



PLANO DIRETOR: DOCUMENTO OU INSTRUMENTO? Um estudo de caso de Tupaciguara - MG

TOMÁS, Livia Rodrigues. Universidade Federal de Uberlândia - UFU ¹
FERREIRA, Denise Labrea. Universidade Federal de Uberlândia - UFU ²

1. INTRODUÇÃO

As cidades no Brasil vêm crescendo de forma acelerada e desordenada. Até mesmo os pequenos municípios, que têm um crescimento populacional modesto, sofrem pela ausência de diretrizes e metas, fundamentais à organização de seu território.

Se voltarmos ao passado, podemos dizer que o espaço urbano já vem sendo estudado a longa data e que a preocupação em estruturar o espaço urbano já existe desde as antigas cidades gregas e romanas. Entretanto, até o século XIX, esse pensamento não era reflexivo, nem crítico, descaracterizando um estudo urbano de fato; não se propunham a explicar a cidade enquanto fenômeno espacial.

Com o surgimento da Revolução Industrial surge uma nova configuração de cidade, fazendo com que novos estudos para se pensar o urbano fossem desenvolvidos. Esses estudos dão origem a uma produção que serviu de base para os dias atuais.

No Brasil, embora tardia, a industrialização impulsionou a urbanização como forma de organização do território, quando a população passou de essencialmente rural para urbana rapidamente, entretanto esse urbanismo não questionava a cidade como processo social e também não analisava os espaços das cidades. A explosão demográfica fez com que o espaço se modificasse, dividindo a cidade em zonas (industrial, comercial, residencial de baixo, médio e alto padrão, etc), identificando a separação de classes até hoje existente.

Essas mudanças no espaço, provenientes da Revolução Industrial e da industrialização, causaram os problemas urbanos que começaram a preocupar os governos e as primeiras leis urbanísticas surgiram. Desde que essa mudança no espaço urbano ocorreu, muito já se discutiu e muitas teorias já foram desenvolvidas sobre o tratamento desses novos problemas, mas apesar dessa longa trajetória, ainda temos a aplicação de métodos desenvolvidos para outras realidades e implantados em contextos totalmente distintos, e conseqüentemente medidas que nem sempre se aplicam as situações existentes. Ou seja, o que já foi discutido e vivenciado não serve como “bagagem” na execução. As cidades, em muitos casos, são tratadas de forma muito ampla, quando deveriam ser encaradas com suas especificidades e complexidade.

Para que cada cidade seja considerada com suas características, é preciso realizar o planejamento, para que em face dos problemas não tenhamos que improvisar e sim seguir objetivos comuns, definidos com a participação da comunidade e no desenvolvimento do Plano Diretor, pois sem Plano não há planejamento.

¹ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia - E-mail: lrtomas@nanet.com.br

² Professora Doutora do Programa de Pós-Graduação em Geografia - E-mail: jade@ufu.br



2. O PLANEJAMENTO URBANO

“Em um sentido amplo, planejamento é um método de aplicação, contínuo e permanente, destinado a resolver, racionalmente, os problemas que afetam uma sociedade situada em determinado espaço, em determinada época, através de uma previsão ordenada capaz de antecipar suas ulteriores conseqüências”. (Carta dos Andes, 1958).

O conceito de planejamento já foi bastante discutido e trabalhado no Brasil, mas em termos de ação ainda não evoluímos. Muitas cidades têm planos e estudos desenvolvidos, mas grande parte desses planos não é implantada. Ou seja, o planejar continua no campo meramente teórico. Podemos perceber pela citação acima e por muitos outros documentos (Carta de Atenas de 1930, Carta de La Tourette 1952, entre outros) o longo tempo com que já tratavam do assunto. O Planejamento Regional já existe desde 1933; o Planejamento Compreensivo ou Racional desde a década de 60. Se pensarmos em nível de ação, esse tempo de 50/70 anos, poderia ser considerado como um curto período, mas nesse caso, faz-se menção ao tempo de discussão de idéias acerca do assunto como ponto de partida para a prática, que não ainda não ocorre, tornando essa trajetória longa.

