

DÉBORA RESENDE MORAIS

**DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NA ELABORAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MINAS
GERAIS**

Belo Horizonte

2019

Débora Resende Morais

**DESAFIOS DOS MUNICÍPIOS DE PEQUENO PORTE NA ELABORAÇÃO E
IMPLEMENTAÇÃO DE PLANOS DIRETORES PARTICIPATIVOS EM MINAS
GERAIS**

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – III CEAPGG/2017 da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: João Batista Rezende

Belo Horizonte

2019

M827d **Morais, Débora Resende.**
Desafios dos municípios de pequeno porte na elaboração e implementação de planos diretores participativos em Minas Gerais [manuscrito] / Débora Resende Moraes. – 2019.
[7], 25 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Administração Pública Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientador: João Batista Rezende

Bibliografia: f. 30-34

1. Plano Diretor – Minas Gerais. 2. Planejamento participativo – Minas Gerais. 3. Administração municipal – Minas Gerais. 5. Desenvolvimento urbano – Minas Gerais. I. Rezende, João Batista. II. Título.

CDU 711.16(815.1)

Débora Resende Moraes. Desafios dos Municípios de Pequeno Porte na Elaboração e Implementação de Planos Diretores Participativos em Minas Gerais. Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental – III CEAPPGG/2017 da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Aprovada na Banca Examinadora

João Batista Rezende – Orientador – Fundação João Pinheiro

Maria Izabel Marques do Valle – Avaliadora – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 07 de outubro de 2019.

RESUMO

O planejamento urbano no Brasil apresenta problemas e para corrigi-los foram criados instrumentos. Na Constituição Federal de 1988 foi instituído um desses instrumentos, o Plano Diretor, para municípios com número de habitantes residentes superior a 20 mil habitantes. Desta forma, a maioria das cidades brasileiras não tinham obrigatoriedade de elaborar o instrumento. Através da Lei Federal nº 10.257/01, algumas especificidades foram impostas a este instrumento, porém mesmo após regulamentada, esta lei não impôs, assim como ao país, à maioria dos municípios mineiros a elaborar o Plano Diretor. Este estudo tem como objetivo analisar os desafios dos municípios de pequeno porte na elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos em Minas Gerais. Nessa abordagem, através de pesquisa exploratória foi identificada a realidade institucional do município de pequeno porte, apontou-se que o modelo atual de Plano Diretor não se aplica a esses municípios e foi indicado quais as diretrizes mais condizentes à realidade desses municípios. Por fim, acredita-se que a lei deveria ser simplificada para se adequar melhor às demandas das administrações municipais.

Palavras-chave: *Planejamento urbano; Estatuto da Cidade; Plano Diretor; Município de pequeno porte*

ABSTRACT

The urban planning in Brazil presents problems and to correct them instruments were created. In the Federal Constitution of 1988, one of these instruments was established, the Master Plan, for municipalities with a resident population of over 20 thousand inhabitants. Thus, most Brazilian cities were not required to elaborate the instrument. Through Federal Law No. 10.257 / 01, some specificities were imposed to this instrument, but even after regulated, this law did not impose, as well as the country, to most municipalities of Minas Gerais to prepare the Master Plan. This study aims to analyze the challenges of small municipalities in the elaboration and implementation of Participatory Master Plans in Minas Gerais. In this approach, through exploratory research was identified the institutional reality of the small municipality, it was pointed out that the current model of Master Plan does not apply to these municipalities and was indicated which guidelines are most appropriate to the reality of these municipalities. Finally, it is believed that the law should be simplified to better fit the demands of municipal administrations.

Keywords: *Urban planning; City Statute; Master plan; Small Municipality*

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CNM – Conferência Nacional de Municípios

CF – Constituição Federal

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

IPPUR – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ISS – Imposto Sobre Serviços

LUOS – Lei de Uso e Ocupação do Solo

PDP – Plano Diretor Participativo

PlanCidades – Programa de Apoio ao Planejamento das Cidades

UFRJ - Universidade Federal do Rio de Janeiro

ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

LISTA DE QUADROS

| | |
|--|----|
| Quadro 1: Competência exclusiva do município (CF arts. 29, 30, 182) | 5 |
| Quadro 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade divididos por categoria. | 18 |

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO..... | 1 |
| 2 | REVISÃO BIBLIOGRÁFICA..... | 5 |
| 3 | METODOLOGIA..... | 9 |
| 4 | APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS | 10 |
| 4.1 | Plano Diretor: legislação e complexidade..... | 10 |
| 4.2 | Realidade institucional dos municípios de pequeno porte..... | 14 |
| 4.3 | Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte: sugestões | 16 |
| 5 | CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 21 |
| | REFERÊNCIAS | 23 |

1 INTRODUÇÃO

O planejamento urbano possui inúmeros desafios, principalmente quando não é aplicado anteriormente ao crescimento desordenado das cidades. Os instrumentos que auxiliam na execução de um planejamento urbano de qualidade aparecem, na maioria das vezes, para remediar os obstáculos que surgem. Neste aspecto, é de grande importância aplicar estes instrumentos quando estes municípios se caracterizam como de pequeno porte.

Foi na Constituição Federal de 1988, que pela primeira vez foi tratado em uma constituição brasileira o tema do planejamento urbano. Através do artigo 182, capítulo II, Da Política Urbana, institui-se um instrumento básico para desenvolvimento municipal, o Plano Diretor (BRASIL, 1988). Na referida lei, estabeleceu-se a obrigação, aos municípios com populações residentes superiores a 20 mil habitantes, de elaborar seus respectivos planos diretores, com o intuito de cumprir-se a função social da cidade, devendo o mesmo ser aprovado pela Câmara Municipal, regulando a política de expansão urbana e desenvolvimento local.

