evitando-se repetir modelos e soluções supostamente arrojadas, espelhadas nos processos e instrumentos aplicados em grandes centros urbanos.

O segundo aspecto diz respeito a uma imprescindível leitura e articulação na escala regional, reconhecendo-se que o foco necessário no município não pode ser fator limitante para que se compreenda o papel do município no contexto de uma rede urbana mais ampla abrangendo o cenário microrregional e as relações com as principais cidades no estado.

O terceiro refere-se à necessidade de buscar integração e apoio institucional da esfera estadual e, na medida do possível, federal. Com esse apoio, as administrações locais terão melhores condições para realizar o Plano Diretor, particularmente no que diz respeito a mobilizar pessoal qualificado e sistemas de informações estruturados.

Qualquer que seja o porte do município, é importante ter um cadastro bem feito, que identifique todos os lotes e construções, seus usos, a rede de infra-estrutura da cidade. Hoje, é possível ter um cadastro informatizado para um pequeno ou médio município a custo relativamente baixo e utilizando os dados do IBGE por setor censitário. É possível atender uma planta físico-territorial com informação socioeconômica sobre as famílias moradoras e as atividades instaladas. Para uma pequena cidade, o levantamento em campo apenas com equipe de topografia para atualização de planta também não é muito custoso. Na falta de opção melhor, pode-se tomar como base as plantas dos serviços de abastecimento de água ou da rede elétrica. A contratação dos serviços de levantamento e cadastro, se feita por um conjunto de municípios, pode otimizar recursos e melhorar as condições de existência técnica.

O último aspecto remete à dimensão política do planejamento, reconhecendo-se que há sujeitos e interesses distintos no contexto local e que somente a construção de um processo aberto e representativo será capaz de dar lugar a um Plano Diretor que represente os interesses da maioria e tenha possibilidade de transformar efetivamente a realidade local.



---

## TEMA 6

# PLANO DIRETOR E POLÍTICA HABITACIONAL

---

A Constituição Federal de 1988 reconhece o direito à moradia como direito social básico e amplia o conceito além da edificação, incorporando o direito a infra-estrutura e serviços urbanos. As diretrizes dessa política serão definidas no Plano Diretor municipal.

A política habitacional é instrumento para alcançar o direito à moradia e passa, necessariamente, pela esfera municipal. A importância da política habitacional no desenvolvimento urbano, econômico e social das cidades relaciona-se com o processo de reprodução social do espaço urbano, em pelo menos três aspectos: social, econômico e territorial.

A política habitacional não pode ser compreendida simplesmente como política de construção de conjuntos habitacionais, reurbanização e requalificação de edificações. Seu objetivo deve ser satisfazer uma das necessidades básicas da população – um povo com carências habitacionais sérias é um povo amputado na sua capacidade de desenvolvimento e de progresso social e cultural.

Os aspectos sociais da política da habitação podem ser discutidos e encaminhados, em três políticas:

- Uma **POLÍTICA DE SUBSÍDIO** que consiste em o poder público mobilizar recursos para viabilizar a produção e comercialização subsidiada de habitação para população de menor renda, atendendo parcela da população que não tem condições para adquirir, locar ou arrendar uma moradia no preço de mercado;
- Uma **POLÍTICA DE REDISTRIBUIÇÃO** do rendimento, que facilita o acesso à habitação mediante bonificações financeiras, incentivos fiscais, subsídios de renda, entre outros, de uma

parte significativa da população, que tem dificuldade cada vez maior para pagar os preços no mercado de compra ou aluguel de imóveis;

- Uma **POLÍTICA DE INTEGRAÇÃO SOCIAL**, que é destinada a combater os fenômenos de segregação urbana, a formação de *ghettos* na periferia das grandes cidades, os fenômenos de segregação urbana; os desequilíbrios sociais e urbanísticos, com as respectivas conseqüências da elevação da criminalidade e da degradação social.

## A dimensão econômica

---

A política habitacional pode ser utilizada como um elemento das políticas econômicas anticíclicas, destinadas a combater as conjunturas de recessão, mediante a criação de empregos e do conseqüente aumento do consumo; e também pode fomentar a poupança das famílias de baixa renda.

## A questão territorial

---

Torna-se inegável o efeito que as políticas habitacionais exercem sobre o território da cidade. A falta ou a insuficiência de uma política habitacional contribui para consolidar a irregularidade.

Uma política habitacional superficialmente eficiente, mas desarticulada do planejamento urbano do território pode gerar conjuntos habitacionais problemáticos. Nesse sentido, a articulação da política habitacional com os instrumentos de ordenação do território contidos no Plano Diretor, pode contribuir para combater a segregação social e espacial, o desenvolvimento desordenado das periferias e assentamentos irregulares, reabilitar centros urbanos e históricos e pode, com isso, criar condições para que as cidades se reproduzam de forma mais igualitária.

A política de habitação não se resume à mera construção e gestão dos conjuntos habitacionais e reurbanização de assentamentos

precários, como já foi dito acima, envolve aspectos da política redistributiva do Estado e da política de integração social, de orientações de coesão social e territorial.

O Plano Diretor deve incidir diretamente nas diretrizes locais da política habitacional, induzindo o repovoamento das áreas centrais e vazios urbanos, destinando áreas infra-estruturadas na cidade para provisão de habitação de interesse social, democratizando o acesso ao solo urbano e à própria cidade, para a população de baixa renda, reconhecendo a necessidade de inserção social e espacial dos assentamentos informais na malha urbana e na própria vida da cidade, entre outros.

Nesse sentido, acreditamos que a política habitacional deve obedecer a lógica da descentralização. O município deve estabelecer em seu planejamento urbano as estratégias para enfrentar os problemas da demanda por moradia social, mediante, principalmente, instrumentos de gestão urbana estabelecidos nos seus respectivos planos diretores.

## **A política habitacional na construção do Plano Diretor**

É importante que a política habitacional municipal esteja em sintonia com o Plano Diretor. A questão habitacional aparece nas diversas etapas de elaboração de um Plano Diretor e especialmente nas políticas setoriais afetas ao desenvolvimento urbano, na proposta e no projeto de lei do Plano Diretor.

Já na etapa de leitura técnica e comunitária alguns mapas deverão ser construídos para que possibilitem um enfoque específico do tema habitacional, como por exemplo: mapa com habitações em áreas de risco (determinando o tipo de risco - inundação, erosão, contaminação de subsolo, deslizamento), mapa de renda familiar, de densidade habitacional e de densidade populacional nas áreas ocupadas.

Nesse primeiro momento deve ser levantado também um cadastro atualizado mostrando o quadro habitacional do município, seu déficit habitacional e as faixas de renda familiar atingidas, quais

as características das habitações de baixa renda (quantos metros quadrados/habitantes). Essas informações e a estimativa do número de habitantes que o município deve abrigar nos próximos anos de duração do Plano Diretor (estima-se geralmente 10 anos), permitem dimensionar quantas novas habitações o município terá que abrigar e o crescimento do déficit habitacional. Esses números são referência para determinar o quanto de habitação deverá ser planejado.

Muitas vezes nesse cálculo devem entrar variáveis relativas à região onde o município está inserido. Se está localizado em regiões metropolitanas, deve-se considerar os efeitos do crescimento territorial e planejamento dos vizinhos mais próximos, considerando que estes exercem influências uns sobre os outros. Ainda no caso de regiões metropolitanas é interessante que haja um diálogo intenso entre os municípios ou sistemas de cooperação visando estabelecer uma política regional que atenda aos diversos interesses e vetores de crescimento em jogo.

O Plano Diretor deve considerar, para efeito de planejamento, a capacidade do município de prover habitações para baixa renda e a necessidade de fomentar investimentos privados, criando mercado que estimule construções para essa faixa de renda.

A capacidade do município de prover habitações deve ser pensada em consonância com os programas federais e estaduais de financiamento habitacional. Muitas vezes esses programas têm uma faixa de renda familiar determinada para a provisão, ou outros aspectos que devem ser estudados na etapa propositiva.

No sentido de estímulo ao investimento privado podem (e devem) ser utilizados instrumentos do Estatuto da Cidade, como os de indução à utilização ou ocupação em áreas já infra-estruturadas, combinados por exemplo com áreas de ZEIS, visando estimular não somente a ocupação ou utilização, mas também a construção de habitação de interesse social. Ou mesmo, nos municípios com mercado imobiliário ativo e forte, pode-se liberar as áreas onde se quer construir habitação de interesse social (geralmente marcadas como ZEIS) do pagamento da Outorga Onerosa, tornando essas áreas interessantes ao mercado. Uma terceira possibilidade, um pouco diferente

das demais pois trabalha no sentido de garantir moradia em áreas bem infra-estruturadas é marcar ZEIS em áreas onde o mercado está atuando fortemente, ao mesmo tempo que se dá destinação dos recursos obtidos com Outorga Onerosa para a construção de habitação de interesse social.

Os instrumentos de preservação do patrimônio também devem ser combinados com instrumentos que visem o uso habitacional, visando a recuperação de centros históricos e manutenção da “vida urbana” desses locais.

A delimitação de áreas para o crescimento urbano, bem como para a provisão habitacional, deve levar em consideração o planejamento do município como um todo. Deve levar em conta:

- as áreas que não podem ser ocupadas, a serem preservadas, ambientalmente frágeis, áreas de mananciais, cuja ocupação não é desejável;
- a necessária existência de saneamento ou projetos de saneamento cuja estrutura dê conta do adensamento populacional estimado, visando a manutenção do meio ambiente e também a otimização dos investimentos públicos, promovendo cidades mais com manchas mais concentradas e melhor infra-estruturadas.

Isso sem falar em toda a rede de infra-estrutura que apóia os núcleos habitacionais, com equipamentos urbanos (creches, escolas, postos de saúde, postos de trabalho, etc), transporte público, com boa acessibilidade, dentre outras.

- A determinação de áreas para o crescimento ou implantação de habitação para baixa renda deve considerar a proximidade de áreas de trabalho, ou áreas para promoção do desenvolvimento econômico, visando a proximidade casa-trabalho, evitando a construção de áreas periféricas desassistidas, longe das áreas de trabalho.

O mapeamento da situação fundiária também será importante para estabelecer quais áreas demandam regularização fundiária. A verificação da faixa de renda afetada pode sugerir propostas diferentes

de regularização urbanística e fundiária, através de investimentos públicos e/ou privados. É necessário conhecer os processos que levaram à irregularidade, os tipos existentes, estabelecer os critérios para definir quais áreas que serão objeto de regularização, integrar as ações de urbanização com as ações de regularização, estabelecer mecanismos de parceria e interlocução com a comunidade das áreas envolvidas, bem como instrumentos de parceria e cooperação técnica para a promoção da regularização.

O Plano Diretor deve reconhecer as áreas ocupadas de forma irreversível por população de baixa renda e definir formas de intervenção pública nessas áreas, através de projetos de regularização. Além disso, o Plano deve estabelecer parâmetros de uso e ocupação do solo condizentes com os problemas habitacionais e a necessidade de regularização efetiva no município.

Na parte de políticas setoriais, o Plano deve estabelecer os objetivos, princípios e diretrizes da política habitacional; as ações estratégicas para a implantação da política. Deve estabelecer a elaboração de planos, sejam esses planos de habitação municipal, de regularização urbanística e fundiária, como devem ser os planos das ZEIS.

No Plano Diretor também já aparecem parâmetros construtivos importantes para estimular o adensamento, colaborar na regularização, etc. Os instrumentos de regularização fundiária também devem estar contidos no corpo da lei do Plano Diretor.

Por último, mas não menos importante é necessário salientar que é fundamental a participação da população em todas as etapas e propostas descritas acima. Somente com essa participação a política e projetos deverão promover espaços mais equilibrados mantendo a população nos espaços requalificados, urbanizados.

---

## TEMA 7

# PLANO DIRETOR E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA

---

A regularização fundiária é processo de intervenção pública em áreas urbanas ocupadas por assentamentos informais, processo que abrange a dimensão jurídica referente à titulação dos terrenos, articulada a dimensões urbanística e ambiental centrada na regularização do parcelamento e dos parâmetros de uso e ocupação do solo.

A regularização fundiária não é um processo que restringe-se à titulação, deve estar em sintonia com os projetos de melhoria urbana, de urbanização ou sociais previstos (ou já elaborados), com a capacidade de equipe e de intervenção do município e, principalmente, com os princípios e diretrizes da política habitacional, das políticas sociais e do Plano Diretor. A política de regularização fundiária deve ser capaz de superar os processos que colaboram para a irregularidade.

Os processos de regularização fundiária em áreas públicas e privadas colocam-se numa perspectiva de efetivação do Direito à moradia, e que se busca assegurar nos Programas de Regularização Fundiária e não especificamente o Direito à Propriedade. Nesses termos, são relevantes instrumentos como a Concessão do Uso Especial Para Fins de Moradia, bem como ações coletivas de regularização fundiária.

O Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01 juntamente com a Medida Provisória nº 2.220 –, instituem vários instrumentos para implementar a regularização fundiária como: Usucapião Especial Urbano (individual/coletivo), Concessão de Uso Especial para fins de moradia (individual/coletivo) e as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS). Esses institutos independem do Plano Diretor. É preciso salientar que mesmo nos casos em que o poder público não agir, o indivíduo tem o direito à regularização fundiária. É direito da comunidade reivindicar a regularização fundiária.

No Estatuto da Cidade estão previstos também instrumentos que induzem as formas de uso e ocupação do solo, com efeitos sobre a interação entre a regulação urbana e a lógica de formação de preços no mercado imobiliário. O IPTU Progressivo no Tempo, o Solo Criado e o Direito de Superfície são exemplos de dispositivos que, ao promoverem a separação entre o direito de propriedade e o potencial construtivo atribuído pela legislação aos terrenos, atuam sobre a dinâmica imobiliária, inibindo processos especulativos. Esses instrumentos são fundamentais no campo das chamadas políticas preventivas. Os programas de regularização fundiária precisam ser combinados com investimentos públicos e políticas sociais e urbanísticas que gerem opções adequadas e acessíveis de moradia social para os grupos mais pobres.

Assim, o Estatuto da Cidade representa um marco de referência legal que consagra a aplicação de vários instrumentos de regularização fundiária, além daqueles centrados na democratização da gestão urbana e na ampliação do acesso à moradia.

É necessário, portanto, aplicar e aperfeiçoar os instrumentos contidos no Estatuto da Cidade. Nesse sentido, o Plano Diretor é o instrumento principal, pois as áreas importantes para a utilização do Usucapião Urbano, da Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, da Concessão do Direito Real de Uso e das Zonas Especiais de Interesse Social precisam estar definidas e contidas nas proposições do Plano Diretor.

## **Estatuto da Cidade, Plano Diretor e instrumentos de Política Fundiária**

---

Usucapião Urbano é um instrumento de regularização fundiária que assegura o direito à moradia aos segmentos sociais que vivem em favelas, cortiços, conjuntos habitacionais invadidos e loteamentos irregulares, podendo ser aplicado de forma individual ou coletiva. A Constituição Federal institui Usucapião em áreas urbanas (art. 183).\* O Estatuto da Cidade prevê usucapião coletivo e Assistência Técnica e Jurídica Gratuita.\*\*



Cabe ao Plano Diretor definir áreas onde está situada a população de baixa renda passível de ser usucapida coletivamente: favelas, loteamentos irregulares e cortiços, assim como as áreas especiais de interesse social, que deverão ser urbanizadas pelo poder público municipal.

A Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia, destina-se à regularização fundiária das terras públicas informalmente ocupadas pela população de baixa renda, sendo vetada a aquisição do domínio pleno sobre as referidas terras. A Constituição Federal define, no art. 183, parágrafo 1º, que “o título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independente do estado civil”. A regulamentação do art. 183 ocorreu mediante a Medida Provisória nº 2.220/01, que assegura “o direito à concessão de uso especial, de forma individual ou coletiva de áreas públicas federais, estaduais, municipais ou do Distrito Federal, de até 250m<sup>2</sup>, localizadas em áreas urbanas.”

A atuação do poder público em situações especiais: art. 4 – No caso de a ocupação acarretar risco à vida ou à saúde dos ocupantes, o Poder garantirá ao possuidor o exercício do direito da concessão de uso especial em outro local; art. 5 – É facultado ao poder público assegurar o exercício do direito da concessão de uso especial em outro local na hipótese de ocupação de imóvel:

- De uso comum do povo;
- Destinação a projetos de urbanização;

---

\*“Aquele que possuir, como sua, área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, 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”.

\*\*As áreas urbanas com mais de 250 m<sup>2</sup>, 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” (art. 10). “O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis” (art. 12, parágrafo 2º).

- De interesse da defesa nacional, da preservação ambiental e da proteção dos ecossistemas naturais;
- Reservado à construção de represas e obras congêneres;
- Situado em via de comunicação.

O Plano Diretor deve especificar as áreas que serão destinadas às famílias a serem relocadas, no caso das situações especiais, bem como definir critérios para o processo de relocação, devendo também constituir Plano Habitacional que articule recursos do orçamento municipal destinados à implementação do Plano Diretor.

**A CONCESSÃO DO DIREITO REAL DE USO (CDRU)** é instituto anterior à publicação do Estatuto da Cidade, tendo sido estabelecida pelo Decreto-Lei nº 271 de 28 de fevereiro de 1967, que dispôs também sobre loteamento urbano e concessão do espaço aéreo. A CDRU pode ser definida como um direito real resolúvel, aplicável a terrenos públicos ou particulares, de caráter gratuito ou oneroso, para fins de urbanização, industrialização, edificação, cultivo da terra ou outra utilização de interesse social. Pode ser concedida de forma individual ou coletiva.

**AS ZONAS ESPECIAIS DE INTERESSE SOCIAL (ZEIS)** são um dos importantes instrumentos que dão suporte aos processos de regularização fundiária. Algumas experiências no país demonstram a importância desse instrumento, no sentido de favorecer a fixação de populações de mais baixa renda em determinadas áreas da cidade. Programas desenvolvidos a partir da década de 1980, em cidades como Recife, Belo Horizonte e Porto Alegre, demonstram a potencialidade das ZEIS. Em São Paulo, os Movimentos Sociais por Moradia conseguiram fixar as áreas das ZEIS no Plano Diretor e, em Santo André, foi instituída uma Comissão de Gestão das ZEIS. Por outro lado, ainda há uma série de limites técnicos e políticos que precisam ser enfrentados para potencializar o instituto das ZEIS nos Programas de Regularização Fundiária. Em Goiânia, por exemplo, as ZEIS sequer foram definidas no Plano Diretor; e em Natal, apesar de as ZEIS terem sido demarcadas no Plano Diretor desde 1994, ainda não foram realizados programas de regularização urbanística e fundiária nessas áreas, numa escala que apresentasse efeitos significativos sobre o problema da habitação social na cidade.

O Estatuto da Cidade define que as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são destinadas primordialmente à produção e manutenção da habitação de interesse social. Visam a incorporar os espaços urbanos da cidade clandestina: favelas, assentamentos urbanos populares, loteamentos irregulares e habitações coletivas (cortiços), à cidade legal. Por esse instrumento, fica reconhecido pela ordem jurídica da cidade, que para atender à sua função social, as áreas ocupadas pela comunidade de baixa renda devem ser utilizadas para fins de habitação de interesse social.

As ZEIS são classificadas de acordo com as características de uso e ocupação da área urbana; podem ser:

- Terrenos públicos ou particulares ocupados por favelas, por população de baixa renda ou por assentamentos assemelhados, em relação aos quais haja interesse público em promover a urbanização ou a regularização jurídica da posse da terra;
- Loteamentos irregulares que, por suas características, coloca-se o interesse público na promoção da regularização jurídica do parcelamento, na complementação da infraestrutura urbana ou dos equipamentos comunitários, bem como na recuperação ambiental;
- Terrenos não edificadas, subutilizados ou não edificadas, necessários à implantação de programas habitacionais de interesse social. Para garantir a destinação das ZEIS, o Executivo municipal deverá constituir programas de intervenção, tais como a urbanização e regularização fundiária de lotes urbanizados e a construção de moradias populares. As ZEIS devem ser instituídas por lei municipal, que pode ser a Lei do Plano Diretor ou uma lei específica.

## **O processo de Regularização Fundiária**

---

Além da aplicação dos instrumentos urbanísticos e fiscais assegurados no Estatuto da Cidade, outras dimensões do problema da regularização fundiária precisam ser consideradas.

Deve-se ressaltar a importância de Programas Municipais de Regularização Fundiária que não se restrinjam à perspectiva somente jurídica do registro cartorial, mas que conciliem essa dimensão urbanística e ambiental e com as políticas públicas sociais. A Política de Regularização deve ser capaz de superar o círculo vicioso da irregularidade. Sendo uma política de caráter curativo, ela só terá sentido no planejamento das cidades se estiver combinada com uma política preventiva, capaz de alterar as regras do jogo imobiliário urbano, a exemplo da ocupação dos vazios urbanos para procurar novas moradias de interesse social. No caso da regularização de assentamentos informais, entende-se que os Programas de Regularização Fundiária devem contemplar ações de Regularização Jurídica referentes à titulação dos terrenos, de forma articulada ao Plano de Urbanização, no qual se definem, por exemplo, os parâmetros arquitetônicos e de uso e ocupação do solo compatíveis com as dimensões socioeconômicas e físico-ambientais das áreas sob intervenção.

Com relação ao papel da União nas Políticas de Regularização Fundiária, é de fundamental importância formular e implementar programas de apoio às ações em âmbito municipal, que facilitem a articulação dos programas específicos de regularização fundiária com as demais políticas que a eles se relacionam, como é caso da Política de Gestão das Terras Públicas conduzida pela Secretaria do Patrimônio da União (SPU).

Nesse sentido, o Ministério das Cidades implementou o Programa Nacional de Apoio à Regularização Fundiária Sustentável, através da Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU). O Programa é de apoio porque a competência constitucional é do município. O governo federal tem agido de forma mais direta e, de certa maneira, dando o exemplo nos assentamentos precários localizados em terras da União. Várias são as ações já em andamento, com relação à temática da regularização fundiária em áreas da União: terrenos de marinha, em imóveis subutilizados da Rede Ferroviária Federal e do INSS. Certamente, essas ações exercerão influência, tanto na política habitacional, no que tange à regularização dos assentamentos informais situados em áreas públicas, quanto no campo específico da Política do Patrimônio Público no país.

O grande desafio é compatibilizar a escala das intervenções com os padrões técnicos urbanísticos e ambientais, dos assentamentos e com os direitos a serem reconhecidos. Esses fatores têm que ser pensados conjuntamente para a sustentabilidade dos programas, para que tenham impactos significativos na realidade.

É necessário que os programas e os instrumentos de regularização fundiária estejam relacionados ao Plano Diretor e ao projeto específico da cidade que queremos. A combinação desses instrumentos poderá solucionar muitos dos problemas da ilegalidade urbana, como por exemplo, a implementação do solo criado ou das Operações Urbanas Interligadas, pode gerar fundos para regularização e potencializar ações que podem ser desenvolvidas pelo urbanizador social com a contrapartida do setor privado.

O Plano Diretor é uma forma de induzir os processos de regularização fundiária, num contexto de efetiva participação social. O Estatuto da Cidade incorpora os mecanismos de participação direta dos cidadãos no processo decisório, definindo audiências públicas, plebiscitos, referendos, conferências, além da obrigatoriedade de implementação de orçamentos participativos.

Muito embora tenha-se agravado a criação artificial de formas de participação popular, essa é fundamental e deve ser garantida nos processos do Plano Diretor, seja por meio de uma política de capacitação, seja pela criação de grupos gestores nos assentamentos informais.

O resultado dos processos de regularização fundiária aponta para a oportunidade de construirmos cidades mais justas e saudáveis, e para o aprofundamento dos instrumentos e mecanismos de planejamento necessários para a efetivação dos direitos humanos no país, em particular, do direito à moradia.

---

## TEMA 8

# PLANO DIRETOR, TRANSPORTE E MOBILIDADE

---

O Estatuto da Cidade, em seus diversos artigos, reforça o serviço de transportes urbanos como serviço público e a competência da União no estabelecimento de diretrizes para seu desenvolvimento e torna obrigatória a existência de um plano de transporte urbano integrado para as cidades com mais de 500 mil habitantes ou situadas nas regiões metropolitanas. Os instrumentos urbanísticos nele defendidos propiciam um maior controle sobre a expansão urbana pautada pelo mercado imobiliário e a regularização dos assentamentos urbanos, indicando um maior aproveitamento da infra-estrutura existente.

Somados aos mecanismos de participação da sociedade, com os orçamentos participativos e estudos de impacto de vizinhança, abrem possibilidades para as soluções necessárias de uso mais adequado do espaço urbano, com grande repercussão nos sistemas de transportes. É importante ressaltar que a necessidade de deslocamento é consequência da distribuição e densidade de ocupação das diversas atividades pela malha urbana e que, por outro lado, o sistema viário e de transporte é um forte indutor dessa distribuição, o que deve ser considerado na formulação dessa legislação.

Por outro lado, os Planos Diretores, tradicionalmente estabelecem diretrizes para a expansão/adequação do sistema viário e para o sistema de transporte público, considerando apenas o deslocamento dos veículos e não das pessoas. A idéia é trabalhar a mobilidade das pessoas, em substituição ao enfoque de planejar apenas o transporte e o trânsito. Incorporar a mobilidade urbana no Plano Diretor é priorizar, no conjunto de políticas de transporte e circulação, a mobilidade das pessoas e não dos veículos, o acesso amplo e democrático ao espaço urbano e os meios não motorizados de transporte.

Destacam-se os seguintes princípios:

- Universalizar o acesso à cidade;
- Controlar a expansão urbana;
- Melhorar a qualidade ambiental;
- Democratizar os espaços públicos;
- Trabalhar com Gestão Compartilhada;
- Fazer prevalecer o interesse público;
- Combater a degradação de áreas residenciais, ocasionada pelo trânsito intenso de veículos.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu que o transporte público é serviço público essencial e transferiu aos municípios a responsabilidade de gerir os serviços de transporte e trânsito. Desde então, na prática, o governo federal retirou-se do setor, ignorando que os problemas existentes não poderiam ser resolvidos só no nível local.

O Código de Trânsito Brasileiro de 1998 consolidou a competência de gestão do trânsito urbano nos aspectos referentes ao uso das vias públicas nos municípios, possibilitando que todo o ciclo de gestão da mobilidade ficasse sob a responsabilidade das prefeituras: planejamento, projeto, implantação e fiscalização. Porém, dos 556 municípios brasileiros, menos de 10% têm implantados seus órgãos de trânsito.

A mobilidade urbana é ao mesmo tempo causa e consequência do desenvolvimento econômico-social, da expansão urbana e da distribuição espacial das atividades. Além disso, deve-se considerar a íntima relação entre infra-estrutura, transporte motorizado e a questão ambiental. O deslocamento de pessoas e mercadorias influencia fortemente os aspectos sociais e econômicos do desenvolvimento urbano, sendo a maior ou menor necessidade de deslocamentos definida pela localização das atividades na área urbana.

A grande dificuldade para incorporar a idéia de mobilidade ao planejamento urbano e regional contribuiu através dos anos para produzir cidades cada vez mais excludentes e insustentáveis do ponto

de vista ambiental e econômico. Essa dificuldade deve-se talvez ao fato de que a infra-estrutura viária é fator determinante do planejamento físico-territorial, sendo grande o investimento público a ela destinado e a pressão exercida pelo crescimento vertiginoso da frota de veículos privados.

Por outro lado, o serviço de transportes, do qual depende a grande maioria da população, ainda não é encarado como serviço público essencial, como determina a Constituição Federal, pois, na sua grande maioria, além de ter sua operação concedida a terceiros, não implica investimentos pelo poder público, já que, injustamente, é totalmente pago pelos usuários que dele dependem, mediante a tarifa. Trazer à luz a questão da mobilidade urbana é um dos grandes desafios a serem encarados pelo Planejamento Urbano no Brasil.

A legislação vigente estabelece claramente as competências dos três níveis de governo no que diz respeito ao sistema de transportes.

À União compete, principalmente, estabelecer leis e normas de trânsito e diretrizes gerais das políticas urbanas;

Aos estados, compete licenciar veículos e motoristas e criar políticas integradas de transporte para as Regiões Metropolitanas e Aglomerados Urbanos;

Aos municípios, compete ser responsável pela construção e manutenção das vias públicas, pela regulamentar o uso, gerir o sistema de transporte público e fiscalizar o cumprimento da legislação e normas de trânsito, no que se refere à circulação de veículos e pedestres.

Paralelamente, cabe também ao poder público municipal elaborar toda a legislação urbanística, que, como já está dito, tem grande influência no sistema de transporte, e vice-versa.



## **Plano Diretor e mobilidade: construir um novo paradigma**

---

Os problemas enfrentados diariamente pelas pessoas ao se locomoverem nas cidades normalmente têm sido analisados de forma fragmentada; nessa análise, os problemas do sistema de transporte são dissociados da circulação de veículos particulares e do uso do solo. A análise dos sistemas de transporte focaliza itens inerentes à operação dos sistemas, como demanda e oferta; e os responsáveis pelo trânsito, por sua vez, têm a preocupação de garantir a fluidez de veículos com o máximo de segurança possível.

O investimento em sistema viário assume grande importância e as administrações municipais dedicam parcela enorme de seus esforços e recursos para expandi-lo; essa expansão adquire dinâmica própria e transforma-se em um fim em si, com grandes obras que se autojustificam. O planejamento do investimento e a execução, nesse caso, normalmente são feitos por distintos órgãos da administração pública, reforçando o atual modelo de pensar as cidades.

