

Gestão Urbana Integrada e Participativa e a implementação dos Planos Diretores



José Abílio Belo Pereira
Otilie Macedo Pinheiro



Programa de rádio “Sintonia da Cidade”

Um programa de rádio envolve ouvintes de diversas regiões do País, moradores da área urbana e rural, que discutem problemas das suas cidades e como os Planos Diretores podem contribuir para solucioná-los. Produzido pelo Ministério das Cidades para a campanha nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, foi dirigido por Marcelo Machado para a O2 Filmes. Tem duração de 18 minutos e você pode ouvi-lo no AVEA.



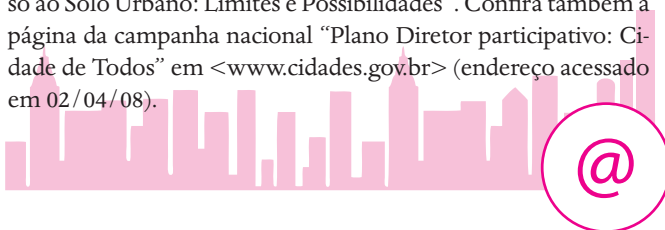
Introdução

Os municípios têm hoje o desafio e os meios para reverter o quadro de exclusão territorial e garantir a todos o direito às cidades. Como foi visto nos capítulos anteriores, as prefeituras dispõem, particularmente pós Estatuto da Cidade, de um conjunto de instrumentos legais, urbanísticos, fiscais e financeiros para concretizar as políticas de regulação do uso e ocupação do solo e de captação da valorização imobiliária urbana, que, se utilizados de forma adequada e monitorada, vão possibilitar a reforma urbana e a redução progressiva da desigualdade nas nossas cidades.

A Constituição Federal e o Estatuto da Cidade delegaram ao município a competência, ou seja, o poder e o dever, de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade por meio do plano diretor, que, “aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Ou seja, os Planos Diretores são o instrumento de transformação e ampliação de direitos e deveres para que a convivência nas cidades torne-se mais justa e melhor, para todos.

O Ministério das Cidades, com parcerias, em todos os estados, de entidades dos diversos segmentos que compõem o Conselho das Cidades (o ConCidades), desenvolveu uma política e conduziu uma ação que estimulou e contribuiu para que mais de 1.500 municípios revissem ou elaborassem novo Plano Diretor.

Veja, na aula 1 (Raquel Rolnik), o texto de Rolnik, Raquel, “Acesso ao Solo Urbano: Limites e Possibilidades”. Confira também a página da campanha nacional “Plano Diretor participativo: Cidade de Todos” em <www.cidades.gov.br> (endereço acessado em 02/04/08).



O grande desafio é transformar a lei em ações concretas, que tornem realidade as diretrizes e estratégias contidas no Plano. E esta transformação passa pela estruturação de um sistema de gestão do território municipal e do plano diretor.

O objetivo deste texto é apontar as condições mínimas para este sistema de gestão, tanto no que compete à administração municipal quanto aos setores organizados da sociedade, particularmente aqueles comprometidos com a reforma urbana.

Duas ações devem ser iniciadas simultaneamente. Por um lado, analisar o Plano Diretor quanto a sua aplicabilidade imediata e, por outro lado, promover a reorganização interna da prefeitura que propicie uma gestão integrada e participativa do plano.

Análise do Plano Diretor aprovado



Veja na Biblioteca Virtual de nosso Curso as resoluções 25 e 34 do Conselho das Cidades, que dão diretrizes sobre o processo de elaboração e sobre o conteúdo mínimo dos planos diretores.



Sugerimos que você consulte, na Biblioteca Virtual do Curso, a cartilha “Os vereadores no processo de elaboração dos planos Diretores participativos”, particularmente o capítulo “Avaliação do conteúdo do Plano Diretor”, páginas 16-25.

Em cada município, o primeiro passo é verificar se o Plano Diretor foi elaborado e está aprovado, segundo as diretrizes contidas no Estatuto da Cidade, tanto em relação ao processo participativo de elaboração, quanto ao seu conteúdo. Esta análise é importante porque muitos dos instrumentos, tratados nas aulas anteriores, que possibilitam que a cidade e a propriedade cumpram sua função social, só podem ser aplicados se estiverem descritos e delimitados no plano diretor. É também importante analisar se há coerência entre os objetivos, as estratégias e os instrumentos previstos para alcançá-los.

Esta análise pode resultar em quatro situações: (1) o município ainda não elaborou ou concluiu seu Plano; (2) o município elaborou o Plano, que depende, para sua aplicação, de detalhamento em outras leis ou da regulamentação dos instrumentos; (3) o Plano não contempla as diretrizes do Estatuto da Cidade e (4) o Plano é auto-aplicável, ou seja, pode ser implementado imediatamente.

1. *Se o município ainda não elaborou ou concluiu seu Plano*, a grande tarefa é mobilizar forças, dentro e fora da administração municipal, para incluir no seu texto os instrumentos da forma mais completa possível para que o plano se torne auto-aplicável logo após sua aprovação.
2. *Se o Plano já foi aprovado e está incompleto*, deve-se elaborar a regulamentação complementar necessária para que ele se torne aplicável e começar a preparar emendas substitutivas para os instrumentos indispensáveis que não foram contemplados. Deve-se também observar, é

claro, a prioridade e a conjuntura política de apresentar estas emendas, para não correr o risco de perder conquistas já alcançadas. De toda forma, deve-se iniciar a implementação do plano pelos instrumentos já regulamentados.

