

Desafios da política urbana municipal: como avaliar planos diretores do ponto de vista de sua efetividade?

Thamara Francisconi Vieira Pereira¹

RESUMO

O plano diretor é um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão dos municípios, previsto na Constituição da República de 1988. A aprovação do Estatuto da Cidade inaugurou um novo momento para a gestão urbana ao prever prazo e sanção para o administrador público que descumprisse a obrigação de elaborar o plano diretor. Com a criação da campanha do Ministério das Cidades “Plano Diretor Participativo – Cidade para todos” entre os anos de 2005 e 2006, ocorreu uma verdadeira enxurrada de planos diretores até o ano de 2008. Após mais de 10 anos do início da campanha e com o vencimento do prazo de revisão obrigatória desses planos, o momento atual representa uma grande oportunidade para realização de avaliação da experiência dos planos. Nesse cenário, alguns questionamentos surgem: como se deve aferir a qualidade desses planos para além de uma análise meramente textual e o que de fato foi implementado do plano diretor nos municípios estudados? Como mensurar a aderência do plano diretor à realidade socioeconômica e territorial do município? Como construir uma metodologia de avaliação que englobe indicadores de natureza qualitativa e quantitativa? Através dos resultados preliminares obtidos na análise de 15 municípios fluminenses, já se vislumbra alguns indícios de falta de efetividade na implantação dos planos diretores. Assim, o artigo pretende investigar quais seriam os possíveis critérios utilizados para se analisar o grau de efetividade dos planos diretores, quais as técnicas e métodos, ou ainda, quais indicadores podem ser usados como balizas no exercício de avaliação dos planos diretores.

Palavras-chave: Plano Diretor; efetividade; instrumentos urbanísticos; avaliação; implementação.

Abstract:

The master plan is a basic instrument for the development and expansion of municipalities, provided for in the Constitution of the Republic of 1988. The approval of the City Statute inaugurated a new moment for urban management by providing for a term and sanction for the public administrator to obligation to draw up the master plan. With the creation of the campaign of the Ministry of Cities "Participative Master Plan - City for all" between 2005 and 2006, there was a real flood of management plans until 2008. After more than 10 years of the beginning of the campaign and with the maturity of the mandatory review period of these plans, the current moment represents a great opportunity to carry out an evaluation of the experience of the plans. In this scenario, some questions arise: how should one assess the quality of these plans in addition to a purely textual analysis and what was actually implemented of the master plan in the municipalities studied? How to measure the adherence of the master plan to the socioeconomic and territorial reality of the municipality? How to construct an evaluation methodology that includes qualitative and quantitative indicators? Through the preliminary results obtained in the analysis of 15 municipalities in Rio de Janeiro, some indications of lack of effectiveness in the implementation of the master plans are already glimpsed. Thus, the article intends to investigate what would be the possible criteria used to analyze the degree of

¹ Discente da Especialização em Política e Planejamento Urbano (IPPUR/UFRJ).

effectiveness of the master plans, which techniques and methods, or which indicators can be used as goals in the evaluation exercise of the master plans.

Keywords: Master plan; effectiveness; urban planning tools; evaluation; implementation.

INTRODUÇÃO

Após a promulgação da Constituição da República de 1988 (BRASIL, 1988) a política urbana passou a apresentar novos contornos. Os municípios foram erigidos a entes autônomos na estrutura da federação brasileira, com competências específicas, dentre elas a de promover a política urbana local (MAGALHÃES et al, 2018). O plano diretor foi eleito como um instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão do município. O capítulo da Constituição de 1988 referente à política urbana (artigos 182 e 183), foi uma conquista do Movimento Nacional de Reforma Urbana, que era formado, principalmente, por movimentos sociais de luta por moradia, organizações não governamentais, entidades de classe e academia, e que tinha como principal agenda reduzir as injustiças sociais no meio urbano e democratizar o planejamento e a gestão das cidades.

Outro aspecto relevante, nesse mesmo contexto, foi a consagração da função social da propriedade urbana, que passou a integrar o rol dos direitos e garantias fundamentais juntamente com o direito de propriedade (artigo 5º, incisos XXII e XXIII), além da inclusão, no texto constitucional, de instrumentos urbanísticos de planejamento e gestão que possuem um viés garantidor do princípio da função social da propriedade, são eles: o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2014).

Com a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que regulamentou o capítulo da Constituição referente à política urbana em 2001, a exigência pela promoção da função social da propriedade urbana ficou ainda mais intensa, uma vez que, além de estipular um prazo para a elaboração do plano diretor pelos municípios, ainda ampliou o rol de municípios obrigados a instituir tal instrumento.