O atual processo de urbanização propicia a fragmentação do espaço urbano, separando bairros residenciais, cada vez mais distantes dos locais de trabalho e de lazer, o que expulsa a população mais carente, cada vez mais para a periferia dos grandes centros. Esse modelo de ocupação gera vazios urbanos e a estrutura construída para a circulação de automóveis ou mesmo para o transporte coletivo resulta em áreas degradadas física e economicamente, com alto custo social, com perda de vidas humanas, poluição, destruição do espaço vital, congestionamentos e perda da mobilidade das pessoas, principalmente das mais carentes. A análise conjunta de todos esses aspectos que condicionam a circulação das pessoas nas cidades é fundamental para compreender a mobilidade urbana

O objetivo desse texto é subsidiar as discussões para elaborar Planos Diretores, com o conceito de mobilidade urbana sustentável, como importante fator para o desenvolvimento das cidades. O conceito de mobilidade urbana sustentável pode ser aplicado independentemente do porte da cidade, considerando-se a diversidade dos municípios brasileiros, pois possui valores que podem ser considera-

dos universais. A ação do poder público para garantir a mobilidade urbana sustentável deve considerar todo o espaço público onde há circulação de pessoas, que envolve as áreas de pedestres e as vias, evitando intervenções parciais. Duas frentes de trabalho são necessárias para desenvolver e implementar esse conceito. A primeira frente é intervir no espaço já construído; a segunda é adotar diretrizes e princípios da mobilidade urbana sustentável nas áreas de expansão urbana.

## Principais diretrizes

---

**DIMINUIR O NÚMERO DE VIAGENS MOTORIZADAS:** Uma cidade pode ser considerada organizada, eficiente e preparada para atender aos cidadãos quando as pessoas conseguem morar perto de seu local de trabalho e acessar os serviços essenciais, sem deslocamentos motorizados, realizando pequenas viagens a pé ou de bicicleta; ou acessá-los pelos modos coletivos de transporte. Formar e consolidar subcentros urbanos, ou a multicentralidade, resulta em diminuir o número de viagens. Não se pode reconstruir uma cidade; mas quando se posicionam melhor os equipamentos sociais, informatizam-se e descentralizam-se os serviços públicos e ocupam-se os vazios urbanos, modificam-se objetivamente os fatores geradores de viagens. Trata-se, portanto de procurar não gerar necessidade de deslocamento motorizado, para a população.

**REPENSAR O DESENHO URBANO:** Esse princípio tem como consequência um novo desenho urbano e uma outra forma de planejamento das vias, para dar suporte à mobilidade urbana sustentável. Nos novos loteamentos, onde normalmente o sistema viário é planejado em forma de tabuleiro, pode ser utilizado o desenho de vilas ou a ausência de cruzamentos, que preservam os moradores do tráfego de veículos, forma comum de pensar os condomínios fechados. A interligação de vias na expansão do sistema viário pode ser substituída pela descontinuação das vias, com ruas sem saída, destinadas exclusivamente ao acesso local dos moradores. Outra possibilidade é adotar desenho sinuoso, para reduzir a velocidade dos veículos nas áreas residenciais, priorizando a segurança dos pedestres.

**REPENSAR A CIRCULAÇÃO DE VEÍCULOS:** Muitos profissionais de trânsito imaginam que, ao melhorar o fluxo de veículos, estarão melhorando as condições de locomoção de todos; de fato, esse tipo de ação reforça o atual modelo de mobilidade. Essa situação, de tão calamitosa, já foi definida como “*apartheid* motorizado”: o pedestre é desconsiderado pelos técnicos que tentam organizar o trânsito nas cidades, mas só consideram os veículos. Não se propõe que se eliminem as viagens em veículos ou os automóveis; o que se propõe é que a importância de haver automóveis não seja o único critério considerado nos planos e projetos para organizar-se a cidade, como se fosse razoável imaginar que todos os cidadãos tenham meios para comprar carros. Ao pensar a cidade, é indispensável considerar que a maioria da população depende dos meios não motorizados, ou do transporte coletivo. O atual modelo de prioridade na circulação que faz com que os custos sociais gerados pelo transporte individual – poluição, congestionamentos e acidentes, sejam injustamente distribuídos, prejudicando a maioria da população que não possui automóvel. A restrição do uso do automóvel está relacionada à diminuição do tráfego de passagem nas áreas estritamente residenciais, permitindo o acesso somente de moradores, e à adoção de ações que priorizem ou torne mais segura a circulação de pedestres, como a ampliação de calçadas e alteração do desenho das vias para a redução de velocidade dos veículos.

**DESENVOLVER OS MEIOS NÃO MOTORIZADOS DE TRANSPORTE:** A inclusão da bicicleta nos deslocamentos urbanos deve ser abordada como maneira de diminuir o custo da mobilidade das pessoas, superando uma visão predominante de uso para o lazer. Sua integração aos modos coletivos de transporte é possível, principalmente nos sistemas de grande capacidade, mas deve ser considerada como parte do novo desenho urbano para dar suporte à mobilidade urbana sustentável, incorporando-se a construção de ciclovias e ciclofaixas nas diretrizes de expansão urbana.

**RECONHECER A IMPORTÂNCIA DO DESLOCAMENTO DOS PEDESTRES:** O deslocamento a pé, para superar pequenas distâncias até os locais onde estão disponíveis os serviços públicos essenciais ou comércio deve ser valorizado. Este modo de transporte é favorecido através da melhoria da qualidade das calçadas, do paisagismo, da iluminação e

sinalização. Deve-se incorporar o espaço da calçada como via pública de fato, com tratamento específico. Garantir a descentralização, a multiplicidade e a melhor distribuição das atividades econômicas no espaço urbano e desestimular o zoneamento de especialização, reduzindo as necessidades de deslocamentos, principalmente motorizados, para acessar a infra-estrutura urbana e seus serviços.

**PROPORCIONAR MOBILIDADE ÀS PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E RESTRIÇÃO DE MOBILIDADE:** O acesso de pessoas com deficiência aos sistemas de transporte teve como imagem o acesso do usuário de cadeiras de rodas e foi entendida como uma adaptação através de elevadores, aos diversos tipos de veículos utilizados no Brasil. Essa visão impediu uma abordagem mais adequada do problema, porque, nessa solução, são esquecidos todos os outros muitos tipos de deficiência.

Trata-se de discutir a mobilidade das pessoas com deficiência, pela cidade, nos vários modos possíveis de transporte e as adequações necessárias nos vários espaços públicos, para garantir a circulação também dos idosos, gestantes e crianças.

**PRIORIZAR O TRANSPORTE COLETIVO:** A priorização ao transporte coletivo, seu melhor planejamento e a racionalização do uso do automóvel estão intimamente ligados à diminuição dos efeitos nocivos do trânsito. Poucos são os investimentos públicos destinados à infra-estrutura dos serviços, ao contrário dos projetos de expansão do sistema viário, que é rapidamente apropriado pelos automóveis. A priorização de operação do transporte coletivo pode ser garantida mediante a construção de corredores exclusivos, faixas exclusivas com segregação espacial ou mediante controles eletrônicos de tráfego, controles semaforicos, dentre outras medidas. Ao priorizar a circulação do transporte coletivo nas vias, o governo municipal faz com que mais pessoas possam utilizar a rua, que é um bem público.

**CONSIDERAR O TRANSPORTE HIDROVIÁRIO:** Em muitas cidades é possível pensar em incorporar o modo hidroviário como componente da mobilidade integrado aos outros meios e modos de transporte.

**ESTRUTURAR A GESTÃO LOCAL:** Os governos municipais devem firmar o transporte coletivo como serviço público essencial, além

de reafirmar seu papel como regulador da prestação dos serviços, combatendo toda forma de transporte informal e a conseqüente desregulamentação do setor. Os municípios podem estruturar a gestão local para regularizar os contratos das empresas operadoras de transporte público e municipalizar o trânsito, conforme estabelecido no Código de Trânsito Brasileiro. Outra ação é aperfeiçoar, criar e regulamentar mecanismos de gestão compartilhada entre municípios, possibilitando a ampliação do planejamento urbano para as regiões metropolitanas, aglomerações, áreas conurbadas e microrregiões. As ações de gestão podem estabelecer mecanismos de controle e participação da sociedade, tanto na formulação quanto na implementação da política de mobilidade. É possível desenvolver ações que visem ganhos de eficiência no transporte coletivo, reduzir o custo operacional, baratear tarifas para o usuário e criar novas formas de financiamento para o setor, como os recursos obtidos no estacionamento rotativo (área azul).

## **Principais desafios no uso e ocupação do solo**

---

- Consolidar e regularizar os centros, áreas já ocupadas e as parcelas informais da cidade, promovendo maior aproveitamento da infra-estrutura existente.
- Controlar a implantação de novos empreendimentos públicos e privados, condicionando-os a internalizar e minimizar os impactos sobre o ambiente urbano, trânsito e transporte.
- Garantir o uso público do espaço público, priorizando o pedestre, solucionando ou minimizando conflitos existentes entre a circulação a pé e trânsito de veículos e oferecendo qualidade na orientação, sinalização e no tratamento urbanístico de áreas preferenciais para o seu deslocamento.
- Implantar obras e adequações viárias para priorização também dos demais modos de transporte não motorizados.
- Priorizar os investimentos e o uso do Sistema Viário para o pedestre e os meios de Transporte Coletivo, principalmente nas situações de conflito com o Transporte Individual e de Carga.

A consolidação de sistemas de transportes inclusivos, de qualidade e sustentáveis do ponto de vista econômico e ambiental, passa necessariamente pelo planejamento urbano e regional integrado, pela priorização do transporte coletivo, do pedestre e dos modos não motorizados; pela restrição ao uso do automóvel e pela participação e conscientização da sociedade.

A prioridade para o transporte público e os modos não motorizados devem ser encarados como elementos fundamentais de inclusão social, preservação ambiental, desenvolvimento econômico e geração de emprego e renda. O direito à cidade inclui necessariamente a acessibilidade aos serviços públicos, trabalho, educação e lazer, sem a qual não é possível falar em cidadania.

---

## TEMA 9

# PLANO DIRETOR E SANEAMENTO AMBIENTAL

---

O saneamento ambiental é aqui conceituado como o conjunto de ações com o objetivo de alcançar níveis crescentes de salubridade ambiental,\* compreendendo, além dos serviços públicos de saneamento básico: o abastecimento de água, o esgotamento sanitário, o manejo de resíduos sólidos urbanos e o manejo de águas pluviais urbanas; também o controle ambiental de vetores e reservatórios de doenças e a disciplina da ocupação e uso do solo, nas condições que maximizem a promoção e a melhoria das condições de vida tanto no meio urbano quanto no meio rural.

Desempenhando duplo papel para que se estabeleçam condições de desenvolvimento sustentável em meio urbano, o saneamento ambiental objetiva assegurar condições de salubridade ao homem e reduzir os impactos ambientais das atividades humanas.

Nesse contexto, questões relevantes sobre a interação entre o planejamento urbano e as ações de saneamento devem ser consideradas. Dentre essas questões:

- Em que medida os serviços e a infra-estrutura existentes de saneamento atuam como limitadores do desenvolvimento urbano?
- Em que medida e por quais meios o setor de saneamento pode fornecer subsídios e indicadores que orientem decisões de planejamento urbano com maior influência sobre a viabilidade, a qualidade, os custos e a efetividade de ações de saneamento?

---

\* Salubridade ambiental: qualidade das condições em que vivem populações urbanas e rurais no que diz respeito à sua capacidade de inibir, prevenir ou impedir a ocorrência de doenças veiculadas pelo meio ambiente, bem como de favorecer o pleno gozo da saúde e o bem-estar.

Entre as ações que envolvem a elaboração do Plano Diretor municipal incluem-se necessariamente diagnosticar os serviços de saneamento; cadastrar a infra-estrutura existente para tal; e avaliar a efetividade das ações de saneamento no que diz respeito a reduzir riscos à saúde, proteger o meio ambiente e melhorar a qualidade de vida para os diferentes estratos socioeconômicos da população.

O resultado desse trabalho vai também informar a preparação do Plano Municipal de Saneamento Ambiental, que deverá definir as soluções para a concretização de níveis crescentemente melhores de salubridade ambiental, inclusive a programação das ações e dos investimentos necessários para a prestação universal, integral e atualizada dos serviços públicos de saneamento ambiental.

Quando se confronta o objetivo da universalização do saneamento com a situação de uso e ocupação do solo urbano nas cidades brasileiras, fica evidente a magnitude do desafio de garantir o atendimento das populações pobres concentradas em favelas e demais áreas de urbanização precária, assim como das que vivem em pequenas localidades de características rurais ou dispersas no campo.

No Brasil atual, a despeito dos progressos realizados em abastecimento de água e, em menor monta, em esgotamento sanitário, são notórias as carências de atendimento e cobertura dos serviços de saneamento. Ao se buscar qualificar essas carências, notam-se nítidas distinções entre níveis de cobertura por tipos de serviço, entre as regiões brasileiras, entre os espaços urbano e rural e entre as diversas camadas de renda das populações.

Além dos aspectos relacionados à política, à organização institucional e gerencial e ao atendimento dos serviços de saneamento, outras variáveis de caráter predominantemente tecnológico e técnico podem ser fatores que facilitem ou restrinjam o desenvolvimento urbano. É importante conhecer previamente essas variáveis, para utilizar esse conhecimento nas etapas de prognóstico do Plano Diretor e para definir diretrizes e ações setoriais nessa área.

Nas áreas de interface entre o Plano Diretor e as ações de saneamento, o Plano Diretor deve estabelecer diretrizes e propor ações de



caráter legal, institucional e técnico destinadas a orientar a solução de problemas atuais de saneamento, antecipar futuros problemas decorrentes da urbanização, nessa área, e fornecer subsídios e orientações para a execução de programas setoriais de longo termo, de forma a que se evitem ou se restrinjam os impactos de tais problemas sobre o desenvolvimento urbano, no futuro.

A integração das questões de saneamento na elaboração do Plano Diretor deve fundamentar-se em um conjunto de estudos e projetos que visem a:

- Caracterizar e diagnosticar problemas técnicos, institucionais e legais de saneamento no município;
- Identificar problemas futuros do setor, mediante estudo de cenários de crescimento demográfico e de desenvolvimento urbano;
- Conceber e definir programas e ações destinados a resolver os problemas identificados nas etapas acima;
- Avaliar a viabilidade desses programas e ações, em termos políticos, institucionais, financeiros e técnicos, incluindo critérios ambientais;
- Definir estratégias para implantar ações e programas de saneamento, no Plano Diretor; e para controlar a efetividade dessas ações e programas, uma vez implantados, bem como para atualizá-los periodicamente, assim como para atualizar periodicamente o próprio Plano Diretor.

Para atingir tais objetivos, é essencial que estejam disponíveis dados e informações, entre os quais: um inventário da infra-estrutura de saneamento existente; a adequada caracterização do uso do solo; séries temporais de dados hidrológicos e de qualidade de água; a caracterização da estrutura institucional dos serviços de saneamento, de seus recursos humanos e materiais e de suas práticas gerenciais; o inventário da base legal e regulamentar que trata do tema em escala municipal, regional, estadual e nacional.

Parte dessas informações deve ser fornecida por operadores de sistemas, nos casos em que há concessão de serviços. Dado, contudo, que,

no Brasil, esses serviços são realizados predominantemente por entidades municipais, é possível que parte dessas informações indispensáveis esteja disponível nos próprios serviços técnicos municipais ou tenha de ser produzida durante a elaboração do Plano Diretor, em particular no caso dos serviços de esgotamento sanitário, drenagem pluvial e gestão de resíduos sólidos.

