



Recomendações para a elaboração de Planos Diretores Municipais

Extrato do debate realizado no auditório do Ministério
Público do Estado de Goiás em 16 de maio de 2017



Apresentação

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo de Goiás e o Ministério Público do Estado de Goiás realizaram, no dia 16 de maio, um debate sobre a importância dos planos diretores como instrumentos efetivos de planejamento e gestão, e o papel do arquiteto e urbanista nesse trabalho.

O debate foi realizado no auditório do MP-GO, onde participaram conselheiros e técnicos do CAU/GO, técnicos de diversas áreas da Prefeitura de Goiânia, técnicos de Secretarias do Estado de Goiás, docentes e alunos de diversas escolas de arquitetura, e promotores e outros colaboradores do MP-GO.

Durante o evento, no período da manhã, após abertura solene, foi realizada a palestra com o professor José Antônio Tietzmann, Doutor em Direito Ambiental e Urbanístico, seguida de mesa redonda coordenada pelo promotor Juliano de Barros (Ministério Público), pela conselheira Regina de Faria Brito (CAU/GO), pelo arquiteto Marcelo Sáfy, superintendente de Assuntos Metropolitanos da Secretaria de Estado de Meio Ambiente, Recursos Hídricos, Infraestrutura, Cidades e Assuntos Metropolitanos (Secima), e pelo superintendente Henrique Alves (Seplanh).

No período da tarde, foram apresentadas, pela conselheira do CAU/BR Lana Jubé, as ações da Comissão de Política Urbana Nacional e as principais normativas que norteiam o planejamento e a gestão urbana no país.

Logo após, a vice-presidente do CAU/GO, Maria Ester de Sousa, apresentou o documento base com as recomendações para a elaboração dos planos diretores municipais em Goiás. Após a apresentação, foram coletadas as contribuições da plateia para o documento que pretende orientar prefeitos e gestores sobre o conteúdo de um bom plano diretor municipal.

As contribuições foram registradas e incluídas neste documento pela gerente Isabel Barêa Pastore (CAU/GO) e encaminhadas à 15ª Promotoria do MP-GO no intuito de contribuir tecnicamente com um documento que apoie o trabalho dos promotores que atuam na área de urbanismo e meio ambiente.

A lista de participantes segue junto deste documento.

Histórico

O Conselho de Arquitetura e Urbanismo foi criado pela Lei Federal 12.378 e têm como função orientar, disciplinar e fiscalizar o exercício da profissão de Arquitetura e Urbanismo, zelar pela fiel observância dos princípios de ética e disciplina da classe em todo o território nacional, bem como pugnar pelo aperfeiçoamento do exercício da Arquitetura e Urbanismo.



Dentro da função de pugnar pelo aperfeiçoamento da Arquitetura e Urbanismo foram criadas as Comissões de Política Urbana, que vêm desenvolvendo um importante trabalho, seja na esfera federal ou na estadual.

Comissão de Política Urbana e Ambiental – CPOA/BR

As atribuições da Comissão estão estabelecidas no artigo 53 do Regimento Geral do CAU/BR (Res. nº 33), segundo o qual compete à CPOA-CAU/BR:

- I - acompanhar, avaliar e manifestar-se sobre projetos de lei, em trâmite no Congresso Nacional, relacionados à política urbana e ambiental;
- II - apreciar e propor medidas destinadas ao aperfeiçoamento da política urbana e ambiental no País;
- III - avaliar o exercício da prática profissional no contexto do planejamento urbano e ambiental e da expansão das cidades;
- IV - propor ao Plenário do CAU/BR a participação nos fóruns governamentais e da sociedade civil, relacionados à política urbana e ambiental;
- V - fomentar, junto aos CAU/UF, o desenvolvimento de ações relacionadas à política urbana e ambiental; e
- VI - propor diretrizes e programas para difusão da política urbana e ambiental, assim como os valores ambientais nas cidades brasileiras.