O planejamento é um método de trabalho, um processo de pensamento, portanto é dinâmico. Dentro desse processo procura-se soluções para cada caso, levando-se em conta: a exequiidade econômica e técnica, a adequação a seu próprio fim, eficiência, coerência e aceitação política. A partir disso, faz-se uma previsão ordenada, determinando a ordem futura das coisas dentro do sistema. E também se faz uma antecipação de suas ulteriores conseqüências, estipulando prazos. O planejamento pode ser a nível nacional, macro-regional, estadual, micro-regional, e municipal.

O Planejamento nos diria:

- a) Como intervir → metodologia do planejamento
- b) Quando intervir → conhecimento exato dos tempos de atuação
- c) Onde intervir → teoria de localização

Como é um processo contínuo e permanente, sempre deve passar por três etapas: a elaboração, a implantação e a revisão. A primeira etapa seria o processo de elaboração do Plano básico, compreendendo as fases de pesquisa, análise, diagnose, prognose e propostas alternativas. Então, passa-se para a Segunda fase com a realização ou execução do programa, a terceira fase temos a monitoração, o controle e fiscalização, a avaliação, revisão e atualização.

3. O PLANO DIRETOR

Partindo da análise dos problemas e das características de cada cidade que se formula o **plano diretor**, que irá (re)organizar espacialmente a cidade, regulando o ordenamento territorial, a ocupação do espaço, o zoneamento e as construções do município. Essa (re)organização, teoricamente, busca maior justiça social, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e racionalização do uso do espaço.



O plano diretor é o instrumento mais importante e abrangente para o controle do crescimento ordenado da cidade e é obrigatório a todo município, cuja sede tenha mais de 20 mil habitantes, conforme a Constituição de 1988.

A ausência do plano, ou de sua inadequação, ou da falta de sua implantação, criam e agravam problemas sociais urbanos de várias ordens e dimensão. A cidade está em constante processo de transformação, e se esse processo não passa por um controle ou planejamento, maiores serão as chances de desigualdades no acesso ao solo, congestionamentos, uma qualidade de vida ruim, áreas segregadas, verticalização excessiva, periferias sem infra-estrutura, etc. Por esse motivo, se faz necessário que os planos já existentes sejam reavaliados e rediscutidos.

Tupaciguara, uma cidade de pequeno porte com 23.319 habitantes, no Triângulo Mineiro, também precisa passar por esse processo, pois seu plano diretor não foi implantado. Este plano não foi discutido de forma democrática, portanto não foi capaz de reorganizar seu espaço segundo o conjunto de processos sociais e institucionais que expressam ideais de justiça social no espaço urbano. A elaboração foi de responsabilidade da Fundação João Pinheiro, mas o mesmo foi esquecido pelos órgãos institucionais que tem como função a gestão urbana e a população ignorava sua existência.

3.1- O PLANO DIRETOR DE TUPACIGUARA - MG

O Plano Diretor de Tupaciguara começou a ser elaborado em 1990 e terminado em 1992. O seu ano horizonte é considerado longo, pois prevê 10 anos para revisão, a partir do ano zero, que é 1990. Ou seja, o novo Plano deveria ter sido elaborado em 2000.

O Plano Diretor conta com dois volumes, um deles contendo a legislação e outro com os diagnósticos e propostas de ações.

Nesse segundo volume, que é o que nos interessa, começa por apresentar os assuntos abordados num seminário para discussão do Plano Diretor, contando com a presença do prefeito e sua equipe, aonde foram discutidos os seguintes tópicos:

- saúde e ação social;
- saneamento;
- economia;
- urbanismo;
- educação, esporte, cultura e lazer;
- administração e finanças.

A partir desse seminário, o Plano foi desenvolvido e foi estruturado da seguinte maneira:

➤ **Área econômica e social**

Apresenta os seguintes assuntos:

- tendências de crescimento populacional → estimativa de crescimento e causas da perda de habitantes;



- economia → tipo de produção (grãos), pecuária. Apresenta os diagnósticos acerca da agricultura e perda de produtividade. Apresenta as diretrizes de desenvolvimento econômico;
- saúde → avaliação geral com diagnósticos
- educação → abrange a parte municipal, particular e estadual e a política educacional com análise e diagnóstico, mais plano de expansão. Apresenta também as diretrizes para implementação da Política Educacional.
- Cultura, Esporte e Lazer → apresenta metodologia diferenciada dos demais itens. Fica claro que esse item foi desenvolvido por outra equipe, contratada especificamente para tratar desse assunto. Apresenta:
 - histórico da cidade;
 - esporte municipal;
 - cultura municipal (Fundação Cultural de Tupaciguara);
 - parques, praças e jardins urbanos;
 - patrimônio natural: áreas potenciais para o lazer;
 - síntese dos principais problemas;
 - síntese do diagnóstico e recomendações;
 - anexos.