Nesse panorama, no BRASIL (2001), instituiu-se a Lei Federal nº 10.257/2001, o Estatuto da Cidade, que regulamentou disposições específicas ao Plano Diretor e sua obrigatoriedade estendida a outras cidades além daquelas instituídas pela Constituição Federal. Segundo Sabino (2014), através das especificidades desta lei, houve uma quebra de paradigma de que planejar municípios era papel exclusivo para técnicos. Essa responsabilidade passa a ser compartilhada com a população local, que conhece a realidade dos problemas enfrentados em suas cidades (SABINO, 2014).

Segundo o IBGE (2015), através da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC), cerca de 68% dos 5.570 municípios brasileiros, possuíam até 20 mil

habitantes, ou seja, quase 4 mil municípios. Desta porcentagem, apenas 1.232 tem seu plano diretor elaborado (IBGE, 2015).

São considerados municípios de pequeno porte, segundo Pereira e Rezende (2017) *apud* Rezende, Leite e Silva (2015), aqueles identificados na Faixa 4 (até 23.772 habitantes). Nesse ínterim, analisando Minas Gerais, de acordo com o IBGE (2010), das 853 cidades que o estado possui, apenas 146 municípios possuem população residente superior a 23.772 habitantes, ou seja, em sua maior parte, assim como o país, o estado possui municípios de pequeno porte. Até este momento, apenas 32 dos 707 municípios de pequeno porte, possuem mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2010) e seriam obrigados a elaborar plano diretor, com exceção aqueles que integram região metropolitana e áreas de especial interesse turístico ou inseridos em área de risco ambiental e em “área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental”, como determina o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Apesar de reconhecer os problemas urbanos dos municípios de pequeno porte, Soares (2008) *apud* Rodrigues (2004) afirma que esta Lei Federal nº 10.257/01 não evita que eles ocorram nesta tipologia municipal. Deste modo, a Conferência Nacional de Municípios (2015) aponta que os problemas nas pequenas cidades também não são considerados nas instruções do Ministério das Cidades e frisa que esses problemas se manifestam de forma distinta na parte urbana e na parte rural. Considerando que a maioria dos municípios do estado de Minas Gerais é de pequeno porte, torna-se necessário atentar-se ao planejamento destes, antes que grandes transformações urbanas aconteçam e resultem em maiores desafios para a gestão pública municipal.

Sendo assim, Sabino (2014) *apud* Sabino *et al* (2012) entende que o Plano Diretor deve ser implementado efetivamente, para que não se tornem ineficazes e interpretados como uma legislação que atende aos interesses de grupos

específicos, quando na realidade esta lei deve desenvolver-se em prol de toda a população, garantindo-se o direito à cidade a todos e corrigindo os problemas urbanos presentes nos municípios. Para Maricato (2000) e Santos Junior e Montandon (2011), os Planos Diretores elaborados pós Estatuto foram ineficientes e provocaram reações contrárias às propostas para o planejamento urbano dos municípios ao qual eles legislavam.

Esta pesquisa tem sua justificativa pautada na dificuldade enfrentada pelos municípios de pequeno porte em construir e implementar o Plano Diretor. Não apenas pela necessidade de elaboração do instrumento nos municípios de pequeno porte, mas principalmente pela complexidade do atual modelo de Plano Diretor que se apresenta inadequado às demandas destes municípios. Além disso, a Conferência Nacional dos Municípios (2015) aponta como dificuldade destes municípios: a ausência de incentivos em prol dos municípios de pequeno porte, quanto às ações de consolidação institucional, assistência técnica, capacitação e recursos financeiros. Estes municípios não arrecadam o suficiente para executar as políticas públicas e, no que diz respeito às políticas urbanas, muitas vezes os municípios de pequeno porte não se enquadram nas exigências para obter financiamento federal para o desenvolvimento territorial (CONFERÊNCIA NACIONAL DE MUNICÍPIOS, 2015).

Constata-se a necessidade da elaboração de Planos Diretores nos municípios de pequeno porte em Minas Gerais, pois é de grande importância para o planejamento urbano mineiro que as cidades com áreas urbanas menores cresçam ordenadamente. O planejamento urbano de qualidade traz benefícios para toda a população pois, além de estimular o cuidado ao espaço que é utilizado pela sociedade, traz bons resultados de infraestrutura para os municípios. Entretanto, a falta de recursos e, conforme Rolnik e Pinheiro (2005), a ausência de estrutura administrativa tecnicamente capacitada para elaborar e implementar a lei nestes locais, impedem que a função deste instrumento seja alcançada. Este tema possibilita também despertar o olhar dos profissionais e das administrações públicas

para a necessidade da elaboração de Planos Diretores para esses municípios, e fazer com que a população entenda o quanto antes sobre os efeitos de um mau planejamento urbano. Para Mattos et al (2002) as leis devem ser simples e claras, para que não haja dualidade nas interpretações e para que a administração aja em conformidade com a lei. Nesse aspecto, Bernardy (2013) e Valle (2008) apresentam sugestões para utilização dos instrumentos do Estatuto da Cidade, apontando diretrizes para os municípios adequarem a legislação à sua realidade.