3. *Se o plano já foi aprovado, mas não atende às diretrizes do Estatuto da Cidade, deve-se iniciar o processo de revisão e elaborar um novo projeto substitutivo.*
4. *Se o Plano é auto-aplicável, está pronto para iniciar o processo de implementação.*

Para mais informações sobre este processo, consulte na Biblioteca Virtual “Plano Diretor Participativo: Guia para elaboração pelos Municípios e Cidadãos”, as publicações dos itens 2 e 3 (Ministério das Cidades); “Estatuto da Cidade: Guia para Implementação pelos Municípios e Cidadãos” (Instituto Polis); consulte também a biblioteca do www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais/programas-urbanos/biblioteca

@

Assegurar a coerência entre objetivos e instrumentos e os conteúdos mínimos é um primeiro passo e respaldo legal indispensável para a concretização dos objetivos, ou seja, transformar o Plano Diretor em cidade. A eficácia do Plano vai depender da atitude e do compromisso da sociedade local e, especialmente, da administração pública, para que sua operacionalização se faça no respeito às decisões, diretrizes e ações acordadas.

Em qual das quatro situações descritas se encontra o seu município quanto ao Plano Diretor?

Publique sua resposta, com as circunstâncias específicas, no Fórum do AVEA e compartilhe-a com os colegas.

Participe! Essa troca de experiências e informações sobre distintas realidades locais é muito importante para o aprendizado de todos.

Gestão integrada e participativa do território e do Plano Diretor

Esta tarefa será facilitada se foi implantado no município um processo democrático de planejamento urbano e gestão, fortalecido ou iniciado na elaboração do plano diretor. Esse processo continuará nas fases de implementação, monitoramento e revisão, instaurando uma abordagem e um compromisso coletivos com olhar atual, que incorpora definitivamente a função social da propriedade, e futuro, para além dos mandatos, tornando o desenvolvimento urbano um projeto de longo prazo, de cidadania.

Isto implica promover transformações profundas na gestão pública, tanto no interior da administração quanto na relação da sociedade com o poder público. Vamos destacar três aspectos: (1) A reorganização da prefeitura para a Gestão Integrada e Participativa do Território e do Plano Diretor (2) A Regulamentação dos Instrumentos e/ou a revisão da Le-

gislação Urbanística Municipal Complementar ao Plano Diretor e (3) a implementação do Sistema de Gestão Participativa para monitorar a implantação e revisão do Plano Diretor e o Desenvolvimento Urbano.

Reorganização da prefeitura para a gestão do Plano

A reorganização da prefeitura para a Gestão Integrada e Participativa do Território e do Plano Diretor se subdivide em cinco itens:

1. A organização interna e a definição de responsabilidades para a implementação do plano;
2. A articulação dos órgãos municipais a partir da integração das políticas e ações no território;
3. A articulação Plano Diretor e Orçamento Municipal;
4. A atualização do sistema de informações e
5. O sistema de comunicação para subsidiar o controle social

Historicamente, nossas administrações, em sua maioria, são marcadas pelo centralismo das decisões como margem de manobra e poder e pela submissão/adesão ao poder econômico local (elite econômica, proprietários e empreendedores imobiliários, empresários do setor de infra-estrutura ur-

bana e transporte, detentores dos meios de comunicação), que se beneficiou das ações e investimentos públicos e ocupa, por meio de seus quadros, funções permanentes e estratégicas na burocracia das administrações (RIBEIRO e CARDOSO, 2003).

A partir da Constituição de 88, esta prática tradicional do poder público controlador da vida social e dos destinos da cidade, detentor do saber técnico, elitista, populista, que valoriza as grandes obras, começou a enfrentar o crescimento da organização da sociedade que reivindica seus direitos e se contrapõe à cultura dos privilégios. Destacam-se os **movimentos de luta por moradia**, que pas-



Propomos que você realize a seguinte **atividade em grupo** de até quatro participantes – de preferência, de uma mesma região do País, para que tenhamos mais variedade de experiências a compartilhar:

- Identifiquem a atuação de um movimento de luta por moradia.
- Descrevam o perfil da área ocupada e de seus moradores, os conflitos, encaminhamentos e resoluções, se houver.
- Publiquem um breve relato no Fórum.
- Leiam os relatos dos demais grupos e debatam com os colegas.

saram a exigir o reconhecimento dos direitos à permanência e à posse das áreas ocupadas em favelas e loteamentos irregulares e também os meios de acesso a novas moradias, inclusive, em imóveis vazios de áreas centrais.

Os processos de elaboração dos planos em várias cidades do País foram ricos na explicitação do choque entre estas duas concepções e apresentaram os mais diversos resultados de enfrentamentos e pactuação, dependendo do compromisso da administração, do nível de organização e mobilização da sociedade, e da articulação e atuação do poder econômico local.

A organização interna e a definição de responsabilidades para a implementação do Plano

Uma vez aprovado o Plano, quanto mais comprometido for com a reforma urbana e com a gestão democrática, mais sua implementação vai encontrar resistências e exigir modificações profundas nos procedimentos internos, nas prioridades de gastos públicos, na articulação das ações setoriais e na superação da fragilidade administrativa.

A implementação do Plano vai perpassar várias administrações e, portanto, deve ter no seu horizonte a descontinuidade administrativa e principalmente não pode prescindir do engajamento de quadros permanentes da administração. Como o aparelho administrativo não é monolítico, é preciso identificar os espaços, mesmo limitados, abertos a práticas democráticas e buscar na estrutura administrativa servidores capazes e cientes de seu papel numa sociedade democrática, muitas vezes desestimulados e alijados de um trabalho significativo. Os processos de capacitação da equipe interna para a implementação do plano podem contribuir para essa identificação.

Um primeiro grande desafio é romper com a visão tecnocrática e incorporar a visão política da questão urbana. Mesmo nos municípios com tradição de planejamento, a prática é voltada para a cidade formal, para os mercados da classe média e alta, raramente dialogando com os mercados de baixa renda.