Hoje, 14 (quatorze) CAU/UF já contam com Comissões ou Grupos temáticos de Política Urbana e Ambiental: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Ceará, Goiás, Mato Grosso, Minas Gerais, Paraíba, Paraná, Piauí, Rio de Janeiro, Santa Catarina, Tocantins.

Entre as principais ações da CPOA/BR podemos destacar:

1. Pacto pela Cidade – Carta aos Prefeitos, publicada em setembro de 2015 com o título: Carta Aberta aos Candidatos a Prefeitos e Vereadores – Qual a cidade que precisamos? Um pacto pela qualidade das cidades.

A carta apresenta cinco grandes problemas que atingem, hoje, as grandes cidades brasileiras (e mesmo as cidades médias, com mais de 50.000 habitantes). São eles:

- Crescentes problemas de mobilidade em decorrência da prevalência do automóvel e da deficiência dos transportes públicos;
- Grave carência de infraestruturas, como serviços deficientes de abastecimento d'água, esgoto e remoção de resíduos sólidos, particularmente nas áreas periféricas;
- Degradação dos espaços públicos e centros históricos, que tem perdido importância simbólica, política e econômica;



- Fragilidade da relação cidade-meio ambiente, fruto da expansão urbana em áreas inapropriadas, provocando enchentes, desmoronamentos de morros e encostas;
 - Enormes periferias, muitas vezes promovidas pelo próprio poder público por meio de programas habitacionais desconectados da malha urbana.
2. Participação na elaboração das Diretrizes da Nova Agenda Urbana definida na 3ª Conferência das Nações Unidas (ONU) - HABITAT III - realizada em Quito, no Equador, em 2016. Cinco eixos conduziram a um documento que apresenta 30 pontos¹ principais de atuação para serem recomendados aos prefeitos das cidades do mundo inteiro:
- A. Política Urbana Nacional;
 - B. Legislação Urbana – Regras e regulamentos;
 - C. Planejamento e Projeto Urbano;
 - D. Economia Urbana e Finanças Municipais;
 - E. Extensões / Renovações Urbanas Planejadas
3. Carta dos cem dias – Por um pacto pelo direito à cidade, publicada em abril/2017. Referenciada na Nova Agenda Urbana que objetiva promover o desenvolvimento urbano onde “ninguém seja deixado para trás”, recomenda, principalmente que:
- Gestores devem assumir o compromisso POLÍTICO de implantar o plano diretor;
 - Estimular a participação direta do cidadão;
 - Promover a Governança Interfederativa com PDU;
 - Cultura do compartilhamento e solidariedade – boas práticas;
 - Evitar a reprodução do modelo patrimonialista - É preciso, por exemplo, “abandonar o modelo de implantação de habitação para população de baixa renda em áreas periféricas, enquanto há vazios nas áreas centrais com infraestrutura subutilizada”.

Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental – CEPUA/GO

A Comissão Especial de Política Urbana e Ambiental - CEPUA (CAU/GO), criada em janeiro de 2015, tem atuado na discussão dos temas que envolvem o planejamento e a gestão das cidades goianas, incluindo:

1. Participação nos Conselhos Municipais ligados à política urbana e ambiental nos municípios de Goiânia, Anápolis e Aparecida de Goiânia;

1 Os 30 pontos podem ser acessados em: <https://nacoesunidas.org/habitat-iii>



2. Parceria com MP para realização de relatórios de acessibilidade de edifícios e espaços de uso público e participação na elaboração da “Lei das Calçadas”;
4. Parceria com o MP na elaboração de relatórios técnicos sobre planos, projetos e obras relevantes para as cidades de Goiás;
5. Disseminação da Nova Agenda Urbana juntos às prefeituras do estado e secretarias municipais ligadas ao planejamento e a gestão urbanas;
6. Recepção e verificação de denúncias sobre descumprimento da legislação urbanística e denúncia junto ao Ministério Público dos casos pertinentes;
7. Discussão sobre a importância dos planos diretores como instrumentos efetivos de planejamento e gestão, e o papel do arquiteto e urbanista nesse trabalho.