A entrada em vigor do Estatuto da Cidade inaugurou um novo momento para a gestão urbana em que passaram a existir sanções efetivas para o administrador público que não elaborasse o plano diretor municipal dentro do prazo estipulado na lei - outubro de 2006 - posteriormente ampliado para o ano de 2008. Vale ressaltar que o Estatuto da Cidade consagrou diversos princípios de Direito Urbanístico além da função social da propriedade e da cidade, tais como: o da justa distribuição dos benefícios e ônus da urbanização; o da coesão das normas urbanísticas; o da afetação das mais valias ao custo da urbanização; o

do urbanismo como função pública e não apenas como ação estatal; entre outros (COSTA, SADER apud FERNANDES, 2015).

A criação do Ministério das Cidades em 2003 trouxe ainda mais elementos para o desenvolvimento da política urbana municipal, proporcionou um aparato institucional bastante robusto para atendimento das demandas dos movimentos sociais de reforma urbana. Também foi responsável pela aproximação do ente público federal com as prefeituras, para com isso integrar políticas e colocar a questão urbana na ordem do dia.

Nos anos de 2005 e 2006 foi criada a campanha “Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos”, no âmbito da Secretaria de Programas Urbanos, sob responsabilidade de Raquel Rolnik, com o intuito de estimular e auxiliar os municípios que possuíam obrigação legal e que, de acordo com o Estatuto da Cidade, teriam o prazo de cinco anos a partir da sua promulgação, para a elaboração dos seus planos diretores. O resultado foi uma verdadeira proliferação de planos diretores entre os anos de 2006 e 2008, o que demonstrou uma adesão significativa dos municípios ao instrumento urbanístico (FARIA, 2015).

Nesse sentido, considerando que já se passaram mais de 10 anos da campanha e da elaboração da maioria dos planos e que alguns já estão com o prazo de revisão obrigatória expirado, alguns questionamentos surgem: a. como aferir a qualidade desses planos para além de uma análise meramente textual? b. o que de fato foi implementado do plano diretor nos municípios analisados, existe descompasso entre o que está escrito e a política urbana real? c. qual o grau de apropriação dos planos diretores pela máquina pública? d. em que medida houve reconfiguração da política urbana dos municípios com a entrada em vigor dos planos diretores analisados?

Diante disso, faz-se necessário ultrapassar a análise da etapa de elaboração dos planos diretores, que, como visto, teve bastante aderência, e se deter na fase em que se encontram os PDs atualmente, qual seja a sua implementação.

O artigo se propõe a apresentar alguns resultados preliminares da pesquisa intitulada: “Análise da implantação dos planos diretores nos municípios fluminenses pelos diversos atores políticos e sociais: horizontes para revisão”², iniciada em 2017, com apoio da FAPERJ.

Busca-se nesse momento, em razão da etapa em que se encontra a referida pesquisa, investigar quais seriam os possíveis critérios utilizados para se aferir o grau de efetividade

² O projeto foi iniciado em 2017 com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ). Objetiva-se incorporar a visão de diversos atores sociais que participam do processo de elaboração e tem importância decisiva na aplicação dos planos diretores como o executivo municipal, a assim chamada “sociedade civil” (em suas distintas frações), representantes do legislativo municipal e outros agentes de relevância local. Para tanto, foi definido um universo de pesquisa de 15 municípios fluminenses: os dez com mais de 250.000 habitantes (conforme os dados da estimativa populacional de 2015 – IBGE, 2015), além de outros cinco municípios com população inferior, incluídos para garantir a representatividade de todas as regiões administrativas do estado. O projeto de pesquisa tem como coordenador geral o Prof. Dr. Alex Ferreira Magalhães (IPPUR/UFRJ).

dos planos diretores, quais as técnicas e métodos para mensurar a aplicabilidade desse instrumento urbanístico, ou ainda, quais indicadores podem ser usados como balizas no exercício de avaliação dos planos diretores.

Para tanto, pretende-se trazer à discussão, primeiramente, os desafios atinentes à etapa de implementação dos planos diretores que já puderam ser percebidos até o momento; em seguida, as tentativas de construção de métodos de avaliação já produzidas; e por fim, o esboço de uma matriz de avaliação.

O PROBLEMA DA IMPLEMENTAÇÃO

O plano diretor é um instrumento urbanístico que deve ser capaz de promover o planejamento da cidade como um todo e orientar os gestores no processo de desenvolvimento territorial do município, quando utilizado de forma a congregar os interesses de atores sociais diversos (LACERDA, et al, 2005).

Uma dificuldade frequentemente encontrada pelas municipalidades é conseguir equalizar a dimensão técnica e a dimensão política do plano diretor em um único documento. Ele pode ser considerado também um instrumento de natureza estratégica visto que os programas, projetos e ações são pensados para que se operacionalizem dentro de um determinado espaço de tempo.

O momento de elaboração do plano diretor é de extrema importância, pois é quando a seleção do seu conteúdo será feita, tendo como fundamento a busca pelo consenso entre os atores sociais envolvidos e equilíbrio entre o caráter técnico e político (LACERDA et al, 2005).

