

## ANÁLISE DA APLICAÇÃO DE SEIS PLANOS DIRETORES DE PEQUENAS CIDADES MINEIRAS

Ítalo Stephan<sup>(1)</sup>; Marcela Rocha<sup>(2)</sup>

(1) Universidade Federal de Viçosa, stephan@ufv.br

(2) Universidade Federal de Viçosa, marcela.rocha@ufv.br.

### **Resumo**

*O Estatuto da Cidade, entre outras exigências, obrigou que os municípios brasileiros com mais de 20.000 habitantes elaborassem seus planos diretores. Atualmente, existem perspectivas de que todas as cidades brasileiras sejam obrigadas a cumprir tal exigência. Tendo em vista a concretização deste possível cenário e a necessidade de aprendizado através das experiências já realizadas, o trabalho teve por objetivo geral verificar o que foi aplicado após a aprovação dos planos diretores de Guaxupé, Mariana, Ouro Fino, São Sebastião do Paraíso, Timóteo e Visconde do Rio Branco. A metodologia constou de levantamento bibliográfico; identificação dos planos; obtenção de cópias das leis e de informações acerca do processo de elaboração dos planos; análise da estrutura e conteúdo dos planos e, por fim, aplicação de questionários aos funcionários das prefeituras municipais. Foram identificados como principais obstáculos à aplicação dos planos: instabilidade política, falta de recursos municipais e falta de acompanhamento e conhecimento do plano pelos setores da administração municipal. São aspectos positivos posteriores à sua aprovação: intensificação da fiscalização municipal, revisão do plano e aplicação de dispositivos que ainda não tiveram seus prazos de cumprimento finalizados. Conclui-se que as revisões dos planos diretores analisados, assim como a elaboração de planos futuros, devem estar pautadas pela autoaplicabilidade e objetividade, através da atribuição de responsabilidade, estabelecimento de prazos e abordagem da política urbana em suas interfaces com as demais políticas públicas municipais.*

**Palavras-chave:** Planos diretores participativos, Aplicação de planos diretores, Planos diretores em Minas Gerais.

### **Abstract**

*The City Statute, among other requirements, has obligated the Brazilian cities with over 20,000 inhabitants to create their master plans. Currently, there are prospects that all Brazilian cities will have to fulfill this requirement. Considering this possible scenario and the need to learn from experiences already performed, the project aimed to verify what was generally applied after approval of the following cities master plans: São Sebastiao do Paraíso, Guaxupé, Ouro Fino, Visconde do Rio Branco, Mariana and Timóteo. The method included literature review; identifying the plans; obtaining copies of laws; analysis of the structure and content of plans, and finally, application of questionnaires to the municipalities officials. Were identified as major obstacles to the implementation of the plans: political instability, lack of municipal resources and lack of monitoring and knowledge of the plan by the municipal administration sectors. It can be highlighted as positive aspects after its approval: the intensification of municipal monitoring, plan review and application of planning tools that have not yet finalized its attainment deadlines. It is concluded that the reviews of the analyzed master plans, as well as the development of new plans must be guided by by self applicability and objectivity, through the attribution of responsibility and setting deadlines, while focusing on urban policy interfaces with other public policies.*

**Keywords:** Participatory master plans, Appliance of master plans, Mater plans in Minas Gerais.

## **1. INTRODUÇÃO**

Na área de planejamento urbano e regional são muitos os estudos que tratam dos problemas e características das metrópoles, mas pouco tem sido discutido sobre as pequenas cidades, aqui entendidas como aquelas com população inferior a 100.000 habitantes. Tendo em vista que estas representam cerca de 95% das cidades brasileiras (Censo 2010), torna-se necessário entender a lógica de formação e desenvolvimento urbano desta tipologia municipal, onde o plano diretor configura-se como instrumento legal essencial para a orientação do crescimento urbano.

O Estatuto da Cidade, lei de n.º 10.257, aprovada em 2001, exigiu, entre outros casos específicos, que municípios com mais de 20.000 habitantes elaborassem planos diretores, com prazo até outubro de 2006. No entanto, existe a perspectiva de que todos os municípios com população inferior a 20.000 habitantes também tenham que cumprir tal exigência, de acordo com proposta de Emenda à Constituição (PEC 39/09), aprovada pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Se aprovada, tal medida atingirá cerca de 70% dos municípios brasileiros e 78% dos municípios de Minas Gerais. Considerando-se a possível concretização deste cenário, entende-se como fator primordial o acompanhamento e avaliação da implementação dos planos já aprovados.