Nesse item foi feito um levantamento mais preciso da cidade, levando em conta as especificidades que nos outros itens não foram levadas em conta. Apesar de se tratar da parte de cultura, esporte e lazer, faz-se todo o levantamento histórico do município, bem como aspectos gerais, que deveriam fazer parte do Plano como um todo.

- Assistência social → item bastante generalizado, apresentando dados de indicadores sociais e econômicos em comum com 3.990 municípios no Brasil, e também índices de qualidade de vida geral.
Assistência social no município → programa de atendimento e diretrizes para assistência.

➤ **Área Física/Territorial**

- Estrutura Urbana → expansão e circulação urbana. A análise abrange:
 - expansão urbana → crescimento vertical e horizontal
 - circulação urbana;
 - desenho dos espaços públicos e condições ambientais construídas
- Saneamento Básico → condições fundamentais: abastecimento de água, esgoto sanitário, drenagem, coleta e destino do lixo → diagnósticos + conclusão e recomendações. Proposta para estruturação do DAE.

➤ **Diretrizes para o Controle de Obras pelo município (Fundação Faria Lima)**

® as recomendações foram tiradas do Centro de Estudos e Pesquisas de Administração



Municipal de São Paulo, 1980. Esse item é completamente fora da realidade do município, pois pega como exemplo um grande centro urbano, que não compartilha os mesmos problemas dos municípios de pequeno porte, como Tupaciguara. Contém:

- diretrizes;
- recomendações às Prefeituras;
 - critérios geral para controle de obras;
 - aspectos climáticos;
 - primazia do interesse coletivo;
 - controle local e a legislação concorrente.

4. PROBLEMÁTICA

Tupaciguara sofre influência de Uberlândia, que exerce forte ação polarizadora na região. Cada vez mais a população local vai deixando a cidade para estudar, trabalhar ou se divertir. O município não vem apresentando dinamismo sequer para manter em suas fronteiras o crescimento natural de sua população. Percebe-se, pela tabela 1, a perda de população a partir de 1991.

Tabela 1: População residente, Tupaciguara, 1970-2002:

ANOS	URBANA	RURAL	TOTAL
1970	13.383	11.744	25.127
1980	17.574	7.671	25.245
1991	20.030	6.497	26.527
2000	20.619	2.504	23.123
2002 (1)	-----	-----	23.319

Fonte: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2003.

(1) Dados preliminares

Os principais problemas enfrentados pela cidade, além da perda de população, são: lixo com armazenamento de resíduos de forma não adequada e sem o tratamento do chorume, ausência de tratamento de esgoto, contaminação dos rios, sistema viário e de circulação ineficientes, falta de habitação, infra-estrutura insuficiente, ausência de atividades e locais próprios para o lazer, dentre outros aspectos.

Por se tratar de um município de pequeno porte, tem-se a falsa ilusão de maior facilidade na distribuição de verbas e de prover os bens de cidadania, isto é, habitação, trabalho, saúde, educação e segurança, mas isso está longe de constituir uma questão resolvida. A cidade não é capaz de prover a todos que nela habitam dos recursos necessários para se viver com dignidade. Essa é a grande questão de uma agenda urbana para o século XXI: democratizar a cidade. O que significa compreendê-la como um bem público e torná-la acessível a todos.

Para isso se faz necessário que o Plano Diretor seja revisado e discutido de forma democrática, para que atinja seu objetivo de maior justiça social, melhoria na qualidade de vida dos cidadãos e racionalização do uso do espaço e também para que pequenos problemas não venham a se tornar grandes. O Plano Diretor é o ponto de partida para um Planejamento Urbano capaz de realizar uma Reforma Urbana, sem este instrumento



dificulta a transformação da realidade voltada aos objetivos definidos com a participação da comunidade.