Villaça faz uma tentativa de conceituar o plano diretor. Segundo o autor, o plano é gerado (VILLAÇA, 2011):

[...] a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Contudo, importante salientar que apenas o marco institucional por si só não é suficiente para promover e assegurar as transformações na gestão urbana. Os efeitos concretos desejados consubstanciados em planejamento executado, em conformidade com as disposições técnicas e com a efetiva participação dos atores sociais, extrapolam a mera consecução formal da lei (MURTA, 2007).

Como se sabe, os municípios têm grande dificuldade para implementar seus planos diretores. Esse problema se manifesta, na maioria dos casos, pela ausência de profissionais técnicos qualificados, de recursos financeiros e tecnológicos e pela dificuldade em

desenvolver uma política verdadeiramente participativa, capaz de contemplar as necessidades da população e instrumentos de controle social (SANTOS JR, SANT'ANA, SILVA, 2011).

Nesse mesmo sentido, José Afonso da Silva pontua que:

A experiência do planejamento urbanístico no Brasil ainda não surtiu efeitos satisfatórios. Os Municípios sempre tiveram competência para elaborar planos urbanísticos e implantá-los. Poucos, no entanto, estabeleceram um processo de planejamento permanente. Muitos fatores contribuem para dificultar a implantação desse processo, tais como carência de meios técnicos de sustentação, de recursos financeiros e de recursos humanos, bem assim certo temor do Prefeito e da Câmara de que o processo de planejamento substitua sua capacidade de decisão política e de comando administrativo (SILVA, 2010, p. 99).

Para esse autor, o “fracasso” do planejamento urbano municipal pode ser atribuído em grande parte à difusão da ideia do plano diretor de desenvolvimento integrado, que demandava certa sofisticação no processo de planejamento ao exigir que o plano diretor integrasse assuntos de ordem econômica, social, físico-territorial e institucional. Os municípios não possuíam o suporte necessário para tal atividade. Além disso, a excessiva ênfase que foi dada ao conteúdo econômico do plano diretor também é um fato que pode ter contribuído para o fracasso, uma vez que o município não tem competência em matéria econômica. Mais eficaz seria se os esforços fossem despendidos no aspecto de uso e ordenação do solo urbano através de um plano urbanístico de ordenação territorial, este sim integrando matéria de sua competência (SILVA, 2010, p. 101).

O desafio da aplicação dos planos diretores deve ser compreendido como tendo origem desde o momento de sua elaboração. As escolhas técnicas e/ou políticas impactarão profundamente na dimensão prática do planejamento urbano. Porém, mais do que isso, o problema da implementação dos planos diretores se revela ainda mais truncado, uma vez que mesmo o município que elabora um plano diretor compatível com a sua realidade, com diagnósticos físico-territoriais e participação popular, pode apresentar grau de efetividade baixo quando se considera a política urbana realmente praticada no território.

No âmbito da pesquisa “Análise da implantação dos planos diretores nos municípios fluminenses pelos diversos atores políticos e sociais: horizontes para revisão”, que se encontra na fase de análise dos dados socioeconômicos dos municípios, algumas constatações acerca da implementação desses planos já puderam ser feitas. Em que pese sejam necessárias incursões empíricas para que os pesquisadores compreendam como a política urbana municipal se dá na prática, nesse momento já é possível apurar alguns indícios a respeito da aplicação dos planos diretores nos municípios estudados.

A primeira etapa foi de análise legislativa³, da qual foi possível extrair, mesmo que preliminarmente, algumas evidências sobre a implementação dos planos diretores. Observou-se, inicialmente, uma grande dificuldade na obtenção das leis de alguns municípios. Em vários casos, a legislação municipal não estava disponível nos sítios eletrônicos das prefeituras e nem das câmaras municipais, além de não disponibilizarem meios efetivos para obtenção das leis através de correio eletrônico ou telefone.

Um apontamento extraído da análise legislativa foi que, aparentemente, há um certo grau de incompatibilidade de alguns planos com a realidade local. Esses planos não apresentam questões importantes relacionadas às atividades econômicas desenvolvidas na região, por exemplo, mas apresentam reproduções de instrumentos urbanísticos que não se justificam implementar naquele contexto urbano. Isso poderia ter relação com o fato constatado de que muitos municípios contratam consultorias externas para a elaboração dos seus planos diretores, o que dá origem a planos genéricos e sem um diagnóstico mais detalhado do território, com diretrizes e princípios que poderiam valer para qualquer município (MAGALHÃES et al, 2018). Ressalte-se que essa é uma hipótese que deverá ainda ser confirmada na etapa da análise de campo.

Outro apontamento bastante relevante e que apareceu quase que na totalidade dos casos, foi um quadro geral de insuficiência quanto ao conjunto de leis que dão suporte ao plano diretor e às leis que deveriam regulamentar os instrumentos urbanísticos elencados no plano.