As experiências realizadas em planos diretores nos apresentam pouquíssimos casos de sucesso (VILLAÇA, 1999; STEPHAN, 2006), sendo possível identificar três principais dificuldades: a necessidade de compreensão por parte dos homens públicos para com o papel do planejamento, o papel da legislação no planejamento e, ainda, o descasamento entre lei e gestão. Para Maricato (2000, p. 116), “a distância entre plano e gestão se presta ainda ao papel ideológico de encobrir com palavras e conceitos modernos [...] práticas arcaicas”. Com isso, entende-se que o desafio maior não é a elaboração dos planos, mas sim sua efetiva aplicação. Desse modo, através da análise da aplicação dos planos já aprovados, pode-se buscar alguma contribuição positiva para futuros planos diretores e processos de planejamento mais adequados ao contexto das pequenas cidades.

## **2. OBJETIVOS**

O objetivo geral consistiu em conhecer o que foi aplicado nos 5 primeiros anos, pelo menos, após a aprovação dos planos diretores selecionados. Foram objetivos específicos deste trabalho: verificar a aplicação dos dispositivos de aplicação imediata ou com prazo de até 5 anos; verificar a aplicação dos dispositivos estabelecidos no Artigo 42 do Estatuto da Cidade; investigar quais foram os principais obstáculos à aplicação dos dispositivos e investigar quais foram os principais aspectos positivos posteriores à aprovação dos planos diretores.

## **3. MATERIAL E MÉTODOS**

A metodologia adotada consistiu, primeiramente, em revisão de literatura referente a planejamento e gestão urbanos, ao Plano Diretor e o Estatuto da Cidade e às avaliações da aplicação de planos diretores participativos. Identificou-se um grupo de planos a ser estudados: Guaxupé, Mariana, Ouro Fino, São Sebastião do Paraíso, Timóteo e Visconde do Rio Branco. Foram obtidas cópias dos planos diretores e informações acerca de seu processo de elaboração. Para cada plano foi elaborado um questionário específico aplicado aos funcionários das prefeituras municipais, preferencialmente os que participaram do processo de elaboração. A última etapa consistiu em sistematização e interpretação dos dados coletados e complementação de informações inconsistentes ou incompletas.

#### 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

Os resultados apresentados no Quadro 1 consistem na síntese quantitativa dos dados coletados durante a verificação da aplicação dos planos diretores em estudo. Para a verificação da aplicação dos dispositivos (artigos, incisos e parágrafos), os mesmos foram organizados de acordo com o tipo, sendo considerados autoaplicáveis ou não. Segundo Stephan (2008), os dispositivos autoaplicáveis são aqueles que, sendo completos e definidos na sua formulação básica, independem de normas para serem aplicados, de forma a definir algum tipo de obrigação ou proibição e expor claramente sua intenção, objetivo ou ação, forma de aplicação e ainda estabelecer algum tipo de prazo.

Os dispositivos aplicados “em termos” são os que apresentaram as determinadas situações: aplicação parcial ou fora do prazo, dispositivos em processo de elaboração ou implementação e dispositivos que foram aplicados, mas não tiveram continuidade. Os resultados estão apresentados com as respectivas porcentagens aproximadas e agrupados entre dispositivos totais analisados e dispositivos autoaplicáveis.