Por outro lado, o Plano não será implementado se ficar sob a responsabilidade de uma equipe técnica, por mais competente e comprometida que seja. É essencial que ele se torne ação de governo e que o projeto seja acompanhado permanentemente pela sociedade organizada e pelos operadores de direito. Portanto, trata-se mais de gestão da cidade do que simplesmente gestão do Plano.

A gestão do Plano Diretor demanda definição de órgão e equipe responsável pela sua coordenação. É desejável que a responsabilidade pelo Plano Diretor, internamente nas prefeituras, tenha sido acordada e definida nas discussões de sua elaboração. Melhor ainda se na Lei do Plano Diretor ficaram estabelecidas com clareza as normas de gestão em seus diversos aspectos, dentre outros: da participação dos vários setores do poder público e da sociedade civil, da produção e disseminação de informações, das instâncias de discussão e decisão, da organização administrativa da prefeitura.

Se não foi esse o caso, é hora de se organizar e distribuir responsabilidades. Sugere-se:

- **Estrutura matricial** constituída por servidores de diferentes áreas, que farão a ponte entre as políticas e ações setoriais e as diretrizes do Plano. Esses servidores devem preferencialmente ser do quadro permanente e, sem se desligarem de seus elos verticais e independente de seu grau na hierarquia, devem cooperar em tempo parcial na execução do plano. Deve-se evitar que a equipe seja exclusivamente de “especialistas” da área de planejamento urbano. Além das áreas normalmente afins como habitação, saneamento, transporte e meio ambiente, é fundamental a presença de servidores ligados ao orçamento municipal, ao plano de obras, ao cadastro técnico municipal, à política fiscal (código tributário) e particularmente com experiência em mobilização social e processos participativos.
- **Comissão executiva** para operacionalizar a execução do Plano Diretor dentro da prefeitura. Deverá articular as propostas do Plano com outras propostas do governo (especialmente o Plano Plurianual-PPA) e incorporá-las ao orçamento municipal, acompanhar a implantação dos programas e projetos, buscar parcerias e oportunidades de financiamento, organizar reuniões e informações, fornecer condições de funcionamento ao Conselho Gestor do Plano Diretor ou similar. Enfim, esta comissão executiva, subordinada à coordenação geral, deve promover uma sistemática de avaliação da implementação junto ao Conselho da Cidade ou similar.
- **Coordenação política** da implementação do Plano Diretor. O ideal é que tenha o prefeito e secretários estratégicos. Demanda a nomeação de um coordenador geral, que costuma ser, em muitos municípios, o secretário de Planejamento ou Desenvolvimento Urbano. O importante é que seja uma pessoa com perfil articulador e tenha acesso direto e apoio do prefeito; conhecimento da cidade como um todo e das po-

líticas e atividades setoriais; fácil interlocução nas diversas secretarias e nos órgãos de decisão; capacidade de impulsionar o funcionamento do conselho gestor do Plano Diretor que envolve a sociedade civil. E, para que realize tudo isto, que tenha como atividade prioritária a implantação do Plano.

- Se for necessário, faz-se a contratação nas formas legais, por tempo determinado, de especialista/responsável, de preferência que tenha participado da equipe que elaborou o Plano, de ONGs, OSCIPS ou universidades. Deve-se exigir no contrato a permanência do profissional na prefeitura para assegurar a transferência de conhecimento para a equipe local.

A responsabilidade do Poder Executivo é clara no Estatuto da Cidade.

A integração das políticas e ações no território para sedimentação do Plano Diretor na máquina administrativa

Tradicionalmente, pratica-se, no executivo, a visão setorial, centrada em secretarias autônomas, cada uma com sua abordagem própria do município, estabelecendo prioridades e ações desintegradas. Articular idéias, projetos e ações de governo continua sendo um desafio para a administração pública. Em grande parte das cidades brasileiras, o Plano Diretor pode inaugurar um novo processo: articular ações no território. É na análise do território que, ao se superpor mapas setoriais de atendimento de serviços públicos, se percebe mais claramente a expressão territorial das desigualdades sociais. Os espaços de carências de infra-estrutura e serviços mapeados em cada setor se superpõem e são os mesmos onde se concentram as mais baixas rendas, a sub-moradia, o espaço da “não-cidade”.

Uma das contribuições do Plano Diretor, além de pautar o processo de planejamento urbano e introduzir os princípios da função social da cidade e da propriedade, é fornecer um suporte facilitador à articulação de ações e, portanto, uma oportunidade de otimizar recursos, ampliando a eficácia da administração. Esse suporte consiste na abordagem territorial integrada, do município e da cidade, fornecendo uma visão da estrutura rural e urbana.

Em grande parte das cidades brasileiras, o Plano Diretor pode inaugurar um novo processo: articular ações no território, para assim perceber mais claramente a expressão territorial das desigualdades sociais e alcançar melhores resultados.

Nossas cidades raramente são administradas a partir da noção de território, mas é exatamente essa visão que se constitui num elemento facilitador de articulação das políticas públicas e compreensão dos cidadãos sobre o papel do poder público e sobre a apropriação social do espaço.

A abordagem focada no território, se necessária na elaboração do Plano Diretor, é indispensável na sua implementação; além de permitir a integração das políticas, facilita o estabelecimento de indicadores para medir a eficácia do plano e o controle da função social da cidade e da propriedade, em diversas escalas: do município, das regiões e dos bairros, propiciando o acompanhamento pelos munícipes da implementação e avaliação do Plano Diretor, no município e em suas partes.

A abordagem territorial pressupõe representação do sítio natural e do espaço urbano, geralmente embrionária nos cadastros municipais. Além das já tradicionais representações cartográficas e imagens aéreas, as imagens de satélites, muitas vezes disponíveis na Internet, e as ferramentas de geoprocessamento disponibilizam novos instrumentos para a gestão municipal, especialmente facilitadores da visualização do município e das cidades, nos mais diversos aspectos: rurais, urbanos, arrecadação, saúde, turismo, meio ambiente, adensamento, etc.

