

Como é que se elabora um plano diretor?

Não existe no Estatuto da Cidade (Lei Nacional 10.257/2001) uma descrição minuciosa do rito procedimental a ser seguido para elaboração de um plano diretor. Há apenas regras mínimas a serem observadas. Dispõe-se no § 4º do artigo 40 do Estatuto da Cidade que:

“Art. 40. (...)

§ 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 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”.

Vale lembrar também da disposição do inciso XII do artigo 29 da Constituição da República, que preceitua a cooperação das associações representativas no planejamento municipal.

Portanto, resta claro que o plano diretor deve ser elaborado segundo uma metodologia que alie os aspectos positivos e fundamentais do conhecimento técnico urbanístico, com as virtudes cívicas e legitimadoras da democracia participativa.

Nessa linha, não é qualquer reunião promovida pelo Poder Público que pode ser considerada uma legítima audiência pública. De acordo com o artigo 8º da Resolução n. 25 do Conselho Nacional das Cidades – CONCIDADES:

“Art. 8º. As audiências públicas determinadas pelo artigo 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração do plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender os seguintes requisitos:

- I – ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;
- II – ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;
- III – serem dirigidas pelo Poder Público municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;
- IV – garantir presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;
- V – serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa”.

Há uma etapa preliminar, preparatória, de planejamento prévio, que deve ser conduzida por uma comissão composta por integrantes do Poder Público e da sociedade civil. Nesta etapa se elabora um cronograma detalhado de trabalho que compatibilize as agendas dos agentes do Governo e dos atores sociais; se concebem as atividades de sensibilização, comunicação e mobilização social e de capacitação dos técnicos (gestores públicos) e dos atores sociais.

Em muitas localidades, esse grupo tem sido denominado de “Comissão de Acompanhamento do Plano Diretor”. Nos municípios que já possuem um plano diretor e um conselho participativo que monitora a política de desenvolvimento urbano local, como, por exemplo, o Conselho da Cidade, recomenda-se que seus integrantes componham essa comissão.

Com relação às ações de sensibilização e mobilização social deve restar claro que no planejamento urbano municipal é imprescindível a presença de pessoas e entidades que representem a diversidade dos segmentos e grupos sociais.

A ênfase dos trabalhos de sensibilização e mobilização deve ser junto aos segmentos da população tradicionalmente excluídos dos processos decisórios da política urbana, como os mais pobres, indígenas, negros, LGBT, jovens, mulheres, pessoas com deficiência, etc. Deve-se procurar garantir a diversidade, tanto na sua aceção espacial (representação das diversas localidades, bairros, distritos, etc.) como dos vários grupos sociais.

Quanto a esse particular aspecto, o artigo 5º da Resolução n. 25 do CONCIDADES determina o seguinte:

“Art. 5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade nos seguintes termos:

I – realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores, entre outros;

II – garantir a alternância dos locais de discussão.”

Com relação às ações de comunicação social, é importante que haja uma preocupação com os ajustes da linguagem, adequando-a para que se alcancem os diferentes segmentos sociais com a publicidade que deve ser dada a todas as etapas do processo nos diferentes meios de comunicação: mídias de massa, jornais de bairro, rádios comunitárias, blogs da internet, redes sociais, etc.

No que se refere às ações de capacitação, os objetivos são diferentes quanto aos técnicos e aos atores sociais. No que tange aos técnicos, a finalidade é discutir e difundir uma concepção democrática de planejamento e gestão, oferecendo-lhes subsídios para que saibam operacionalizar os instrumentos da política territorial urbana. Atuam, nesse sentido, como *tradutores* e *mediadores* do saber técnico. Quanto aos atores sociais, esses precisam ser qualificados para que tenham condições de intervirem de maneira propositiva no processo de planejamento. Assim, devem ser esclarecidos, com o uso de linguagem acessível, sobre os objetivos de cada etapa de construção do plano, a metodologia utilizada e o papel exercido por cada um em cada momento. O escopo é construir condições de participação efetiva para aqueles historicamente excluídos dos processos decisórios.

Nessa etapa preliminar deve também o Poder Executivo Municipal promover a realização de estudos preliminares, levantando dados e avaliando de forma sumária a situação e os problemas a serem enfrentados.

Vencida essa etapa preliminar, preparatória, inicia-se o processo propriamente dito de elaboração do plano diretor, estruturado nas fases de: 1) diagnóstico (ou de conhecimento da realidade municipal); 2)

pactuação das prioridades e construção dos objetivos a serem alcançados com a execução do plano; 3) fase de instrumentalização do plano.

Não há como planejar a cidade sem conhecê-la. Por isso, o planejamento participativo, que tem por escopo elaborar o plano diretor, inicia suas atividades com a leitura do espaço urbano, buscando compreender seus conflitos, desigualdades e entraves para um desenvolvimento mais justo e equilibrado.