Quadro 1- Aplicação dos dispositivos totais e dos dispositivos autoaplicáveis

Planos Diretores		Guaxupé	Mariana	Ouro Fino	São Sebastião do Paraíso	Timóteo	Visconde do Rio Branco
Dispositivos Totais	Aplicados	216 (51%)	118 (59%)	94 (27,5%)	178 (52%)	22 (26%)	246 (46%)
	Não aplicados	117 (28%)	35 (17,5%)	95 (28%)	63 (18%)	42 (49,5%)	238 (44%)
	Aplicação em termos	83 (19,5%)	22 (11%)	46 (13,5%)	64 (19%)	19 (22%)	30 (6%)
	Sem resposta	7 (1,5%)	25 (12,5%)	105 (31%)	37 (11%)	2 (2,5%)	23 (4%)
	<b>Total</b>	<b>423</b>	<b>200</b>	<b>340</b>	<b>342</b>	<b>85</b>	<b>537</b>
Dispositivos Autoaplicáveis	Aplicados	55 (33%)	76 (62%)	32 (24%)	11 (28,2%)	7 (32%)	30 (35%)
	Não aplicados	69 (42%)	18 (15%)	49 (37%)	6 (15,4%)	3 (13,5%)	45 (52%)
	Aplicação em termos	41 (25%)	15 (12%)	25 (19%)	20 (51,3%)	11 (50%)	3 (3,5%)
	Sem resposta	-	13 (11%)	26 (20%)	2 (5,1%)	1 (4,5%)	8 (9,5%)
	<b>Total</b>	<b>165</b>	<b>122</b>	<b>132</b>	<b>39</b>	<b>22</b>	<b>86</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

A análise comparativa entre os planos diretores permitiu observar que a taxa de aplicação esteve entre 25 e 60%. Os planos de Ouro Fino e Timóteo apresentaram as menores taxas, com 27 e 26%, respectivamente. Já os planos de Guaxupé, São Sebastião do Paraíso e Visconde do Rio Branco tiveram cerca de 50% de aplicação. A maior taxa de aplicação foi verificada no plano de Mariana, com 60%. Os dispositivos autoaplicáveis tiveram

aplicação em torno de 30% em todos os planos, à exceção do plano de Mariana, com cerca de 60%.

Além da análise dos dispositivos autoaplicáveis, também foi verificada a presença e o grau de aplicação dos dispositivos mínimos que cada plano deve conter, conforme apresentado no Quadro 2. Segundo o artigo 42 do Estatuto da Cidade, deve ser conteúdo mínimo do Plano Diretor:

I - a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II - disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

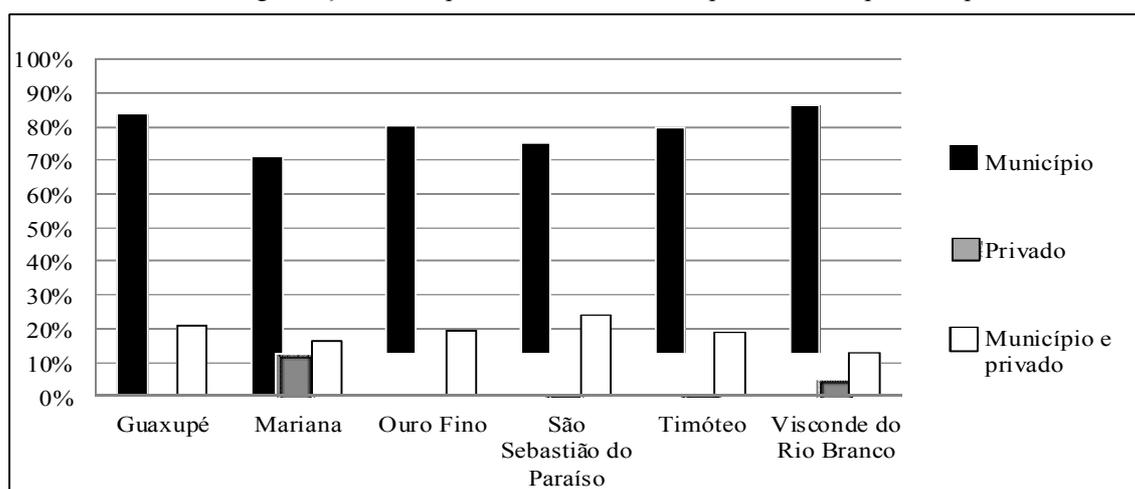
III - sistema de acompanhamento e controle.

Com relação ao inciso II do artigo 42, o Plano Diretor deve dispor sobre o direito de preempção (artigo 25), outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 e 29), operações urbanas consorciadas (artigo 32), e transferência do direito de construir (artigo 35). (BRASIL, 2001).

