



1. Introdução;
2. O Conteúdo Mínimo dos Planos Diretores Conforme Previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade;
3. Para Além do Conteúdo Mínimo;
4. O Plano Diretor no Contexto Regional;
5. Os Planos Diretores e a Gestão Urbanística;
6. A Revisão de Planos Diretores;
7. Recomendações;
8. Considerações Finais;
9. Referências Bibliográficas.

## 1. Introdução

A presente Nota Técnica pretende discutir a utilização de recursos legais e de gestão para implementar ações voltadas para melhoria da gestão urbana e ambiental no âmbito municipal. O Plano Diretor Municipal e os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade são aliados importantes nessa tarefa, e devem ser tomados como ferramentas a serem adequadas às características do Município e ao contexto amazônico.

A construção de um marco regulatório para a política urbana no país teve um importante momento com a aprovação da Constituição Federal de 1988, que trouxe em seu conteúdo um capítulo específico que trata da política urbana e institui o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana, resgatando uma importante demanda dos movimentos sociais desde a década de 1960, e base da proposta de Reforma Urbana.

No art. nº 182 da Constituição Federal é reafirmado o papel dos Municípios como executores da política

de desenvolvimento urbano, atrelando a aplicação da função social da cidade e da propriedade urbana às diretrizes estabelecidas em lei por meio do Plano Diretor, entendido como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana do Município. Entretanto, para a aplicação dos enunciados nos artigos nº 182 e 183, era necessário o seu detalhamento e regulamentação.

O processo de regulamentação do capítulo da política urbana da Constituição Federal resultou em mais de uma década de tramitação do Projeto de Lei nº 5.788/90, que contou com a mobilização de diferentes setores e enfrentou duros debates e resistência sobre temas que refletem as dificuldades de se construir cidades mais democráticas e igualitárias. Muitos Municípios iniciaram a elaboração de uma nova geração de planos diretores<sup>1</sup> paralelamente às discussões sobre a regulamentação de tal conteúdo, e experimentaram na prática a aplicação de muitos dos seus princípios e instrumentos<sup>2</sup>, de forma que o conteúdo do Estatuto da Cidade é também resultado desse acúmulo de experiências municipais durante a década de 1990.

Finalmente em 2001 o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) foi aprovado como a lei federal que “estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental” (art. 1º, parágrafo único), e apresenta em seu conteúdo uma visão de cidade e uma concepção de planejamento e gestão urbana no

<sup>1</sup>A prática de elaboração de planos diretores não é recente no Brasil, e teve na atuação do Serviço Federal de Habitação e urbanismo (SERFHAU) seu principal meio de difusão no país. Órgão criado em 1964, juntamente com o Banco Nacional de Habitação (BNH), no bojo das medidas tomadas no início do período de ditadura militar, o SERFHAU tinha como função ajudar na institucionalização do planejamento urbano no Brasil, frente ao processo de crescimento urbano nas cidades brasileiras experimentado a partir da década de 1960.

<sup>2</sup>Instrumentos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), a Outorga Onerosa do Direito de Construir, as Operações Urbanas Consorciadas, dentre outros, foram previstos e utilizados em diferentes Municípios antes da aprovação do Estatuto da Cidade, assim como elementos do sistema de planejamento como conselhos e fóruns participativos.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

nível municipal que deve ser adaptada às condições locais por meio do Plano Diretor, o qual deve definir a aplicação dos instrumentos mais adequados para alcançar as suas finalidades.

Passada mais de uma década da aprovação do Estatuto da Cidade, a aplicação de tal lei continua sendo uma questão pouco desenvolvida em muitos Municípios brasileiros. A avaliação realizada em âmbito nacional<sup>3</sup> e outras sínteses de experiências municipais<sup>4</sup> ajudam a compreender as dificuldades de elaboração e aplicação dos planos diretores e instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, tais como a previsão de instrumentos sem a devida adequação ao território e a capacidade de gestão do Município, e impossibilidade de aplicação dos mesmos pela ausência de regulamentação posterior à aprovação do Plano Diretor.