A atuação pública vem incorporando cada vez mais a noção de territorialidade e inter-relação de setores ou temas, com mais profundidade:

- nas ações sociais, educação, agricultura e na saúde já são inúmeras as articulações de ações, gerando programas eficazes de atendimento público como o “**Fome Zero**”;
- a segurança pública se beneficia cada vez mais da visão do território nos seus diagnósticos e nas suas ações;
- o **meio ambiente** tem contribuído muito para o avanço da visão territorial, ao estabelecer, por exemplo, o conceito de desenvolvimento sustentável, que integra aspectos econômicos, sociais e ambientais.

O Fome Zero <www.fomezero.gov.br> é um programa que agrega dezenas de ações estatais e de parceiros, transversais e intersectoriais das três esferas de governo. A mais conhecida é o “Bolsa Família”. Ele atua a partir de quatro eixos articuladores: acesso aos alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e articulação e mobilização e controle social.

Portanto, existe já uma atuação no espaço, ainda que desintegrada e parcial, em diversas experiências municipais, caminhando cada vez mais para o foco no território.

A aproximação da coordenação do Plano Diretor das secretarias ou setores tem, na visão de território, um importante elemento comum de apoio e referência.

Se a apropriação do espaço, urbano e rural, é a expressão física da estrutura das relações sociais, o conhecimento e a análise da organização territorial com sua complexidade: história, diversidades de usos e ocupação, identidade(s), estrutura fundiária, articulações, desigualdades, especulações, etc., fornece meios de conhecer, compreender, partilhar e atuar na sua reestruturação.

Na gestão da cidade, os efeitos da atuação integrada no território tendem a ser muito mais eficazes e estruturadores nas áreas que concentram populações mais pobres.

A articulação de planos, programas e projetos dos diversos setores (secretarias) sobre uma base territorial comum revela vínculos e possibilidades de atuação conjunta inovadoras, facilita romper o pensamento e a atuação setorial e propicia avanços importantes na gestão municipal, tornando mais compreensível, criativa, econômica e eficaz a atuação pública.

Na gestão da cidade, os efeitos da atuação integrada no território tendem a ser muito mais eficazes nas áreas que concentram populações mais pobres.

A regularização fundiária para as camadas mais pobres da população, além de garantir o direito à propriedade da moradia, demanda uma abordagem integrada de diversas secretarias, na reestruturação urbana da área

Este é também um tema de muito conflito. A primeira diretriz geral do Estatuto (Cap.1, art.2º inciso I) determina “o direito de cidades sustentáveis, entendido como 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”. Para a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável com aqueles da Reforma Urbana, é preciso uma ação conjunta para revisão da legislação ambiental, a começar pelo código florestal, que não considera as especificidades das áreas urbanizadas do País, que correspondem a apenas 1% do território e têm sido obstáculo aos processos de regularização fundiária.

A política habitacional é a mais estruturante para a implementação do acesso à cidade e foi tratada na aula anterior.

a ser regularizada, conferindo a ela uma nova estrutura urbana, centrada no acesso a infra-estrutura, aos serviços públicos e à integração com a cidade formal. Nessas áreas, há necessidade de padrões especiais de urbanização e soluções novas e criativas, especialmente para acessibilidade, e do estabelecimento de normas para o **controle do parcelamento, do uso do solo e da especulação**. É desejável também a criação de equipamentos

e espaços de uso coletivo, que possam fazer o vínculo da área a ser regularizada com a cidade formal, permitindo maior interação dos moradores com o entorno, produzindo, assim, maior possibilidade de integração do tecido urbano e social.

i

Como já foi tratado em aulas anteriores, e será tratado particularmente no segundo módulo, que trata da Regularização Fundiária Plena.

A articulação Plano Diretor e Orçamento Municipal

O Orçamento Municipal é o instrumento central da gestão pública: as ações se viabilizam, se previstas e executadas dentro do Orçamento, no equilíbrio entre receitas e despesas.

O Estatuto estabelece (no §1º do art. 40) que 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 prioridades nele contidas”. E estabelece no art. 44 que “a gestão orçamentária participativa 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”. O Estatuto torna, portanto, obrigatório o Orçamento Participativo, que pode se transformar num poderoso instrumento de implementação do Plano Diretor e, por outro lado, o Plano Diretor pode subsidiar a elaboração do Orçamento Participativo.

A elaboração do orçamento deverá expressar as decisões contidas no Plano Diretor e é condição para programar sua implementação. Mesmo que a aprovação do Plano Diretor tenha se dado após a aprovação do Plano Plurianual, esse pode ser revisto anualmente, por justificativa do Executivo, para incorporar as novas propostas.

Os recursos necessários à implementação das propostas do Plano devem ter sido objeto de compatibilização com a arrecadação municipal, seu escalonamento no tempo segundo as prioridades, considerando-se, inclusive, a capacidade de arrecadação e indicando as outras fontes de recursos para sua efetivação.

É interessante lembrar que, se por um lado o Plano Diretor gera despesas para garantir direitos, por outro deve gerar receitas oriundas dos serviços prestados, da gestão da valorização imobiliária e do combate à especulação imobiliária. Esse é um dos pontos básicos a serem trabalhados na gestão do plano. Os capítulos anteriores mostraram diversas ações e instrumentos para se cumprir a diretriz da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” para o cumprimento do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana dentre outras citadas no artigo 2º. Foram detalhados os diversos instrumentos de política urbana que propiciam a geração ou ampliação de receitas, dentre outros: o IPTU (com atualização freqüente da Planta de Valores), o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios, o IPTU Progressivo no Tempo, as Operações Urbanas Consorciadas, a Contribuição de Melhoria, a Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso.