O plano diretor, em regra, se apresenta como um instrumento composto por princípios e diretrizes gerais, que engloba não apenas dispositivos relativos à política urbana, mas uma série de outras políticas desenvolvidas pelo município, tais como: habitação, mobilidade, meio ambiente, saúde, educação, transporte, lazer, entre outras. Com isso, fica evidente a falta de capacidade para que o plano sozinho dê conta de efetivar tudo o que ele propõe.

As leis de suporte e as leis que regulamentam instrumentos urbanísticos são essenciais para tornar o plano diretor efetivo, são elas que estabelecem as regras e os requisitos para a sua aplicação. A falta desse conjunto de leis dificulta ou mesmo impede a execução, na prática, de diversos dispositivos presentes no plano diretor.

Quando se fala em efetividade é preciso entender sob que viés a abordagem está sendo feita. Não é difícil afirmar que para o setor privado, mais precisamente para o mercado imobiliário, que utiliza o solo urbano para se apropriar das mais valias decorrentes do desenvolvimento urbano municipal, o plano diretor possui efetividade. Esse fato pode ser

³ Etapa em que os pesquisadores buscaram todas as leis que compõem o sistema de planejamento urbano do município estudado. Esse conjunto de leis engloba o próprio PD; as leis de suporte (lei de uso e ocupação do solo, lei de parcelamento do solo, código de obras, lei de perímetro urbano, lei de licenciamento e fiscalização, código ambiental etc) e as leis que regulamentam instrumentos urbanísticos específicos.

confirmado pela ampla adesão e regulamentação de instrumentos que priorizam os interesses privados, como as operações urbanas consorciadas e a outorga onerosa, mesmo em municípios menores, sem estrutura adequada para tal. No universo da pesquisa constata-se que há uma seletividade na regulamentação dos instrumentos urbanísticos (MAGALHÃES et al, 2018).

No entanto, o que se espera de um plano dito efetivo é que ele seja capaz de promover a realização das diretrizes e dos princípios previstos no Estatuto da Cidade, ou seja, que privilegie o interesse coletivo da população e atenda à função social da propriedade e da cidade. Sob esse viés desejado, a produção de efeitos concretos do plano diretor ainda é bastante deficiente, como se pôde observar após análise legislativa dos 15 municípios estudados (indícios que ainda deverão ser confirmados nas próximas etapas).

Ademais, em se tratando do perfil do plano diretor, discute-se, na atualidade, em que medida este deve conter dispositivos autoaplicáveis ou deve ser um plano diretivo, servindo apenas de parâmetro para as ações discricionárias do gestor público. Na pesquisa, ora apresentada, foi observada uma carência de instrumentos com aplicabilidade direta pelos planos diretores, o que demonstra a hegemonia da ideia de plano como um guia de ações para a administração pública.

Assim, a análise dos planos diretores dos 15 municípios fluminenses, objeto da pesquisa, revelou, até o momento, grandes desafios na construção de uma política urbana municipal sólida, comprometida com práticas políticas e sociais mais democráticas.

ALGUMAS EXPERIÊNCIAS E TENTATIVAS DE AVALIAÇÃO DE PD'S

Na busca por textos que embasassem a pesquisa já mencionada, foram encontradas algumas tentativas de avaliação de planos diretores já desenvolvidas. Pretende-se aqui apresentar, sucintamente, as principais ideias dos autores.

Para Murta, a avaliação de planos diretores deve seguir uma metodologia inspirada nas auditorias operacionais ou de desempenho, “nas quais o foco abandona a ênfase formal e legalista e passa a concentrar-se na avaliação da eficiência e eficácia da gestão e dos resultados alcançados” (MURTA, 2007). Nesse sentido, ele descreve alguns conceitos importantes para compreensão das técnicas de auditoria, tais como: os 4 E's (economicidade, eficiência, eficácia e efetividade), controle, fiscalização e inspeção e o conceito de auditoria.

No exercício de avaliação de planos diretores municipais, o autor defende que a competência para realização das auditorias seria dos Tribunais de Contas, que poderiam ter as suas atividades ampliadas para além da previsão constitucional e auxiliar não apenas o Poder Legislativo, mas também os administradores públicos na busca de uma gestão pública mais transparente.

Murta (MURTA, 2007) propõe um método de avaliação no qual é construída uma matriz com duas colunas: de um lado são listadas as atividades necessárias ou desejadas que devem conter em um plano diretor; do outro lado são descritos os níveis de competência para cada uma das atividades de nível básico (são os que obrigatoriamente devem estar presentes, em conformidade com a lei) e de nível adicional (desejáveis, mas não obrigatórios).

Assim, o autor entende que a construção dessa matriz pode ser capaz de produzir subsídios para se aferir, de alguma forma, a aptidão para um plano diretor produzir efeitos concretos. A metodologia ainda carece de maior detalhamento para se aproximar das matrizes de planejamento de auditoria e de uma experimentação no campo prático, servindo de baliza para avaliação concreta de um plano diretor que, até o momento, não foram realizadas.