*O saneamento é instrumento para controlar impactos da urbanização sobre o meio ambiente e para reduzir os riscos naturais*

## **Plano Diretor e o abastecimento de água**

---

As pressões exercidas por áreas urbanas, em particular grandes conglomerados urbanos, sobre o meio são, entre outras, pressões de demanda por água, solo e fontes de energia bem como pressões relacionadas à absorção de resíduos e a alterações físicas, químicas e biológicas de processos naturais geradas pela atividade urbana.

A demanda por água de abastecimento é a origem de conflitos pelo uso de recursos naturais. Com o crescimento populacional e a industrialização, mananciais de abastecimento de água mais próximos à zona urbana tornam-se insuficientes ou têm a qualidade das águas deteriorada pela própria expansão urbana. Torna-se necessário buscar água em maior volume, em mananciais mais distantes, o que, por vezes, implica transferência de água entre bacias hidrográficas.

Surgem, em conseqüência, conflitos pelo uso da água e restrições de uso do solo e de outros recursos naturais em áreas externas e, por vezes, relativamente distantes da área urbana. Os conflitos muitas vezes são gerados pela própria influência econômica da cidade em sua região, como no caso de desenvolvimento de áreas de agricultura intensiva para a produção de frutas e hortaliças ou da implantação de eixos rodoviários em áreas de mananciais. Nas regiões metropolitanas, a expansão urbana, muitas vezes ilegal, está na origem de sérios comprometimentos de qualidade de água de mananciais de abastecimento urbano.

A disponibilidade de água, em quantidade e qualidade adequadas ao uso doméstico e dos setores produtivos (comércio, serviços e indús-

tria), é um dos fatores condicionantes do desenvolvimento urbano. Ações complementares de proteção de mananciais e de controle da demanda por água de abastecimento devem ser combinadas, com o fim de perenizar a disponibilidade hídrica e de reduzir os riscos de restrições ao desenvolvimento impostas por problemas de escassez, de custos e de dificuldades tecnológicas para o tratamento de água ou para recuperar mananciais degradados.

Cabe ao Plano Diretor identificar os mananciais destinados ao abastecimento de água em uso, avaliá-los e caracterizá-los quanto à origem superficial ou subterrânea da água, quanto a quantidade e qualidade em relação à demanda, bem como em relação a riscos atuais e potenciais de redução de disponibilidade hídrica, por uso indevido do solo e da água nas bacias hidrográficas em foco. Projeções de demanda por água de abastecimento, fundamentadas em projeções demográficas e de desenvolvimento econômico feitas durante a elaboração do Plano Diretor, orientarão a identificação de novos mananciais e a adoção de medidas para sua proteção com vistas à garantia de disponibilidade hídrica.

A proteção de mananciais depende da integração e da harmonização de políticas e de ações empreendidas em distintos níveis, valendo-se, particularmente, dos instrumentos legais e de gestão presentes nos sistemas de meio ambiente e de gerenciamento de recursos hídricos, nas esferas nacional e estadual, e em disposições a serem incluídas na própria legislação municipal, se inexistentes.

Há um conjunto amplo de alternativas para controlar a demanda por água de abastecimento, a maioria delas ainda pouco empregadas no Brasil. Reduzir perdas físicas nos sistemas públicos de abastecimento, estimadas, no caso de sistemas brasileiros, em aproximadamente 18% a 20% dos volumes captados, poderá a um só tempo reduzir a pressão de demanda sobre os recursos hídricos como adiar investimentos em novos sistemas.

O reuso de águas para atender a demandas domésticas ou industriais menos exigentes em qualidade tem alto potencial para reduzir

a demanda por água. Uma alternativa, com impacto global sobre a disponibilidade hídrica, é o reuso do esgoto doméstico tratado, na agricultura.

Técnicas de coleta de águas de chuva têm sido adotadas, particularmente em regiões semi-áridas, mas também em regiões com maiores índices pluviométricos, nesse último caso como medida de aumento da oferta de água para usos menos exigentes em qualidade de água que o de consumo humano.

A promoção e a implementação de ações de gestão da demanda ou de aumento da oferta de água possivelmente ultrapassam o escopo e os instrumentos próprios do Plano Diretor. Porém, a administração municipal, partindo da identificação de possíveis restrições ao desenvolvimento urbano impostas por problemas de disponibilidade de água, pode buscar os meios para desenvolver políticas nesse âmbito, apoiada nos princípios gerais de uso racional de recursos naturais e em boas práticas de gestão econômica e financeira de serviços.

## **Manejo das águas pluviais**

---

As opções de desenvolvimento urbano definidas pelo Plano Diretor podem ter influência significativa sobre os impactos da urbanização sobre o meio ambiente, os corpos d'água presentes no próprio espaço urbano e a jusante desse.

Os impactos físicos maiores estão relacionados com aumentos em volumes e velocidades de escoamento da água de chuva e com redução de recarga de aquíferos provocados por ações vistas como estruturantes da urbanização, como a impermeabilização do solo, a implantação de canais artificiais (sarjetas e redes de drenagem) e a canalização de cursos d'água, entre outras.

Entretanto, a experiência tem mostrado que canalizar cursos d'água (fechada ou aberta) não assegura o controle das inundações nem adequadas condições sanitárias, como se apregoa. O crescimento urbano tende a tornar essas estruturas rapidamente insuficientes para conduzir vazões que aumentam com a urbanização. Ademais, esse enfoque não apresenta características de sustentabilidade e a

presença de interceptores de esgoto sanitário ao longo dos cursos d'água parece desempenhar um papel mais importante sobre o risco à saúde do que a canalização ou não de cursos d'água.

Os impactos de natureza física têm resultado em aumentos de frequência e gravidade de inundações, intensificação de processos erosivos com aumento da produção, transporte e deposição de sedimentos, mudanças de morfologia fluvial e impacto sobre os ecossistemas aquáticos.

Os impactos de natureza química e biológica têm origem, sobretudo, por lançamentos indevidos de esgotos sanitários e, em alguns casos, esgotos industriais, sem tratamento ou com tratamento insuficiente, nos sistemas de drenagem pluvial ou diretamente nos meios receptores. Os impactos ambientais são bem conhecidos: poluição visual por corpos flutuantes, poluição microbiológica de praias e lagos urbanos. Esses impactos repercutem sobre os usos da água, impondo restrições e riscos ou aumentando custos ao abastecimento de água potável, à piscicultura, ao turismo e ao lazer, entre outros.

Inovações importantes de caráter tecnológico, de planejamento e de gestão dos sistemas de drenagem de águas pluviais, adotadas em cidades de países desenvolvidos e em algumas cidades brasileiras, nos últimos anos, permitem diminuir, a um só tempo, problemas relacionados com inundações e com a poluição difusa de meios receptores. Essas soluções também contribuem para que se criem alternativas de valorização dos corpos d'água em contexto urbano e de ampliação de espaços verdes e de áreas de lazer, fatores importantes para a melhoria da qualidade de vida.

Os objetivos fundamentais das chamadas soluções compensatórias de drenagem pluvial são a redução de excedentes de água gerados pela impermeabilização e o controle da poluição de origem pluvial, em diferentes escalas espaciais e, sempre que possível, próximo às fontes geradoras. Elas baseiam-se em processos físicos de armazenamento temporário ou na infiltração de águas pluviais ou, ainda, em uma combinação dos dois processos. São classificadas segundo o princípio de funcionamento físico e as áreas de aplicação, destacando-se:

- As soluções aplicáveis às escalas espaciais de lotes ou quarteirões, tais como o armazenamento de águas pluviais em reservatórios domiciliares e em coberturas de edificações, ou a infiltração por meio de planos, trincheiras e poços de infiltração;
- As soluções aplicáveis a áreas industriais, grandes áreas comerciais e áreas de estacionamento, tais como o armazenamento de águas pluviais em bacias de retenção, em pavimentos reservatório e em valos de armazenamento, ou a infiltração de águas pluviais por meio de pavimentos permeáveis e de trincheiras de infiltração;
- As soluções aplicáveis a grandes áreas de drenagem, como as bacias de retenção secas ou com espelho d'água, à superfície ou enterradas.

Alternativas a intervenções estruturais para tratar fundos de vale, e ações para recuperar cursos d'água também têm sido adotadas. São opções cujo objetivo inicial é reduzir riscos e consequências físicas, econômicas e sociais de inundações por meio do controle de ocupação do solo. Para essas áreas, devem-se definir usos menos vulneráveis à ocorrência de inundações, como, dentre outros, os parques lineares, as áreas destinadas a práticas de atividades esportivas, as vias secundárias, cuja interrupção, eventual e temporária, não gera consequências significativas aos sistemas viários e de transportes.

Objetivos complementares desse tipo de intervenção são:

- Reduzir riscos à saúde pública causados por condições insalubres, seja do risco de contaminação por contato primário com águas poluídas, seja de proliferação de vetores de doenças; controle de erosão e da instabilidade das margens dos cursos d'água;
- Melhorar a qualidade de água do curso d'água;
- Restaurar e proteger a flora e a fauna ribeirinhas, sempre que possível;
- Revitalizar atividades econômicas locais;
- Preservar ou restaurar referências históricas e culturais.

Para que se empreguem técnicas compensatórias e tratamentos de fundo de vale, de caráter alternativo, é preciso conhecer adequadamente os principais problemas relacionados com o controle de cheias e da poluição hídrica, com o patrimônio ambiental, paisagístico e cultural a ser preservado ou recuperado, e com os próprios padrões locais de uso do solo.

Os princípios que orientam essas novas concepções podem ser assim resumidos:

- A bacia hidrográfica é a escala espacial adequada para avaliar os impactos decorrentes da ocupação urbana atual e de novos projetos de urbanização sobre os processos hidrológicos e sobre as cargas de poluição difusa;
- Novos empreendimentos não podem agravar ou comprometer as condições de funcionamento dos sistemas de drenagem pré-existentes e devem ter em conta um planejamento global de uso do solo urbano, incluindo projetos urbanísticos futuros;
- Os objetivos dos sistemas de drenagem pluvial devem ser múltiplos, complementares entre si, associando controle das cheias e da poluição difusa, sempre que possível, à criação de áreas verdes e de espaços de lazer e de práticas esportivas;
- A proteção ambiental e, em particular, a valorização dos corpos d'água em contexto urbano, devem ser compatibilizadas com os objetivos funcionais da drenagem das águas pluviais bem como com objetivos de redução de riscos à saúde.

## **Esgotamento sanitário**

---

Uma das principais carências de saneamento das cidades brasileiras é a de infra-estrutura de coleta, interceptação e tratamento de esgotos sanitários. A interconexão indevida entre redes de drenagem pluvial e redes de esgotamento sanitário é outro problema recorrente.

te, posto que na maioria dos sistemas brasileiros adota-se o conceito de separação absoluta entre essas drenagens, o que não se verifica na prática.

Tais problemas explicam, em grande parte, a notória poluição de água observada nas cidades brasileiras, sobretudo, em período seco.

Carências de infra-estrutura e de serviços de saneamento são mais críticas em favelas e loteamentos ilegais. De fato, a população de baixa renda vive freqüentemente em situação de maior vulnerabilidade sob diferentes aspectos associados à habitação e ao saneamento, submetida a situações de risco geotécnico, como deslizamento de encostas, inundação e riscos à saúde muitas vezes agravados pelos próprios impactos da urbanização.

As carências em infra-estrutura de esgotamento sanitário representam riscos elevados para a saúde coletiva por contato primário ou pela proliferação de vetores de doenças, fontes de poluição concentradas que podem resultar em redução da disponibilidade hídrica por deterioração de qualidade de água dos meios receptores, perdas generalizadas de qualidade ambiental e desconfortos causados por maus odores e problemas estéticos.

Durante a elaboração do Plano Diretor, é necessário que se elabore um levantamento detalhado da infra-estrutura de esgotamento sanitário, englobando os sistemas estáticos como fossas e sumidouros, as redes coletoras, os interceptores e as Estações de Tratamento de Esgotos (ETE), quando existentes, bem como da qualidade dos serviços prestados de esgotamento sanitário. O levantamento de dados da infra-estrutura consiste na elaboração de cadastro que descreve as características técnicas da infra-estrutura existente, seu estado de conservação, problemas de interconexão com a rede de drenagem pluvial, pontos de lançamento nos meios receptores, obstruções por depósitos de sedimentos, necessidades de recuperação, entre outros aspectos.

Conhecer a qualidade dos serviços implica interessar-se pela cobertura dos serviços, pela identificação das áreas carentes, pelo planejamento, qualidade e efetividade dos serviços de manutenção



e operação dos sistemas, pela identificação de problemas de saúde pública relacionados com carências de esgotamento sanitário, pelos impactos de lançamentos sobre os meios receptores, dentre outros.

Esse levantamento produz informações de referência sobre as necessidades de investimentos em infra-estrutura e em aprimoramento da qualidade dos serviços para atender as necessidades atuais do sistema. Nessa medida, serve de base para indicar as eventuais restrições ao desenvolvimento urbano impostas por carências de esgotamento sanitário e para planejar as ações necessárias a eliminar tais restrições, incluindo-se, entre elas:

- Reduzir as interconexões indevidas entre as redes pluvial e de esgotamento sanitário;
- Fazer os investimentos necessários para implantar sistemas de coleta de esgotos (redes coletoras e interceptores) e de ETEs;
- Definir áreas a serem destinadas para implantar infra-estrutura de esgotamento sanitário, em particular as ETEs; e fixar restrições legais e de fiscalização que evitem que essas áreas sejam ocupadas por outros usos;
- Garantir adequada operação e manutenção dos sistemas;
- Promover o adensamento populacional e a ocupação das áreas já servidas por rede de esgotamento sanitário, e coibir novas áreas de expansão.

Inovações em concepção de sistemas de esgotamento sanitário têm emergido, encontrando-se entre essas alternativas a opção pela implantação de ETEs por microbacia de coleta, dispersando-se a infra-estrutura de tratamento pela área urbana. Ainda no campo de inovações encontram-se opções de redes coletoras, tratamento e disposição diferenciados para águas servidas e esgoto fecal, potencializando, para determinados usos da água, a adoção do reuso. A opção por soluções estáticas de esgotamento sanitário, particularmente para áreas com menor densidade de ocupação, pode apresentar vantagens significativas em termos de economia de investimen-

tos iniciais em infra-estrutura de coleta. A operação desses sistemas requer, entretanto, adequada organização de serviços de limpeza de fossas, remoção e destino final do lodo produzido.

## **Manejo de resíduos sólidos**

---

Em áreas urbanas, os principais problemas de saneamento relacionados com a gestão de resíduos sólidos são:

- Os resíduos sólidos não coletados, lançados indevidamente em encostas, talvegues e nos próprios cursos d'água, representando riscos à saúde coletiva, riscos de poluição física, química e biológica do solo e de águas superficiais e subterrâneas;
- O aumento do risco de inundações em razão dos distúrbios que os resíduos sólidos não coletados freqüentemente provocam no funcionamento hidráulico de estruturas de drenagem, quando mobilizados e transportados pelas águas das chuvas;
- A ausência de aterros sanitários e a ocorrência freqüente de lixões e aterros não controlados que são fontes importantes de poluição das águas superficiais e subterrâneas, do solo e do ar;
- A disposição final inadequada de resíduos sólidos especiais, como os resíduos industriais, os hospitalares e os de construção civil como entulhos;
- A presença de catadores de material reciclável, muitos ainda crianças e adolescentes, trabalhando em condições insalubres nos lixões e nas ruas;
- Baixos índices de reutilização e reciclagem, sendo os catadores os principais responsáveis pela coleta seletiva, que se dá sem apoio do poder público.