No caso das cidades amazônicas, a relevância dos planos diretores tem se apresentado de forma limitada. As disposições legais foram levadas a efeito mais em função da obrigatoriedade de planos diretores para Municípios com população de mais de 20.000 habitantes para sua efetiva utilização e orientação do processo de expansão urbana e gestão da cidade. As dificuldades decorrem de diferentes situações: a inadequação dos instrumentos obrigatórios do Estatuto da Cidade à realidade de gestão dos Municípios, que somada a falta de corpo técnico com condições e capacidade de aplicá-los, a falta de cultura de planejamento, a existência de dinâmicas imobiliárias periurbanas predatórias e a processos de expansão urbana desordenada, tem resultado na pouca efetividade

Como resultado, tem-se verificado a baixa efetividade do Plano Diretor e de seus instrumentos como ferramentas de planejamento

e gestão capazes de contribuir com a consolidação do planejamento e gestão urbana e ambiental na escala municipal.

Isso é percebido claramente em momentos em que surgem oportunidades para os Municípios contratarem projetos por meio de repasses de outros poderes, quando os gestores municipais amazônicos se ressentem da falta de diretrizes e subsídios para a elaboração de projetos, e dificilmente lançam mão do que o plano diretor poderia indicar em termos de usos adequados e melhor apropriados para o desenvolvimento local.

Considerando-se as especificidades e desafios próprios dos Municípios no contexto amazônico, é possível explorar o potencial que uma lei como o Plano Diretor e seus instrumentos têm de criar condições para que a gestão municipal seja mais eficiente, justa e democrática.

## 2. O Conteúdo Mínimo dos Planos Diretores Conforme Previsto na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade

A Constituição Federal brasileira em vigor desde 1988 determina que o plano diretor seja o instrumento básico de planejamento da política de desenvolvimento e de expansão urbana, e tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182). Entre 1988 e 2001, vários Municípios brasileiros desenvolveram Planos Diretores, alguns atualizaram planos existentes, apesar de nem todos contarem com os dispositivos exigidos na Constituição. O esforço de alguns Municípios é reconhecido por buscarem pôr

<sup>3</sup>SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011.

<sup>4</sup>CYMBALISTA e SANTORO, 2009, CARVALHO e ROSSBACH, 2010.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

em prática, por meio do zoneamento de uso e ocupação do solo, o princípio constitucional da Função Social da Cidade e da Propriedade urbana. Para o sucesso desta tarefa, seus dispositivos foram regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que passou a estabelecer um conteúdo mínimo para os planos diretores.

**O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) progressivo no tempo, o Parcelamento, Edificação e Urbanização Compulsória (PEUC), e a Desapropriação com Títulos da Dívida Pública** são instrumentos urbanísticos já previstos desde a Constituição Federal de 1988 e estão diretamente relacionados ao cumprimento da função social da propriedade urbana, necessitando que sejam previstos no plano diretor e aplicados dentro do perímetro urbano do Município, e que poderão ser identificados a partir de critérios definidos pelo plano diretor e posteriormente notificados para que cumpram a função social.

O fato gerador para desencadear as decisões para aplicação dos referidos instrumentos é a ocorrência de imóveis vazios ou subutilizados. Assim, o plano diretor municipal deve conceituar e indicar os critérios para definir a subutilização, que deve incluir situações de subutilização construtiva, assim como subutilização ocupacional, tornando possível a aplicação dos instrumentos citados.

A subutilização construtiva refere-se aos casos de terrenos ou glebas não edificados ou edificados abaixo de um coeficiente de aproveitamento mínimo que deve ser especificado no plano diretor, que pode variar de acordo com o zoneamento municipal. Quando essas áreas desfrutam de acesso à infraestrutura e serviços urbanos, e são fruto da retenção especulativa de terrenos e glebas que ficam à espera de investimentos e melhorias públicas para valorização privada, tal retenção tende a promover uma escassez de terras bem

localizadas e acaba por gerar um processo de expansão urbana que naturalmente produz uma demanda por infraestrutura e serviços urbanos, aumentando os custos do processo de urbanização e de sua manutenção, além de poder gerar impactos ambientais.

É fundamental que o Município tenha seu cadastro imobiliário e sua planta genérica de valores (PGV) atualizados, assim como os usos do solo, infraestrutura urbana existente e indicadores de acompanhamento do mercado de terras.