Mesmo que a aprovação do Plano Diretor tenha se dado após a aprovação do Plano Plurianual, esse pode ser revisto anualmente, por justificativa do Executivo, para incorporar as novas propostas.

Se os instrumentos de política urbana foram bem discutidos e enfocados no processo de elaboração do Plano Diretor, certamente novas receitas orçamentárias foram sinalizadas.

No Orçamento Público, as despesas são classificadas por funções de governo e os recursos são alocados por órgãos do governo. A montagem, em cada etapa do Orçamento Municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual), demanda incluir as despesas referentes ao Plano Diretor em diversas funções de governo (urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, transportes, saúde, educação, cultura, agricultura, indústria, etc.), sendo que, na maior parte dos casos, as dotações orçamentárias são alocadas nos órgãos de governo em diversas secretarias.

Para tornar coerente com o plano e principalmente explicitar a todos claramente o seu conteúdo, para abrir a “caixa preta” do orçamento, serão necessárias algumas mudanças na estrutura de apresentação orçamentária: as despesas deverão ser classificadas e demonstradas segundo os programas e projetos de investimentos identificados no Plano e priorizadas respeitando as ações estratégicas definidas no Plano. No quadro das receitas, devem estar explicitados os recursos oriundos dos novos instrumentos contidos no Plano. Recomenda-se particularmente verificar se consta do orçamento a rubrica relativa aos fundos de habitação ou de desenvolvimento urbano, se estes foram criados no município.

No Orçamento Municipal, deve-se tomar cuidado ainda para que os demais investimentos do governo estejam em consonância com o Plano Diretor, por exemplo: se nele está delimitada uma área para preservação, não pode haver previsão de recursos para abertura de via ou instalação que induzam o adensamento na área. Se a diretriz é priorizar a urbanização de áreas adensadas de baixa renda, os investimentos previstos em infra-estrutura devem estar alocados prioritariamente nestas áreas.

Mais uma vez, também na elaboração e execução do Orçamento Municipal, percebe-se a profunda articulação do Plano com o conjunto da administração. Esse esforço de integração do Plano Diretor no conjunto das ações e órgãos de governo pode ter como contrapartida um salto de qualidade dos gestores públicos, na percepção e operacionalização de programas integrados, seja no poder executivo, seja no poder legislativo, onde é discutido e aprovado o Orçamento Municipal. Os municípios que elaboraram seu plano num processo participativo e já têm a prática de discutir o Orçamento com a comunidade terão grande facilidade neste processo.

Atualização do Sistema de Informações

A montagem do sistema de informações tem dois movimentos: um de estruturação e sistematização dos bancos de dados e mapas para permitir o segundo movimento, que é o de análise e produção de informações para o monitoramento e gestão do plano pelo governo e pela sociedade.

A estruturação e a sistematização de informações demanda, à equipe matricial, a tarefa imediata de atualização e integração dos cadastros, e de construção de uma base de dados espacializada, de preferência georeferenciada. Ou seja, dotar a prefeitura de um sistema de cadastro multifinalitário de informações atualizadas, integradas e confiáveis, da estrutura fundiária, das ações realizadas, do sistema de arrecadação fiscal, etc. A atualização do IPTU, a identificação de áreas vazias para implantação de ZEIS ou para incidência de urbanização compulsória e do direito de preferência exigem um cadastro permanentemente atualizado, que permita, inclusive, acompanhar o cumprimento dos prazos estabelecidos e as mudanças nos usos e ocupações dos imóveis e permita acompanhar a dinâmica urbana e sua compatibilidade com as políticas traçadas. Particularmente a produção de informações para o monitoramento da “recuperação da valorização da terra” coloca também desafios específicos. Devem ser estabelecidos mecanismos de acompanhamento da arrecadação e dos

gastos decorrentes dos novos instrumentos, e também o controle sobre as conseqüências urbanísticas dessas ações.

Este conjunto de dados deverá ser também permanentemente trabalhado para subsidiar a prefeitura e a sociedade, particularmente o Conselho Gestor, no processo de monitoramento e gestão do Plano e da cidade.

Há duas categorias básicas de informações a serem produzidas para o monitoramento do Plano: (a) informações sobre a inserção do Plano Diretor no Orçamento Municipal e (b) informações sobre a eficácia do Plano Diretor nas suas metas de desenvolvimento urbano e em especial no cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana.

- a. *Informações sobre a inserção do Plano Diretor no Orçamento Municipal*, retratando a incorporação das diretrizes e normas do Plano Diretor no Plano Plurianual, nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento Anual. Como o Orçamento é uma peça bastante complexa para compreensão geral, pode-se dar publicidade a ele através de planilhas simples de acompanhamento da arrecadação (inclusive as receitas com origem no Plano Diretor) e das despesas com programas e atividades. Especial atenção deve ser dada à produção de informações relativas à recuperação da valorização da terra, pelo seu caráter complexo e inovador.

Para facilitar o acompanhamento do Conselho Gestor do Plano Diretor ou similar e da comunidade em geral, é interessante organizar as informações com foco territorial, nas diversas escalas do município e, se for o caso, com recortes espaciais e prioritários.

Como as ações municipais ou programas subdividem-se em diversas etapas ou atividades, é importante que as informações sejam repassadas descrevendo cada etapa (desapropriações, projetos, licitações, etc.), por exemplo: para implantação de uma área de lazer, pode ser necessária a desapropriação (decreto de desapropriação, imissão de posse da área), a licitação ou a execução direta de projeto e em seguida a licitação ou a execução direta da obra. Todas essas atividades têm prazos legais ou tecnicamente necessários, demandando um tempo muitas vezes desconhecido pelos munícipes e causando uma impressão de lentidão do setor público. É fundamental que esses prazos regulamentares sejam conhecidos, para que a prestação de contas das ações públicas seja melhor percebidas em sua complexidade e não gere desânimo.