Como no caso de outros serviços de saneamento, a elaboração do Plano Diretor deve contemplar um levantamento completo dos meios operacionais, da infra-estrutura existente em particular, da área utilizada para receber lixo atualmente e da qualidade dos ser-

viços relacionados à gestão de resíduos sólidos. Qualificar e quantificar a geração do lixo doméstico e dos demais resíduos sólidos no presente e projetar sua evolução no tempo é indispensável para prever a necessidade, identificar e localizar as áreas necessárias para o processamento e a destinação dos diversos tipos de resíduos, na perspectiva da implementação da gestão integrada e diferenciada dos resíduos sólidos urbanos, com vistas a maximizar a reutilização e a reciclagem e a assegurar a disposição final adequada, promovendo a inclusão social e econômica dos catadores.\*

Assim procedendo na execução do Plano Diretor, busca-se equacionar de modo satisfatório um dos elementos-chave de interface entre a gestão de resíduos sólidos e o planejamento do uso do solo é a definição das áreas a destinadas à implantação de aterros sanitários ou de resíduos especiais, de instalações para a seleção e triagem com vista à reciclagem em galpões para o trabalho de catadores, por exemplo, ou ainda para o tratamento de resíduos como compostagem, no caso de resíduos predominantemente orgânicos. A adequada definição dessas áreas levará em conta as restrições ambientais e as resistências que virão das populações de seu entorno, e deverá ser acompanhada por medidas de natureza legal e urbanística; devem-se prever os instrumentos de fiscalização que evitem que essas áreas e de suas proximidades sejam ocupadas por usos incompatíveis.

O processo de seleção de áreas para novas instalações não poderá ignorar a necessidade de recuperar ambientalmente as áreas em utilização. Sempre que for possível, é recomendável considerar a implantação do aterro sanitário na área onde se localiza o lixão, de modo a propiciar que seja aproveitada, em paralelo com a recuperação ambiental.

---

\* Sobre estes temas, recomenda-se consultar [www.lixoecidadania.org.br](http://www.lixoecidadania.org.br), o sítio do Fórum Nacional Lixo e Cidadania que disponibiliza informações qualificadas sobre a gestão integrada e diferenciada de resíduos sólidos urbanos com a inclusão social dos catadores.

## **Instrumentos regulamentares, econômicos, de informação e outros**

---

O Estatuto da Cidade define e estabelece instrumentos importantes e inovadores com elevado potencial para o aprimoramento da gestão urbana, para a preservação ambiental e a redução de riscos à saúde e de naturais em contexto urbano, incluídas a preservação de áreas de mananciais, a redução de impactos da urbanização sobre meios receptores e o controle da ocupação de áreas de risco geotécnico e de inundação.

São exemplos os instrumentos que promovem a densificação de áreas com adequada infra-estrutura urbana e menos susceptíveis a danos ambientais ou a riscos naturais, procurando controlar a excessiva expansão urbana e a pressão sobre áreas de proteção ambiental. Os instrumentos de regularização fundiária, presentes na lei, contribuem para a urbanização de favelas, podendo melhorar as condições sanitárias dessas ocupações de baixa renda; reduzir riscos naturais e impactos sobre o meio ambiente. Outros instrumentos como o direito de preempção, as operações urbanas consorciadas e a transferência do direito de construir, e, podem ser empregados pela administração pública municipal com base em objetivos de proteção e valorização ambientais.

O adequado emprego dos instrumentos previstos no Estatuto das Cidades, como os acima mencionados, requer a disponibilidade de informações e de indicadores que sirvam de base à elaboração de políticas e à definição de diretrizes para o desenvolvimento urbano. Instrumentos e recursos de informação que combinam sistemas de informação geográfica com dados cadastrais sobre sistemas de saneamento, indicadores de qualidade dos serviços de saneamento, dados provenientes de monitoramento hidrológico e de qualidade de água nos meios receptores, informações sobre uso do solo e tendências de expansão urbana, resultados de estudos de identificação de áreas de risco de inundação e de risco geológico, entre outras informações, são importantes para o planejamento urbano e para a gestão das cidades.

Com essas informações, torna-se possível, no Plano Diretor, procurar orientar o desenvolvimento urbano para áreas que ofereçam menores riscos naturais e que sejam ambientalmente menos sensíveis aos impactos da urbanização, restringindo a ocupação em áreas de risco ou áreas estratégicas como reservas de recursos naturais ou por seu valor ambiental e ecológico. A implantação de infra-estrutura viária e de saneamento, entre outras ações estruturantes, pode ser, assim, adotada como um dos instrumentos para a orientação do desenvolvimento urbano, promovendo o aumento da densidade de ocupação onde essa for mais adequada.

No mesmo sentido, com base nesse tipo de informação, podem-se adotar medidas como a realocação de populações ocupando zonas de risco, combinadas com restrições legais, regulamentares, fiscalização, ações educativas e destinação adequada dessas áreas: áreas verdes, áreas de lazer, terrenos de esporte, visando evitar que essas e outras áreas de risco sejam ocupadas ou reocupadas, no futuro.

Outras medidas de base regulamentar com potencial para contribuir para reduzir riscos naturais são, por exemplo:

- Identificar e zonedar áreas inundáveis, segundo diferentes níveis de risco de inundação;
- Identificar e zonedar áreas de risco geológico;
- Definir áreas com restrição de impermeabilização de solos, de forma a não agravar o risco de inundações e orientar a implantação de medidas locais de controle de escoamentos, como as soluções compensatórias anteriormente descritas;
- Identificar e restringir a ocupação de áreas úmidas que têm papel significativo para reduzir escoamentos e controlar a poluição de origem pluvial;
- Definir reservas fundiárias destinadas à implantação de instalações para a coleta e o eventual armazenamento de águas pluviais, tendo em vista o controle de cheias;
- Identificar e preservar zonas que exercem papel de armazenamento e amortecimento de cheias, quando da ocorrência de eventos raros;

- Controlar intervenções em cursos d'água e na planície de inundação que possam contribuir para aumentar o risco de inundação ou agravar suas conseqüências.

Algumas cidades têm adotado o conceito de *vazão de restrição* como instrumento regulamentar para evitar o aumento do risco de inundação e garantir o funcionamento adequado de estruturas de drenagem pré-existentes. Nesse caso, novos empreendimentos urbanos são obrigados a respeitar uma vazão limite superior de lançamento no sistema de drenagem pré-existente ou, sendo o caso, nos meios receptores, deixando-se ao empreendedor a liberdade para definir seu projeto de urbanização e os meios que utilizará para não ultrapassar a referida vazão de restrição estabelecida prioritariamente. A vazão de restrição é definida com base em critérios distintos, como: vazão natural da área em foco, estimada para um dado tempo de retorno, ou a máxima capacidade de drenagem da infra-estrutura pré-existente a jusante da área a ser urbanizada.

O emprego de instrumentos econômicos como a cobrança pela alteração de regime hídrico e pela geração de poluição difusa associada à urbanização, na forma, por exemplo, de uma taxa de drenagem pluvial, apresenta potencial para a recuperação de investimentos, a melhoria dos serviços de manutenção e a orientação da ocupação urbana no sentido de reduzir fatores externos negativos da urbanização sobre o meio ambiente.

Avaliar percepção de risco natural e formas de organização social para enfrentar situações de crise durante eventos catastróficos são elementos importantes para subsidiar a escolha de alternativas de redução de riscos. São também relevantes para conceber e implantar planos de contingência e de gestão de crise.

## **Conclusão**

---

As soluções de saneamento, tanto quanto as escolhas de planejamento urbano, requerem participação efetiva da população interessada e controle social. Por exemplo, a implantação de bacias de retenção, de parques lineares e outras soluções similares deve integrar, além dos objetivos intrínsecos à drenagem pluvial, a preocupação

com a segurança dos usuários e a redução de riscos à saúde coletiva. A adoção de soluções estáticas de esgotamento sanitário como fossas e sumidouros, a intensificação de políticas de reciclagem de resíduos sólidos ou o reuso de água requer a aceitação e a assimilação de tais alternativas pelos usuários dos sistemas. Não se pode considerar uma coleta seletiva sustentável sem a adesão esclarecida dos cidadãos.

É conveniente que o Plano Municipal de Saneamento Ambiental seja elaborado ao mesmo tempo em que se elabore o Plano Diretor. Isso porque, se, por um lado, é preciso considerar a interdependência entre políticas, diretrizes e ações de planejamento urbano e de saneamento, por outro lado, planejar e executar políticas, diretrizes e ações de saneamento requer estudos e detalhamentos temáticos específicos ao setor. Esses estudos, se feitos apenas no âmbito do Plano Diretor, podem conduzir a uma perda de generalidade.

A participação da sociedade desde a etapa de elaboração do Plano Diretor é fundamental para legitimar as decisões e diretrizes nele contidas e para assegurar o apoio político necessário à continuidade do desenvolvimento do plano e de sua implementação. Da mesma forma, dentro da própria administração pública é preciso desenvolver canais de participação e apoio ao desenvolvimento dos trabalhos. A maneira de desenvolver tais iniciativas pode variar muito, dentro e fora da administração, não cabendo aqui o detalhamento, mas tão somente ressaltar a necessidade dessas iniciativas.

---

## TEMA 10

# PLANO DIRETOR E ESTUDO DE IMPACTO DE VIZINHANÇA

---

### Estatuto da Cidade, Estudo de Impacto de Vizinhança e Plano Diretor

---

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) está dentre os instrumentos de gestão que dependem da regulamentação municipal e que permitem a avaliação dos impactos causados por empreendimentos e atividades urbanas. Trata-se de um instrumento contemporâneo, integrado ao direito urbano-ambiental, que tem sua matriz no cumprimento da função social da propriedade. A partir da análise dos impactos é possível avaliar a pertinência da implantação do empreendimento ou atividade no local indicado, ou seja, avaliar se o proposto está adequado ao local, estabelecendo uma relação da cidade com o empreendimento e do empreendimento com a cidade, considerando o meio no qual está inserido. Além disso, a partir da avaliação de impactos é possível apontar formas para mitigar o impacto gerado, ou seja, minorar os efeitos do empreendimento ou atividade no meio urbano, além de medidas compensatórias para o mesmo meio no qual a atividade ou empreendimento instalar-se-á.\*

---

\* Com a definição de medidas mitigadoras, busca-se explicitar as medidas que visam a minimizar os impactos, ou corretivas, avaliando-se, inclusive, a eficiência dos equipamentos de controle de poluição em relação aos critérios de qualidade ambiental e aos padrões de disposição de efluentes líquidos, emissões atmosféricas e de resíduos sólidos;

- à fase do empreendimento em que tais medidas devem ser adotadas: planejamento, implantação, operação e desativação, e para os adversos identificados e quantificados, as quais deverão ser apresentadas e classificadas quanto:
- à natureza preventiva (casos de acidentes);
- ao fator ambiental a que se destinam: físico, biológico ou socioeconômico;
- ao prazo de permanência de suas aplicações: curto, médio ou longo;



## **A necessidade de avaliar impactos**

---

No Brasil, as avaliações ambientais foram introduzidas pela Lei Federal nº 6.938/81, que criou o sistema nacional do meio ambiente. Apesar de a lei não ter restringido o âmbito de aplicação ao meio ambiente natural, a incidência maior de aplicação visou a mitigar impactos a esse meio.\*\*

A partir da Constituição de 1988 e da Resolução Conama nº 237/97, com a definição de competências expressas aos municípios em matéria ambiental estabelecida na Constituição Federal e com a explicitação efetuada pela citada Resolução, é que o meio urbano passou a ser objeto de maiores avaliações, identificando a preocupação com a incidência da legislação ambiental e dos instrumentos de planejamento previstos nesta. Desse movimento, começaram a aparecer os Estudos de Impacto Ambiental (EIA), para implantação de condomínios, loteamentos grandes, centros de compra, hipermercados, todas as atividades urbanas impactantes ao meio ambiente construído.

Avaliar impactos é exigência contemporânea, de uma sociedade que está assistindo ao esgotamento dos recursos naturais, ao esgotamento dos grandes aglomerados urbanos e a degradação das relações de vizinhança e que não tem mais como viver em sociedade, buscando padrões de qualidade de vida, sem analisar e incidir sobre os empreendimentos, as atividades e o seu próprio universo, a partir da relação estabelecida do projeto com a possibilidade de absorção pelo meio no qual irá se inserir. A implantação de empreendimentos e atividades, além das tradicionais limitações administrativas físico-territoriais e de zoneamento, relacionadas ao regime urbanístico da gleba e da atividade prevista para a região, passa a se submeter a ou-

- 
- à responsabilidade pela implementação: empreendedor, poder público ou outros;
  - ao custo.

Os impactos adversos que não possam ser evitados ou mitigados devem ser compensados, de modo que a sociedade seja retribuída pela utilização do bem ambiental

\*\* Considera-se aqui meio ambiente natural a água, o ar, a fauna, a flora e o solo..

tro exame, relativo a possibilidade fática de absorção da atividade/ empreendimento no local proposto, bem como da compatibilidade com o local no qual pretende se instalar.

Um dos grandes desafios para os gestores públicos consiste em superar a visão fragmentada das análises. O mesmo curso d'água que é manancial para quem trabalha com recursos hídricos, é corpo receptor para quem trabalha com águas servidas, os esgotos. A danceteria, que é ponto de encontro de jovens, é fonte de poluição sonora insuportável para a vizinhança das imediações. O *shopping* que gera emprego e movimentação a cidade, também ocasiona grande congestionamento, porque não possui adequadas vias de acesso. O desafio consiste em todas as áreas do conhecimento que interferem no processo de aprovação urbanística e ambiental buscarem uma nova síntese que supere a visão fragmentada das análises, implicando uma decisão mais abrangente e que gere melhor qualidade de vida.

Além disso, é fundamental a participação popular no processo de tomada de decisão. Apesar de não estar expressamente prevista Audiência Pública para EIV no Estatuto da Cidade, os municípios podem e devem prever a hipótese na regulamentação do EIV no âmbito municipal, identificando as atividades e empreendimentos sujeitas a ele, e prevendo Audiência Pública ou outras formas de publicização da análise.

O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é mais um instrumento de gestão previsto para avaliar impactos urbanos. Entendemos que é similar ao EIA, porém como estabelece a própria lei, não o substitui (art. 38 do Estatuto da Cidade), sendo que, nas hipóteses em que cabe EIA não há que se falar em EIV. Ambos são instrumentos de gestão para avaliar impactos; o EIA é mais complexo, prevê alternativas locacionais e tem assento constitucional, devendo ser aplicado para as situações urbanas previstas na Resolução nº 237 e nas estabelecidas em cada legislação municipal.