Há um rol de instrumentos urbanísticos previstos na Lei nº 10.257/2001 que devem constar obrigatoriamente no texto de todos os planos diretores municipais do país, mas que podem ajudar a estruturar a política urbana e regular o mercado fundiário e imobiliário localmente. Merece destaque o **Direito de Preempção** (art. 25), que trata do direito de preferência por parte do Poder Público, para compra de imóveis de seu interesse, no momento de sua venda. Para que o Poder Público possa implementá-lo na prática, o plano diretor deve listar as áreas em que o instituto poderá ser aplicado, sendo necessário demarcar as áreas em questão, compondo o zoneamento do Município e escolher para quais finalidades deverá ser utilizado. Comumente as áreas deverão estar nas proximidades de áreas habitacionais que necessitam de equipamentos públicos, já que o instrumento poderá viabilizar projetos de construção de escolas, postos de saúde ou mesmo obras viárias. Podem também ajudar a viabilizar obras de infraestrutura que sejam necessárias e mesmo a preservação do patrimônio histórico.

Os procedimentos de aplicação do instrumento deverão ser definidos preferencialmente no plano diretor do Município.

O instrumento denominado de **Outorga Onerosa do Direito de Construir** (arts. 28 e 29) é o segundo instrumento obrigatório nos planos diretores.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

Apesar de ser um instrumento comumente aplicado em cidades grandes, por incidir principalmente no controle de potencial construtivo associado à construção de edificações em altura, seu uso em cidades menores é uma alternativa para compensar a superutilização de infraestrutura pelo uso intenso em apenas alguns lotes em detrimento do coletivo. Cabe ao texto do plano diretor fixar onde, dentro do perímetro urbano, o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, normalmente uma vez a área do terreno, mediante uma contrapartida a ser feita pelo beneficiário, no caso, o interessado em construir edificações com área total que ultrapasse o correspondente a uma vez área do terreno. O coeficiente de aproveitamento básico deverá ser definido no texto do plano diretor. Recomenda-se que o coeficiente de aproveitamento adotado para toda a zona urbana seja único e baixo, podendo diferenciar-se em função de situações específicas.

O texto do plano diretor deverá estabelecer ainda os valores máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infraestrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área. Além de alterações de potencial construtivo, o plano diretor poderá também fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, assim como descrito no caso de aumento de potencial construtivo, desde que seja efetivada uma contrapartida a ser dada pelo beneficiário.

Os recursos do pagamento pela outorga onerosa do direito de construir e da alteração do uso do solo poderão ser aplicados nas mesmas finalidades previstas nas disposições sobre direito de preempção (art. 26). Para isso, o Município deverá editar lei municipal específica sobre as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração, estabelecendo: a) a fórmula de cálculo de cobrança; b) os casos de

isenção; c) a contrapartida exigida do beneficiário. Para a efetiva aplicação dos instrumentos é necessário que a legislação urbanística do Município, em especial seu zoneamento de uso e ocupação do solo, esteja condizente com os objetivos do Plano Diretor no que se refere ao controle da densidade e na gestão fiscal do Município para que as cobranças a título de outorga onerosa de acima do potencial construtivo básico ou de mudança de uso se tornem prática corrente na gestão, afastando a aplicação apenas eventual destes.

O terceiro instrumento obrigatório que deverá constar no plano diretor é a previsão para a utilização de **Operações Urbanas Consorciadas** (art. 32) no Município. Para isso, o plano diretor, assim com os demais instrumentos, deverá definir as áreas de possível aplicação. O Município não é obrigado a aplicá-las, mas se o fizer, deverá obedecer ao que estiver previsto no plano diretor. Cada operação urbana consorciada prevista no plano diretor deverá ter uma lei específica com sua regulamentação, contendo um Plano de Operação Urbana com os seguintes componentes mínimos: a) definição da área a ser atingida; b) programa básico de ocupação da área com usos do solo, alterações viárias e potencial construtivo; c) programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação; d) finalidades da operação; e) estudo prévio de impacto de vizinhança; f) contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos no instituto da operação urbana consorciada; g) forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil; h) natureza dos incentivos a serem concedidos aos proprietários, usuários permanentes e investidores privados (art. 33). Assim como o instrumento anterior, as operações urbanas em Municípios menores devem

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

estar associadas a projetos de áreas com interesse para o crescimento urbano ou melhorias estruturais para atendimento de necessidades das populações que sejam afetadas devido ao avanço do interesse privado sobre a terra urbana.