- b. *Informações sobre a eficácia do Plano Diretor*, nas suas metas de desenvolvimento urbano e em especial no cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana. Essas informações deverão ser construídas pelo poder público e sociedade civil, gerando indicadores econômicos, sociais e ambientais, que permitam acompanhar e avaliar o desempenho do PD, nos seus acertos e nos seus erros.

É interessante que sejam indicadores simples, construídos também territorialmente e acordados com os diversos setores do governo e com a população, inclusive dos pedaços da cidade. Assim, pode-se demonstrar a evolução do acesso de todos os municípios à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e aos equipamentos de cultura e lazer. O artigo 2º do Estatuto da Cidade fornece os temas para o estabelecimento desses indicadores, que serão fundamentais no processo de discussão e revisão de conteúdo dos Planos Diretores.

O sistema de comunicação para subsidiar o controle social

A produção de informações é parte do processo de Controle Social. Dar a conhecer, com regularidade, o monitoramento do Plano Diretor, tanto via Orçamento Municipal quanto via cumprimento das metas de desenvolvimento urbano, é vital para sedimentar a noção de planejamento, continuidade e processo iniciados na elaboração do Plano Diretor. Isso alimenta um sentimento de construção do futuro pelo exercício da cidadania.

Há muitos meios de divulgar a implementação do Plano Diretor para o cidadão. Cada município tem seus próprios caminhos, da mídia tradicional até a mídia alternativa. O resgate das formas de mobilização para elaboração do Plano Diretor pode indicar outros caminhos de popularização do PD.

É importante lembrar que o processo de disseminar informações para acompanhamento da implementação do Plano Diretor deverá se dar com regularidade. E que haverá momentos de necessária capacitação, para ampliar conhecimentos ou para incluir novos municípios no processo de popularização do Plano Diretor, com linguagem simples, acessível e politizada.

O Registro de todo o processo é fundamental na prestação de contas, defesa do poder público e na garantia dos direitos de cidadania.

O processo de comunicação alimenta o processo de controle social e fortalece o Sistema de Gestão Participativa (ver último item).

A regulamentação dos instrumentos e/ou a revisão da Legislação Urbanística Municipal Complementar ao Plano Diretor

A grande maioria dos planos diretores infelizmente não é auto-aplicável e remete, em geral, a questões mais polêmicas para a legislação complementar, ou seja:

- A Lei de Zoneamento ou de Uso e Ocupação do Solo, que deverá detalhar as diretrizes genéricas do macrozoneamento, como a definição de perímetros rural e urbano, a definição dos usos e ocupação do solo e a definição de normas específicas para as Zonas Especiais definidas no Plano, inclusive as de interesse social;
- A Lei de Parcelamento;
- A regulamentação dos instrumentos de política urbana;
- O detalhamento ou desenvolvimento de Planos Setoriais ou temas cujas diretrizes foram definidas no Plano Diretor;
- E ainda as demais normas urbanísticas como os códigos de obras ou de edificações; código de posturas e o código tributário.

No caso de os Planos Diretores serem auto-aplicáveis, estas normas complementares devem ter sido incorporadas, no todo ou em grande parte, no texto dos planos. Pressupõe-se, nestes casos, que os temas conflitantes da cidade já tenham sido profundamente tratados e pactuados, dando origem a normas e instrumentos de política urbana claros e operacionais. A regulamentação complementar, nesse caso, tende a ser desenvolvida sem grandes embates, apesar de que, muitas vezes, um acordo celebrado em níveis gerais pode resultar, em seu detalhamento mais pontual, em conflitos de ordem local. Por exemplo, a pactuação estabelecida no macrozoneamento pode dar origem a novas discussões e acertos em nível local, nos bairros.

Mas uma grande parte dos Planos Diretores não enfrentou as discussões mais polêmicas no período de sua elaboração, em especial os instrumentos de política urbana, relacionados às estratégias e objetivos do plano, por razões diversas: exigüidade de tempo, falta de informações suficientes,

busca de pactuação em temas menos polêmicos, temor de enfrentar os temas polêmicos e contrariar os grandes interesses fundiários do município, dentre outras, ou mesmo por um posicionamento acordado de deixar determinados aspectos para a legislação complementar. Na sua maioria, os instrumentos são citados no plano, mas não são regulamentados, nem são definidas as áreas da cidade em que eles incidem.

Nesses casos o processo de regulamentação deve estabelecer o momento para se enfrentar e pactuar os grandes temas da função social da cidade e da propriedade. Certamente, o momento da regulamentação é inadequado para grandes definições estruturantes, mas muitos Planos Diretores postergaram essas discussões para o período de regulamentação.

Qualquer que seja o caso, a produção da regulamentação complementar deve dar continuidade ao processo participativo de elaboração do Plano Diretor, com discussões nas escalas do município, regional e local. Discussões e decisões locais são necessárias, sobretudo quando se tratam de normas de parcelamento, uso e ocupação do solo. Se o Plano Diretor, por exigência do Estatuto da Cidade, ficou condicionado à participação da sociedade local, o detalhamento e a produção de legislação urbana complementar deve utilizar metodologias participativas, com processo promovido, coordenado e aprovado pelo Conselho Gestor ou qualquer outra instância que tenha sido responsável pela elaboração do Plano Diretor ou proposto pelo mesmo.

É preciso estar atento para que o processo de produção da legislação complementar não torne inócuos os princípios ou diretrizes do Plano Diretor, especialmente naqueles aspectos que promovam a efetiva função social da cidade ou da propriedade.