As grandes críticas às legislações urbanística e ambiental são a ineficácia e a morosidade do processo decisório. A introdução desse instrumento de gestão deve visar a melhorar o processo de gestão

e não a burocratizá-lo. Por isso, é fundamental, apesar dos âmbitos distintos, que se compatibilizem as licenças urbanística e ambiental e os instrumentos que a antecedem, para que não se insista em práticas de gestão que já demonstraram ser ineficazes e não contribuir para melhorar a qualidade de vida dos centros urbanos, objetivo precípua da norma objeto do debate.

Como instrumento de gestão que é, na mesma linha do EIA, o EIV não substitui a decisão do administrador. É um instrumento para a tomada de decisão e de medidas mitigadoras ou compensatórias. Em outras palavras, o administrador precisa considerar os elementos colocados no EIV, embora não tenha de aderir a ele, desde que justifique e motive a não adesão. O mesmo ocorre com o resultado de Audiência Pública. A Administração Pública não está obrigada a cumprir orientações obtidas em Audiência Pública (que não são decisórias e podem ser conflitantes ou contraditórias). Cabe ao administrador público ouvir, analisar e avaliar as idéias e opiniões que surjam naquelas audiências, para argumentar as decisões que tome; dizer os porquês e enfrentar democraticamente os temas e posições que surjam da participação popular.

## **A avaliação de impactos em Porto Alegre**

Porto Alegre tem tradição na análise dos impactos de empreendimentos no meio urbano. Desde o Plano Diretor de 1979 adotou um instrumento denominado Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU).

O Estudo de Viabilidade Urbanística (EVU), é um anteprojeto onde são analisadas as interferências urbanas do empreendimento em si e no entorno. Constitui-se em um estudo prévio realizado pelo empreendedor, à luz da legislação e do regramento pré-existente, para apresentação de um projeto. A viabilidade é exatamente a possibilidade de edificar ou parcelar na forma proposta pelo empreendedor. Os órgãos municipais, por intermédio de comissões inter-órgãos,\* reúnem-se para avaliar se a proposição apresentada é viável, se contempla todos os aspectos necessários, se atende a legislação

---

\* Participam técnicos da SPM (Secretaria do Planejamento Municipal), SMAM (Secretaria do Meio Ambiente), DMAE (Departamento Municipal

existente, bem como se é a melhor forma de aproveitamento do imóvel. Antes de aprovar o EVU, apresentam todas as condições e exigências, inclusive da realização dos estudos ambientais, nos casos em que sejam necessários. O representante dos órgãos municipais nas comissões é o responsável por expressar no exame dos projetos a avaliação das diretrizes e das normas referentes às respectivas políticas públicas. No EVU, especialmente as mitigações de tráfego relativas ao alargamento ou implantação de vias públicas para viabilizar o acesso ao empreendimento, já eram apontadas como exigência. Na construção do Shopping Praia de Belas, por exemplo, há mais de 20 anos, empreendimento situado em área central da cidade e com fluxo significativo de veículos, já foi exigida a ampliação de uma, para acessibilidade ao empreendimento.

Com o passar do tempo, o aperfeiçoamento do processo de avaliação e o advento do licenciamento ambiental no âmbito municipal, outros elementos que interferem com o meio urbano passaram a ser objeto de análise, apontando as medidas mitigatórias e compensatórias respectivas.\*\*

O procedimento de análise segue os seguintes passos. O EVU é o instrumento inicial, apresentado pelo empreendedor, propondo a realização do empreendimento. A partir da proposta é que o município vai dizer se o projeto pode ser realizado e em que condição deve ser implantado. Na análise do EVU é que o órgão técnico dirá da necessidade de realização de estudos ambientais.\*\*\* Nos casos obrigatórios decorrentes da Resolução CONAMA nº 001 e 237, o EIA é imediatamente exigido. Para as hipóteses de avaliação da degradação ambiental, conceito aberto que depende da concreção do fato à norma,

---

de Água e Esgoto), DEP (Departamento de Esgotos Pluviais), SMOV (Secretaria de Obras e Viação), SMT (Secretaria Municipal de Transportes) e a SMIC (Secretaria Municipal da Indústria e Comércio).

\*\* A Lei Municipal nº 8.267 dispõe sobre o licenciamento ambiental em Porto Alegre.

\*\*\* Estudos ambientais englobam o Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (RIA) Relatório de Impacto Ambiental. O RIA está revisto no art. 9, parágrafo 2º da Lei Municipal Nº8.267, tendo a seguinte definição: “Relatório de Impacto Ambiental – RIA, é a deno-

a Secretaria Municipal de Meio Ambiente (SMAM), por intermédio do procedimento do licenciamento ambiental, indicará a necessidade ou não de estudos ambientais.

Baseado nesse conceito de meio ambiente urbano e ciente da necessidade de avaliar os impactos decorrentes da implantação das atividades e empreendimentos em todos os aspectos da vida urbana, o processo de avaliação passou a contemplar questões outrora não avaliadas,\*\*\*\* especialmente o impacto socioeconômico das atividades a serem implantadas.

Para tanto, foi publicado o Decreto nº 11.978/98, que estabeleceu a obrigatoriedade da apresentação de estudo de impacto para empreendimentos do varejo como os *shoppings*, hipermercados, centros comerciais com área de venda contínua superior a 2 mil metros. O pressuposto desse Decreto foi trabalhar o impacto urbano-ambiental dessas atividades, em especial no aspecto socioeconômico, considerando a região da cidade que o empreendimento visa se estabelecer. Para tanto, o estudo exigido compreende três enfoques: meio físico, meio biótico e meio socioeconômico, além de um programa de monitoramento dos impactos ao longo do tempo, identificados no Termo de Referência entregue para o empreendedor, dizendo as bases que o estudo deve desenvolver.

---

do instrumento de gestão ambiental, utilizado para exigir os estudos simplificados a fim de avaliar as interações da implantação ou da operação de uma atividade efetiva ou potencialmente causadora de degradação ambiental.

§ 3º. A critério da Secretaria Municipal do Meio ambiente, no RIA poderão ser exigidos os seguintes estudos dentre outros que o órgão ambiental entender necessários: estudos de tráfego; levantamentos de vegetação; impactos no solo e rochas; impactos na infra-estrutura urbana; impactos na qualidade do ar; impactos paisagísticos; impactos no patrimônio histórico sociocultural, impactos nos recursos hídricos; impactos de volumetria das edificações; impactos na fauna; impactos na paisagem urbana; estudos socioeconômicos.

\*\*\*\* Pode-se dizer que a tradição era de avaliação e apontamento de medidas mitigadoras físico-territoriais como, por exemplo, implantação e ampliação de vias públicas, construção de obras de infra-estrutura de drenagem e edificações como contenção acústica, saídas de emergência para empreendimentos com grande fluxo de público.

A análise dos impactos é efetuada pelo Grupo de Trabalho de intersecretarias, cuja composição básica compreende as secretarias de Indústria e Comércio, Meio Ambiente, Planejamento, Transporte, Fazenda e Gabinete do Prefeito. Há análise e definição quanto ao licenciamento ou não do empreendimento, e, na hipótese do licenciamento, definição das medidas que deverão ser atendidas pelo empreendedor. Nesse ínterim ocorre Audiência Pública, na qual o empreendedor apresenta o projeto e a comunidade se manifesta. As sugestões da comunidade são analisadas pelo grupo intersecretarias e sendo possível e adequado são incorporadas às exigências a serem feitas ao empreendedor. Percebe-se uma aproximação do empreendedor com a comunidade, sendo que, a maior parte das demandas resultantes são consensuadas. Ao final do processo, firma-se um Termo de Compromisso com a identificação de todos os compromissos do empreendedor e do município para o processo de aprovação do empreendimento, explicitando o momento em que deverão ser cumpridos. Este termo é um ato administrativo que integra a licença a ser expedida, sendo requisito para expedição dessa. É fruto da concertação administrativa e têm em seu conteúdo mecanismos jurídicos que podem buscar o cumprimento judicial das exigências para a instalação do empreendimento ao longo do tempo.

Para exemplificar, trazemos à colação o caso da instalação de um hipermercado, no qual após a apresentação dos estudos exigidos pelo município, a análise técnica e a realização da Audiência Pública, resultaram a aplicação das seguintes medidas urbano-ambientais para mitigar e compensar os impactos gerados:

- abertura e pavimentação de uma avenida;
- pagamento do valor da desapropriação da área para implantação da avenida;
- reconstrução de canal sobre arroio que passava pela área do empreendimento;
- construção de creche para 60 crianças que foi entregue ao município equipada;

- separação e entrega de resíduos sólidos gerados no empreendimento nos galpões dos projetos de geração de renda do município;
- 40 pequenas lojas no empreendimento a serem ofertadas preferencialmente para comerciantes da região;
- comercialização dos produtos da marca “sabor local” que integra projetos de economia local do município;
- contribuição com 480 mil reais para o Projeto de Apoio à economia local; e
- contratação de 10% dos funcionários com mais de 30 anos.

Todas as medidas decorreram de avaliação do impacto do empreendimento naquele local da cidade. Trata-se de área de comércio de rua tradicional e significativo, por isso as medidas com ênfase no impacto na economia local. O Termo de Compromisso foi firmado e o hipermercado entrou em funcionamento no ano seguinte. Todas as medidas foram cumpridas, sendo que, as que são permanentes, o município segue monitorando.

Esse foi o primeiro empreendimento que aplicamos a metodologia descrita, enfatizando a análise do impacto socioeconômico. Desde então, temos uma série de outros empreendimentos analisados e para os quais aplicamos medidas mitigatórias e compensatórias e que estão em funcionamento.

Desse processo extraímos alguns aprendizados. O primeiro deles é que os instrumentos novos somente têm sentido se integrados a um processo de planejamento e gestão. Para tanto, precisam integrar e articular-se com o que já existe, em especial com o Plano Diretor Municipal. O segundo é que as cidades precisam ter regras. Os empreendedores negociam, atendem o que é solicitado, desde que as regras e os processos de aprovação sejam claros e evitem a morosidade. Não foi o nosso caso para o empreendimento relatado. O grande desgaste foi a morosidade, porque foi o primeiro e estávamos em processo interno de aprendizagem, que exigiu tempo para acomodar-se. Hoje, já estamos em outro estágio, não tão eficaz quanto deveria, porém também não tão moroso e descontraído quanto já foi. Mas só temos condições para fazer essa avaliação porque encaramos o desafio

de ampliar a análise dos impactos, superando a visão físico-territorial, e analisando também outras áreas extremamente importantes para a sustentabilidade urbano-ambiental.

## **O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), no Estatuto da Cidade**

---

Cabe a Lei Municipal definir os empreendimentos e atividades, públicos ou privados em área urbana, que dependerão de estudo prévio de impacto de vizinhança para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento, a cargo do poder público municipal. Deve ser elaborado um projeto de lei definindo as atividades e os empreendimentos sujeitos ao EIV, incluindo o pedido de ampliação e de funcionamento desses como momentos para exigência do EIV. O EIV, por sua vez, consiste em um estudo a ser elaborado pelo empreendedor, enfrentando as questões apontadas pelo poder público a serem analisadas.

Essa conceituação traz a obrigação da avaliação de atividades urbanas. Avaliar uma atividade não implica tão somente saber se é do gênero alimentício, é de entretenimento ou se é comercial, residencial ou industrial. A avaliação da atividade deve estar vinculada ao impacto que gerará ao entorno e à própria cidade. Um McDonald's, por exemplo, é do gênero alimentício tanto quanto uma lancheria, estão em tese sujeitos ao mesmo alvará e por conseqüência à mesma análise. Todavia, o impacto causado por um McDonald's é muito maior que uma lancheria, especialmente na circulação, dado ao afluxo de carros e pedestres usual nessa atividade. A análise precisa considerar a atividade específica que será desenvolvida ou que passará a ser exercida na hipótese de ampliação. A avaliação da quantidade de vagas de estacionamento, a largura das vias de acesso, os gargalos do fluxo do trânsito que confluem para um mesmo local, o barulho são extremamente importantes merecendo análise tópica, ou seja, dependendo da atividade específica.

O segundo elemento refere-se a atividades/empreendimentos públicos ou privados. Aqui também, um enfoque até certo ponto



inovado, os empreendimentos públicos, hospitais, teatros, fóruns ou tribunais também geram impactos e, portanto, devem estar sujeitos às avaliações de impacto.

O terceiro elemento refere à construção, ampliação ou funcionamento. É muito comum a ampliação de centros comerciais e shoppings, de danceterias, de boates, dependendo do acolhimento do mercado. Como já estão instalados, é usual não voltarem à análise, por considerarem que já estão instalados, motivo pelo qual essa previsão é importante para o efetivo controle do impacto das atividades urbanas. É necessário avaliar se a ampliação pretendida é possível e se o entorno a comporta. Entendemos que comporta o EIV para hipóteses de mudança de uso prevista no Plano Diretor, especialmente do rural para o urbano, isto porque essa mudança implica destinação diversa da usualmente praticada, afetando diretamente os vizinhos.

Cabe ainda analisar a quem compete à elaboração do EIV. Diferente da legislação ambiental, não há previsão legal expressa. Entendemos que a legislação municipal quando regulamentar o EIV pode prever que compete ao empreendedor a elaboração do estudo, porque ele somente será um elemento para a análise municipal. Na hipótese de empreendimento público também cabe ao empreendedor, por intermédio de seus órgãos, apresentar o estudo. Em ambas as hipóteses, diferente do EIA que tem legislação própria, que alberga empreendimentos e atividades de maior complexidade e que invariavelmente necessita de áreas do conhecimento que nem sempre o município dispõe de técnicos, a equipe responsável pelo estudo não tem obrigatoriedade de ser multidisciplinar e pode ter vínculo com o empreendedor. O EIV deverá avaliar, no mínimo, os itens referidos no art. 37 do Estatuto da Cidade, podendo o órgão municipal acrescentar outras questões a serem examinadas, que sejam pertinentes ao empreendimento ou atividade.

Por último, cabe novamente ressaltar a importância de prever Audiência Pública nos empreendimentos sujeitos a EIV.\* A participação

---

\* O Estatuto da Cidade já prevê a publicidade dos documentos integrantes do EIV.

popular no processo de tomada de decisão é um dos corolários do Estado Democrático de Direito. O conhecimento da realidade, das transformações, e o envolvimento da população com a sua cidade, são fatores que se têm de pressupor numa sociedade sadia, que sabe valorizar os recursos naturais, que os protege com pequenas práticas e, sobretudo, que se envolve com a cidade. Assim como o vizinho, a associação comunitária tem o direito de saber que empreendimento ou atividade será construído e em que condições. Para tanto, mecanismos como a Audiência Pública devem estar expressamente previstos na lei municipal. Além disso, uma prática usual em outros países pode ser incorporada em nossos empreendimentos. Além do nome do responsável técnico, pode-se exigir que se exponham o número do alvará ou das licenças urbanística e ambiental, a fim de que possa ser identificada a regularidade do empreendimento e de outro, o município disponibilize aos interessados, as informações pertinentes a este.