Uma outra experiência com avaliação qualitativa de planos diretores pode ser vista na pesquisa intitulada Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de Minas Gerais (STEPHAN, et al, 2012). A pesquisa teve como objetivo avaliar os primeiros anos de vigência de dez planos diretores elaborados no período da campanha do Ministério das Cidades, analisar o que foi aplicado desses planos, identificar os desafios e obstáculos que impediram a plena vigência da legislação urbana, construir proposições para planos futuros.

Os planos foram, de início, analisados individualmente para identificação de dispositivos autoaplicáveis e, posteriormente, foi feita uma comparação entre todos eles. Uma vez identificados os dispositivos autoaplicáveis, tentou-se avaliar quais foram efetivamente aplicados e quais as dificuldades encontradas que impediram a aplicação de outros.

Para tanto, foi construída uma tabela em que se analisava a quantidade de instrumentos aplicados, não aplicados ou sem informação de cada plano diretor. Os instrumentos foram divididos em: dispositivos com prazo e dispositivos de aplicação imediata. Foi possível constatar que a maioria dos instrumentos previstos nos planos não eram aplicados ou não possuíam qualquer informação. Mais uma vez, as dificuldades relatadas tinham relação com a falta de recursos técnico, financeiro e político dos municípios (STEPHAN, et al, 2012).

Um outro quadro foi elaborado a fim de analisar a criação e a atuação dos conselhos de acompanhamento do plano diretor e órgãos de planejamento urbano. A maioria possuía conselho, mas a integração com os outros órgãos de planejamento era deficitária e insuficiente para promover transformações no cenário municipal.

O terceiro quadro apresentado destaca a forma pela qual alguns instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade estão previstos nos dez planos diretores. A intenção desse último quadro foi verificar, nas disposições dos planos, o estado em que os seguintes instrumentos foram abordados: parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;

transferência do direito de construir; outorga onerosa do potencial construtivo; estudo e relatório de impacto de vizinhança; operações urbanas consorciadas; direito de preempção. A escala utilizada pelos autores era composta da seguinte gradação: (o plano) menciona, (o plano) define, (o plano ou legislação suplementar) detalha, (o município) aplica (MAGALHÃES et al, 2018).

Assim, dos dez planos diretores avaliados em relação aos instrumentos urbanísticos citados, nenhum chegou ao último estágio, qual seja, a aplicação. Os planos, em geral, se limitaram a mencionar os instrumentos ou a defini-los. Poucos, no entanto, chegaram a detalhar todas as etapas para tornar o dispositivo aplicável (STEPHAN, et al, 2012).

Nesse mesmo sentido, Costa e Sader (COSTA, SADER, 2015) procuraram analisar alguns métodos de avaliação de planos diretores, tendo como ponto de partida os requisitos propostos pelo Conselho das Cidades. Esse exercício de avaliação, de acordo com as autoras, deve ser feito desde o processo de elaboração, com a análise do conteúdo, até a fase de implantação do plano, em relação à sua eficácia.

O objetivo foi avaliar o plano diretor do município de Jundiaí/SP. A proposta foi apresentada através da definição de eixos e critérios de análise, com atribuição de notas de acordo com a situação encontrada. Destaque-se que a avaliação se restringiu aos critérios da etapa de elaboração dos planos e não de implementação. Para as ações inexistentes ou não realizadas foi atribuída nota zero; para as ações executadas com falhas ou com falta de algum requisito mínimo foi atribuída nota um; para as ações concluídas de acordo com as determinações, nota dois. As autoras elaboraram um quadro com base no relatório do processo de revisão do plano diretor de Jundiaí, que ocorreu entre os anos de 2010 e 2011.

Os eixos de análise escolhidos pelas autoras consistem, em primeiro lugar, no processo de elaboração, no qual foi avaliado se houve transparência quanto ao cronograma e aos locais de reunião e se houve publicação e divulgação dos resultados dos debates. Outros eixos de análise como pluralidade em relação aos grupos sociais que participaram das reuniões; integração entre o processo de elaboração do plano e o processo de elaboração do orçamento; preocupação com a promoção da cidadania; validade das audiências públicas, foram explorados no texto em questão.

Uma outra maneira de avaliar planos diretores no seu aspecto prático foi apresentada no estudo do IPEA denominado *Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção* (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2014). O trabalho “busca discutir, a partir da leitura de dados de diferentes fontes, como está o desenvolvimento dos PDs no âmbito municipal, a partir da existência de um conjunto de condições relativas aos instrumentos urbanísticos, aqui denominado circuito” (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2014).

Para a construção do circuito foram escolhidos três instrumentos do Estatuto da Cidade, considerados pelos autores importantes para a consolidação dos princípios de política urbana: a outorga onerosa, a operação urbana consorciada e a zona de especial interesse social. A aplicação conjunta desses instrumentos, por serem mais complexos, propiciaria a uma maior efetividade nas intervenções urbanas do município.