Sabe-se da importância do Plano Diretor no desenvolvimento dos municípios, porém muitas vezes esse arcabouço legal não é executado em municípios de pequeno porte, tanto por falta de fiscalização quanto por dificuldade de implementação de todas as leis por ele exigidas. Além disso, no Programa de Apoio ao Planejamento das Cidades (PlanCidades) em Minas Gerais (2016), fica demonstrado que as maiores dificuldades em desenvolver as políticas urbanas são a carência de informações do território municipal, e ausência de recurso para elaborar tais dados, além de quadro de pessoal não qualificado para a elaboração do planejamento urbano e a falta de recursos financeiros que possibilita a contratação de mão de obra especializada. Desta forma, quais são os desafios enfrentados pelos municípios de pequeno porte na elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos em Minas Gerais? Estas questões serão discutidas neste estudo, a iniciar pela dificuldade de institucionalização dos municípios de pequeno porte.

Este trabalho pretende analisar os desafios dos municípios de pequeno porte na elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos em Minas Gerais, avaliando a necessidade de simplificar e adequar a construção e implementação de Planos Diretores Participativos, onde não há obrigatoriedade de acordo com o Estatuto da Cidade. Para isso é necessário (i) discutir o atual modelo de Plano Diretor Participativo como instrumento de planejamento urbano, (ii) conhecer a realidade institucional dos municípios de pequeno porte e (iii) propor diretrizes para um modelo de Plano Diretor adequado à realidade desses municípios.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

O planejamento urbano no Brasil, foi legalmente tratado pela primeira vez na Constituição Federal de 1988, através dos artigos 182 e 183. Após essa lei, houve um salto de 13 anos para elaboração de uma nova lei urbanística, o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001. Nessa lei institui-se especificidades em relação ao, segundo Santos Junior e Montandon (2011), “[...]principal instrumento integrador e articulador das demais políticas setoriais” referente ao planejamento urbano, o Plano Diretor (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011).

Conforme apresenta Soares (2008), cabe ao município legislar sobre as questões urbanas, através do Plano Diretor Municipal, Lei do Perímetro Urbano, Lei do Parcelamento do Solo, Lei de Zoneamento, Código de Posturas e Código de Obras. Também definem as competências singulares aos municípios, os autores Pereira e Rezende (2017) através da Quadro 1, a seguir.

Quadro 1: Competência exclusiva do município (CF arts. 29, 30, 182)

| Competência exclusiva do município (CF arts. 29, 30, 182) |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Elaborar lei orgânica. • Elaborar legislação específica de interesse local. • Elaborar legislação suplementar às legislações federal e estadual no que couber. • Organizar o território em distritos. • Instituir e arrecadar tributos e aplicar rendas. • Elaborar peças orçamentárias. • Prestar serviços públicos de interesse local e obras correlatas. • São expressamente mencionados s serviços de transporte coletivo, de atendimento à saúde e os programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental, os dois últimos com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado. • Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local. • Promover adequado ordenamento territorial e ordenamento urbanístico mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano. • Executar política de desenvolvimento urbano/estabelecer zona urbana. • Aprovar plano diretor pela câmara municipal. • Exercer o poder de política nos campos de competência exclusiva, inclusive nas matérias definidas como de interesse local. |

Fonte: Adaptado de Pereira e Rezende (2017) *apud* Neves (2006, p. 94).

Nesse aspecto, cabe a qualquer tipologia de município administrar as competências citadas no Quadro 1, contudo há maior dificuldade para as administrações municipais de pequeno porte (municípios com até 23.772 habitantes), em formular e implementar políticas públicas, pois necessitam de incentivos externos, segundo Pereira e Rezende (2017). Para Rolnik e Pinheiro (2005), os pequenos municípios brasileiros são a maioria e para os quais o país jamais elaborou uma política específica. Para os autores, é possível agrupar esses municípios em dois tipos: o primeiro grupo seria daqueles em que há o desenvolvimento de loteamentos e expansão da urbe, pois prevalece a área urbana sob a rural e, normalmente, seu crescimento é uma extensão das cidades-pólo; o segundo grupo é o oposto, pois se trata de área urbana baseada nas atividades rurais, onde o rural predomina e sofre baixo impacto recorrente da urbanização (ROLNIK; PINHEIRO, 2005).

Estes municípios, conforme Rolnik e Pinheiro (2005) expõem, não possuem diretrizes concretas para seu desenvolvimento e não enfrentam os mesmos problemas urbanos que os de grande porte, por isso há a necessidade da elaboração de um instrumento de política urbana que atenda as singularidades das cidades deste porte. Os autores Rolnik e Pinheiro (2005), acreditam que a participação social é de extrema importância para a construção do instrumento, pois a ausência de conselhos estruturados para auxiliar nesse processo acaba responsabilizando os conselhos de saúde e educação, a Igreja local e os agricultores, que são os grupos já organizados, pelo planejamento urbano em pequenas cidades.

Sobre a aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade em pequenos municípios, a Conferência Nacional de Municípios (2015) salienta que não existem estudos específicos. Além disso, ainda segundo a Conferência Nacional de Municípios (2015), outra questão que abrange os obstáculos destas cidades são as realidades diferentes entre a parte urbana e rural, que muitas vezes não são consideradas nas instruções do Ministério das Cidades. Diferentemente das

metrópoles, em que o coeficiente de aproveitamento deve ser limitado, nos municípios de pequeno porte, “o gabarito não ultrapassa sequer dois pavimentos” (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015, p. 22). Portanto, além da escassez técnica de pessoal, a Conferência Nacional de Municípios (2015) aponta que o acesso a diretrizes orientadoras adaptadas à realidade dessas cidades é deficiente.