O quarto instrumento que deve estar nos Planos Diretores é a possibilidade de aplicação pelo Município do instituto da **Transferência do Direito de Construir** (art. 35). Cabe ao texto do plano diretor estabelecer se o instrumento poderá ou não ser aplicado no Município. A prática mostra que este instrumento está associado à viabilização do interesse público na implementação de determinados projetos como: a) implantação de equipamentos urbanos e comunitários; b) preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural; c) servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social. Pode também incidir sobre áreas de interesse à preservação ambiental ainda que privadas, estabelecendo-se uma porcentagem de área a ser preservada obrigatoriamente e que poderá estar sujeita à transferência de potencial construtivo. O Município necessitará editar lei municipal específica estabelecendo as condições, procedimentos e prazos relativos à aplicação da transferência do direito de construir, conjugando medidas urbanísticas com outras de cunho fiscal.

Por fim, mas não menos importante é obrigatoriedade a todos os planos diretores a instituição de um **Sistema de Acompanhamento e Controle do Plano Diretor**. Mesmo sem um detalhamento na legislação de como deve ser este sistema de acompanhamento, a Resolução CONCIDADES nº. 13/2004, estabelece recomendações para a criação do conselho municipal da cidade. A resolução estabelece que o conselho tem a atribuição principal de avaliar, propor, debater e aprovar a política de desenvolvimento urbano em conjunto –

Governo e sociedade civil – em cada esfera da Federação. Antes de sua criação faz-se necessário um levantamento de todos os conselhos já existentes, para avaliar o funcionamento, a representatividade, a articulação entre as políticas e, principalmente, nas temáticas de planejamento territorial urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana. O Conselho da Cidade deve utilizar como referência as diretrizes e princípios aprovados na Conferência Nacional das Cidades. A composição do conselho deverá contemplar a representação de todos os segmentos sociais existentes. O Poder Público Municipal deve garantir autonomia ao pleno funcionamento dos conselhos, bem como dotação orçamentária e a instituição de uma secretaria executiva. Deve ser prevista a realização de conferências municipais para a discussão da política urbana em nível local e eleger os membros do novo conselho de forma democrática. Os Conselhos Municipais deverão ser institucionalizados a partir de decreto e aprovar regimento interno, podendo seguir como parâmetros o modelo do CONCIDADES, regulamentado pelo disposto no Decreto nº 5.031/2004, nas Portarias nº 143 de 05/2004 e 150 e 151 de 04/2004 e na Resolução nº 001 de 04/2004.

## 3. Para Além do Conteúdo Mínimo

Além do conteúdo mínimo obrigatório acima especificado, a Lei Federal nº. 10.257/2001 estabelece algumas complementações sobre o conteúdo mínimo para Municípios com características específicas.

A primeira complementação a ser feita está ligada à delimitação do perímetro urbano. A inclusão dessas informações no plano diretor somente é

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

obrigatória para os Municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. Porém, recomenda-se que o perímetro urbano seja definido no Plano Diretor, por se tratar de uma decisão estratégica para o ordenamento territorial do Município.

No caso de existirem nos Municípios estas condições, a identificação e o mapeamento de áreas de risco levarão em conta as cartas geotécnicas e o uso e ocupação do solo deverá ser compatível com as disposições existentes nos planos de recursos hídricos. Nos demais Municípios, apenas a expansão da área da sede ou vilas que ocorreram a partir de 2012 e continuem a ocorrer deverão ser objeto de lei específica caso as exigências previstas no art. 42-B já não constem no texto do plano diretor.

Além da previsão do perímetro, as seguintes informações deverão ser detalhadas no texto do plano diretor: a) parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e a contribuir para a geração de emprego e renda; b) mapeamento contendo as áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos; c) planejamento de ações de intervenção preventiva e realocação de população de áreas de risco de desastre; d) medidas de drenagem urbana necessárias à prevenção e à mitigação de impactos de desastres; e) diretrizes para a regularização fundiária de assentamentos urbanos irregulares e previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de

política urbana, onde o uso habitacional for permitido; e) identificação e diretrizes para a preservação e ocupação das áreas verdes municipais, quando for o caso, com vistas à redução da impermeabilização das cidades (art. 42-A).