A análise dos instrumentos do artigo 42 do Estatuto da Cidade obtiveram resultados poucos satisfatórios, uma vez que não foi aplicado nenhum dispositivo em Guaxupé, Ouro Fino e Visconde do Rio Branco. Em Timóteo e São Sebastião do Paraíso a taxa de aplicação ficou entre 15 a 20%, sendo que o plano de Mariana apresentou a maior aplicação, de cerca de 40%. Observou-se ainda que alguns instrumentos não são sequer citados nos planos diretores, caso do artigo 29, presente apenas nos planos de Timóteo e São Sebastião do Paraíso.

Os dispositivos foram organizados, ainda, de acordo com a responsabilidade de cumprimento, seja pelo poder público, poder privado ou ambos, conforme apresentado no Gráfico 1, onde observou-se que os dispositivos de cumprimento pelo município apresentaram-se, em todos os planos, com variações entre 70 e 85%.

Gráfico 1- Organização dos dispositivos conforme a responsabilidade pelo cumprimento



Fonte: Elaborado pela autora a partir dos dados coletados.

## 5. CONCLUSÕES

A partir das análises e discussões realizadas, podem-se definir algumas características comuns, assim como relações entre os dispositivos analisados. Os dados levantados mostraram que nem sempre se pode estabelecer uma relação direta entre a presença de dispositivos autoaplicáveis e o grau de aplicação do plano diretor, pois mesmo definindo ações claras e estabelecendo prazos para sua aplicação, tais dispositivos se mostram ineficazes quando não fazem parte das prioridades das administrações municipais. No entanto, sua presença se configura como aspecto imprescindível para a efetivação dos planos, uma vez que diretrizes e ações generalistas não expressam a dinamicidade do espaço urbano e acabaram apresentando, na maior parte dos casos, aplicação parcial em razão de seu nível de abrangência. É relevante destacar a importância não somente da análise quantitativa, mas também qualitativa, uma vez que as porcentagens apresentadas podem encobrir deficiências em relação às legislações e ações essenciais à política urbana dos municípios, como a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e o Zoneamento. Os principais obstáculos identificados para a aplicação dos planos diretores foram a instabilidade política, a falta de recursos e fundos municipais, a falta de atuação dos órgãos de acompanhamento e controle, a necessidade de regulamentação específica para alguns dispositivos e a falta de consonância entre o que está estabelecido na legislação e as prioridades de cada setor da administração municipal. Ainda que os resultados apresentados estejam aquém do que é proposto em cada plano, podemos destacar como aspectos positivos posteriores à sua criação a intensificação da fiscalização municipal em relação aos parâmetros de uso e ocupação do solo e a revisão de alguns planos. Conclui-se que as revisões dos planos diretores analisados, assim como a elaboração de planos futuros, devem estar pautadas em dois aspectos. O primeiro, pela autoaplicabilidade, evitando-se dispositivos que envolvam programas e ações onde não se verifique a atribuição de responsabilidade e o estabelecimento de prazos. O segundo, pela objetividade, uma vez que os planos deveriam abranger e detalhar a política urbana e os aspectos físico-territoriais, sem deixar de focar nas interfaces da política urbana com as demais políticas públicas municipais.

## REFERÊNCIAS

- BRASIL. Lei 10.257, de 10 de julho de 2001. Brasília, 2001.
- BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para a implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- MARICATO, Ermínia. **Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis: Vozes, 2001.
- STEPHAN, Ítalo I. C. **A Aplicação dos Planos Diretores e Leis de Controle do uso e Ocupação do solo em cidades de médio porte demográfico**, em Minas Gerais, no período 1988-1998. 2005. 381f. Tese (de Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.
- STEPHAN, Ítalo I. C.; ARANTES, Paulo Tadeu Leite; FIALHO, Beatriz Campos; REIS, Luiz Fernando; LOPES, Camila de Souza. **Participação popular e cooperação intermunicipal: Os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG**. Arqtextos, São Paulo, 09.100, Vitruvius, set 2008. Disponível em: <<http://www.vitruvius.com.br/revistas/read/arqtextos/09.100/110>>. Acesso em abril 2011.
- VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: CSABA, Deak.; Schiffer, S. R. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: FUPAM/EDUSP, 1999, p. 169-243.
- \_\_\_\_\_. **As ilusões do plano diretor**. São Paulo, 7 ago. 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)> Acesso em: 23 mar. 2011.