Entretanto, Bernardy (2013) compara os desafios do planejamento urbano em cidades de pequeno porte às de médio porte, quando se trata de periferia e o centro do município. Esta segregação que aparece em municípios maiores acontece, segundo Bernardy (2013) *apud* Villaça (2001), de forma semelhante nos municípios de pequeno porte. O autor, faz análise de pequenas cidades de Santa Catarina e expõe, assim como os outros autores, que as principais barreiras enfrentadas por pequenos municípios são deficiência técnica, falta de conhecimento sobre Estatuto da Cidade em relação ao desenvolvimento urbano, “[...]falta de vontade política (esfera do planejamento); a maior homogeneidade no uso do solo; a maior proximidade com os eleitores, o que prejudica futuras pretensões pessoais e políticas em virtude de medidas não personalistas;” (BERNARDY, 2013, p. 21), políticas públicas voltadas apenas para saúde e educação e acesso limitado aos recursos externos.

No Programa de Apoio ao Planejamento de Cidades (PlanCidades), Minas Gerais (2016), aponta que quando se trata de planejamento urbano, os municípios de pequeno porte são carentes em, principalmente, capital para realizar os estudos necessários para elaboração de um plano de qualidade, do mesmo modo para contratação técnica para realizar tais estudos, uma vez que não possuem recursos humanos qualificados e informações técnicas locais. Outro ponto que é salientado no PlanCidades, Minas Gerais (2016), é que após o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, foram elaborados planos divergentes das realidades locais, inexecutáveis, carente de participação e comprometimento tanto da população quanto da administração pública municipal.

No que se refere aos recursos financeiros, a Conferência Nacional de Municípios (2015) ressalta que o Governo Federal não possui programas de incentivo à arrecadação dos municípios de pequeno porte. Desta forma, o capital dessas cidades restringe-se no Fundo de Participação dos Municípios (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015). Outra questão abordada pela Conferência Nacional dos Municípios (2015), ao se comparar as pequenas cidades aos municípios de grande porte, o que os difere é a falta de “ações específicas na área de planejamento e ordenamento urbano que incentivem os pequenos Municípios a elaborarem os Planos Diretores, revisarem as legislações urbanas em articulação a sua problemática urbana” (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015, p. 10).

Acerca dos recursos financeiros disponibilizados pelos governos federais e estaduais, o PlanCidades, Minas Gerais (2016), aponta que mesmo os municípios que tenham recebido dos governos auxílio para consultoria na elaboração dos Planos Diretores, “além de não atender à escala quantitativa do problema, acarreta em sérios problemas qualitativos” (MINAS GERAIS, 2016). O PlanCidades salienta que por esse motivo e também da ausência de comprometimento dos gestores e da população, os planos elaborados eram impraticáveis e distantes da realidade do município (MINAS GERAIS, 2016).

Neste sentido, o PlanCidades afirma que a lei tem sido interpretada de forma cada vez mais técnica, fazendo com que as gestões municipais contratem consultorias para a produzi-la, distanciando-a da realidade local (MINAS GERAIS, 2016). No capítulo a seguir serão abordados temas sobre os municípios de pequeno porte, o Plano Diretor e diretrizes para esta lei nessa tipologia de município.

3 METODOLOGIA

Este estudo de natureza exploratória, pesquisou os desafios dos municípios de pequeno porte na elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos em Minas Gerais. Utilizou-se a pesquisa exploratória para possibilitar maior proximidade com o problema, de forma flexível, abordando várias perspectivas do assunto estudado (GIL, 2010).

Quanto aos procedimentos técnicos, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, em todo o trabalho. A Pesquisa Bibliográfica consiste em material publicado em livros, revistas, dissertações e rede eletrônica (GIL, 2010). No primeiro capítulo realizou-se a pesquisa bibliográfica acerca do planejamento urbano no Brasil, definição dos municípios de pequeno porte e desafios para elaboração e implementação de Planos Diretos nessa categoria de cidades

Na seção “Realidade institucional dos municípios de pequeno porte”, através de pesquisa bibliográfica, buscou-se identificar a realidade institucional desses municípios, através da legislação pertinente a ele. Na seção “Plano Diretor: legislação, complexidade e inadequação”, utilizou-se pesquisa bibliográfica para analisar o modelo de Plano Diretor existente, apresentando algumas ineficiências do instrumento após a sua obrigatoriedade estabelecida a determinados municípios. Na seção “Plano Diretor para Município de Pequeno Porte: diretrizes”, a pesquisa bibliográfica foi utilizada para apontar as diretrizes para elaboração e implementação da lei nesta tipologia de municípios.

Por fim, as considerações finais do trabalho apontam uma sugestão para a discussão abordada no trabalho e em seguida as referências utilizadas na construção deste estudo.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

As próximas seções apontarão sobre as propostas deste estudo, na primeira se discutirá o atual modelo de Plano Diretor Participativo como instrumento de planejamento urbano, na segunda se conhecerá a realidade institucional dos municípios de pequeno porte e por último, na terceira serão direcionadas algumas sugestões para um modelo de Plano Diretor adequado à realidade dos municípios de pequeno porte.

4.1 Plano Diretor: legislação e complexidade

A Constituição Federal, segundo Mattos *et al.* (2002), regulamentou especificidades do Direito Urbano para a União, estado e município. No nível federal, é dever elaborar leis gerais que direcionam aos municípios, os quais tem o dever de adequar à legislação pertinente à sua realidade. Ao estado, por sua vez, cabe intermediar e legislar aquilo que ainda não foi estipulado pela União e Município (MATTOS *et al.*, 2002).