## **Sugestões de empreendimentos e atividades sujeitas à EIV**

---

Entendemos que as atividades urbanas que causam: (a) poluição visual, (b) poluição sonora, (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e (c) hipermercados e centros de compras, devam estar sujeitas ao EIV, nas hipóteses da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas. A exigência de EIA ou outro instrumento de gestão ambiental afasta o EIV, devendo contemplar todos os elementos que o EIV analisaria.

Além da análise dos itens estabelecidos nos incisos do art. 37 entendemos que a legislação municipal deva prever a possibilidade de exigir os seguintes estudos:

- Impactos de volumetria de edificações;
- Levantamento de vegetação;

- Impactos socioeconômicos;
- Impactos no patrimônio histórico-cultural;
- Impacto nos recursos hídricos.

Essa possibilidade não implica obrigatoriedade. Dependendo da característica do empreendimento, será exigido o estudo necessário.

Analisaremos com maior detalhe as atividades potencialmente causadoras de poluição sonora e visual, dada a abstração que a identificação teórica pode ocasionar, o que não ocorre com as demais.

## **Poluição sonora**

---

A Resolução CONAMA nº 001/90, dispõe sobre padrões de emissão de ruídos. Por sua vez, NBR 10.152 fornece os níveis de ruído para conforto acústico, sendo essas as legislações federais existentes sobre o assunto. Não obstante, considerada a competência que a Constituição lhes dá, os municípios podem e devem legislar sobre o assunto e, sendo o caso, devem adotar padrões mais rigorosos para controlar a poluição sonora. Os municípios têm um vasto caminho a trilhar no tema, tanto no exercício da competência legislativa – expedição de leis, quanto administrativa, fiscalizando os padrões acústicos nas cidades.

Além disso, é atribuição dos municípios o estabelecimento de horário para o exercício das atividades como: funcionamento bares e danceterias, carga e descarga, horário para realização de obras de construção civil, realização de eventos públicos, dentre outros.

## **Poluição Visual**

---

Todos querem divulgar e propagandear suas marcas, logotipos, produtos e mensagens, utilizando formas, luminosos, cartazes, *outdoors* etc. Os espaços urbanos sofrem os efeitos dessa saturação, ocasionando o que é denominado poluição visual.

A par disso, significativa parcela da publicidade nas cidades utilizam-se dos espaços públicos. São exemplos: os postes toponímicos, colocados em esquinas de logradouros contendo anúncios, as grades de proteção nas esquinas que expõem anúncios, os painéis colocados em parques e áreas verdes, os anúncios afixados em paradas de ônibus, entre outros. Disso resulta a imperiosa necessidade de regular a utilização desses espaços, de modo que minimize os efeitos da poluição visual.

Além dessas, ressalta-se que as operações urbanas consorciadas, por força do que dispõe o art. 33, inciso V do Estatuto da Cidade, necessitam de estudos prévios de impacto de vizinhança.

## Conclusões

---

- O Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV) é um importante instrumento de gestão urbano-ambiental, que serve para avaliação dos impactos das atividades; lei municipal deve identificar as atividades e empreendimentos que devem elaborar o EIV como pré-requisito para concessão da licença ou alvará de edificação, funcionamento ou ampliação da atividade; as atividades e empreendimentos que já estão sujeitos ao Estudo de Impacto Ambiental (EIA) não precisam ser identificados para o EIV, porque ambos são instrumentos de gestão, sendo que os estudos do EIV podem ser contemplados no EIA;
- O EIV é um instrumento de gestão urbano-ambiental e somente tem sentido se articulado com o Plano Diretor e com os demais instrumentos existentes;
- O EIV é um estudo que deve ser analisado pelos técnicos municipais, para auxiliar no processo de tomada de decisão; é mitigador da discricionariedade administrativa, porém, não substitui a decisão do administrador;
- As leis municipais que regulamentarão o EIV podem e devem prever Audiência Pública para os empreendimentos e atividades sujeitas ao estudo; a Audiência Pública é consultiva não ficando o administrador adstrito a esses resultados;

todavia, os elementos apontados em Audiência Pública pela população devem necessariamente ser avaliados no processo de tomada de decisão;

- Exemplificativamente, sugere-se que as atividades urbanas causadoras de (a) poluição visual, (b) poluição sonora, e (c) as estações de rádio base de celulares, bem como empreendimentos urbanos de (a) loteamentos com um número de hectares compatível com o impacto gerado à cidade respectiva, (b) condomínios, contendo um número de economias que geram impacto, dependendo da cidade e (c) hipermercados e centros de compras, além das mudanças de zoneamento, sejam identificadas na lei municipal como sujeitas ao EIV, na hipótese da legislação municipal não exigir EIA para as mesmas; as operações urbanas consorciadas devem ter EIV, por força do que dispõe o art. 33, cap. V, do Estatuto da Cidade.

---

## TEMA 11

# INSTRUMENTOS TRIBUTÁRIOS DE INDUÇÃO DE DESENVOLVIMENTO

---

Os instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento urbano: Direito de Preempção, Direito de Superfície, Utilização, Parcelamento ou Edificação Compulsória, IPTU Progressivo, Outorga Onerosa do Direito de Construir, operações urbanas consorciadas, tentam estabelecer, no cenário brasileiro, uma perspectiva de uma nova presença do Estado na regulamentação, indução e controle dos processos de produção da cidade. Trata-se de uma aposta estratégica no manejo do uso do solo, especialmente no que se refere ao processo de formação de preços no mercado imobiliário, com possíveis efeitos a médio e longo prazo.

É importante separar aqui o que se chamou de instrumentos “tributários” daqueles considerados de “indução ao desenvolvimento urbano”. Aqueles citados no subtítulo acima estão apenas na segunda categoria, inclusive o IPTU Progressivo, embora todos eles possam até eventualmente servir para arrecadação, o que às vezes até acaba desvirtuando seu sentido, como veremos adiante. Os instrumentos de indução do desenvolvimento urbano visam, em essência, frear o processo especulativo e regular o preço da terra, ao forçar o exercício da função social da propriedade urbana, buscam permitir um maior controle do estado sobre usos e ocupações do solo urbano, em especial em áreas que demandem uma maior democratização.

Imóveis situados na chamada “cidade formal” geralmente se beneficiam de infra-estrutura urbanas como esgoto, água, luz, asfalto, entre outras, custeadas pelo poder público e, portanto, por toda a sociedade. Mantê-los subutilizados representa um alto custo social. Exercer a função social da propriedade não é nada além de dar-lhes uso adequado. Nos centros das nossas metrópoles, por exemplo, o descompasso entre os proprietários, que mantêm um mercado sobrevalorizado irreal como, por exemplo, edifícios ficam desocupados por anos, sem estar disponíveis para compra ou aluguel, e a demanda generalizada por habitação pelas faixas de renda mais pobres

– tanto moradoras dos centros, geralmente em cortiços, quanto das periferias – que não têm como acessar essa oferta, gera uma situação inaceitável. Nesses casos, os instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento urbano podem ter um papel importante, ao dar ao poder público, ferramentas que lhe possibilitem regular e controlar os terrenos vazios, os negócios imobiliários de compra-e-venda, e assim por diante.

## **Instrumentos tributários e de financiamento**

---

Vale mencionar que, trata-se aqui de instrumentos que não estão geralmente previstos no Estatuto da Cidade, mas que os Planos Diretores certamente devem considerar, fazendo uso de inventividade e inovação.

O IPTU, por exemplo, importante instrumento de arrecadação, deve ser um tributo progressivo nesse caso do ponto de vista redistributivo, que não é o da progressividade no tempo. Significa que os mais ricos pagam mais e os mais pobres pagam menos ou nada, ainda é pouco cobrado nas cidades brasileiras, até mesmo porque ainda é preocupante a falta de sistemas cadastrais municipais integrados, que dêem às prefeituras uma melhor capacidade de controle, de gestão e de arrecadação.

Mas inúmeros outros benefícios fiscais e financeiros podem ser pensados e aplicados para fomentar determinadas diretrizes urbanas. Isenções tributárias podem ser usadas para incentivar reformas e/ou novos usos, e linhas de financiamento podem ser pensadas, por exemplo, para reabilitação de imóveis em área central, para auxílio-moradia à população ameaçada de expulsão por causa da valorização fundiária/imobiliária, e assim por diante, para incentivar o aluguel de baixo custo no mercado privado. Um instrumento interessante, que recentemente tornou-se lei em São Paulo, está na compra pela Prefeitura de imóveis devedores de IPTU com desconto do valor da dívida no preço pago, para uso habitacional de interesse social.

## **IPTU Progressivo, Edificação ou Utilização Compulsória e Desapropriação com pagamento em Títulos da Dívida Pública**

---

Este conjunto de instrumentos visa atingir diretamente as propriedades urbanas que não cumprem a sua função social. A partir do momento em que são considerados subutilizados ou vazios pelo poder público, pode ser exigida a edificação ou a utilização compulsórias, que se não atendida gerará um aumento progressivo do IPTU – regulamentado e com limites claramente estabelecidos – até resultar, após 5 anos de progressividade, na possibilidade de desapropriação do imóvel com pagamento com títulos da dívida pública. Trata-se claramente de uma sanção aplicável ao proprietário que não respeite a função social de seu imóvel, a partir da destinação definida para cada uma das porções do território pelo Plano Diretor.

Embora seja um dos instrumentos de mais fácil compreensão, o IPTU Progressivo, entendido no conjunto dos três instrumentos acima citados, o seu efeito como instrumento de política urbana de reversão da especulação imobiliária, será de médio e longo prazo. Isso porque os procedimentos que esses instrumentos estabelecem são longos, e são pontuais, tendo de ser autuados e resolvidos caso a caso, dependendo de uma gestão pública eficaz, até mesmo para realizar o trabalhoso levantamento dos casos passíveis de aplicação. Portanto, a sua aplicação deve ter como objetivo principal induzir a liberação para o mercado dos imóveis retidos pela especulação e não ser instrumento de aumento de arrecadação ou de expectativa de obtenção dos terrenos pela desapropriação.

## **Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir e Operações Urbanas Consorciadas**

---

O princípio do “solo criado”, bastante simples de entendimento, talvez seja um dos mais antigos instrumentos urbanísticos de indução do desenvolvimento, já testado em várias cidades brasileiras. Como já dito, ele se origina em experiências internacionais, notadamente na França e nos EUA. No Brasil, a primeira experiência certamente remonta à década de 70 em São Paulo, quando o então prefeito Ola-



vo Setúbal propôs, em 1976, lei nesse sentido, e esse instrumento vem desde então sendo constantemente discutido por urbanistas e demais militantes da Reforma Urbana. A idéia é dar ao poder público a possibilidade de recuperar a “mais-valia” obtida pelo proprietário graças à valorização gerada por investimentos públicos urbanos. Ao prover infra-estrutura urbana, ou ao aumentar o potencial construtivo de um terreno, a ação do poder público geralmente provoca imediata valorização fundiária e imobiliária da área, gerando lucros significativos aos proprietários, sem que esses tivessem efetuado qualquer benfeitoria no seu imóvel. O “solo criado” torna o direito de construir independente da propriedade urbana, e permite que o Estado, onere construções que ultrapassem o coeficiente mínimo, estabelecido no plano diretor, para a região onde se localiza o imóvel. Assim, a Outorga Onerosa possibilita regular distorções de valorização geradas por essas intervenções. O “solo criado”, associado ao instrumento da Transferência do Direito de Construir, prevista no art. 35 do Estatuto da Cidade, pode também compensar as perdas do proprietário relativas a processos de tombamento. Nesses casos, o proprietário de imóvel tombado, que perde o direito de construir naquele terreno, pode transferir esse direito para outras propriedades na cidade. Este instrumento é fundamental para estimular a preservação do patrimônio cultural e ambiental da cidade, em municípios com tendência a verticalização.

A Outorga Onerosa aprovada no Estatuto da Cidade no art. 28 a 31, responde a várias possibilidades já testadas em diferentes cidades brasileiras. A venda de potencial construtivo pode, por exemplo, permitir uma maior verticalização – nem sempre revertida em maior adensamento – em corredores urbanos ou outras áreas cujo desenvolvimento urbano possa ser induzido. Por outro lado, o mesmo instrumento pode eventualmente frear a verticalização em bairros residenciais horizontalizados, ao estabelecer uma taxa para a construção acima de um coeficiente construtivo básico, geralmente um. Trata-se também de um eventual mecanismo de arrecadação, que pode ser aplicado em bairros com potencial de verticalização, que será portanto, devidamente onerada. Mas essa possibilidade de arrecadação não pode transformar-se no objetivo do instrumento, pois senão ele acabará subordinando as necessárias decisões urbanísticas à desenfreada corrida por arrecadação. Nesse caso, a política

urbana acaba tornando-se refém de uma lógica tributária, o que resulta em péssimos resultados para a cidade. Além disso, existem outras formas de ressarcimento do solo criado, que serão estabelecidas na lei municipal, como o pagamento do valor em terrenos ou a construção de moradias de interesse social.

As Operações Urbanas Consorciadas, também previstas no Estatuto da Cidade, são, também, uma variante da Outorga Onerosa, em que se especifica uma área dentro da qual os recursos arrecadados com a valorização do imóvel, ou os ônus coletivos gerados pelo empreendimento como, geração de trânsito, deverão ser obrigatoriamente aplicados na própria área. O argumento central, favorável a esse instrumento, é o de que dessa forma possibilita-se parcerias entre o poder público e o setor privado, através das quais o capital privado, interessado na compra do “solo criado”, acaba financiando a recuperação da cidade, naquele trecho específico. Segundo seus defensores, esse instrumento permitiria que renovações urbanas saiam “de graça” para o Executivo municipal. Entretanto, a Operação Urbana é certamente um dos instrumentos mais polêmicos do Estatuto da Cidade, pois dependendo como for utilizado pode funcionar para valorizar ainda mais áreas valorizadas, perdendo qualquer caráter redistributivo.

Alguns urbanistas defendem a criação de títulos financeiros, os Certificados de Potencial Adicional de Construção (CEPAC), negociáveis na bolsa, correspondendo ao estoque de área construída “a mais” a ser disponibilizada na operação. Assim, lança-se no mercado papéis representando os metros quadrados a construir, que podem ser comprados por qualquer um. Dessa forma, o poder público arrecada de uma só vez o valor necessário à obra de urbanização, não tendo que adiantar esses fundos. Porém, além do risco, esse recurso subordina de vez a política urbana aos interesses e à lógica do mercado, transformando potencial construtivo em mais uma fonte de especulação financeira.

Uma das formas de evitar essas distorções estaria na possibilidade de ampliar as áreas territoriais destinadas às operações urbanas para além do setor de interesse do mercado, incluindo áreas com

habitações precárias. Assim, seria possível criar ZEIS\* dentro da área da Operação Urbana, e canalizar os recursos advindos da venda de “solo criado” para elas.

Há outras formas inovadoras de aplicar as “operações interligadas”, como a executada pela Prefeitura de Belo Horizonte, num processo de alienação pela Rede Ferroviária Federal de um imóvel de grande valor cultural para a cidade. Esse processo de alienação direta foi suspenso e com a intermediação da Prefeitura foi elaborado um edital de licitação, que determinou a reserva de áreas de uso público e a revitalização dos imóveis tombados pelo vencedor da licitação com autorização de maior verticalização nas áreas vazias do terreno.