A última complementação está ligada à mobilidade urbana, que passa a ser obrigatória a todos os Municípios que têm prazo para elaborar e/ou revisar seus planos diretores. Segundo o art. 42, § 2º do Estatuto da Cidade o Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade deverá ser compatível com o plano diretor ou nele inserido. Segundo a Resolução CONCIDADES nº. 164/2014 o referido documento deverá contemplar os seguintes princípios e diretrizes gerais: a) garantir a diversidade das modalidades de transporte, respeitando as características das cidades, priorizando o transporte coletivo, que é estruturante, sobre o individual, os modos não motorizados e valorizando o pedestre; b) garantir que a gestão da Mobilidade Urbana ocorra de modo integrado com o Plano Diretor Municipal; c) respeitar às especificidades locais e regionais; d) garantir o controle da expansão urbana, a universalização do acesso à cidade, a melhoria da qualidade ambiental, e o controle dos impactos no sistema de mobilidade gerados pela ordenação do uso do solo.

## 4. O Plano Diretor No Contexto Regional

Constata-se uma grande dificuldade do planejamento urbano municipal em lidar com a questão regional<sup>5</sup>, o que para a Região Amazônica é uma questão relevante. Torna-se tarefa fundamental para os gestores, inclusive de regiões

<sup>5</sup>FERNANDES, 2008.

metropolitanas, bem como de Municípios menores atentarem para os desafios que se impõem, oriundos da inserção de seu Município no contexto regional.

Embora seja uma premissa básica, a legislação urbanística de um Município se restringe ao seu território urbano, rural ou periurbano como é o caso da Amazônia, não exercendo influência sobre vizinhos, que podem, de acordo com seus interesses, gerar impactos involuntários sobre a infraestrutura urbana e serviços ofertados pelo MUNICÍPIO vizinho. Uma forma enfrentar essa limitação seria a inserção de questões regionais já na elaboração do Plano Diretor. Acredita-se que para a Amazônia, a questão ambiental irá determinar em grande medida a relação entre a legislação urbanística intraurbana e a regionalização de políticas públicas.

Para isso há a necessidade de incluir a dinâmica regional como parte da base espacial dos planos. Ao incluir no plano diretor as peculiaridades regionais quanto ao sistema ambiental (hídrico, aptidão da terra para aproveitamento econômico, manejo consorciado de detritos etc.) e a relação com outros instrumentos de planejamento no nível regional como o Zoneamento Econômico e Ecológico.

## 5. Os Planos Diretores e a Gestão Urbanística

O controle da densidade urbana é talvez a medida mais importante decorrente do Plano Diretor quando se trata de sua finalidade urbanística. É no Plano Diretor que a referência ao número de pessoas ou número de habitações dividido pela área do solo utilizada está intrinsecamente ligada à

capacidade de a política urbana ser implementada, uma vez que a terra urbana é um recurso limitado e “sua eficiente utilização torna-se uma questão crucial para o desenvolvimento e expansão urbana”<sup>6</sup>. Nesse sentido, a “densidade torna-se um referencial importante para se avaliar tecnicamente e financeiramente a distribuição e consumo da terra urbana, infraestrutura e serviços públicos em uma área residencial”<sup>7</sup>. Acredita-se que os níveis de densidade, definidos durante o processo de planejamento urbano, devem ser economicamente eficientes, reforçar o desenvolvimento humano sustentável e também serem culturalmente aceitáveis.

O desenvolvimento da eficiência e da produtividade urbana deve passar pelo melhor planejamento espacial e por um desenho urbano que maximize os investimentos na utilização e aproveitamento de dois recursos básicos da cidade: terra e infraestruturas. Acioly e Davidson<sup>8</sup> (1998) citam alguns dos elementos que influenciam mais diretamente a densidade urbana, estes são:

- *layout* do assentamento e equilíbrio entre áreas de domínio público e privado;
- tipologia habitacional;
- tamanho e forma dos edifícios;
- tamanho e dimensão dos lotes;
- padrão de ruas, infraestrutura e transporte;
- legislação de planejamento;
- disponibilidade de solo urbano.