Há uma grande tendência de voltar neste momento à prática tradicional de legislação de parcelamento e zoneamento, com seus índices de aproveitamento, taxas de ocupação, propostos como “atividade técnica” para uma cidade ideal, que só atendem e protegem pequena parcela da cidade e as estratégias de mercado dos grandes investidores imobiliários. Este modelo, por não considerar a cidade real, exclui a maior parte da cidade que não consegue alcançar os altos padrões exigidos e é relegada a viver à margem da lei, formando os mercados informais paralelos. Este modelo gera e alimenta duas ordens legais e urbanísticas que coexistem como os dois lados da mesma moeda, sustentando e perpetuando nosso modelo de urbanização, que mantém à distância o pobre, e perpetuando o modelo que impede o pequeno investidor e a população em geral de acessar a cidade.

Por outro lado, “criar padrões ‘mais baixos’ e as regularizações especiais de baixa renda, sem quebrar a lógica completa da ordem urbanística baseada em uma forma homogênea e de alta renda de produzir as cidades, não é uma política capaz de democratizar o mercado de terras e, conseqüentemente, a cidade” (In: Regulação urbanística no Brasil: conquista e desafios de um modelo em construção; Rolnik, R, Cymbalista Renato).

Portanto, a proposta é priorizar as ações estratégicas definidas no plano com sua especificidade, concentrando a regulamentação nos instrumentos mais apropriados para a concretização dos objetivos, fiscalizando sua aplicação e fazendo sua a revisão periódica. Por exemplo, o que falta regulamentar ou detalhar para implementar as ZEIS, para efetivar a edificação e urbanização compulsória, para implantar a contribuição de melhoria, etc.

A **legislação complementar** precisa ser elaborada de forma mais simples possível, abordando aqueles elementos fundamentais e estruturais (é necessário aprofundar, em cada município, o que é estruturante), para que venha a ser apropriada socialmente. Não pode existir participação efetiva da população na elaboração e implementação de normas urbanas se estas forem de grande complexidade técnica, de difícil compreensão e operacionalização, ensejando complexos e desnecessários caminhos burocráticos. Esse tipo de legislação, muito estimada pelos setores técnicos, serve apenas aos grandes interesses capazes de manipular essas informações, impedem a apropriação coletiva do território urbano com normas claras e tendem a estimular alto grau de irregularidade e clandestinidade no território, pela ampliação da cidade informal.

A produção dos planos setoriais, especialmente o de habitação, saneamento e mobilidade, pode ser uma boa oportunidade para implementar a inclusão territorial.



A propósito da produção de planos setoriais, consulte na página <www.cidades.gov.br/secretarias-nacionais> as orientações para elaboração dos planos setoriais, ou seja, na Secretaria de Habitação – o PlanHab; na Secretaria de Transporte e Mobilidade/biblioteca/ para o Plano de Mobilidade e na Secretaria de Saneamento Ambiental para o plano de saneamento. (Endereço acessado em 02/04/2008.)

Um dos aspectos a serem abordados na regularização de áreas é a promoção de “assistência técnica e jurídica gratuita para comunidades e grupos sociais menos favorecidos”, conforme determina o Estatuto da Cidade, no artigo 4º, inciso V, letra r.

A implementação do Sistema de Gestão Participativa para monitorar a implantação e revisão do Plano Diretor e o desenvolvimento urbano



Veja na Biblioteca Virtual a resolução nº 13/2004 do ConCidades.

O sistema de gestão participativa foi o principal tema da III Conferência das Cidades, que ocorreu entre os meses de maio e novembro de 2007. O Sistema de Gestão Participativa proposto tem nas Conferências Municipais e no Conselho Gestor/Municipal seus principais canais de deliberação e deverá ser regulamentado em cada município.

Como dissemos, a gestão do plano se funde com a gestão da cidade. Cada município deve definir as instâncias diversas de acompanhamento e discussão, variando o nível de formalidade, de delegação das representações, e pautadas por informações de categorias diferentes.

É bom lembrar que, na gestão dos Planos Diretores, há também escalas supra-municipais: regiões metropolitanas, microrregiões formadas por municípios vizinhos, com identidade comum, Estado, União.

Iniciando pelos processos mais gerais e abrangentes, as Conferências das Cidades, de Política Urbana ou similar são boa oportunidade para discutir questões que transcendem o município e encaminhar propostas, inclusive orçamentárias, para os níveis estadual e federal. É interessante que nessas instâncias possam ser feitos os vínculos de ações e políticas de diversos níveis de governo, aprofundando-se simultaneamente as questões locais, a discussão sistemática do desenvolvimento do município, seus avanços e retrocessos, ancorados na produção de informações socialmente reconhecidas e balizados pelas metas, temas pactuados, estratégias acordadas, etc.

Esses são os momentos de maior mobilização da sociedade e do governo para discutir os temas mais gerais e abrangentes, grandes marcos, diretrizes e princípios, produzir encaminhamentos novos e revisões, com o maior número de entidades e pessoas. Nesse momento de foco no futuro, unem-se o acompanhamento de mais longo prazo e os temas de mais ampla repercussão no desenvolvimento social e do território.

O acompanhamento mais cotidiano e anual da implementação do Plano Diretor se dá, em geral, pelo Conselho Gestor do PD ou similar. É interessante a incorporação de conselheiros de outros setores ou funções de governo ou sua representação nas reuniões, no sentido de ir produzindo estímulos aos vínculos entre as políticas públicas. A esse Conselho deve caber a responsabilidade pela coordenação de todo o processo de gestão do Plano Diretor e o estímulo e definição de diretrizes para conselhos ou instâncias regionais e locais.

Para o bom funcionamento do sistema, é fundamental a produção de informações, e a continuação do processo de capacitação de atores locais, particularmente os conselheiros e delegados do orçamento participativo, para alimentar os processos de conhecimento, análise e, principalmente, de deliberação.

Quando abordamos o processo de produção de informações para monitoramento do Plano Diretor, distinguimos duas categorias:

- informações relativas à implementação do Plano Diretor pelo acompanhamento do Orçamento Municipal, produzidas especialmente sob responsabilidade do poder executivo, com foco na execução orçamentária;
- informações relativas ao processo de desenvolvimento urbano e cumprimento da função social da cidade e da propriedade, produzidas sob responsabilidade do poder público e da sociedade civil, com foco nas metas e temas pactuados na elaboração do Plano Diretor.

Observamos ainda que as informações deveriam ser construídas integrando diversos órgãos de governo, com objetividade, simplicidade e clareza e, para que possam facilitar sua apropriação além dos conselheiros, pela população em geral, deveriam ser apresentadas também territorialmente em diversas escalas: do município, das regiões e bairros.

A gestão do Plano Diretor guarda forte vínculo com o processo de produção de informação e de capacitação, e se dá no tempo e no espaço.

No tempo:

- no acompanhamento cotidiano, mensal ou freqüente da execução orçamentária, observada na ótica das propostas prioritárias e do monitoramento da “recuperação da valorização da terra”
- na participação ativa na elaboração anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual e modificações do Orçamento Plurianual, já incorporadas análises sobre as metas e temas pactuados;

- no acompanhamento de longo prazo, especialmente na construção de novos Orçamentos Plurianuais, no primeiro ano das gestões dos prefeitos, momento de profunda reflexão sobre o desenvolvimento municipal e urbano, a partir dos indicadores econômicos, sociais e ambientais. É quando se avalia se os instrumentos propostos e ações realizadas estão produzindo os resultados desejados do ponto de vista urbanístico. São momentos especiais de reflexão também nos vínculos regionais.

No espaço:

- de todo o município, com sua identidade natural e cultural, considerando a subdivisão urbano e rural; se possível, é desejável o município em sua inserção regional;
- das regiões do município (distritos, povoados, regiões especiais, conjuntos de bairros);
- dos bairros ou pedaços especiais (áreas de patrimônio natural ou cultural, centros...)

A Gestão do Plano Diretor, portanto, deve incorporar as noções de tempo e espaço, de processo de mudança e construção social num território, pautados pela Constituição Federal e pelo Estatuto da Cidade, na promoção do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar de seus habitantes.

Vale ainda lembrar que o Estatuto da Cidade prevê que ausência de participação popular pode ser alvo das penalidades previstas pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 52, inciso VI) e pela Lei da Ação Civil Pública.

Considerações finais

A gestão do Plano Diretor, partilhada entre Poder Público – Executivo e Legislativo – e sociedade civil, estimula iniciativas de projeto de lei, fóruns de discussão e decisão consultivos e deliberativos, permanentes e temporários, momentos de abertura para discussão e momentos de produção de sínteses, promoção de audiências públicas, diretrizes da produção de informação e comunicação, etc.

Um processo de gestão democrática, compartilhada, bem instruída, consistente e disciplinada, produz a sinergia social necessária e capaz de alavancar a implementação do Plano Diretor, e do desenvolvimento ur-

bano, tanto pelas ações governamentais quanto particulares, constituindo um exercício da cidadania na construção de um futuro para todos.

Não é tarefa fácil. É um processo lento, gradativo, muitas vezes desgastante. Mas, no nosso entendimento, é a única maneira de reverter o quadro de desigualdade das nossas cidades e construir a cultura política de direitos.

Na aula 7, a primeira do módulo 2, você verá como a regularização de assentamentos informais é um grande desafio dos governos e da sociedade.

Chat sobre o Módulo 1

Você chegou ao final do Módulo 1, que tratou da implementação dos Planos Diretores. Convidamos você a participar de um *chat* para trocar opiniões, esclarecer dúvidas e avaliar o seu aprendizado até o momento. Para isso, a proposta é que você:

- anote os pontos que mais lhe pareceram relevantes nas seis aulas deste módulo;
- registre seus questionamentos e leve-os para o debate;
- sua participação enriquece o Curso; entre em contato com seu tutor para verificar as datas e horários disponíveis para o *chat*.



Bibliografia

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula; POLLINI, Paula. “Estatuto da Cidade: o desafio da capacitação de atores locais”. V **Curso gestão urbana e de cidades 2004**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro/Escola de Governo Prof. Paulo N. de Carvalho, 2004. (cd-rom).

MARICATO, Ermínia – “Sociedades Desiguais, cidades desiguais”. In: **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, Vozes, 2001.

MINISTÉRIO DAS CIDADES página da campanha nacional “Plano Diretor participativo: Cidade de Todos”. In: www2.cidades.gov.br (acessado em 02/04/2008).

_____. “Os Vereadores no Processo de Elaboração dos Planos Diretores Participativos”. Cartilha www2.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo (acessado em 02/04/2008).

PINHEIRO, Otilie Macedo. “Apoio à Gestão Territorial Municipal”. Brasília: PNUD-BRA00/019, 2003

_____. “Estatuto da Cidade, o Jogo tem Novas Regras”, Belo Horizonte: CREA-MG, 2002

RIBEIRO, LC e CARDOSO (org.). **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do estatuto da Cidade**. Rio de Janeiro: FASE, 2003.

ROLNIK, Raquel, CYMBALISTA Renato e NAKANO, Kazuo. “Solo Urbano e Habitação de Interesse Social: A Questão Fundiária na Política Habitacional e Urbana do País.

ROLNIK, Raquel et alii. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2a edição. Brasília, Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

ROLNIK, Raquel e PINHEIRO, Otilie (orgs). In “Plano Diretor Participativo: Guia para Elaboração pelos Municípios e Cidadãos”. Brasília: Ministério das Cidades; Confea, 2005.

SMOLKA, M.O e MULLAHY. **Perspectivas Urbanas:Temas Críticos em Políticas de Suelo em América Latina**. LILP, 2007.

SOUZA, Marcelo Lopes de. In: **A Prisão e a Agora: Reflexões em torno da Democratização do Planejamento e da Gestão das Cidades**. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2006