Foram considerados como objeto da pesquisa uma amostra de 494 municípios, todos com população acima de 20 mil habitantes. Houve uma preocupação com a representatividade de todas as unidades da federação. A metodologia se baseou na formulação de perguntas para cada instrumento em específico e perguntas comuns aos três instrumentos. As comuns se restringiam a questionar se os planos diretores previam o instrumento; se remetiam o instrumento à lei específica; se os locais para a sua aplicação estavam previstos e se os prazos para implementação estavam previstos.

Uma questão comum à outorga onerosa e à operação urbana consorciada foi formulada: se o plano diretor estabeleceu parâmetros para cálculo de contrapartida financeira. Outras questões foram formuladas para cada caso em particular. Para a outorga onerosa, foram duas questões: se o plano diretor definiu a finalidade dos recursos arrecadados com os instrumentos; se definiu um fundo específico para a destinação dos recursos auferidos. Para a operação urbana consorciada, o questionamento se ocupou em saber se houve previsão de diretrizes gerais para serem incorporadas nas legislações específicas de cada operação urbana. E, no caso das zonas de especial interesse social, as perguntas pretendiam saber se o plano diretor previa ZEIS em ocupações consolidadas, em vazios urbanos, em imóveis desocupados e se foram previstos investimentos em HIS.

Para construção da lógica do circuito foram considerados não apenas os requisitos de aplicação de cada instrumento, mas as suas condições de uso (MAGALHÃES et al, 2018). Assim, como método de análise, foram elaboradas duas condicionantes para compreensão das relações existentes entre os instrumentos. A *condição 1* corresponde a presença conjunta dos instrumentos operação urbana consorciada e outorga onerosa, que possuem uma relação intrínseca e “se utilizam do princípio do solo virtual e da capitalização das mais-valias geradas no território ...” (BALBIM, KRAUSE, LIMA NETO, 2014). A *condição 2* se refere a aplicação integrada dos três instrumentos que compõem o circuito, situação considerada pelos autores mais próxima do ideal uma vez que, além da intervenção territorial e da captura das mais-valias geradas pela condição 1, congrega-se a provisão de moradia para a população de baixa renda.

Entre os resultados obtidos, não surpreende o fato constatado de que os instrumentos estão mais presentes em municípios maiores como os que são polo de metrópole ou capitais regionais. No entanto, não se pode perder de vista que esses instrumentos, devido ao grau de complexidade, podem não ser adequados para muitos municípios que foram objeto da

pesquisa. Outra constatação foi uma maior adesão à aplicação conjunta da outorga onerosa e da operação urbana consorciada, devido à óbvia relação entre esses dois instrumentos, em detrimento de uma aplicação dos três instrumentos que compõem o circuito proposto, incluindo as ZEIS.

PROPOSTA DE INDICADORES PARA ANÁLISE DE PDS

A tarefa de avaliar planos diretores não é simples. Deve-se compreender que diante da complexidade do tema, das especificidades de cada local, das diferenças de escolha quanto a abordagem do plano (físico-territorial, de metas e diretrizes, etc), da multiplicidade de assuntos e atores envolvidos, a avaliação também não deverá seguir um modelo rígido, de modo que possa se adaptar facilmente às diversas realidades (MURTA, 2007).

Diante disso, mister se faz que pesquisadores do tema se debrucem no exercício da construção de parâmetros para mensurar o grau de aderência dos planos diretores e tenham capacidade para responder em que medida eles estão sendo efetivos ou estão figurando como “letra morta” no cenário municipal (VILLAÇA, 2005).

O momento atual representa uma grande oportunidade para realização de avaliação da experiência dos PD’s uma vez que um significativo número deles está no período de revisão obrigatória, determinada pelo Estatuto da Cidade.

Diante do desafio de se avaliar planos diretores, algumas questões emergem: como aferir a aderência do plano diretor à realidade socioeconômica e territorial do município? Como construir uma metodologia de avaliação que englobe indicadores de natureza qualitativa e quantitativa? Para tanto, será exposta uma tentativa de avaliação com base nos estudos realizados, até o momento, nos 15 municípios fluminenses e nas outras experiências já relatadas e produzidas.

A etapa de implementação de PD’s pode ser avaliada em dois aspectos distintos: a. quanto a sua regulamentação; b. quanto a sua aplicação. Quanto ao aspecto da regulamentação, deve-se, em primeiro lugar, saber quais instrumentos urbanísticos (dos previstos no Estatuto da Cidade) o plano diretor prevê/menciona. Em seguida, deve-se analisar, através de dados socioeconômicos e da experiência empírica preliminar, se esses instrumentos possuem uma certa adequação ao porte do município (análise qualitativa). Isso é importante para se avaliar se o plano diretor foi elaborado levando-se em conta as especificidades do local ou foi apenas uma reprodução de outras leis, ou ainda, se há um descompasso, pois isso possivelmente tem relação com a contratação de consultorias externas.