Destaca-se também a existência da relação entre densidade e a forma de ocupação da cidade, ou seja, “pela forma com que as edificações e espaços são projetados e conectados entre si, e pelo modo com que os moradores e usuários se comportam

<sup>6</sup>ACIOLY e DAVIDSON, 1998, p. 29.

<sup>7</sup>Idem, p. 16.

<sup>8</sup>Idem.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

entre si e em relação ao próprio ambiente urbano constituído”<sup>9</sup>.

Outras questões podem ser levadas em consideração ao se pensar a densidade como instrumento de apoio à tomada de decisão ou de avaliação de projetos de intervenção que envolva o parcelamento do solo: o total da área do lote que pode ser ocupada (taxa de ocupação) e a altura da construção a ser erguida em relação ao total da área a ser construída (índice de aproveitamento ou taxa de aproveitamento) revelam as dimensões mais visíveis da densidade, a partir do momento em que restringem a quantidade de espaço que é ou será construído e ocupado por atividades e edificações.

Estas características são incorporadas à legislação, que, por sua vez, deverá condicionar a densidade resultante. Além disso, a densidade urbana também está sujeita a diversos fatores externos, como políticas fundiárias, política habitacional e mercado imobiliário, tendências de mercado, entre outros aspectos.

Entretanto, em realidades permeadas por usos rurais, como é frequente em cidades de pequeno porte da Amazônia, têm-se padrões de assentamento menos densos em termos brutos, porém baseados em rotatividade de cultura agrícola, extrativismo, comércio microrregional e serviços de baixa qualificação. Desse modo, baixas densidades em Municípios pequenos, com frequência, viabilizam as estratégias locais de reprodução social da população.

## 6. A Revisão de Planos Diretores

Apesar dos planos diretores conterem disposições gerais de longo prazo no que se referem ao desenvolvimento urbano, suas medidas devem ser

revisadas sob pena de não acompanharem as transformações na cidade, resultantes tanto do avanço na melhoria das condições de vida urbana, como do acúmulo de déficits causados pela falta de investimentos regularmente aplicados após a identificação das necessidades na elaboração inicial dos planos. Assim a legislação exige que a cada dez anos o Plano Diretor seja revisto.

Apesar de não existir uma recomendação específica para a condução dos trabalhos e, em que pese a obrigatoriedade do conteúdo mínimo anteriormente estabelecido, há de se processar uma avaliação dos resultados alcançados pelo plano nos anos em que esteve em vigor. Para isso é fundamental que o sistema de acompanhamento e controle do plano diretor, que se espera seja implementado e esteja em funcionamento, deve fornecer os indicadores necessários para serem submetidos ao Conselho da Cidade de cada Município. Porém, uma realidade nos Municípios amazônicos, que não é apenas da região, consiste das mudanças nas diretrizes de gestão que muitas vezes são definidas ao sabor da ideologia política em vigor.

De uma natureza mais liberal ou mais social, as políticas públicas acabam se chocando com as determinações de natureza urbanística previstas nos planos diretores. A ação constante do setor privado na obtenção de lucros pela exploração da terra não pode ser considerada dinâmica natural frente à incapacidade fiscal do Município de enfrentar o crescente déficit de obras e serviços para a população. A aplicação dos instrumentos citados, em conjunto com a aplicação da legislação urbanística e a política fiscal, será eficaz na viabilização de projetos se houver o interesse do gestor e se este souber mediar os interesses interpostos.

<sup>9</sup>Idem, p. 35.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

A mobilização de pessoas, conhecimento técnico e recursos para a revisão do plano diretor é uma tarefa que necessita da atenção do gestor municipal. É uma ótima oportunidade para a congregação de um fórum para a discussão dos êxitos e limitações que a implementação dos instrumentos do Plano Diretor tenha alcançado.