5. JUSTIFICATIVA

Na maioria dos trabalhos acadêmicos desenvolvidos, o enfoque é voltado para as grandes cidades e metrópoles e, em menor escala, aos municípios de médio porte, em detrimento das pequenas aglomerações urbanas. Apesar das discussões acerca desses municípios de pequeno porte estarem aumentando, ainda não se configuram como preocupação principal dos que se ocupam da análise do fenômeno urbano.

Isso faz com que as cidades apresentem uma pobreza de dados e levantamentos que poderiam ser usados para beneficiar a população como um todo, no momento da elaboração de planos. Sabemos que a fase de diagnóstico é bastante demorada e se temos um banco de dados em mãos, fica mais fácil fazer comparações com o passado e o presente, e minimizar o tempo da coleta de dados.

Os municípios de pequeno porte constituem 77,72% da totalidade de municípios do país, segundo dados do IBGE. Esse elevado número deve-se, na maioria dos casos, à criação de novas unidades político-administrativas através de processos emancipatórios. Esses municípios, criados no mesmo tempo, mostram uma disparidade no crescimento, com um desenvolvimento desigual, causado pela ausência de metas e planos. Muitos problemas poderiam ser evitados através dos planos.

Várias são as definições e formas de definir o que seria um município de pequeno, médio e grande porte. Muitos autores colocam que município de pequeno porte é aquele que possui até 20.000 habitantes. O IBGE, assim como outros autores, consideram classes intermediárias entre esses níveis, como pequeno-médio e médio-grande. Para efeito desse estudo, apesar de estar acima de 20.000 habitantes, Tupaciguara será classificada como um município de pequeno porte por mais se aproximar das características demográfica, social e espacial desse grupo.

6. Considerações

Ao fazer algumas considerações finais foi necessário voltar a discutir o que vem a ser o Plano Diretor de fato, pois definições não faltam para definir o que é e o que representa para a comunidade.

Em teoria, “o plano diretor é um plano que, 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 infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas esta definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.” (Villaça, 1999)

Mas o que vem ocorrendo é o documento de gaveta, onde o plano é realizado para se cumprir uma lei, pois não existe empenho em colocá-lo em prática, e passa a ser apenas uma peça política. A maioria desses planos apresenta apenas princípios, diretrizes ou políticas gerais, o que o torna sem frágil, pois não estabelece prazos de



execução e formas de avaliação e assim não consegue resolver os problemas que a cidade apresenta.

Cada município exerce um papel diferente juntamente de outros municípios, e é claro que apresenta especificidades próprias daquela localidade, portanto necessita de um plano diretor diferenciado, e não de um modelo importado de outra cidade. Cada município tem exigências diferentes que as tornam fundamentais à ordenação da cidade.

Portanto, se o plano não leva em conta a cidade de fato, não pode se considerado como um plano, porque plano diretor é um instrumento do planejamento urbano e sem plano não há planejamento.

“O plano diretor não delimita rígida e detalhadamente o que pode e o que não pode se fazer na cidade, amarrando potencialidades virtuais a investimentos que ninguém sabe se e quando virão, mas estabelece condições para que os usos e formas de ocupações ocorram. Portanto é mais um plano de ‘se’ do que do ‘sim’ e do ‘não’”.

(...)

“O plano não é um projeto de cidade do futuro a ser executado ano a ano até chegar a um produto final de cidade desejada, mas um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação dos agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano a partir de hoje, em diante”. (Rolnik, 1999)

Sim, o plano diretor é um documento que tem a finalidade de buscar uma cidadania, e conseqüentemente um instrumento. Contudo, se esse plano é meramente de gaveta, não constitui um plano de fato, pois não tem a função de instrumento do planejamento urbano, e aí, se constitui meramente como um documento sem função alguma, pois perde as características para que foi criado. Entende-se por plano um documento que tenha uma finalidade, se esse documento não tem essa finalidade, então continua a ser um documento, mas não um plano.

Podemos concluir que todo plano, seja ele efetivo ou não, é um documento, mas somente o plano colocado em prática é que constitui um instrumento, pois somente ele atinge seu objetivo real de buscar maior justiça social e melhoria na (re)organização do espaço, se ele consegue ou não atingir de fato esses objetivos é um outra história, mas o que nos interessa é que ele seja colocado em prática.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

ALMEIDA, Marco Antônio de. **Orçamento Participativo**. In: Dicas – Polis – Ildesfes – Idéias para a Ação Municipal – GS N° 92. São Paulo: Polis, 1997. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 02/08/2203.