Plano Diretor para Mattos *et al.* (2002) é uma lei municipal orientada pelo terceiro capítulo do Estatuto da Cidade, lei federal nº 10.257/2001, composta por um conjunto de normas que envolvem “o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados para um determinado período, para a vida municipal” (MATTOS *et al.*, 2002, p. 8). Além disso, os autores Mattos *et al.* (2002) frisam que, por ser uma lei, o processo de aprovação é moroso, contudo, tanto os agentes públicos quanto privados devem respeitá-la. Ademais, a lei deve determinar quais serão os parâmetros para a aplicação dos instrumentos, sejam eles tributários ou urbanísticos, além das ações estratégicas a serem aplicadas (ROLNIK; PINHEIRO, 2005).

Em sua avaliação do Plano Diretor do município de Dourados, no Mato Grosso do Sul, Sabino (2014) salienta que os instrumentos do Plano Diretor devem ser aplicados efetivamente, caso contrário, a lei acaba se tornando ineficaz e idealizada. Se implementada, “sendo preterida pelos interesses corporativos de grupos econômicos e políticos acabam por neutralizar sua capacidade de corrigir os problemas urbanos, de promover a equidade do direito à cidade a todos os seus habitantes e de garantir a inclusão social” (SABINO, 2014 *apud* SABINO *et al.*, 2012, p. 8).

Para Sabino (2012) o baixo comprometimento da população às questões relacionadas à política urbana está diretamente ligado à inaplicabilidade dos instrumentos do Plano Diretor. Afirma também que os gestores municipais têm papel primordial nesse quesito, pois se não promovem canais de participação popular, a lei fica fadada à ineficiência (SABINO, 2012).

O modelo de Plano Diretor é criticado por Maricato (2000), principalmente no que se refere à ausência de participação popular no planejamento e também à

[...]falta de vínculo entre o plano urbano e a gestão urbana; falta de previsão, em especial, da orientação e localização dos investimentos; linguagem hermética "especializada" e propostas setoriais desvinculando o físico do social; conteúdo restrito a diretrizes gerais vagas ou normas de uso e ocupação do solo para a cidade formal (leia-se cidade do "mercado"), enfim trata-se de superar o histórico descasamento entre leis, investimentos e gestão (operação, gerenciamento). Como já foi destacado anteriormente, a orientação dos investimentos na maioria das cidades obedece a plano não explícito, guiado por interesses precisos. (MARICATO, 2000, p. 181)

Além disso, Maricato (2000) sugere um “Plano de Ação” acrescentando o Plano Diretor e explica alguns pontos específicos deste Plano. A autora aponta que o Orçamento Participativo pode influenciar ainda mais na redução da segregação territorial, enfatizando os investimentos urbanos pontuais através da participação da

população local e elevando a qualidade de vida nos bairros (MARICATO, 2000), levando em consideração que o efeito do Orçamento participativo se torna mais eficaz que as diretrizes propostas pelo Plano Diretor.

Outra questão abordada pela autora, diz respeito ao uso e ocupação do solo. Ela destaca que “[...]não há compromisso entre os Planos Diretores (normativos) e o controle urbanístico, como é freqüente não haver relação entre as equipes técnicas de planejamento e as de fiscalização, que deveriam garantir o cumprimento das leis de uso e ocupação do solo” (MARICATO, 2000, p. 182).

No livro “Os Planos Diretores Municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas”, Santos Junior e Montandon (2011) apontam que através da avaliação dos PDP brasileiros realizada pela “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos”, coordenada pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e custeada pelo Ministério das Cidades foi possível perceber o quanto os PDPs brasileiros foram ineficientes. Segundo os autores, os PDPs seguiram as diretrizes propostas pelo Estatuto da Cidade, porém

[...]raramente essas orientações se refletiram nos zoneamentos, nos parâmetros urbanísticos definidos, na regulamentação dos instrumentos de política fundiária ou na definição de políticas e medidas voltadas para promover a democratização do acesso à terra urbanizada e bem localizada.[...] Raramente os instrumentos de política fundiária foram plenamente regulamentados nos planos diretores, e frequentemente a disputa pela apropriação social das terras urbanizadas é relegada para leis específicas. (SANTOS JUNIOR; MONTANDON, 2011, p. 95).

Para Santos Junior e Montandon (2011), quando se trata de IPTU progressivo no tempo e parcelamento, edificação e utilização compulsórios, não houve utilização significativa nos PDPs e os que utilizaram, não se sabe se foi pertinente à realidade municipal. Sendo assim, na próxima seção se apresentará a realidade dos

municípios de pequeno porte, para auxiliar na identificação dos instrumentos pertinentes a eles.

4.2 Realidade institucional dos municípios de pequeno porte

Município, para Pereira e Rezende (2017) “[...]é uma subdivisão político-administrativa de um Estado que tem por finalidade exercer as funções próprias de um governo local” (PEREIRA E REZENDE, 2017). Os mesmos autores ainda apontam que após a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a elaborar suas próprias normas (a princípio a Lei Orgânica Municipal), ter autonomia política, financeira e administrativa, iniciando um movimento descentralizador para a gestão nacional.

Por meio da Constituição Federal de 1988, através do artigo 182, do capítulo II, ficou instituída pela primeira vez a imposição de um dos instrumentos voltados ao planejamento urbano:

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. (BRASIL, 1988)

Contudo, apenas em 2001 houve uma legislação singular à política urbana. Através da Lei 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, foram regulamentadas disposições específicas ao Plano Diretor e sua obrigatoriedade estendida a outras cidades além daquelas instituídas pela Constituição Federal. Segundo o art. 41, capítulo III, da Lei 10.257/2001,

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.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012) (BRASIL, 2001)

Dentro da perspectiva de número de habitantes, segundo Pereira e Rezende (2017) *apud* Rezende, Leite e Silva (2015), município de pequeno porte se baseia na classificação do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) com o total de 23.772 habitantes, identificados até a Faixa 4. Nesse aspecto, quando se analisa o estado de Minas Gerais, percebe-se que a maioria dos municípios são de pequeno porte. Conforme apresentado pelo IBGE (2010), apenas 146 dos 853 municípios mineiros possuem mais de 23.772 habitantes.

Quando se compara a legislação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, frisando-se o número de habitantes, com os municípios mineiros, apenas 32 dos 707 municípios de pequeno porte, possuem mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2010) e seriam obrigados a elaborar plano diretor, com exceção aqueles que integram região metropolitana e áreas de especial interesse turístico ou inseridos em área de risco ambiental e em “área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental” (BRASIL, 2001).

É necessário aprofundar mais no estudo desta lei, é importante que o modelo de Plano Diretor se aproxime à realidade local e, no caso de municípios de pequeno porte, serão discutidas diretrizes na próxima seção deste estudo.

4.3 Plano Diretor para Municípios de Pequeno Porte: sugestões

Em municípios de pequeno porte, segundo Bernardy (2013), o instrumento legal de planejamento municipal usualmente aplicado é a Lei Orgânica Municipal. De acordo com o autor, esta lei rege de forma rasa sobre o planejamento urbano, portanto há necessidade de elaborar o Plano Diretor, bem como “uma série de leis complementares e vinculadas, como o código de posturas, de edificações, do sistema viário, do meio ambiente e outros” (BERNARDY, 2013, p.11).

Em relação ao uso do solo, Rolnik e Pinheiro (2005) mencionam que é primordial que os municípios tomem conhecimento de seu território estruturalmente e identifiquem qual é o caminho do seu desenvolvimento. Baseado nessas informações, segundo os mesmos autores, é que o município conseguirá determinar quais os instrumentos do Estatuto da Cidade se adequam à gestão municipal e que melhor proporcionam a inclusão social. É necessário também, que os Planos Diretores apontem as áreas de vulnerabilidade (áreas inundáveis e riscos de deslizamento), as áreas de proteção permanente e as áreas destinadas às Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) (ROLNIK; PINHEIRO, 2005).

Outro ponto destacado no Programa de Apoio ao Planejamento das Cidades (MINAS GERAIS, 2016), é a necessidade de que a própria gestão municipal tome conhecimento do processo de elaboração do Plano Diretor e que, para isso, é preciso que haja incentivos não só financeiros para a construção da lei e sua aplicação. No que se refere ao território municipal, o PlanCidades, Minas Gerais (2016), sugere um sistema formado por uma base de dados que contenha as informações essenciais para o planejamento urbano, sendo complementada à medida que as informações são coletadas.

O Plano Diretor das pequenas cidades, segundo a Conferência Nacional dos Municípios (2015), deve atender à realidade local como por exemplo nas atividades financeiras que normalmente ocorrem no meio rural. Além disso, destaca que, no que diz respeito à realidade destas cidades e às diferentes práticas na área urbana e rural, o Ministério das Cidades não propõe princípios norteadores adequados (CONFERÊNCIA NACIONAL DOS MUNICÍPIOS, 2015).

Quando se trata dos instrumentos do Estatuto da Cidade aplicados aos municípios de pequeno porte, a CNM ressalta que não há estudos sobre suas repercussões e que nem todos os instrumentos atendem à realidade municipal, portanto é necessário que a cidade selecione aqueles mais pertinentes para serem inclusos no Plano Diretor. Para Valle (2008), os instrumentos devem corresponder às estratégias inerentes ao município e o parecer da equipe técnica do Ministério das Cidades é que estes instrumentos não são aplicáveis em todos casos (VALLE, 2008).

Ao analisar os instrumentos do Estatuto da Cidade, a Conferência Nacional dos Municípios (2015) sugere os mais comuns para aplicação nos municípios de pequeno porte. A princípio, a Conferência Nacional dos Municípios *apud* Schvasberg (2013) sintetiza os três níveis de instrumentos no Quadro 2 a seguir.

Quadro 2: Instrumentos do Estatuto da Cidade divididos por categoria.

| Instrumentos Urbanísticos | Instrumentos Jurídicos de Regularização Fundiária | Instrumentos de Democratização da Gestão Urbana |
|--|--|--|
| Parcelamento, edificação ou utilização compulsórios IPTU Progressivo no tempo Desapropriação com pagamentos em títulos Consórcio Imobiliário Outorga Onerosa do Direito de Construir Transferência do direito de construir Operações urbanas consorciadas Direito de preempção Direito de superfície | Zonas especiais de interesse Social Usucapião especial de imóvel urbano Concessão de uso especial para fins de moradia Concessão de direito real de uso | Estudo de impacto de vizinhança Conselhos – sistemas de gestão democrática da política urbana |

Fonte: SCHAUSBERG (2013).