O Plano Diretor Municipal

O debate realizado pelo CAU/GO em parceria com o MP-GO no dia 16 de maio de 2017 traz as seguintes contribuições sobre esse instrumento de política urbana e rural. Num primeiro momento, foi importante conceituar e discutir os paradigmas que cercam a atuação dos planejadores e gestores públicos colocando as seguintes questões:

Em primeiro lugar, o que é o Plano Diretor Municipal?

Trata-se de um conjunto de proposições, em forma de lei, com o objetivo de orientar o desenvolvimento do município em todos os seus aspectos: social, cultural, físico, ambiental, econômico, administrativo.

A quem se destina o Plano Diretor Municipal?

A todas as pessoas da localidade que o plano abranger.

Quando ele deve ser elaborado?

Quando a população e a gestão, juntas, pretenderem se utilizar do instrumento para ordenar a forma e o caminho do desenvolvimento da cidade.

Por que é necessário fazer um Plano Diretor?

- Porque é uma maneira de tornar mais equilibradas as oportunidades de acesso à cidade e às funções urbanas e rurais;
- Para diminuir a desigualdade social;
- Para fazer cumprir a Constituição, no artigo 5º:



Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

...

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

...

Onde o Plano Diretor deve ser feito?

O planejamento eficiente é fundamental para a gestão de todos os municípios. Mas o instrumento é obrigatório nos municípios:

- com mais de vinte mil habitantes;
- integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos que promovam o efetivo aproveitamento dos lotes urbanos através do parcelamento compulsório, imposto progressivo no tempo ou desapropriação;
- integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional;
- incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A partir dos itens a seguir, foram inseridas as sugestões (colaborações) dos presentes no debate, sobre quais as etapas e metodologia de trabalho utilizada na elaboração de um plano diretor municipal:

Como o Plano Diretor deve ser feito?

A partir da iniciativa da administração pública, deve-se:

1. Planejar o trabalho a ser realizado;
2. Diagnosticar a realidade física;
3. Discutir e elaborar o programa de necessidades;
4. Analisar;
5. Propor e conceituar (elaborar o ordenamento territorial urbano e rural);
6. Desenhar mapas do diagnóstico e das proposições;
7. Publicar e divulgar;
8. Implementar e avaliar.





Como cada etapa deve ser desenvolvida?

1. Planejar

Fazer o planejamento geral das atividades necessárias à realização do Plano Diretor, incluindo a elaboração de cronograma de atividades, com previsão das etapas do trabalho e das audiências públicas.

Construir um plano de comunicação para garantia da ampla divulgação das etapas do plano e suas propostas para a comunidade. No plano de comunicação, devem estar previstos os mecanismos de divulgação e a população a ser mobilizada para as atividades.

Realizar parceria com a imprensa para melhorar a divulgação do plano diretor, tanto na etapa de elaboração quanto na divulgação do texto final e acompanhamento das ações de implementação.

2. Diagnosticar

Primeira fase do trabalho, uma radiografia do aglomerado urbano deve necessariamente apresentar os seguintes dados (tabulados e mapeados):

- Mapa de localização no Estado (região e área de influência);
- Mapa topográfico (cadastral);
- Mapa da evolução histórica de ocupação, por década;
- Mapa de ocupações irregulares;
- Mapa de recursos hídricos;
- Mapa de áreas ambientalmente protegidas;
- Mapa das áreas de risco contendo fundos de vale, sujeitas a alagamentos e desmoronamentos, áreas com declive acentuado e outras áreas pertinentes, como lixões, estações de coleta e tratamento de esgoto e resíduos sólidos;
- Mapa de áreas de relevância histórica (patrimônio e paisagem) - edificadas ou não;
- Mapa de densidade (áreas verticalizadas) ou ocupação;
- Mapa de usos - localizar propriedades públicas do Estado e da União;
- Mapa de hierarquia do sistema viário;
- Mapa da infraestrutura e serviços urbanos existentes (asfalto, energia elétrica, água tratada, coleta de esgoto, coleta de resíduos sólidos);
- Mapa de equipamentos e serviços públicos (saúde, educação, esporte, cultura, segurança), contendo raio de atendimento desses serviços e dados das secretarias sobre as demandas atuais;
- Mapa de vazios urbanos, lotes vagos, imóveis não utilizados e subutilizados;
- Mapa de usos da zona rural do município, contendo o tipo de atividade predominante e caracterização das propriedades rurais;



- Mapa de criminalidade e risco social.