BASTOS, Fernando. **Parcelamento do Solo Urbano**. In: Dicas – Polis – Ildesfes – Idéias para a Ação Municipal – DU N° 129. São Paulo: Polis, 1999. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 02/08/2203.

BENEVOLO, Leonardo. **História da arquitetura moderna**. São Paulo: Perspectiva, 1983.



BRASIL, Lei Federal nº 10.257, de 10/07/2001: Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana (Estatuto da Cidade) e da outras providências.

CAMPOS FILHO, C. M. **Cidades Brasileiras:** seu controle ou o caos. São Paulo: 2.ed. São Paulo: Studio Nobel, 1992. (Coleção Cidade Aberta).

CHOAY, F. **O urbanismo:** utopias e realidades. São Paulo: Perspectiva, 1979.

CORRÊA, Roberto Lobato. **Região e Organização Espacial.** São Paulo: Ática, 1986. (Série Princípios)

CYMBALISTA, Renato. **Estatuto da Cidade.** In: Dicas – Desenvolvimento Urbano – nº 181 – Instituto Polis. Disponível em <<http://www.polis.org.br/publicacoes/dicas/162031.html>> Acesso em 25/07/2003.

DE GRAZIA, Grazia. (Org.). **Plano Diretor: instrumento de reforma urbana.** Rio de Janeiro: Fase, 1990.

FARRET, Ricardo Libanez. (org.). **O espaço da cidade:** contribuição à análise urbana. São Paulo: Projeto, 1985.

FERRARI, Célson. **Curso de Planejamento Municipal Integrado: urbanismo.** 7^a edição. São Paulo: Pioneira, 1991.

FRANCISCONI, Jorge G.; SOUZA, Maria Adélia A. de. **Política Nacional de desenvolvimento urbano:** estudos e proposições alternativas. Brasília: IPEA, 1976.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. Estatuto da Cidade, coordenado por Mariana Moreira. São Paulo, 2001. Disponível em <<http://www.cepam.sp.gov.br/v9/estatuto/index.asp#>> Acesso em 01/08/2003.

JÚNIOR, Nelson Saule. **Nota Política sobre os Vetos do Estatuto e as Conquistas da Reforma Urbana.** Polis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 02/08/2003.

MOREIRA, Antônio Cláudio Moreira Lima. **Conteúdo e tipologia de planos diretores.** In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999. <<http://www.cepam.sp.gov.br>> Acesso em 01/08/2003.

MUNFORD, Lewis. **A cidade na história:** suas origens, transformações e perspectivas. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1982.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade: para compreender...** Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças. **Planejamento Estratégico: Conceitos, Metodologias e Práticas.** 13^a Ed. São Paulo: Editora Atlas, 1999.



OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximação ao Enigma: que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania – EAESP/FGV e CEDEC, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 01/08/2003.

OLIVEIRA, N.; PINTO, A. L. et alli. **Da ideologia a prática do planejamento urbano.** Salvador: UFBA, 1993.

ROLNIK, Raquel. **Estatuto da Cidade – Instrumento para as Cidades que Sonham Crescer com Justiça e Beleza.** São Paulo: Polis, 2001. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 31/07/2003.

_____. **Planejamento e Gestão: Um Diálogo de Surdos?** In: Estatuto da Cidade. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2001. Disponível em <<http://www.cepam.sp.gov.br/v9/estatuto/index.asp#>> Acesso em 01/08/2003.

_____. **Vamos mudar nossas cidades?** In: Kit das Cidades, Programa de Capacitação de Agentes Locais para Atuação em Processos de Regulação Urbanística. São Paulo: Pois e PUC CAMPINAS, 2002.

VAZ, José Carlos. **Legislação de Uso e Ocupação do Solo.** Dicas – Polis – Ildesfes – Idéias para a Ação Municipal – DU Nº 77. São Paulo: Polis, 1996. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>> Acesso em 01/08/2003.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor.** In: O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: CEPAM, 1999. <<http://www.cepam.sp.gov.br>> Acesso em 01/08/2003.