## 7. Recomendações

Diante das constatações e indicações contidas nesta Nota, seguem-se recomendações relacionadas à gestão municipal, visando à efetivação do instrumento Plano Diretor, seja na condição de gestor que irá conduzir uma revisão do Plano Diretor existente, seja quando da elaboração do mesmo. Em qualquer situação é fundamental que sejam observadas as limitações e dificuldades vivenciadas em cada uma das etapas de existência do Plano Diretor. São elas:

- a) **Base de dados e informações municipais:** os Planos Diretores em cidades amazônicas devem lidar com esforço de cadastro físico-territorial e imobiliário, quase inexistente nos Municípios, buscando discriminar as terras estaduais, federais, municipais e privadas para projeto adequado de aplicação de instrumentos urbanísticos, visando ao planejamento territorial de toda a área municipal, de modo abrangente;
- b) **Necessidade de esforço associado de regularização fundiária,** eventualmente dependendo de pesquisa de cadeia dominial em Cartório de Registro de Imóveis local, de modo a identificar terras devedoras de imposto, nas quais se possa planejar permutas ou aplicar multas pecuniárias;

- c) **Articulação microrregional:** há a necessidade de leitura dos Municípios vizinhos e demais localidades, de modo a conceber estratégias de celebração de contratos para consórcios públicos (transportes microrregionais e urbanos; sistemas de coleta, destinação e tratamento de resíduos sólidos; serviços de saúde pública; serviços de educação pública; assistência social);
- d) **Identificação das logísticas de transporte efetivamente praticadas no local:** conhecimento da malha hidrográfica, rodoviária, ferroviária, trajetos de deslocamento em bosques, matas e florestas, de modo a subsidiar a tomada de decisão;
- e) **Preservação de Unidades de Conservação, reservas indígenas e quilombolas:** é importante que essas áreas sejam reconhecidas pelo Plano Diretor em associação à definição de estratégias de mobilidade e desenvolvimento econômico;
- f) **Articulação do macrozoneamento do Município com limites de bacias hidrográficas,** não necessariamente coincidentes, porém com recortes compatíveis internamente;
- g) **Quanto à aplicação dos instrumentos urbanísticos contidos no Plano Diretor:** observância das consequências para fiscais na regulação urbanística das formas de tributação, por IPTU ou outros impostos, taxas, tarifas e emolumentos, as quais estão relacionados ao cadastro, incluindo eventuais isenções; necessidade de realização de pesquisa sobre valor imobiliário de terras e imóveis, sobretudo nas áreas urbanas e sedes de distritos;

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

- h) Aplicação da Outorga Onerosa por mudança de uso do solo:** deve-se considerar a necessidade de conversão das áreas periurbanas de cidades amazônicas e controlar a alteração para uso urbano, sem provisão de infraestrutura básica nos termos da legislação federal em vigor. Essa modalidade de Outorga Onerosa difere, portanto, do direito de construir, mas fundamenta-se no mesmo princípio, da estruturação compacta, racional e socialmente consequente da mancha urbana;
- i) Prever uma política de permeabilidade de solo atrelada aos parâmetros urbanísticos e de uso do solo,** incluindo incentivos à revegetação, preservação de miolos de quadra verdes e implantação de agricultura urbana, de modo a reduzir efeitos da ilha de calor sobre o microclima urbano, aumentar a permeabilidade de solo e a eficiência de sistemas de saneamento básico e para garantia de políticas sociais de atenuação da pobreza e geração de renda familiar;
- j) Adequar as densidades demográficas,** tanto brutas (habitantes por hectare) quanto densidades construtivas (metro quadrado construído por habitante), à realidade socioeconômica local na definição de índices urbanísticos básicos (modelagem de coeficiente de aproveitamento, taxa de ocupação, seção de ocupação transversal, recuos e afastamentos).
- k) Reforço da toponímia consagrada no local:** reforço da localização espacial pela denominação dos lugares e suas funções atualmente praticadas, como o lazer, a convivência, as festas religiosas, as práticas econômicas compartilhadas (lavagem de roupas e utensílios em rios, plantação, aterro, colheita de frutas, pesca, nome de bairros, distritos, logradouros, praças, terreiros, rios, acidentes geográficos, esquinas, campos de futebol etc.), possibilitando a formalização e reconhecimento das práticas existentes e legalização dos nomes desses locais;
- l) Submeter o sistema de acompanhamento e participação social do Plano Diretor à geografia da ocupação presente:** o reconhecimento da sede urbana, dos distritos e localidades, associando-os, quando possível, em subgrupos de conselhos, e reconhecendo-os como recortes territoriais capazes de desempenhar papel consultivo e deliberativo, quando couber;
- m) Criação de instância municipal de meio ambiente,** visando protocolo de integração e descentralização com Secretaria Estadual do setor.
- n) Criação de Fundo Municipal, de Desenvolvimento Urbano e Habitação ou correlato,** indicando fontes de recurso.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.