O quadro a seguir foi construído para verificação da existência de menção dos instrumentos urbanísticos nos planos diretores dos 15 municípios fluminenses (Quadro 1):

Angra dos Reis	X	X	X	- Lei nº 3.419/2015	X	X	- Lei nº 3.246/2014
Belford Roxo	X	X	X	X	X	X	X
Cabo Frio	X	X	X	X	X	X	- Plano Diretor LC nº4/06 (PD)
Campos dos Goytacazes	X	X	X	- Plano Diretor Lei nº 7972/08 - Lei nº 7.974/10	X	- Plano Diretor Lei nº 7972/08 - Lei nº 7.974/10	Lei nº 7.974/10
Duque de Caxias	X	X	X	- Plano Diretor Lei nº 1/2006 (anexos) - Decreto 6.200/12	X	X	-Plano Diretor Lei nº 1/2006
Itaperuna	X	X	X	X	X	- Plano Diretor Lei nº.403/2007	- Plano Diretor Lei nº. 403/2007
Niterói	X	X	X	X	X	X	X
Nova Friburgo	- Plano Diretor Lei nº24/07	X	X	- Plano Diretor Lei nº24/07	X	X	- Plano Diretor Lei nº24/07
Nova Iguaçu	X	X	X	X	X	X	Lei nº 2.882/97
Petrópolis	X	X	X	X	X	X	X
Rio de Janeiro	X	X	X	- Decreto 41.031/2015 - Decreto 38.330/2014	- Lei nº 101/2009 - Lei nº 133/2013	- Lei nº 133/2013 (Apenas em área de OUC)	X
São Gonçalo	X	X	X	- Lei nº 315/2010	X	X	- Plano Diretor Lei nº01/09
São João de Meriti	X	X	X	X	X	X	X
Três Rios	- Plano Diretor Lei nº 3.906/13	- Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	- Plano Diretor Lei nº 3.906/13	X	- Plano Diretor Lei nº 3.906/13	- Plano Diretor Lei nº 3.906/13
Volta Redonda	- Lei de Uso Ocupação Solo	- Código Tributário	- Plano Diretor Lei nº 4.441/2008	X	X	X	X

Fonte: Quadro elaborado pelos pesquisadores do projeto de pesquisa *Análise da implantação dos planos diretores nos municípios fluminenses pelos diversos atores políticos e sociais: horizontes para revisão.*

É possível inferir, através dos dados expostos, que grande parte dos instrumentos urbanísticos não é passível de ser aplicada nos municípios por ausência de regulamentação legal. Poucos municípios conseguiram avançar nesse sentido. Observa-se que o município de Três Rios se destacou dos demais, apresentando cinco (em um total de sete) instrumentos aplicáveis. Quatro municípios (Campos dos Goytacazes, Nova Friburgo, Rio de Janeiro e Volta Redonda) apresentaram três instrumentos aplicáveis. Outros quatro apresentaram dois instrumentos aplicáveis (Angra dos Reis, Duque de Caxias, Itaperuna e São Gonçalo). Dois municípios apresentaram apenas um instrumento aplicável (Cabo Frio e Nova Iguaçu). Por fim, quatro municípios (Belford Roxo, Niterói, Petrópolis e São João de Meriti) não apresentaram nenhum instrumento aplicável.

Os instrumentos de outorga onerosa e EIV, dentro dessa amostra, foram os que mais tiveram a adesão dos municípios fluminenses. Nove dos quinze municípios regulamentaram o EIV e sete regulamentaram a outorga onerosa.

Quanto à aplicação efetiva dos instrumentos, esta deverá ser confirmada nas incursões empíricas, mas já é possível perceber algumas tendências. As análises de campo deverão se pautar em parâmetros mais elaborados de avaliação, de modo que os resultados fiquem mais refinados.

Para tanto, é recomendável que se apure, em primeiro lugar, se ocorreram mudanças de caráter administrativo na gestão dos municípios durante a vigência do plano diretor. Essas mudanças (perfil político, corpo técnico, criação ou extinção de órgãos especializados, etc) podem influenciar no processo de implementação na medida em que refletem a visão do gestor público em exercício.

Deve-se analisar se foram destinados recursos específicos para a política urbana e se foram desenvolvidos programas e projetos urbanos ao longo dos anos de existência do plano diretor. Assim, é possível verificar o grau de comprometimento da administração pública no que tange planejamento urbano local. Nessa perspectiva, é desejável que se apure qual o grau de intervenção dos instrumentos que foram aplicados na formação e redistribuição das mais valias fundiárias.

Vale, ainda, investigar se ocorreram conflitos fundiários urbanos durante o período de implantação do plano, a natureza desses conflitos e se eles foram solucionados. Desse modo, pode-se mapear quais agentes estão em disputa pelo território.