Além disso, para a elaboração do diagnóstico, deve-se levantar:

- Histórico do Município;
- Perfil sociocultural da população;
- Perfil econômico da região de inserção do município;
- Perfil econômico da localidade;
- Estrutura administrativa do município.

Em seguida, deve-se cruzar os dados levantados e o perfil socioeconômico e cultural do município, com análise quali-quantitativa dos dados. Igualmente, deve-se realizar a sobreposição de mapas e dados, identificando as áreas críticas para a aplicação de políticas de desenvolvimento, mobilidade e ações de preservação e recuperação do patrimônio e meio ambiente.

3. Discutir

O próximo passo é a realização de seminários de esclarecimento à população sobre a importância de sua participação nas discussões sobre o Plano Diretor.

Ao discutir o diagnóstico com a comunidade, deve-se ouvir e considerar o parecer da população.

4. Analisar

Nesta etapa, deverão ser utilizados os conceitos adotados para, somados às contribuições da população e à análise dos dados físicos, sociais e culturais, estabelecer diretrizes para nortear as decisões dos parâmetros de ordenamento urbano e rural.

Os trabalhos deverão ser conduzidos necessariamente pela administração pública e equipe técnica especializada multidisciplinar.

5. Propor (elaboração da minuta do plano)

O que deve ser considerado neste estágio:

- O projeto de lei deve apresentar os conceitos dos termos adotados nas proposições, por meio de um glossário;
- As propostas de ordenamento devem estar em sintonia com a realidade física, social e cultural existente no município, especialmente no que diz respeito à necessidade de expansão e/ou regressão do perímetro urbano;
- Se já existirem planos setoriais elaborados (Habitação, Drenagem, Mobilidade etc), os dados e propostas desses planos devem ser considerados





- e integrados ao Plano Diretor;
- As proposições de lei devem levar em consideração a escala do município e sua relação com o desenvolvimento regional (observando o histórico dos investimentos Estaduais, PIB e perspectiva de usos dos recursos naturais);
 - As proposições devem sempre fazer referência ao diagnóstico e às análises dele extraídas;
 - A proposta de lei deve fixar as diretrizes de expansão urbana e relacionar os objetivos de tal proposição ao crescimento vegetativo da população (considerar dados oficiais atualizados do IBGE). Levar em conta o estoque de glebas, vazios urbanos e lotes vagos na própria área urbana;
 - A lei deve evitar a especulação econômica da terra (urbana e rural). Suas proposições devem ser justificadas apenas em ganho para a economia do município.
 - Áreas públicas são e devem ser consideradas essenciais. Por isso, é preciso evitar a possibilidade de sua desafetação, alienação ou doação para fins de uso privado;
 - A lei deve propor compensações ambientais dos impactos decorrentes da ocupação urbana e rural, e contrapartidas devem estar previstas;
 - Sintetizar as propostas em legislação completa e eficiente para o alcance dos objetivos identificados, junto com a população, para o desenvolvimento da cidade;
 - Deve-se sempre propor que, após a aplicação das leis, nova análise seja elaborada para a discussão de sua eficácia e alterações nos momentos e revisão do plano.

6. Desenhar

A Lei deve apresentar mapas explicativos das novas propostas de parâmetros urbanísticos. Exemplos:

- Mapa do perímetro urbano contendo as áreas de expansão urbana;
- Mapa das localizações das novas densidades a serem praticadas;
- Mapa de usos, com localização de equipamentos de porte regional (indústrias, hospitais regionais, universidades) – zoneamento ou macrozoneamento;
- Mapa de áreas de preservação ambiental;
- Mapa de preservação do patrimônio e paisagem;
- Mapa de macroestrutura viária do município;
- Mapa de hierarquia, desenho das vias, exemplo de contiguidade etc;
- Mapa com delimitação de AEIS;
- Mapa de investimentos prioritários, projeção de usos;
- Mapa de áreas a serem renovadas e revitalizadas;
- Mapa de zoneamento rural com detalhamento suficiente para aplicação de políticas públicas;





- Mapa de zonas especificando onde os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade poderão ser aplicados (Outorga Onerosa, Transferência do Direito de Construir, IPTU progressivo etc).

7. Publicar

O Plano Diretor é um trabalho técnico que deve ser elaborado e registrado por um arquiteto e urbanista, que é o profissional habilitado para tal atividade e deve efetuar o respectivo Registro de Responsabilidade Técnica (RRT). Sob sua coordenação, deve atuar uma equipe multidisciplinar. É considerado exercício ilegal da profissão elaborar ou aprovar Plano Diretor sem um responsável técnico habilitado.

Deve ser realizada audiência pública para votação das decisões contempladas no Plano Diretor, que deve ser aprovado pelo conselho de política urbana do município.

Após a aprovação, o plano deve ser publicado e permanecer disponível à população. Além disso, a lei deve ser objeto de discussão permanente, a fim de que seja constantemente aprimorada.

8. Implementar

Para a implementação do Plano Diretor, o município deve manter equipe qualificada e permanente para a gestão do plano, em ambiente apropriado e com recursos suficientes ao monitoramento das metas e discussão permanente dos resultados. O trabalho da equipe técnica deve estar aliado ao da procuradoria do município, visando o acompanhamento da implantação das propostas contidas na lei.

Também devem ser criados canais de acompanhamento e fiscalização da implementação do plano. Para isso, entre outras medidas, o município deve garantir o funcionamento do conselho de política urbana municipal.

Os planos setoriais (drenagem, habitação, resíduos sólidos, arborização urbana, mobilidade, turismo, código municipal de meio ambiente, lei de parcelamento, código de edificações, lei orgânica) são, igualmente, importantes para a efetiva aplicação do Plano Diretor.

Da mesma maneira, deve haver prazos para a implantação das propostas, especialmente quanto à implantação dos corredores e sistemas que melhorem a mobilidade urbana. O adensamento de determinadas áreas ou regiões deve estar vinculado à implantação desses sistemas.





ITENS QUE MERECEM ATENÇÃO ESPECIAL NA REVISÃO DO PLANO DIRETOR

- **A expansão urbana** deve ser proposta apenas nos casos em que a disposição de lotes na área urbana seja insuficiente para o atendimento da população estimada para os próximos 10 anos (cálculos podem ser feitos a partir das referências do IBGE).
- Devem ser proibidos loteamentos descontínuos da malha urbana ocupada e deve ser estabelecido percentual de ocupação dos loteamentos existentes previamente à aprovação de novos loteamentos (sobre loteamentos clandestinos, loteamentos fechados e **regularização fundiária**).
- Deve ser promovida a aplicação do IPTU progressivo para garantia de ocupação dos lotes subutilizados ou vazios na área urbana dotada de infraestrutura.
- Deve ser garantida a execução de infraestrutura completa previamente à aprovação de novos loteamentos.
- O adensamento só deve ser permitido em áreas onde já ocorreu a implantação dos projetos de mobilidade, houver disponibilidade de infraestrutura completa e onde o plano preveja os impactos de sua ocupação (acompanhar o mapa de densidade do Plano).
- A Transferência do Direito de Construir e a Outorga Onerosa devem ser proibidas em áreas de fundo de vale, de interesse paisagístico ou de preservação do patrimônio e em áreas de mobilidade crítica.
- O plano deve estabelecer limite na altura máxima das edificações para garantia de insolação das áreas vizinhas.
- **Drenagem:** os fundos de vale devem ser preservados e estudos dos corredores verdes na cidade, integrando as áreas verdes existentes e criando novas áreas onde possível, devem ser realizados.
- Deve ser proposto o aumento significativo de áreas permeáveis públicas e privadas, com exigência de sistemas complementares, como percentuais de áreas permeáveis no próprio lote, caixas, valas e piscinas de estabilização.
- Tetos verdes não podem ser considerados áreas permeáveis e, sim, redutores de calor e captadores de carbono.
- Não deve ser permitido adensar áreas de fundo de vale ou entorno de nascentes e outras áreas com lençol freático superficial.
- **Paisagem e Patrimônio:** deve ser valorizada a identificação, cadastro e registro dos edifícios, espaços e paisagens de relevância histórica para estimular o sentimento de identificação e reconhecimento do valor do lugar pela população.
- **Mobilidade:** deve haver sistema **integrado** de transporte público com vários modais (BRT, ônibus, bicicleta, pedestre), que atue de forma efetiva na melhoria da mobilidade urbana.



Como aprimorar a ferramenta dos Estudos Técnicos de Apoio

Estudos de Impacto de Vizinhança e Estudos de Impacto de Trânsito precisam ser elaborados por equipe qualificada e devem conter a descrição dos itens que serão obrigatoriamente avaliados, para que sejam instrumentos eficientes de avaliação dos edifícios e empreendimentos. É preciso normatizá-los, descrevendo o roteiro do EIV e do EIT para garantia de que serão oferecidos estudos minimamente qualificados, quando necessário.

Para a comprovação de responsabilidade, é preciso exigir o Registro de Responsabilidade Técnica (RRT) dos estudos, garantindo a presença de profissionais no trabalho que é técnico e deve ser detalhado.

Como garantir a verdadeira “cidade compacta”

Para evitar o espraiamento excessivo da malha urbana, deve-se criar e aprimorar os instrumentos de uso compulsório das terras urbanas vazias e subutilizadas, para garantia de aproveitamento da infraestrutura urbana instalada e redução dos gastos com novas instalações.

Deve-se estudar e propor densidades para as diferentes realidades da área urbana, contemplando preocupações ambientais, disponibilidade de infraestrutura, proteção do patrimônio e paisagem e, especialmente, prevendo a melhoria da mobilidade.

O conceito de “cidade compacta” deve ser aplicado como ambiente urbano cuja ocupação integra aproveitamento do solo urbano e qualidade de vida. A “cidade compacta” não pode ser considerada a ocupação máxima de um único lote, quadra ou bairro com altíssima densidade. Caso a caso, deve-se estudar qual é a densidade ideal, considerando, inclusive, fatores culturais da nossa sociedade.

Os estudos de densidade devem prever o número de habitantes por metro quadrado, ou o número de domicílios por quilômetro quadrado, ou outros índices que delimitem o número máximo de habitantes ou usuários em determinadas áreas urbanas.

Especificidades dos municípios pertencentes à Região Metropolitana de Goiânia

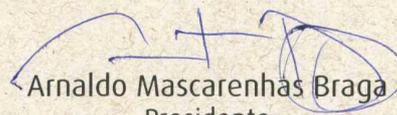
Os municípios pertencentes à Região Metropolitana de Goiânia deverão considerar os dados para além de seus municípios, levando em conta a influência da Região Metropolitana na formação de seu território e elaborando políticas de integração e proteção sobre essas influências.



Goiânia, como município base da Região Metropolitana, deverá considerar a relação com os demais municípios e prever políticas de integração e proteção em relação à influência desses municípios na ocupação e transformação do seu território.

Os municípios pertencentes à Região Metropolitana precisam realizar parcerias e discutir propostas ampliadas, visando o desenvolvimento regional, seja através do plano metropolitano, seja através do estabelecimento de consórcios e outras parcerias.

Goiânia, 31 de maio de 2017.


Arnaldo Mascarenhas Braga
Presidente