## **Direito de Superfície e Consórcio Imobiliário**

---

O Direito de Superfície permite a transferência do direito de uso do solo do proprietário para terceiros, por prazos determinados. Um dos mais antigos instrumentos jurídicos urbanos, embora pouco falado, é um instrumento importante para agilizar algumas situações de necessária regularização fundiária e/ou urbanização, e para incentivar o exercício da função da propriedade urbana. Isso porque o proprietário que transferir o direito de superfície não estará abrindo mão de eventual valorização futura de seu bem. E em casos de terrenos ocupados, esse instrumento pode incentivar o proprietário a autorizar o uso do terreno, ainda mais se sua urbanização e regularização gerar uma valorização futura. O proprietário pode também transferir o direito de uso ao poder público – inclusive em negociações que envolvam a aplicação do IPTU Progressivo – liberando-o para realizar obras de urbanização e regularização, cujo direito de uso será depois repassado aos moradores. Nesse caso, também se aplicaria o instrumento do Consórcio Imobiliário, art. 46 do Estatuto da Cidade, pelo qual o poder público urbaniza determinada área privada sujeita ao IPTU Progressivo, adquirindo após a obra parte do terreno, deixando ao proprietário outra parte cujo valor urbanizado seja equivalente ao valor de toda a área antes da urbanização. Por fim, o Direito de

---

\* As Zonas Especiais de Interesse Social propostas no Estatuto da Cidade.

Superfície pode ser útil para terrenos públicos, podendo-se transferir o direito de uso à população que o ocupa, facilitando os procedimentos de regularização.

## **Direito de Preempção**

---

O Direito de Preempção talvez seja um dos instrumentos há mais tempo utilizados nos países europeus. Trata-se da prioridade dada ao poder público para efetuar a compra em negociações imobiliárias em determinadas áreas definidas por ele.

Ele permite ao poder público fazer estoque de terras destinadas à produção de habitações de interesse social, e regular a valorização fundiária de determinada área. Mais uma vez, as áreas sujeitas a esses instrumentos devem ser indicadas no Plano Diretor, o que remete seu sucesso às negociações políticas na Câmara Municipal.

É um instrumento importante especialmente em áreas centrais, já que o estado pode acompanhar as dinâmicas imobiliárias dessas áreas. Além disso, ao “segurar” a venda de imóveis em preços definidos e eventualmente congelados por determinado tempo, o poder público consegue regular a valorização fundiária e imobiliária.

Entretanto, o grande limitador desse instrumento é sem dúvida a crônica falta de recursos públicos, o que restringe seriamente a possibilidade do poder Executivo municipal efetivar os negócios a ele oferecidos pelo Direito de Preempção.

Uma alternativa a essa limitação pode ser a Dação em pagamento, no caso de municípios que possuem algum estoque de terra para a implementação de Política de Desenvolvimento Urbano.

---

## TEMA 12

# PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

---

A despeito dos incontestáveis avanços para o planejamento urbano e a gestão de cidades, o Estatuto da Cidade deixou algumas lacunas ao não abordar questões que, hoje, encontram-se no centro das atenções dos processos de urbanização das cidades brasileiras, principalmente no âmbito de processos regionais que extrapolam em muito os limites político-administrativos municipais. Além disso, o Estatuto deu ao Plano Diretor uma dimensão fundamental na articulação das ações de planejamento no âmbito do município, evidenciando seu caráter de controle urbanístico municipal, mas deixando em aberto como articulá-lo ao desenvolvimento regional em diversas dimensões. Portanto, aqui questionamos: “O que fazer, como gerir e tratar os problemas e questões que são comuns a mais de um município no âmbito da produção de Planos Diretores municipais?”

Existem processos sendo construídos, territorialidades e articulações entre agentes sociais configurando novas práticas no trato de problemas de interesse comum a mais de um município. Alguns dos aglomerados que se formaram ou regiões metropolitanas criadas posteriormente à Constituição de 1988 apresentam arranjos de gestão compartilhada intermunicipal envolvendo parcerias entre o setor público e o setor privado e recortes geográficos flexíveis. A escala das novas territorialidades abrange as aglomerações, regiões metropolitanas e as “regiões ambientais” delimitadas pelas ações que envolvem a gestão de recursos naturais.

Os processos de discussão de planos diretores municipais podem ser uma excelente oportunidade de municípios que enfrentam problemas comuns discutirem e fazerem acordos em torno de questões setoriais e temáticas mais amplas que se relacionam ao desenvolvimento regional. Pode ser até mesmo uma forma de avançarmos na construção de novas metodologias para o tema do planejamento espacial metropolitano ou regional.

## A questão do recorte espacial e das muitas territorialidades

---

A noção comumente aceita de aglomeração urbana, qualquer que seja a escala\* assumida pelo processo de urbanização, pressupõe a existência de uma única área urbana, entendida como realidade socioespacial-econômica-ambiental-funcional, formada por mais de um município, entendido enquanto uma unidade político-administrativa. Assim, está implícita a hipótese de que há a necessidade de algum grau de gestão compartilhada ou de tratamento conjunto dos problemas e potencialidades, ou seja, significa que a busca de tais formas de planejamento e gestão é uma imposição da realidade concreta.

Há um número cada vez maior, independente de existirem acordos institucionais mais amplos, de iniciativas que merecem destaque por seu caráter inovador e pelo efeito de demonstração regional no trato das questões socioambientais, como aterros sanitários ou políticas microrregionais de controle da poluição. Poucas e tímidas são ainda as experiências nas áreas de regularização fundiária e habitacional, saneamento básico e políticas territoriais.

São muitas e diversificadas as territorialidades que podem ser objeto de desenvolvimento regional. Podemos nos referir a um conjunto de municípios que formalmente constituem uma região metropolitana “tradicional”, a exemplo de várias das regiões metropolitanas instituídas na década de 70, marcada por relações centro-periferia. Pode-se pensar em outras regiões metropolitanas, formalmente constituídas pós-Constituição de 1988, formadas a partir da conurbação de áreas urbanas onde a dinâmica regional é marcada por menor desigualdade entre os municípios, ainda que a segregação socioespacial esteja presente no nível intra-urbano.\*\* Há ainda inúmeras aglomerações de municípios, formalmente reconhecidas como aglomerações urbanas ou não, estruturadas em torno de uma história microrregional

---

\* Conforme IPEA/IBGE/NESUR (1999:33) a escala vai de metropolitana a cidades de pequeno porte ligadas historicamente por condições do sítio natural

\*\* Um exemplo seria a Região Metropolitana do Vale do Aço, MG..

compartilhada, que muitas vezes apresentam relações de complementaridade e dependência em torno de setores produtivos específicos, a exemplo do turismo regional, conjunto de pequenas indústrias tradicionais, centros universitários, entre outros.

Há uma nova territorialidade da gestão regional que se torna cada vez mais presente, como realidade sociopolítica, estruturada em torno do uso e da apropriação dos recursos naturais. Algumas dessas novas territorialidades vêm sendo acompanhadas de novos modelos de gestão, sendo emblemático o caso das bacias hidrográficas e da institucionalização do modelo dos seus comitês gestores.

Existem outras possibilidades como: conjuntos de áreas mineradoras, petrolíferas, entornos de reservas naturais ou de reservatórios artificiais, conjuntos históricos e turísticos, regiões costeiras, unidades de conservação que prevêm ocupações urbanas como Áreas de Proteção Ambiental (APA) –, entre muitas outras. Assim definidas essas novas territorialidades, naturalmente, são descoladas dos limites político-administrativos institucionalizados, muitas vezes superpondo-se a eles e trazendo consigo não só novas instâncias de gestão, como também se materializando em novos campos de conflitos e lutas sociais em torno de questões reconhecidas como socioambientais e que demandam um tratamento compartilhado das questões comuns.

Dessa maneira, a elaboração de forma desarticulada, de Planos Diretores em municípios que mantém fortes relações sociais e econômicas entre si, não poderá gerar bons resultados, nem mesmo para a região e nem mesmo para cada um dos municípios. A construção de um pacto que articule processos locais de elaboração de planos municipais depende essencialmente da vontade política dos atores envolvidos no processo de planejamento e de seu comprometimento com esses processos supralocais.

## **O problema da gestão das aglomerações urbanas e metropolitanas**

---

O problema da institucionalidade das regiões metropolitanas, aglomerados e microrregiões é um tema que precisa ser enfrentado. Parece evidente que não existe uma institucionalidade para gerir os aglomerados e regiões metropolitanas capaz de dar conta das ambigüidades, problemas e conflitos que permeiam os processos que ocorrem nessas regiões, e que seja capaz de implementar planos mais amplos que tenham uma visão estratégica de toda a região. Processos dessa natureza ensejam a construção de um pacto territorial que envolva todos os municípios da região.

A abordagem desse tema complexo requer, também, que se estabeleça um lugar permanente para a discussão sobre a gestão metropolitana, regional e supralocal na agenda política nacional. Por outro lado, parece inócuo que os estados continuem a criar regiões metropolitanas e aglomerações urbanas desprovidas tanto de uma institucionalidade legítima quanto de recursos. Não se pode tratar cerca de 400 municípios metropolitanos como os demais. Mas essa questão deve ser enfrentada no âmbito de um debate em torno da elevação da dignidade da realidade metropolitana, no marco do pacto federativo em vigor no país.

A existência de uma articulação política entre as unidades territoriais envolvidas é condição indispensável para a construção de saídas para o impasse metropolitano e regional atual. Da mesma forma, tais saídas pressupõem também a articulação entre as diferentes políticas setoriais e territoriais, sem prejuízo de se considerar as especificidades dos lugares.

A elaboração de Planos Diretores em municípios que integram uma microrregião, aglomeração urbana ou região metropolitana pode contribuir para a construção de uma agenda metropolitana ou microrregional. Além disto, os municípios podem elaborar em conjunto uma caracterização da região, discutir problemas e potencialidades comuns, e muitas vezes, até mesmo compartilhando etapas e produ-



tos durante a elaboração dos Planos Diretores, como a contratação de levantamento aerofotogramétrico ou compra de equipamentos e softwares de informática.

Nesse caso, os municípios terão a preocupação não somente de construir um processo de elaboração de um Plano Diretor municipal, mas de como articulá-lo aos Planos Diretores de municípios vizinhos, integrando as ações e discutindo os interesses comuns. Essa articulação poderá gerar, ou não, como produto, um plano regional de desenvolvimento, e certamente, uma institucionalidade correspondente à realidade e capacidade dos municípios para conduzir e implementar o plano ou acordos regionais.

É fundamental que os sistemas de mobilidade e transportes, os serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, a gestão de recursos hídricos e de resíduos sólidos, as articulações entre atividades econômicas sejam tratadas de forma compartilhada entre os municípios, ligando estruturas, otimizando recursos e resultados, e conseqüentemente, transformando o espaço regional em um tecido mais coeso, social, ambiental e economicamente sustentado.

A construção de um plano regional que se apóie num processo e numa institucionalidade, a partir de atores locais, terá maior legitimidade na construção de um desenvolvimento que seja sustentável em determinada região, tendo a realidade local como contexto, do que planos regionais realizados por instituições centralizadas. Dessa forma, a elaboração articulada de Planos Diretores municipais é um momento oportuno para se deflagrar a construção de pactos territoriais e de discussões regionais mais amplas, calcadas na realidade e com legitimidade social.

## **Articular Planos Diretores municipais à sua região**

---

Na elaboração de Planos Diretores em municípios conurbados ou pertencentes a aglomerações, regiões metropolitanas ou microrregiões deve-se estar atento para algumas recomendações que assinalamos a seguir, embora não pretendam ser uma receita a seguir, mas servir como base para uma reflexão sobre as diferentes possibilidades de articulação regional de Planos Diretores:

- É recomendável que a capacitação das equipes técnicas municipais e de representantes da sociedade civil dos municípios envolvidos ocorra de forma conjunta para o nivelamento dos princípios que irão embasar a elaboração dos Planos Diretores e toda a mobilização social, gerando também economia de recursos;
- Ao iniciar um processo de Plano Diretor, é importante conhecer os planos elaborados ou em elaboração nos municípios vizinhos;
- É recomendável também que nas etapas iniciais do plano sejam levantados os estudos recentes já realizados no âmbito regional, por exemplo, de bacias hidrográficas e regiões econômicas;
- As equipes municipais poderão ter um comitê de articulação regional de todo o processo;
- A elaboração dos Planos Diretores municipais deve explicitar conflitos e desencadear discussões entre vários municípios em torno de questões comuns e ter um ponto de conexão com o planejamento regional;
- Deve-se construir um ambiente que propicie negociações com vistas a instituir mecanismos de solidariedade regional;
- Um conjunto de dados sobre a realidade regional pode, ser compartilhada, bem como os levantamentos aerofotogramétricos, socioeconômicos e geotécnicos municipais e a própria compra de equipamentos de informática e softwares para os municípios;
- As oficinas de levantamento de problemas e potencialidades poderão ter momentos cujo enfoque das discussões será local e outros que ocorrerão de forma regionalizada. Com essa finalidade, podem ser organizados seminários ou encontros regionais sobre determinadas temáticas ao longo do processo de elaboração do Plano Diretor;

- Mesmo os projetos de outras esferas de governo ou projetos municipais de impacto em determinados municípios deverão ser discutidos de forma conjunta;
- Reconhecer de forma conjunta, os espaços de valor ambiental e cultural para a região e aqueles espaços degradados ou precários a serem transformados;
- A eleição de temas prioritários e estratégicos para municípios de uma dada região deve, ser coordenados e compatibilizados em torno de uma agenda de natureza regional;
- A política e o planejamento do uso e ocupação do solo dos municípios de uma região deve articular-se ao planejamento regional, especialmente entre municípios vizinhos.



# ANEXOS

## **CONSTITUIÇÃO FEDERAL CAPÍTULO II PARÁGRAFOS 182 E 183 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 cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não

seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

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

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

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

## **LEI N 10.257, DE 10 DE JULHO DE 2001**

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. 8.

§ 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 USUCAPÃO 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, petições 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 composses;

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 ter-

mos 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 nº 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 apre-

sentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

ART. 53 O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes:

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. 4º 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 nº 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 nº 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 nº 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

Alcides Lopes Tápias

Alberto Mendes Cardoso

Ovídio Antônio de Ângelis

Presidência da República

Casa Civil

Subchefia para Assuntos Jurídicos

## **MEDIDA PROVISÓRIA NO 2.220, DE 4 DE SETEMBRO DE 2001.**

Dispõe sobre a concessão de uso especial de que trata o § 10 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 cinquenta 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. 10, com mais de duzentos e cinquenta 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 cinquenta metros quadrados.

ART. 3º Será garantida a opção de exercer os direitos de que tratam os arts. 10 e 20 também aos ocupantes, regularmente inscritos, de imóveis públicos, com até duzentos e cinquenta 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. 10 e 20 em outro local.

ART. 5º. É facultado ao Poder Público assegurar o exercício do direito de que tratam os arts. 10 e 20 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 car-

tório 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 cinquenta 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. 40 e 50 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; 1800 da Independência e 1130 da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Pedro Parente

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 5.9.2001 (Edição extra)