PROGRAMA DE QUALIFICAÇÃO  
GESTÃO AMBIENTAL

## 8. Considerações Finais

A aplicação do Plano Diretor e dos instrumentos previstos nele pelos Municípios deve buscar promover o combate à especulação imobiliária, a gestão democrática da cidade e a implementação do direito a cidades sustentáveis. Mas também promover a integração territorial, de sua população e economia.

O conteúdo definido pelo Estatuto da Cidade não retira a autonomia dos Municípios no processo de planejamento e gestão urbana, mas estabelece instrumentos e procedimentos que podem auxiliar nessa tarefa.

Por outro lado, a utilização de tais instrumentos, de modo a contrariar as diretrizes gerais de política urbana, pode significar o desrespeito à lei federal de desenvolvimento urbano, tanto no caso de agentes públicos quanto privados, podendo ser questionados judicialmente,

No entanto, os esforços para o desenvolvimento de novos padrões de gestão municipal e de desenvolvimento urbano, em especial na região amazônica, implicam a junção de esforços continuados de implantação de uma cultura de planejamento de longo prazo.

# Planos Diretores, Instrumentos Urbanísticos e a Atuação Municipal na Questão Urbana e Ambiental

Esta Nota Técnica busca contribuir para a qualificação daqueles que atuam sobre os problemas decorrentes do desmatamento na Amazônia.

## 9. Referências Bibliográficas

ACIOLY, Claudio; DAVIDSON, Forbes. *Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana*. Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

BECKER, B. K. *Amazônia*. 5ª Edição. São Paulo: Editoria Ática, 1997.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001, 1ª Edição.

CARDOSO, Ana Claudia; CARVALHO, Guilherme. (Org.). *Planos Diretores Participativos, Experiências Amazônicas*. 01 ed. Belém: Editora da UFPa, 2007.

CARVALHO, Celso Santos, ROSSBACH, Ana Cláudia (orgs.). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Ministério das Cidades: Aliança das Cidades, 2010. 120 p.

CASTRO, Edna. *Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas*. In: \_\_\_\_\_ (Org.). *Cidades na Floresta*. São Paulo: Annablume, 2008.

CORRÊA, Roberto Lobato. *O Espaço Urbano*. 3ª edição, São Paulo: Ática, 1993.

CYMBALISTA, Renato; SANTORO, Paula Freire (orgs.). *Planos diretores: processos e aprendizados*. Publicações Polis, nº 51. São Paulo: Instituto Polis, 2009. 158p.

FERNANDES, Edésio. Reforma urbana e reforma jurídica no Brasil: duas questões para reflexão. In: COSTA, G.M. e MENDONÇA, J. *Planejamento urbano no Brasil: trajetória e perspectivas*. Belo Horizonte: Ed. C/Arte, 2008. p. 123-135.

LIMA, J. J. F. *Planos Diretores Participativos no Contexto do Estado do Pará*. In: Gilberto de Miranda Rocha. (Org.). *Gestão Ambiental, desafios e experiências municipais no estado do Pará*. 1 ed. Belém: Editora da UFPa, 2007.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, Daniel Todtmann (orgs.). *Os planos diretores municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

É permitida a reprodução total ou parcial desta publicação, desde que citada a fonte.



**Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM  
Programa de Qualificação da Gestão Ambiental – Municípios do Bioma Amazônia – PQGA**

Rua Buenos Aires nº 19 – Centro – RJ

Email: contato-amazonia@ibam.org.br | Web: amazonia-ibam.org.br

### Autores:

**José Júlio Lima** – Consultor do PQGA/IBAM

Arquiteto e Urbanista, mestre em Desenho Urbano e PhD. em Arquitetura pela Oxford Brookes University (UK).

**Roberta Rodrigues** – Consultora do PQGA/IBAM

Arquiteta e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo NAEA-UFPa, Doutora pela Universidade de São Paulo – USP.

**Juliano Ximenes** – Consultor do PQGA/IBAM

Arquiteto e Urbanista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Doutor pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ.