

## **Plano Diretor e suas Vantagens de Implantação nos Municípios com Menos de 20.000 Habitantes.**

Marluce Alves de Almeida Salgueiro-Mestra  
Marcia Núbia Barbosa Nunes-Graduada  
Hermânio de Sant'Anna Rodrigues-Especialista  
Sheila Gomes Pereira-Graduada

**Resumo:** Aproximadamente 46% da população do Brasil está distribuída em municípios com menos de 10.000 habitantes, demonstrando que há uma concentração irregular de habitantes nos demais municípios brasileiros. Esta distorção populacional trás grandes prejuízos para os pequenos municípios brasileiros, que não são alcançados pela legislação federal, que obriga a elaboração do plano diretor, apenas para os municípios com mais de 20.000 mil habitantes. Essa exigência não tem respaldo legal para ser aplicado nos municípios de pequeno porte, que além de não disporem de recursos financeiros suficientes para aplicar em um crescimento urbano planejado, ainda são alijados do processo de planejamento urbano imposto pela Lei 10.257 de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade, que regulamenta a forma ordenada que o município pátrio deva adotar para elaborar o zoneamento do solo, ou seja, a elaboração do Plano Diretor. É uma pratica do setor público brasileiro, somente cumprir com o que é exigido por lei, por isso, vale ressaltar a importância da elaboração de leis que aprovem além do Plano Diretor, o Código Municipal de Meio Ambiente e o Código de Obras e de Posturas, para pequenos municípios, em razão das vantagens de se ter um planejamento aprovado para nortear o crescimento ordenado e desenhado baseado em estudos, que buscam crescer com responsabilidade, evitando problemas futuro, a exemplo da proliferação de favelas que atualmente vem afetando a maioria das cidades brasileiras, colocando em risco o meio ambiente tão discutido nos últimos anos, além das péssimas condições de sobrevivência imposta a quem vive nesses verdadeiros cortiços urbanos.

**Palavras Chaves:** Planejamento urbano, Plano diretor, Municípios, População, Espaço Urbano.

**Abstract:** Approximately 46% of Brazil's population is distributed in municipalities with less than 10,000 inhabitants, demonstrating that there is a uneven concentration of inhabitants in other Brazilian municipalities. This distortion population behind huge losses for the small Brazilian municipalities, which are not achieved by federal legislation, which requires the preparation of the master plan, only for the municipalities with more than 20,000 thousand inhabitants. This requirement does not have legal support to be applied in small towns, in addition to not have sufficient financial resources to apply in an urban growth planned, yet are themselves bereft of the process of urban planning tax by Law 10,257 of July 10, 2001, better known as status of the city, which regulates the orderly way that the municipality paternal should adopt to draw up the zoning of the soil, that is, the preparation of the Plan Director. It is a practice of brazilian public sector, only comply with what is required by law, for this reason, it is worth mentioning the importance of framing laws which approve in addition of the Master Plan, the Municipal Code of Environment and the Code Works and postures, for small municipalities, in reason of the advantages of having an approved planning to guide the orderly growth and designed based on studies, which seek grow with responsibility, avoiding future problems, the example of the proliferation of slums that currently has been affecting the most Brazilian cities, putting at risk the environment so much discussed in recent years, in addition to the appalling conditions of survival imposed on those who live in these true urban tenement.

**Key words:** Urban Planning, Master Plan, Cities, Population, Urban Space.

## **Plano Diretor e suas Vantagens de Implantação nos Municípios com Menos de 20.000 Habitantes.**

### **1. Introdução**

A transformação do Brasil teve início com o fortalecimento dos municípios. Esse processo de mudança trazido com o robustecimento da municipalidade pátria foi de grande importância no país quando da elaboração da Constituição Federal de 1988, onde os municípios ficaram mais fortalecidos na conjuntura jurisdicional.

O Brasil passou por profundas transformações durante o século XX, especialmente, no que diz respeito ao processo de formação e desenvolvimento de suas cidades, marcado pela intensa migração da população da zona rural para a urbana, notadamente para os grandes e médios centros.

Este processo não foi acompanhado de políticas públicas capazes de acomodar o novo contingente de pessoas que chegam para morar na periferia das cidades, causando grandes desequilíbrios sociais, econômicos e ambientais. Neste contexto surgem as favelas, caracterizadas pelo grande aglomerado de moradias que se instalam em determinados pontos da cidade, sem a menor estrutura física, provocando mudanças no ambiente e condenando os cidadãos ali instalados às mais variadas formas de exclusão social, pela falta de serviços públicos para atender as suas necessidades básicas.

É a partir dessa conjuntura de desordenamento na concepção dos municípios brasileiros, que ganha importância o Plano Diretor, concebido como instrumento legal para executar a política urbana tratada nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e estabelece parâmetros e diretrizes da política e gestão urbana no Brasil, que somente foram regulamentados em 2001.

Experiências anteriores com o Plano Diretor foram aprovadas inicialmente pelo município de Curitiba, capital do Estado do Paraná, através da Lei Municipal nº 2.828/1966, tendo sido posteriormente adequado ao Estatuto das Cidades, e no ano seguinte pelos municípios paulistas que em 1967 elaboravam um PPDI- Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, que segundo Braga(1995), a lei nº 9842/1967, alterada pelo Decreto Lei Complementar nº 09/1969, determinava a obrigatoriedade de elaboração do antigo PDDI a todos os municípios paulistas e determinou que aqueles que não cumprissem com essa obrigação legal, ficariam impedidos de receber recursos financeiros do Estado.

A regulamentação dos artigos mencionados culminou com a aprovação da lei federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto das Cidades, que em seu conteúdo “[...] *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*”.

Ao longo do tempo diferentes setores da sociedade civil como, por exemplo, as ONGs, com ênfase nas Associações de bairros, vêm reivindicando novos conceitos de desenvolvimento, que tragam novas ideias para inovar no planejamento e crescimento das áreas rural e urbana dos municípios, garantindo, sobretudo a permanência e a fixação do homem no campo, evitando assim o êxodo rural. Nesse sentido deve o governo investir na valorização das potencialidades municipais, no fortalecimento econômico, na cooperação social e na preservação dos recursos naturais, visando melhorar a qualidade de vida dos munícipes.

O direito do cidadão está garantido na Constituição Federal que dispõe ser de competência do setor público garantir a população acesso à moradia, saneamento básico, educação, saúde, segurança, transporte, trabalho e lazer. Além das ações para atender as áreas

já mencionadas, compete ainda ao Governo promover políticas públicas capazes de garantir o crescimento do município de forma planejada.

Nesse contexto o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001 definiu limites populacionais para a elaboração do plano diretor e o definiu como sendo um instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. De acordo com a lei, somente estão obrigados a elaborar esse instrumento legal os municípios com mais de 20.000 habitantes.

Contudo, os pequenos municípios a margem desse limite legal, sem nenhum plano de crescimento vão se desenvolvendo de forma desordenada até alcançar o número de habitantes exigido legalmente, para poder elaborar seu plano diretor. Não se pode pensar em país desenvolvido quando temos um poderoso instrumento que por imposição legal assegura um desenvolvimento planejado apenas aos municípios que se enquadram no limite estabelecido.

Nesse contexto levantamos duas importantes questões que esperamos através de estudos e pesquisas realizadas, possam justificar o tema explorado nesse artigo:

- 1- Porque o município tem primeiro que alcançar a uma população de 20.000 habitantes para ser obrigado a elaborar um plano de desenvolvimento urbano?
- 2- Não será tarde demais para os municípios planejar o que foi construído de forma desordenada e até certo ponto irregular?
- 3- Será que as vantagens de se aprovar um plano diretor, mesmo sem ser a isto obrigado, não superaria os danos causados pela falta do planejamento urbano?

Partindo do princípio que nenhum município nasce grande, podemos destacar várias cidades brasileiras que passaram por esse processo evolutivo, como por exemplo, a cidade de São Paulo, capital do Estado, que surgiu de um pequeno povoado e cresceu até transformar-se na grande metrópole brasileira nos dias atuais. Outras cidades brasileiras seguindo a mesma trajetória de desenvolvimento também passaram de pequenos municípios a cidades de médio e grande porte.

O processo de planejamento nas cidades tem de ser contínuo e acompanhar seu processo de crescimento e não pode estar à mercê das políticas públicas adotadas por esse ou aquele partido e tampouco devem ser dirigidas a um reduzido número de municípios como é o caso do Plano Diretor. O desejo de qualquer cidadão principalmente o que vive no campo é ver sua cidade crescer e saber que ali ele poderá criar e tirar o sustento de sua família sem precisar se deslocar para tentar sobreviver em outras cidades.

Nesse contexto defendemos a importância do Plano Diretor para os pequenos municípios para que estas cidades possam se desenvolver planejando o seu futuro através da elaboração de Lei Municipal que vise estabelecer e organizar o crescimento, o funcionamento, o planejamento territorial e urbanístico e que oriente as prioridades de investimentos, não apenas com a dimensão empresarial, mas, sobretudo, com a visão holística voltada para os anseios dos munícipes. Desta forma é muito importante a alocação planejada de cada setor que comporá o município, sejam eles residenciais, comerciais ou de agronegócio, incluindo neste as propriedades rurais.

Portanto, se faz necessário que os municípios que tem menos de vinte mil habitantes ao elaborar a Lei Orgânica disponha sobre a implantação de um plano diretor compatível com seu PPA (Plano Plurianual). Junto aos demais instrumentos de planejamento LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias e da LOA- Lei Orçamentária Anual, esses instrumentos viabilizará várias ações públicas principalmente no tocante ao planejamento e o desenvolvimento desses municípios em sua maioria carentes de Políticas Públicas nas esferas federal, estadual e municipal dirigidas a prover o desenvolvimento urbano e rural.

Entre as diversas vantagens de se elaborar um plano diretor, talvez a mais importante seja a de colocar as pequenas cidades no rumo desenvolvimentista dos grandes e médios empreendedores industriais e comerciais trazendo com isso uma nova visão de crescimento

econômico, não apenas para as classes mais abastadas de nossa população, mas também fortalecendo o cidadão comum que de certa forma contribui com sua força de trabalho com o desenvolvimento social, político e econômico não apenas do município, mas, sobretudo do país.

“O que se observa é que sucessos e fracassos precedentes na gestão municipal, entre outros fatores, determinam a forma que será adotada num plano diretor ou num plano estratégico municipal. O fracasso de planos diretores que priorizaram o ordenamento do uso do solo, por exemplo, justificam a escolha de formas de planejamento que valorizem a dinâmica mais integrada da ação pública. Do mesmo modo, a demora na visualização de resultados — quando de planos diretores que obtiveram sucesso na imposição de modelos de ocupação físico-territorial — tem levado administradores públicos e setor privado a optarem por um planejamento de resultado mais imediato, conforme proposto pelo PEM. (Rezende e Ultramari, 2007).”

Sabemos que é uma prática comum na administração pública brasileira seguir apenas ao que é obrigado por lei e, como a elaboração do plano diretor para os municípios com menos de 20.000 habitantes não é obrigatória, esse comportamento em parte justifica porque grande parte dos gestores não entende que a elaboração do Plano Diretor representa um grande investimento no planejamento ordenado para o desenvolvimento do município, garantindo maior eficácia e eficiência na aplicação dos recursos públicos.

Diante do exposto pretendemos nesse artigo trazer para reflexão o tema em estudo, que consideramos de grande importância no contexto atual brasileiro que versa sobre a necessidade de ampliação ou, quem sabe não seria mais apropriado propormos à extinção do limite previsto no estatuto das cidades para elaboração do plano diretor, tornando-o obrigatório para todos os municípios brasileiros independentemente de sua área territorial e número de habitantes.

Trataremos nesse artigo de buscar na literatura investigada, elementos que possam responder as questões levantadas para alcançar o objetivo proposto de estender a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor a todos os municípios brasileiros. Após essa introdução discorreremos de forma resumida sobre questões inerentes aos municípios brasileiros para em seguida focar o desenvolvimento urbano no Brasil, buscando no referencial teórico citado, situações apontadas pelos autores que possam justificar o objetivo desse estudo, para finalmente concluir trazendo nossas considerações e recomendações finais.

## **2. Os Municípios Brasileiros**

O Brasil é um país jovem com pouco mais de 500 anos e uma população de quase 191 milhões de habitantes<sup>1</sup>, mais de 5.500 municípios distribuídos ao longo de seus 8.544.417,7 Km de extensão territorial, divididos em cinco grandes regiões: norte, sul, sudeste, centro-oeste e nordeste, agrupadas de acordo com suas particularidades e características próprias, decorrentes da grande desigualdade regional existente no território brasileiro quando comparamos aspectos referentes à situação geográfica, população, extensão territorial, atividade econômica, clima e vegetação entre outros.

Para explicar as particularidades que diferenciam a nação brasileira dos demais países na América Latina, ressaltamos Pires(2001:602):

“Nada do que ocorre no Brasil, em especial em termos de governo, pode ser bem compreendido si não considerarmos a complexidade do cenário e do ambiente típico de um país continental pleno de contrastes. De homogêneo, o país tem algo que é

---

<sup>1</sup> Dados do censo demográfico – IBGE – 2010.

exatamente o que falta a muitos países de grandes dimensões o de maior tradição histórica: a língua. Tirando esse tema, poucas outras coisas permitem pensar o Brasil como um país homogêneo, a não a ser pelo fato de que ele é um país heterogêneo e de elevada concentração de renda.”

Nesse cenário vamos encontrar em determinadas regiões municípios que apresentam situação de extrema pobreza, com altos índices de criminalidade, de mortalidade infantil, de educação, saúde, etc, em comparação com as regiões mais desenvolvidas onde estão localizados os grandes centros comerciais, industriais e de serviços não apenas do Brasil, mas da América Latina, como as cidades de São Paulo, Rio de Janeiro, Curitiba, etc. Todo esse entorno mostra a realidade de contrastes no desenvolvimento entre as regiões e os municípios brasileiros.

O Brasil como país emergente vem apresentando um excelente desenvolvimento econômico e social, conforme confirmam os dados publicados no último censo realizado em 2010 pelo IBGE-Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Nesse contexto ressaltamos o contingente populacional por classe utilizado pelo IBGE distribuído por municípios que aumentou em 58 entre 2000 e 2010, por ser este tema objeto de estudo desse artigo.

“A proliferação de pequenos municípios é, dessa forma, muito acentuada, no país e em suas várias regiões. Na verdade, como pode ser estimado a partir de dados publicados pelo IBGE, de 1940 a 1997, a proporção de municípios com até 20 mil habitantes sobre o total de municípios existentes no Brasil saltou de 54,5% para 74,8%.

O crescimento foi ainda mais espetacular na classe dos micromunicípios, considerados isoladamente: seu número passou de 2% para 25,6% do total de municípios brasileiros. Fica, portanto, evidente que criar municípios tem significado, no Brasil, antes de tudo, multiplicar o número dos pequenos municípios e, ainda mais, dos micromunicípios(Gomes e Mac Dowell, 2000).”

Para visualizar melhor o crescimento dos municípios brasileiros, elaboramos a tabela 1 com dados disponibilizados no último censo realizado pelo IBGE/2010, que mostra em números reais a evolução dos municípios brasileiro no período de 2000 a 2010.

**Tabela 1: Municípios e População nos Censos Demográficos de 2000/2010, segundo as classes de tamanho de população**

Tamanho da População por Classe	Municípios			Habitantes		
	Agosto/2000	Agosto/ 2010	%	Agosto/2000	Agosto/2010	%
Até 10.000	2.637	2.515	- 4,85	13.833.892	12.939.483	- 6,91
De 10.001 a 50.000	2.345	2.443	4,01	48.436.112	51.123.648	5,60
De 50.001 a 100.000	301	324	7,10	20.928.128	22.263.598	6,08
De 100.001 a 500.000	193	245	21,22	39.628.005	48.567.489	18,41
De 500.001 a 1.000.000	18	23	21,74	12.583.713	15.703.132	19,86
De 1.000.001 a 2.000.000	7	9	22,22	9.222.983	12.505.516	26,25
De 2.000.001 a 5.000.000	4	4	0	8.874.181	10.062.422	11,81
De 5.000.001 a 10.000.000	1	1	0	5.857.904	6.323.037	7,36
Mais de 10.000.000	1	1	0	10.434.252	11.244.369	7,20
<b>Total</b>	<b>5.507</b>	<b>5.565</b>	<b>1,04</b>	<b>169.799.170</b>	<b>190.732.694</b>	0,90

Fonte: Adaptado do IBGE. Censo Demográfico 2000 – 2010.

Conforme podemos observar houve um decréscimo significativo de quase 5% de municípios com população de até 10.000 habitantes e de quase 7% no total de habitantes e um acréscimo equivalente aos municípios e população enquadrados no segundo limite da tabela. Esse resultado demonstra que em 10 anos tivemos um crescimento populacional nos municípios do topo da tabela, que deve ser considerado no planejamento das ações para ajudar no desenvolvimento do município.

**Tabela 2: Crescimento Real dos Municípios e de Habitantes nos Censo Demográficos de 2010, segundo as clases de tamaño de população**

Tamanho da População por Classe	Nº de Municípios		Nº de Habitantes	
	Agosto/2010	% de Municípios	Agosto/2010	% de Habitantes
Até 10.000	2.515	45,20	12.939.483	6,78
De 10.001 a 50.000	2.443	43,90	51.123.648	26,80
De 50.001 a 100.000	324	5,82	22.263.598	11,67
De 100.001 a 500.000	245	4,40	48.567.489	25,46
De 500.001 a 1.000.000	23	0,41	15.703.132	8,23
De 1.000.001 a 2.000.000	9	0,16	12.505.516	6,56
De 2.000.001 a 5.000.000	4	0,07	10.062.422	5,28
De 5.000.001 a 10.000.000	1	0,02	6.323.037	3,32
Mais de 10.000.000	1	0,02	11.244.369	5,90
<b>Total</b>	<b>5.565</b>	<b>100,00</b>	<b>190.732.694</b>	<b>100,00</b>

**Fonte: Adaptado do IBGE. Censo Demográfico - 2010.**

A análise demonstra que 45% do total de municípios brasileiros no ano de 2010, ou seja, quase metade, está na faixa de até 10.000 habitantes, enquanto que 44% estão na segunda faixa da tabela, o equivalente a quase 34% do contingente populacional. Considerando a grande quantidade de municípios enquadrada nos dois primeiros limites que incluem aqueles com menos de 20.000 habitantes, ressaltamos a importância de se investir no planejamento desses municípios já que a tendência conforme observado nos últimos dez anos é que a população continue crescendo, além de que, os estudos realizados comprovam maior expectativa de vida para o povo brasileiro.

Entretanto, verifica-se que o crescimento quantitativo de municípios não foi proporcional a adoção de políticas públicas para atender os serviços públicos demandados pelos municípios criados, principalmente no tocante a parcela dos recursos financeiros transferidos pela União, em razão do desmembramento territorial que divide os recursos financeiros transferidos pela Governo Federal entre o município antigo e o novo, ou seja, os recursos serão rateados entre os dois entes municipais em conformidade com o número de moradores do município de origem e o do município criado.

Entre os anos de 1991 a 2010 foram criados no Brasil 1.074 novos municípios, crescimento esse atribuído por alguns autores, não unicamente a crise fiscal dos anos noventa, mas principalmente a grande possibilidade vislumbrada por esses municípios de receberem da União recursos financeiros não provenientes da sua arrecadação própria. Segundo alguns autores esse crescimento foi motivado pelo texto constitucional de 1988 que deu autonomia aos municípios ao elevá-los à condição de unidade federativa e delegou para os poderes Executivo e Legislativo dos Estados a competência para regulamentar essa matéria, eximindo-

se assim, de qualquer responsabilidade, conforme dispõe o §4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988.

“§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei.”

Dessa forma a criação, a legalização e a competência dos municípios brasileiros são regulamentadas através de Lei Orgânica Municipal, aprovada pela Câmara dos Vereadores, não descuidando da obediência devida ao disposto nos artigos 14 e 29 da Constituição Federal e do que dispõe a Constituição de cada Estado.

No desenvolvimento do Estado Brasileiro não se pode contestar a importância outorgada aos municípios nesse processo de crescimento, principalmente pela proximidade que existe entre o governo municipal e os cidadãos. Não há qualquer dúvida que o município, mesmo que administrativamente represente a menor unidade da federação, é o ente público mais próximo do cidadão para atender instantaneamente suas necessidades básicas e considerando essas circunstâncias, são eles responsáveis em assegurar os meios financeiros, humanos, materiais, técnicos e profissionais suficientes para garantir o atendimento dos serviços públicos demandados pelos cidadãos.

Neste sentido, comenta Medina(2009:203-224), que por sua reduzida dimensão o município se oferece como ideal para recuperar a confiança do cidadão nas instituições governamentais e diminuir dessa forma o espaço entre representantes e representados evidenciados no caso dos governos centrais. Corroborando com Medina, opina Born y Oliveira (2001:46), que o município é o local onde a nação se materializa e as necessidades sociais são claramente sentidas.

Com a autonomia federativa adquirida através da CF/88, os municípios brasileiros tiveram suas atribuições ampliadas muito além da simples prestação de serviços públicos básicos. Aproveitando essa nova realidade constitucional o governo federal procurou aumentar a agilidade na prestação de serviços públicos exigidas pela população, transferindo para os municípios ações públicas de competência da União, objetivando uma prestação de serviços o mais próximo possível do cliente cidadão.

Os novos compromissos sociais assumidos com educação, saúde, habitação, meio ambiente, etc., ampliaram a agenda na prestação de serviços dos entes locais obrigando as políticas públicas a se adequarem ao novo entorno local, passando inclusive a executar os serviços de saúde e educação através de cooperação técnica e financeira com a união e os estados. Entretanto, vale ressaltar que essa transferência de responsabilidade, só trará resultados positivos se as autoridades locais puderem assumir as suas funções com eficiência e eficácia.

Esta sobrecarga de responsabilidades levou os governos municipais a se fortalecerem financeiramente não só buscando maior repasse de recursos do governo federal, como também tiveram que implementar sistemas capazes de gerar novas fontes de recursos e melhorar a captação de receita própria. Todo esse processo, apresentou pontos positivos e negativos, por isso não podemos deixar de ressaltar o elevado grau de dependência que passou a ter os municípios pelos recursos transferidos pela União, bem como a necessidade de expandir e melhorar suas estruturas organizacionais para absorver essas novas atividades.

Segundo expõe Ibarra Cortès(2009), o impulso dado ao município como promotor do desenvolvimento econômico-social e de democratização do país, deve ser a base de um novo federalismo fiscal. Porém, deve-se estar consciente de que o interior dos municípios também apresentam grandes desigualdades. A solução para os problemas no interior dos municípios,

só poderá lograr êxito se os governos municipais e o cidadão tiverem acesso aos recursos que lhes permitam atender as áreas mais necessitadas, sem ter que esperar pela política de reforço do governo federal e estadual.

Considerando as diferenças inter-regionais e intermunicipais, além da diversificação em dimensão territorial que existe entre os municípios brasileiros, enquanto uns são tão pequenos que não apresentam potencial para serem sustentáveis, outros com grande desenvolvimento econômico-social possuem estruturas mais sofisticadas e completas com capacidade para oferecer uma maior diversidade de serviços públicos. Os municípios civilizaram o Brasil e hoje, passados cinco séculos, ainda constituem a primeira escola de cidadania e é o espaço privilegiados para a prestação de serviço público e concretização do desenvolvimento integrado e sustentável(Cavalcanti In: Vergara, 2003, p.7).

Sem dúvida, os municípios não estavam preparados para absorver tamanha responsabilidade, como as imposta pela CF/1988, sem que para isso tivessem que passar por um completo processo de reforma, adotando modelos estruturais capazes de melhorar a continua prestação de serviços, além da dependência financeira, tecnológica e humana pela qual passava e continua passando a maioria dos municípios brasileiros.

A obrigação de formular planos estratégicos e operacionais e de promover o desenvolvimento de ações e programas orientados a alcançar os objetivos previamente definidos na busca do crescimento econômico e social, está contida nos vários dispositivos que regulamentam o município, como ente público local. Assim é que, vale ressaltar a obrigação de cada prefeito, como autoridade máxima no governo municipal no momento de planejar com responsabilidade a aplicação dos recursos financeiros, materiais, humanos, tecnológicos, etc., que irão financiar e dar sustentabilidade a prestação de serviços públicos, garantindo o desenvolvimento do município e principalmente implementando um planejamento urbano que garanta ao município crescer de forma organizada e ordenada, conforme dispõe o Plano Diretor.

### **3. O Desenvolvimento Urbano No Brasil**

A economia brasileira teve nos últimos cinquenta anos um crescimento avassalador em relação aos cinco séculos de sua existência, onde passamos do transporte de mercadorias através das mulas para os caminhões e carretas de ultima geração. Nas cidades os animais que eram utilizados para o transporte dos seres humanos, hoje foram substituídos por veículos particulares que em grande número deixam as pessoas presas no transito e conseqüentemente chegando aos seus destinos, em muitos casos, horas depois que chegariam se estivessem andando a pé ou utilizando os meios de transporte de tração animal; não quer dizer que se deva voltar ao passado, mas isso é um alerta para que os administradores brasileiros procurem fazer o Plano Diretor das suas cidades já com uma visão de futuro, propiciando uma malha viária que dê fluxo aos veículos e tenham os setores industriais, residenciais, comerciais e rurais bem definidos.

Não é de hoje que os especialistas em desenvolvimento urbano buscam compatibilizar o crescimento das cidades sem o travamento da mobilidade das pessoas, e mais ainda sem tirar a paz que todos os munícipes procuram no local onde moram. Planejar uma cidade não é tarefa fácil! A administração tem por obrigação adequar o espaço do município aos novos tempos aos novos costumes e principalmente ao desenvolvimento tecnológico que hoje tem sido o maior modificador das cidades. Nos dias atuais temos um grande número de veículos particulares que não suprem as necessidade dos cidadãos e uma política de prestação de serviços coletivos que é incapaz de atender a grande demanda de passageiros que precisam se deslocar constantemente.

O crescimento regional nos estados brasileiros tem contribuído de maneira peculiar para que os pequenos municípios pátrios, busquem a formulação e implantação do Plano Diretor, haja vista que ao redor de cidades de grande e médio porte, existem municípios menores que estão servindo de cidades-dormitórios, uma vez que nestes centros urbanos algumas áreas são destinadas a construção de moradias para população de baixa renda, cuja mão de obra supre a demanda desses grandes centros urbanos.

A política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. O art. 182 da Constituição Brasileira trata da obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, entretanto não se preocupa com as cidades que estão fora deste limite. Silva (2008; p.52), mostra a importância dos municípios excluídos pela legislação em elaborarem um plano diretor, no sentido de tornarem-se cidades com sustentabilidade espacial.

“A sustentabilidade espacial pode ser alcançada por meio de uma melhor distribuição dos assentamentos humanos e das atividades econômicas. Deve-se procurar uma configuração rural-urbana mais adequada para proteger a diversidade biológica, ao mesmo tempo em que se melhora a qualidade de vida das pessoas (Figueiredo Junior, 2008).”

A necessidade de projetar o processo da expansão urbana e do crescimento acelerado aliado à falta de políticas públicas compatíveis e a ausência de conscientização da população em relação às questões ambientais estabelecem um processo de desenvolvimento desarmônico. A expansão do mercado imobiliário e o uso indiscriminado dos recursos naturais não consideram de forma satisfatória os critérios de desenvolvimento sustentado. O Plano diretor é um dos instrumentos utilizados para combater a expansão desordenada das cidades, sejam elas grandes ou pequenas.

Conforme dispõe o Estatuto da Cidade, o plano diretor deve ser um instrumento que orienta todas as ações concretas de intervenção sobre o território, independentemente do fato dessas ações serem levadas a cabo pelos indivíduos, pelas empresas, pelo setor público ou por qualquer outro tipo de agente. Não obstante a Constituição Federal em seus diversos artigos determinar ações de bem estar para a população e de proteção ao meio ambiente para que este não seja devastado de forma espúria, como tem acontecido na maioria dos municípios brasileiros, o propósito maior é o de minimizar a agressão à natureza, através de ação fiscalizadora colocada de forma consensual.

“Plano Diretor é um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano converjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39).

No combate aos problemas relacionados ao direito à terra urbana, à infra-estrutura e moradia, o Plano Diretor e o Estatuto da Cidade trazem o princípio de função social da propriedade, onde o direito de propriedade sobre determinada fração do solo municipal estará condicionado ao cumprimento de sua função social. A intenção é distribuir os recursos e riquezas socialmente construídas de forma mais justa. Junto a este princípio o Plano Diretor deverá fornecer também instrumentos de regularização fundiária, como as zonas especiais de interesse social, usucapião de imóveis urbanos, a concessão de uso especial para fins de moradia, a concessão de direito real de uso entre outros.

Através do estabelecimento de princípios, diretrizes e normas, o plano deve fornecer orientações para as ações que, de alguma maneira, influenciam no desenvolvimento urbano.

Essas ações podem ser desde a abertura de uma nova avenida, até a construção de uma nova residência, ou a implantação de uma estação de tratamento de esgoto, ou a reurbanização de uma favela. Essas ações, no seu conjunto, definem o desenvolvimento da cidade, portanto é necessário que elas sejam orientadas segundo uma estratégia mais ampla, para que todas possam trabalhar (na medida do possível) em conjunto na direção dos objetivos consensuais.

O zoneamento é um instrumento importante nesse sentido, já que impõe limites às iniciativas privadas ou individuais, mas não deve ser o único. É importante também que estratégias de atuação sejam definidas para as ações do Poder Público, já que essas ações são fundamentais para qualquer cidade. A escolha do local de abertura de uma via, por exemplo, pode modificar toda a acessibilidade de uma área e, por consequência, seu valor imobiliário.

Estes instrumentos devem ser analisados detalhadamente de forma a estabelecer quais serão os parâmetros para sua aplicação, otimizando seu efeito de modificação do quadro atual, tornando a cidade mais urbanizada com sustentabilidade urbana e uma dimensão espacial bem distribuída, enfocando as necessidades dos municípios excluídos para que possa também implementar seu plano diretor, visando uma melhor qualidade de vida para a população.

É de importância vital a inclusão do plano diretor no planejamento dos municípios com menos de vinte habitantes para corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas.

O crescimento das cidades compromete de forma devastadora o meio ambiente, sendo assim os mananciais de água existentes na grande maioria dos municípios pátrios, são degradados e substituídos por edificações que além de cobrirem o solo, provocam as inundações pelo simples fato de que as águas das chuvas não têm para onde escoarem; e pior ainda, a devastação da flora traz a escassez de água que poderia abastecer o município, o que normalmente faria sem ter o poder público de construir grandes adutoras para pode abastecer as grandes cidades, investindo recursos financeiros que poderiam ser aplicado em outras áreas, como saúde e educação, por exemplo.

“O planejamento é, de fato, uma das funções clássicas da administração científica indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, é o ponto de partida para uma gestão municipal efetiva diante da máquina pública, onde a qualidade do planejamento ditará os rumos para uma boa ou má gestão, com reflexos diretos no bem-estar dos munícipes (Andrade et al., 2005).”

Os maiores vilões do crescimento das cidades indubitavelmente são os setores secundário e terciário, ou seja, o comércio e a indústria. Nesta concepção os municípios crescem desordenadamente, fazendo com que o serviço público tenha de agir de forma mais enérgica para relocar estes setores. De certa forma a indústria é mais fácil de ser removida, por está mais homogênea, do que o comércio.

“As indústrias que estariam no extremo oposto desse gradiente (indústria pouco sensível à relocação) fabricariam: 1- produtos diferenciados; 2 – teriam baixo custo de transporte e 3 – elevadas economia de escala; 4 – demandariam uma grande variedade de insumos (indústria integrada); e 5 – teriam como mercado preferencial o nacional e o internacional. Essa firma não dependeria da escala dos mercados locais, mas requisitariam adequadas condições locais de produção (insumos não-comercializáveis). Requereriam uma eficiência e complexa infra-estrutura, comunicação e abastecimento, além de uma rede de empresas ofertando intermediários e serviços de apoio. Certamente uma política regional que focasse na atração de tais empresas

seria dispendiosa para as regiões não-industrializadas. (Diniz; Crocco, p. 163, 2006).

Esta visão de deslocamento das indústrias aconteceu de forma muito rápida, sem que os pequenos municípios fizessem parte desse processo de transição, gerando um desordenado processo de industrialização que ocorreu nas proximidades das cidades de porte médio por grupos empresariais que buscavam o barateamento de mão de obra nos pequenos municípios e cidades que têm fácil acesso e proximidade com os polos produtores e consumidores.

#### **4- Considerações Finais**

Desobrigado por lei, os prefeitos dos municípios com menos de vinte mil habitantes ainda não conseguem vislumbrar a importância do Plano Diretor, como um instrumento norteador para viabilizar a gestão das cidades, dando um norte ao que é melhor para privilegiar ações direcionadas às zonas urbanas e rurais de cada município. É através dessa ferramenta que serão determinadas os espaços sujeitos a normas específicas para o desenvolvimento de certas atividades, sejam elas residenciais, comerciais, ambientais, sociais ou econômicas.

O Plano Diretor é quem institui as formas como as cidades irão ser urbanizadas; normatiza e também regulamenta as obras, sejam elas públicas ou privadas; é ele que ditará como o solo do município será dividido em zonas de ocupação; também disciplinará as áreas para alocação de residência, loteamentos, indústria, comércio, além de estabelecer a obrigatoriedade da elaboração de leis, como o Código Municipal de Meio Ambiente e o Código de Obras e de Posturas que irão determinar a forma de utilização do solo, além, de disciplinar e regulamentar as construções civis, no sentido de manter e preservar o meio ambiente.

A administração pública deve ter o Plano Diretor como elemento viabilizador da gestão municipal, uma vez que ele não distingue cidadão ou partido que necessite fazer uso do solo, e desta forma ele é peça documental não política, que deve responder a questões técnicas sobre o planejamento do uso do solo e deve ser elaborado por profissionais capacitados que detenham o conhecimento necessário para elaborá-lo e fazer o zoneamento municipal.

As exigências contidas no Plano Diretor tem sofrido grande resistência, inclusive em municípios que são obrigados a cumprir o que rege o estatuto das cidades em seu art. 40, onde se estabelece que “*O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana*”. Sem sombra de dúvida o Plano Diretor mexe com interesses de grupos econômicos fortes e influentes, sobretudo nos setores imobiliários e industriais, ao regulamentar sobre a implantação de loteamentos, a localização e altura dos prédios e a preservação de mananciais de água e reservas ambientais. São estes fatores que aliados à irresponsabilidade de determinados políticos apresentam forte resistência à aprovação do Plano Diretor pelas Câmaras Municipais.

Os gestores municipais têm sua eleição garantida pelo voto popular, mas, se faz necessário que a população comece a escolher candidatos que no mínimo apresentem um nível de escolaridade suficiente para saber o que é melhor para o município e possa ser um aliado ao prefeito sugerindo mudanças necessárias ao desenvolvimento sustentável daquele ente público, a exemplo da necessidade de aprovar a elaboração do Plano Diretor, mesmo que a lei federal o isente dessa obrigação, caso não atinja o limite proposto de habitantes.

As Prefeituras Municipais não têm condições financeiras para empreender com recursos próprios as melhorias em infraestrutura necessárias para transformar as cidades em espaços efetivos de bem-estar social para as populações, e é necessário, portanto, não só o auxílio do Estado, mas, sobretudo o da União. No município, um dos instrumentos mais

importantes na racionalização do crescimento sustentável é o Plano Diretor e, tanto é verdade, que o Estatuto das Cidades, aprovado em 2001, obrigou os municípios acima de vinte mil habitantes a elaborar e implantar os seus respectivos Planos Diretores, mas o gestor municipal que tem visão holística deve preparar o seu município para o futuro, uma vez que, nenhum município já nasce grande, e é com essa postura que se deve implantar o Plano Diretor com vistas ao desenvolvimento sustentável dos pequenos municípios brasileiros.

O político brasileiro tem a o pensamento voltado para, no máximo, cumprir o que a lei determina isso está bem claro, também na literatura do direito administrativo, onde se estabelece que o administrador não pode praticar um ato em que não esteja previsto em lei; mas, se o bom gestor tem a possibilidade de visualizar as necessidades do município e observar que no plano diretor ele tem a oportunidade de definir quais são as áreas que no futuro atenderão a necessidade de moradias para a população, essa atitude responsável, com certeza evitará o surgimento de favelas, hoje presente em quase todas as cidades brasileiras, consideradas um grave problema e de difícil solução para os gestores públicos.

O planejamento urbano do município independentemente de seu contingente populacional e obrigação federal, facilitará ao município receber recursos federais, a exemplo do que está sendo feito pela União com a implantação do Programa Minha Casa Minha Vida, objetivando cobrir o déficit habitacional, construindo conjuntos residenciais para cidadão de baixa renda nos municípios mais carentes de recursos próprios.

Infelizmente a falta de um Plano Diretor em determinados municípios, favorece o setor imobiliário que acabam construindo conjuntos residenciais nas áreas mais baratas do município, sem nenhuma preocupação com o zoneamento. Mais preocupado com o resultado financeiro os empreiteiros não pensam no bem estar do cidadão e acabam construindo moradias em locais que não oferecem as menores condições de sobrevivência para as pessoas que ali irão residir, transformando esses locais em moradias fantasmas pagas com o dinheiro do povo o que seria evitado caso o município dispusesse de um plano diretor e de um Código de Obras e de Posturas.

As construções de cidades adequadas que possibilitem aos cidadãos mobilidade, segurança, comodidade e vida digna dependem da capacidade que tivermos para elaborar instrumentos administrativos democráticos. O Plano Diretor é um dos principais e mais importantes documentos nesse sentido. O futuro dos municípios exige a construção de novas relações políticas. Precisamos construir cidades onde as desigualdades sejam minimizadas, onde os menos favorecidos social e economicamente se transformem na prioridade dos poderes públicos. Todos nós somos responsáveis pela sociedade da qual fazemos parte. Por isso, lutar pelo município que queremos é um dos nossos maiores deveres.

## **Referencias**

ALBUQUERQUE, Claudiano et al(2006). Gestão de finanças públicas – fundamentos e práticas de planejamento, orçamento e administração financeira com responsabilidade fiscal. Editoração eletrônica. Brasília – 2006.

ANDRADE, N. Aguino et al(2005). Planejamento governamental para municípios. São Paulo: Atlas, 2006.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. NB 1350 - Normas para elaboração de plano diretor. Rio de Janeiro, 1991.

BRAGA, Roberto(1995). Plano diretor municipal: três questões para discussão. Caderno do Departamento de Planejamento-UNESP. Presidente Prudente. Volume 1, nº 1, Agosto-1995, PP, 15-20.

BRASIL. Constituição da República Federativa do. 27º Ed. Editora Saraiva. São Paulo - 2001.

BRASIL. Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos et all(2004). Política y gestión pública. CLAD. Venezuela. 2004

CAVALCANTI, Bianor Scelza, Prefácio. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de Almeida. Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

DINIZ, Célio Campolina e CROCCO, Marco. Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. UFMG. Belo Horizonte, 2006.

FIGUEIREDO JÚNIOR, José Vieira(2008). Custo da água com vistas à sustentabilidade dos sistemas urbanos de abastecimento. Tese de doutorado. Universidade Federal de Capina Grande. PB.

GIAMBIAGI. Fabio e ALÉM, Ana Claudia(2001). Finanças públicas – teoria e prática no Brasil. 2ª ed. Campus. Rio de Janeiro - 2001.

GOMES, Gustavo Maia e MAC DOWELL, Mª Cristina(2000). Descentralização Política, Federalismo Fiscal e Criação de Municípios: O que É Mau para o Econômico nem sempre é Bom para o Social. Brasília. Fevereiro de 2000.

IBARRA, CORTÉS, Mario Eduardo(2010). Estrategia de politica publica en la gestion financiera en los municipios urbanos de Mexico y su impacto en la gobernabilidad local / Public Policy ... Impact on Local Governance (Spanish Edition) - Jul 30, 2010.

MATIAS, Alberto Borges y CAMPELLO, Carlos A. G. B(2000). Administração financeira municipal. Editora Atlas. São Paulo - 2000.

MEDINA, Juan Manuel Abal(2009). La cooperación intergumental en argentina:mejor Estado y mejor democracia. Revista del Clad Reforma y Democracia, nº 44, jun. 2009, pp.203-224.

PEIXE, B. C. Severo(2002). Finanças públicas – controladoria governamental – em busca do atendimento a lei de responsabilidade fiscal. Editorial Juruá. Paraná - 2002.

PEREIRA, J. Matias(2003). Finanças públicas – a política orçamentária no Brasil. 2ª. Edição. Editora Atlas. São Paulo - 2003.

PIRES, Valdemir(2001). Participação da sociedade nos processos orçamentários: a experiência brasileira recente. Publicada nos anais do Tesouro Nacional – Finanças Públicas: V Prêmio Tesouro Nacional – Monografias, 1º. Lugar/Tema: Orçamento e Sistemas de Informação sobre a Administração Financeira Pública. Editoração Eletrônica. ESAF-Brasilia, pp. 602.

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clovis(2007). Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. RAP - Rio de Janeiro 41(2):255-71, Mar./Abr. 2007.

REZENDE, Fernando(2001). Finanças públicas. 2ª ed. Atlas. São Paulo - 2001.

SABOYA, Renato(2007). Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina.

SILVA, Chistian Luiz da (Org.) Desenvolvimento Sustentável - Um modelo analítico integrado e adaptativo .Petrópolis, RJ. Editora Vozes. 2008.

SILVA, José Afonso(1995). Direito urbanístico brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1995.

VILLAÇA, Flávio(1999). Dilemas do Plano Diretor. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1999. p. 237 – 247.