Consolidada a pactuação acerca dos objetivos e prioridades a serem alcançados com a ordenação territorial da cidade, chega a hora de definir os instrumentos que tornarão o plano diretor exequível.

Os instrumentos para concretização do plano diretor podem ser classificados da seguinte maneira:

1) Instrumentos básicos de ordenação territorial:

- a) delimitação das zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica;
- b) o zoneamento e os índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lote, taxa de ocupação e os coeficientes básicos, mínimos e máximos de aproveitamento, faixas não edificáveis e recuos frontais, laterais e de fundo para as edificações;
- c) a delimitação das áreas verdes cuja vegetação deve ser preservada;
- d) o inventário dos equipamentos públicos e comunitários existentes e projetados;
- e) o traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado;
- f) as bases para utilização dos instrumentos de indução do desenvolvimento urbano.

2) Instrumentos de indução do desenvolvimento urbano: objetivam a ocupação dos vazios urbanos, a plena edificação dos terrenos situados em locais já dotados de infraestrutura urbana e sem riscos ambientais:

2.1) Sancionatórios:

- a) parcelamento, edificação e utilização compulsórios (artigo 5º e 6º do Estatuto da Cidade);
- b) imposto predial e territorial urbano progressivo no tempo (artigo 7º do Estatuto da Cidade);
- c) desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (artigo 8º do Estatuto da Cidade);

2.2) Promocionais:

- a) concessão do direito de superfície (artigo 21 a 24 do Estatuto da Cidade);
- b) outorga onerosa do direito de construir (artigo 28 do Estatuto da Cidade);
- c) outorga onerosa de alteração do uso do solo (artigo 29 do Estatuto da Cidade);
- d) transferência do direito de construir (artigo 35 do Estatuto da Cidade);
- e) consórcio imobiliário (artigo 46 do Estatuto da Cidade);
- f) operações urbanas consorciadas (artigos 32 a 34 do Estatuto da Cidade);

- g) direito de perempção (artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade);
- h) desapropriação (artigo 4º, V, a, do Estatuto da Cidade);
- i) servidão administrativa (artigo 4º, V, b, do Estatuto da Cidade);
- j) tombamento e/ou inventariamento de imóveis ou de mobiliário urbano (artigo 4º, V, c, do Estatuto da Cidade);
- l) instituição de unidades de conservação (artigo 4º, V, d, do Estatuto da Cidade);

2.3) de Regularização Fundiária:

- a) usucapião constitucional urbano (artigo 183 da CF/88);
- b) usucapião coletivo (artigo 10 do Estatuto da Cidade);
- c) demarcação urbanística e legitimação da posse (Lei 11.977/2009 – Lei do Programa Minha Casa, Minha Vida, - artigos 56 a 60-A);
- d) concessão de uso especial de bem público para fins de moradia (MP 2.220/2001, artigo 6º);
- e) autorização de uso comercial de imóveis públicos (MP 2.220/2001, artigo 5º);
- f) concessão de direito real de uso (artigo 4º, V, g, do Estatuto da Cidade);
- g) instituição de ZEIS – zonas especiais de interesse social (artigo 4º, V, f, do Estatuto da Cidade);
- h) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos (artigo 4º, V, r, do Estatuto da Cidade);
- i) instrumentos econômicos como microcrédito, financiamento subsidiado, etc.

3) Instrumentos de Gestão Democrática das Cidades:

- a) instituição de órgãos colegiados de Política Urbana com integrantes da sociedade civil (artigo 43, I, do Estatuto da Cidade);
- b) debates, audiências, consultas públicas e conferências sobre assuntos de interesse urbano (artigos 43, II e III, do Estatuto da Cidade);
- c) iniciativa popular de projetos de leis e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (artigo 43, IV, do Estatuto da Cidade);
- d) referendo popular e plebiscito (artigo 4º, V, s, do Estatuto da Cidade);
- f) licenciamento urbanístico-ambiental, com EIA/RIMA – estudo prévio de impacto ambiental – e EIV – estudo prévio de impacto de vizinhança, de projetos de loteamentos, edificações, empreendimentos e atividades urbanas (artigos 36 a 38 do Estatuto da Cidade).

O momento final da elaboração do plano diretor é o da deliberação final por uma plenária representativa da sociedade civil. Antes de ser encaminhado para Câmara Municipal, o plano diretor deve ser aprovado pela sociedade em conferência ou evento similar, que, nos termos do artigo 10 da Resolução n. 25 do CONCIDADES deve atender aos seguintes requisitos:

- I – realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

- II – divulgação e distribuição da proposta de plano diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;
- III – registro de emendas apresentadas nos anais da conferência;
- IV – publicação e divulgação dos anais da conferência.

Feito isso, o plano diretor, que foi construído democraticamente por esse processo de planejamento participativo, é encaminhado para a Câmara Municipal, a qual poderá apenas aprová-lo ou rejeitá-lo em sua integralidade.