Desta forma, a Conferência Nacional dos Municípios (2015) *apud* Bernardy (2013), recomenda seis diretrizes para auxiliar na identificação dos instrumentos do Estatuto da Cidade propícios aos pequenos municípios, são eles: aplicabilidade (envolve nível de dificuldade de aplicação do instrumento); natureza (tipologia do instrumento: jurídico, político, financeiro ou administrativo); magnitude (proporção da mudança causada pelo instrumento aplicado: pequena, média ou grande); temporalidade (tempo para o resultado econômico e social: curto, médio ou longo prazo); duração (particularidade do instrumento em relação à continuidade: contínuo ou descontínuo); e abrangência (efeito causado pelo instrumento aplicado: direto ou indireto).

Segundo Rolnik e Pinheiro (2005), a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade deve propiciar o desenvolvimento urbano. Isto posto, os autores frisam que aqueles “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” (ROLNIK; PINHEIRO, 2005, p. 30).

Para Planos Diretores específicos para municípios de pequeno porte, Rolnik e Pinheiro (2005) destacam quatro pontos: (i) não se espelhar nos problemas encontrados nos grandes centros urbanos, buscando assim, identificar as singularidades dos seus problemas; (ii) é reconhecer o papel do município em relação à região a qual ele pertence e também referente às importantes cidades do Estado; (iii) é procurar apoio na administração estadual, em especial no que se refere à qualificação de pessoal para elaboração da lei; e (iv) só será possível a elaboração da lei com o auxílio da população, que por sua vez apresenta interesses diversos, e deve ser representada de forma efetiva no Plano Diretor. Em relação à participação, os autores recomendam a criação de um Conselho da Cidade como canal permanente de integração (ROLNIK; PINHEIRO, 2005).

No que concerne aos conselhos, Minas Gerais (2016), através do PlanCidades acredita que ao se instalar um conselho em nível municipal, o processo do planejamento urbano passa a ser rotineiro e não apenas no momento da elaboração do PDP. E o mesmo deve se inserir em uma rede de conselhos além da municipal, também “estadual (no caso, o Conselho Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais – CONEDRU) e federal (Conselho Nacional das Cidades – ConCidades), voltada ao debate da gestão das políticas territoriais e urbanas” (MINAS GERAIS, 2016). O Programa de Apoio ao Planejamento das Cidades (PlanCidades), em Minas Gerais (2016), foi criado com o intuito de incentivar a política urbana no estado pois, ao identificar os obstáculos dos municípios em executar os instrumentos propostos pelo Estatuto da Cidade, foi necessário atentar-se à capacitação e monitoramento dos instrumentos de planejamento urbano. Para tanto, traçou os seguintes objetivos para o programa:

- A instituição de uma política de auxílio na elaboração de Planos Diretores Participativos, buscando a melhoria da qualidade dos

Planos, a partir da apropriação municipal do processo de elaboração;

- Tornar o Plano Diretor instrumento efetivo de gestão do território municipal;

- Fortalecimento da capacidade institucional e fiscal das gestões municipais;

- Fortalecimento dos mecanismos de participação social na gestão das cidades. (MINAS GERAIS, 2016)

Destarte, Valle (2008) aponta algumas diretrizes para o Plano Diretor, já que o planejamento urbano é inerente à competência da gestão municipal. Para a autora, o conteúdo do PDP deve ser estruturado da seguinte maneira: (i) Ocupação, uso do solo e infraestrutura (definição de áreas urbanas e rurais, ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social, organização da expansão urbana, definição do sistema viário de articulação urbana e rural, iluminação, transporte coletivo); (ii) Meio ambiente e saneamento (diretrizes para proteção, controle de poluição, arborização urbana, abastecimento de água, tratamento de esgoto, coleta de lixo, drenagem pluvial); (iii) Desenvolvimento social (assistência aos grupos em situação de exclusão social, educação, esporte e lazer, saúde, assistência social, segurança alimentar, segurança pública e habitação de interesse social); (iv) Desenvolvimento econômico (Fatores internos e externos que refletem no mercado do município, atividades econômicas rurais e urbanas, recursos naturais e culturais); (v) Capacidade Institucional (estruturas administrativas) (VALLE, 2008).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Plano Diretor é uma lei municipal instituída pela Constituição Federal de 1988, (BRASIL, 1988), e regulamentada especificamente pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade (Mattos *et al.*, 2002). É um instrumento de extrema importância para o planejamento urbano, contudo, diversos autores expõem algumas deficiências da lei, tanto no processo de elaboração, quanto no processo de implementação.

No que se refere a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor regulamentada pela CF, aos municípios com população residente superior a 20 (vinte) mil habitantes, salvo as exceções que integram região metropolitana, áreas de especial interesse turístico, inseridos em área de risco ambiental ou em “área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental” (BRASIL, 2001), instituídas pelo Estatuto da Cidade, a maioria, tanto em Minas Gerais, quanto no Brasil (IBGE, 2010) fazem parte da categoria de municípios de pequeno porte e não possuem obrigatoriedade da elaboração. Aproximadamente 50% dos municípios brasileiros haviam elaborado a lei até o ano de 2015, quando a última pesquisa foi divulgada pelo IBGE (IBGE, 2015).

A categoria municípios de pequeno porte foi definida pelos autores Pereira e Rezende (2017) *apud* Rezende, Leite e Silva (2015), através da Faixa 4 do Fundo de Participação dos Municípios, que estabelece esta categoria àqueles até 23.772 (vinte e três mil setecentos e setenta e dois) habitantes. Estes municípios, apresentam desafios para a elaboração e implementação do Plano Diretor, que foram apontados neste estudo, através dos autores Rolnik e Pinheiro (2005), Soares (2008), Sabino (2014), e Bernardy (2013).