Nessa lógica, também pode ser verificado se foram elaborados outros planos decorrentes do plano diretor, tais como: de saneamento, de habitação, de mobilidade, etc, a fim de estabelecer um comparativo de quais políticas setoriais tem mais apelo para a população e administração local. Além disso, pode ser questionado se existem mecanismos e/ou órgãos de acompanhamento da aplicação do plano diretor e em que medida esses são

atuantes, se produziram algum tipo de avaliação do processo de implantação, de maneira que seja possível aferir o nível de aderência do município aos instrumentos do plano diretor.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os planos diretores, como visto, tiveram bastante adesão por parte dos municípios brasileiros com a entrada em vigor do Estatuto da Cidade e, posteriormente, com a campanha do Ministério das Cidades “Plano Diretor Participativo - Cidade para Todos”. Todavia, ultrapassada a fase de elaboração desses planos e de análise da qualidade desse processo, a implantação dos seus dispositivos e instrumentos para gerar transformações efetivas no meio urbano se mostra, ainda hoje, um grande desafio.

O exercício de avaliação do processo de implementação de planos diretores visa a compreensão do nível de operacionalidade do sistema de normas de política urbana de cada município estudado. Do ponto de vista da sua efetividade, alguns instrumentos do Estatuto da Cidade foram destacados para análise de existência e de regulamentação, de modo que pudesse ser avaliada a sua aplicabilidade, ou seja, a sua aptidão para produzir efeitos. A aplicação dos instrumentos na prática só será passível de análise a partir das visitas de campo, previstas para acontecerem no ano de 2018.

A análise preliminar nos 15 municípios fluminenses revelou diversas lacunas entre o que está previsto no plano diretor e o que de fato foi regulamentado para possibilitar sua devida aplicação aos casos concretos. Vislumbra-se, desde já, alguns indícios de não concretização da função social da propriedade, visto que poucos são os municípios que regulamentaram os instrumentos de indução desse princípio. Por outro lado, a outorga onerosa e o EIV, dentro dessa amostra, foram os instrumentos mais regulamentados, o que mostra uma preocupação dos municípios com o uso e ocupação do solo por meio da relação com os setores privados.

BIBLIOGRAFIA

BALBIM, R. N.; KRAUSE, C. H.; LIMA NETO, V. C. **Instrumentos urbanísticos à luz dos planos diretores**: uma análise a partir de um circuito completo de intervenção. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2905/1/td_1943.pdf. Acesso em: 05 fev. 2018.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo**. Brasília. 2005. Disponível em: <www.amunes.org.br/?pg=publicacoes...PlanoDiretorParticipativo.pdf> Acesso em 4 fev. 2018.

COSTA, M. B.; SADER, A. C. Acerca da implementação de planos diretores: avaliar é preciso. **Revista nacional de gerenciamento de cidades**, v. 3, p. 109-116, 2015.

FARIA, José Ricardo Vargas de. **Planejamento urbano politizado e ideologia**: o papel dos planos diretores participativos no discurso da reforma urbana. In: XVI Encontro Nacional da ANPUR, 2015, Belo Horizonte. Anais do XVI ENANPUR. Rio de Janeiro: ANPUR, 2015.

FERNANDES, Edésio. Do Código Civil ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do direito urbanístico no Brasil. In: **Revista da Faculdade de Direito do Alto Paranaíba, Araxá, MG**, ano 5, n. 5, 2001. Disponível em: <<http://www.uniaraxa.edu.br/ojs/index.php/juridica/article/viewFile/134/125>>. Acesso em 09 set. 2013.

LACERDA, Norma, et al. Planos Diretores Municipais: aspectos legais e conceituais. In: **R. B. Estudos Urbanos e Regionais**, v. 7, n. 1, 2005. Disponível em: <<http://anpur.org.br/revista/rbeur/index.php/rbeur/article/view/135>>. Acesso em 09 set. 2013.

MAGALHÃES, A. F, et al. **Planos Diretores dos municípios fluminenses**: do “ter” ou não “ter” à avaliação de experiências. 2018. (submetido para publicação).

MURTA, C. M. **Avaliação de planos diretores municipais**. 2007. 52 f. Trabalho de conclusão de curso (pós-graduação em administração pública), Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, RJ. Disponível em: <<http://www.ecg.tce.rj.gov.br/arquivos/19219.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2018.

SANTOS JUNIOR, O. A.; SILVA, R. H. da; SANT’ANA, M. C. Introdução. In: SANTOS JUNIOR, O. A.; MONTANDON, D. T. (orgs.). **Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade**: balanço crítico e perspectivas. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Cidades; IPPUR/UFRJ, 2011.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2010.

STEPHAN, I., et al. Planos diretores participativos: uma avaliação de sua aplicação em dez municípios de minas gerais. In: **Cadernos proarq** 18, Rio de Janeiro, ano 1, n. 18, 2012. Disponível em: <<http://www.proarq.fau.ufrj.br/revista/public/docs/proarq18planosdiretoresstephanreisrocha.pdf>>. Acesso em 04 fev. 2018.

VILLAÇA, Flavio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: <http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em 05 fev. 2018.