Em contraposição, os autores Confederação Nacional dos Municípios (2015), Minas Gerais (2016) e Valle (2008) apresentaram algumas diretrizes para elaboração de Plano Diretor para esses municípios. Ainda que Santos Junior e Montandon (2011) e Maricato (2000) tenham apresentado o quanto esta lei foi deficiente nos últimos anos, vale considerar que é necessário propor novas formas de planejamento urbano.

Cabe então, após toda discussão aqui apresentada, cujo tema é inesgotável, sugerir que a lei seja mais simples, de maneira adequada e clara aos municípios de pequeno porte. Unindo assim as diretrizes apresentadas neste estudo e a necessidade real apresentada por essas cidades, carentes de planejamento urbano de qualidade e de atenção da população aos cuidados urbanos.

REFERÊNCIAS

BERNARDY, Régis Juarez. **O planejamento urbano de pequenos Municípios com base no Plano Diretor**. In: Desenvolvimento em Questão, Ijuí, RS: Unijuí, ano 11, no 22, jan./abr. 2013. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/263>>. Acesso em: 19 ago 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 19 ago 2019.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001** que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 17 ago 2019.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. **Planos Diretores para Municípios de pequeno porte: limites e perspectivas para a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade**. Brasília: CNM, 2015. Disponível em: <<http://www.cnm.org.br/biblioteca/download/2134>>. Acesso em: 15 ago 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

IBGE (MG). **Pesquisa de Informações Básicas Municipais**. Comunicação Social, IBGE, 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=16788&t=resultados>>. Acesso em: 18 ago 2019.

IBGE (MG). **Ranking população residente**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/belo-horizonte/pesquisa/23/25207?tipo=ranking&localidade1=315400>>. Acesso em: 20 ago 2019.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: ARANTES, Otilia *et al.* **A cidade do pensamento único**. Desmanchando consensos. Petrópolis: Vozes, 2000

MATTOS, Karine Gonçalves da Silva; ORTH, Dora Maria; PETINE, Jussara; DUTRA, Rafael de Bona. **Legislação urbana no Brasil**. In: 5º Congresso Brasileiro de Cadastro Técnico Multifinalitário, 2002. Florianópolis. Anais do 5º COBRAC. Florianópolis: Grupo de Trabalho em Cadastro, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional, Política Urbana e Gestão Metropolitana. **Programa de apoio ao planejamento das cidades**. Belo Horizonte, 2016.

PEREIRA, J. R.; REZENDE, J. B. **Gestão pública municipal**. [Curitiba]: Editora CRV, 2017. 232 p.

REZENDE, J.B; LEITE, E. T.; SILVA, L.A.N. **Análise da economia e finanças dos municípios brasileiros de pequeno porte: autonomia ou dependência?** *In*: DERZI, M. S. M.; BATISTA JÚNIOR, O. A.; MOREIRA, A. M.. (Org.). Estado Federal e Tributação. 1ed.Belo Horizonte: Arraes Editores, 2015, v. 1, p. 199-222.

RODRIGUES, A. M. **Considerações sobre o conceito e definições de cidade e urbano**. *In*: X Simpósio brasileiro de geografia urbana. Anais X SIMPURB. Recife: SIMPURB, 2004.

ROLNIK, Raquel; PINHEIRO, Otilie Macedo (Coords). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/CONFEA, 2005. 160 p. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/plano-diretor-participativo-guia-par-a-elaboracao-pelos-municipios-e-cidadaos/>>. Acesso em: 15 ago 2019.

SABINO, V. D.; PEREIRA, J. G.; ALMEIDA, G. G. de; Silva, A. P. V. da; MORAES, D. N. de. **Diagnóstico estratégico sobre a ocupação de áreas de vulnerabilidade ambiental na cidade de Dourados-MS**. Anais ENEPE 2012. Dourados, Brasil, 22-24 outubro 2012, Universidade Federal da Grande Dourados. P. 1-17.

SABINO, Victor Dengo. **Avaliação sobre a implementação do Plano Diretor municipal**. Dourados, MS: UFGD, 2014. Disponível em: <<http://www.capacidades.gov.br/blog/download/id/60/post/279/midia/8697>>. Acesso em: 15 ago 2019.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos; MONTANDON, D. T. (orgs.). (2011), **Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: Balanço Crítico e Perspectivas**. Rio de Janeiro, Letra Capital/Observatório das Cidades/Ippur/UFRJ. Disponível em: <<http://bibspi.planejamento.gov.br/handle/iditem/302>>. Acesso em: 21 ago 2019.

SCHVASBERG, Benny. **Plano Diretor**. Brasil. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Curso Instrumentos Urbanísticos do Estatuto da Cidade, Brasília, 2013. Disponível em: <www.capacidades.gov.br>. Acesso em: 18 ago 2019.

SOARES, Beatriz Ribeiro. **Planos diretores em municípios de pequeno porte: reflexões a partir de experiências multidisciplinares.** Formação, Presidente Prudente, v. 2, n. 15, p. 13-24. 2008. Disponível em: <<http://revista.fct.unesp.br/index.php/formacao/article/view/612>>. Acesso em: 16 ago 2019.

VALLE, Maria Izabel Marques (Coord). **Plano Diretor Participativo: Conceituação e Referências para Elaboração.** Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2008. 74 p.

VILLAÇA, F. **Espaço intra-urbano no Brasil.** 2. ed. São Paulo: Studio Nobel; Fapesp; Lincoln Institute, 2001.