

A efetividade da implementação do Plano Diretor no município de Patos de Minas em matéria ambiental

Ana Cristina Araújo Amâncio

Graduanda do 6.º período de Direito do Centro Universitário de Patos de Minas
(FADIPA/UNIPAM)

Resumo: Dentre os assuntos mais discutidos na atualidade, o desenvolvimento das cidades e as questões ambientais têm ocupado o centro das atenções nos mais diversos espaços. O artigo a seguir procura apresentar um estudo sobre a efetividade do Plano Diretor em Patos de Minas em matéria ambiental, visto que este plano, além de ser o responsável pelo planejamento desse município, é ainda carente de monitoramento e estudos. Num primeiro momento é apresentada a conceituação e os princípios que norteiam esse plano e, posteriormente, a necessidade da implementação deste no município de Patos de Minas. A partir daí, procurou-se caracterizar a trajetória histórica para a implementação do Plano Diretor no Brasil, análise que nos faz entender a importância desse plano para o desenvolvimento do país, em especial dos municípios. A seguir, procurou-se apresentar a estratégia elaborada pelo Ministério das Cidades, por meio da Campanha do Plano Diretor Participativo, para engajar todos os municípios que deveriam implementar esse plano. O caráter de planejamento e desenvolvimento dado às perspectivas abordadas demonstrou que as noções de planejamento e gestão ambiental têm uma conotação muito mais abrangente do que as tradicionais considerações puramente econômicas. Nesse sentido, para demonstrar a efetividade do Plano Diretor em matéria ambiental no município de Patos de Minas, foi feita uma análise quantitativa dos assuntos abordados e realmente efetivados em matéria ambiental, usando como parâmetros as atas das reuniões do Conselho Municipal de Políticas Urbanas, entrevistas realizadas com os gestores responsáveis pelo plano, bem como estudo das legislações pertinentes ao tema. Finalmente, foi possível a elaboração de sugestões ambientalmente adequadas para a melhor consecução do Plano Diretor em Patos de Minas.

Palavras-chave: plano diretor; efetividade; meio-ambiente

Abstract: Among the most discussed topics in present times, the city development and environmental matters have called the attention of different sectors. The present paper aims at presenting a study on the effectiveness of the Managing Plan in Patos de Minas, considering the environmental matter, because this plan, besides being responsible for the planning of the city, also lacks tracking and studies. At a first moment, we presented conceits and the principles that guide this plan, and then the need to implement it in the city of Patos de Minas. Then we tried to characterize the historical course for the implementation of the Managing Plan in Brazil, an analysis that made us understand the importance of this plan for the country, especially for the cities. We also searched to present the strategy elaborated by the Ministry of Cities, through the Campaign of the Communitarian Managing Plan, so as to engage all the cities that should implement this plan. The managing and developing aspect given to the approached perspectives demonstrated that the notions of planning and environmental administration have a much more extensive connotation than the traditionally economical considerations. This way, so as to

demonstrate the effectiveness of the Managing Plan in environmental matter in the city of Patos de Minas, we made a quantitative analysis of the approached matters that were really put into effect in environmental matter. As a parameter, we used the proceedings of the meetings of the Urban Politics City Counsel, interviews with the managers responsible for the plan, as well as the study of the legislation related to the theme. Finally it was possible to elaborate the environmentally adequate suggestions for a better fulfillment of the Managing Plan in Patos de Minas.

Keywords: master plan; effectiveness; environment

Apresentação

O Plano Diretor, tecnicamente, é uma lei municipal, obrigatória para os municípios com cidade de população superior a 20.000 (vinte mil) habitantes. Deve ser o instrumento básico da Política Municipal de Desenvolvimento e Expansão Urbana, a qual tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, como fundamenta o artigo 182 § 1.º, da Constituição Federal de 1988.¹

O Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) define o Plano Diretor como o instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município. O escopo do Plano Diretor, portanto, é possibilitar que o crescimento das cidades aconteça de forma ordenada, o que, conseqüentemente, proporcionará aos munícipes uma cidade “planejada”, com melhores condições de vida para as presentes e futuras gerações.

O município de Patos de Minas, objeto deste estudo, está situado na região intermediária às regiões do Triângulo Mineiro e Alto Paranaíba e tem uma população estimada de 143.961 (cento e quarenta e três mil novecentos e sessenta e um) habitantes (IBGE – censo 2008), o que lhe enquadrrou na obrigatoriedade de elaborar o Plano Diretor. Este, por sua vez, foi instituído pela Lei 013/91, de 25/11/91 e implementado pela Lei Complementar n.º 271, de 1º de novembro de 2006, cujos instrumentos foram implantados pelas Leis de Parcelamentos do Solo, Uso e Ocupação do Solo, Perímetro Urbano e Código de Posturas e de Obras.

Relevante saber que, para se adequar ao crescimento do município e ao Estatuto das Cidades, o Plano Diretor de Patos de Minas prevê que seja realizada uma revisão após cinco anos de sua entrada em vigor. Essa revisão será desenvolvida por meio de ampla discussão com a comunidade urbana e rural onde serão levantados problemas e

¹ A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimentos das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. §1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

soluções e, posteriormente, elaborado o projeto de Lei a ser apreciado e votado pela Câmara de Vereadores.

Nesse sentido, o Plano Diretor de Patos de Minas define, entre os objetivos gerais da política urbana, que haja participação direta e indireta da população na sua efetivação:

Art. 8.º São objetivos gerais da política urbana:

VIII – estimular parcerias com institutos de ensino e pesquisa visando à produção de conhecimento científico e a formação de soluções tecnológicas e ambientalmente adequadas às políticas públicas;

X – criar mecanismos de Planejamento e Gestão Participativa nos processos de tomada de decisão.

Outro aspecto desse plano, que é de imprescindível análise para o pleno desenvolvimento sustentável da cidade de Patos de Minas, é a questão relacionada ao meio ambiente. E em vista disso, nossa análise focou essa seção, dentro do Plano Diretor dessa cidade.

Plano Diretor: uma breve trajetória histórica

O Estado brasileiro, denominado pela Constituição Federal de República Federativa do Brasil, está dividido em Estados, Municípios, Territórios e Distrito Federal.

Os estados estão constitucionalmente obrigados a se dividir em Municípios, que são instalados por lei estadual ou lei ordinária, já que a Constituição de 1998 impôs a divisão político-administrativa da Federação em Estados e Municípios, que constituem entidades estatais de terceiro grau.

Segundo Castro, o regramento constitucional, respeitante à autonomia municipal, imprimiu ao Município feição inovadora, ao lhe assegurar o poder de auto-organização, cuja regência se faz por Lei Orgânica, promulgada pela Câmara Municipal, incumbência constitucional irrecusável e indeclinável da Elidade, que é o Poder Legislativo municipal.

No Brasil, o fenômeno urbano vincula-se à política de ocupação e povoamento da Colônia, que certamente desenvolveu a ocupação dos municípios previstos constitucionalmente. Já mais adiante, na década de 40 do século passado, com a imigração rural, as cidades eram vistas como a possibilidade de avanço e modernidade em relação ao campo, de acordo com Silva. Na década de 90, ainda de acordo com o mesmo autor, as cidades passam a ser associadas à violência, poluição, criança desamparada e tráfego caótico.

É que a evolução mostrou que, ao lado do intenso crescimento econômico, o processo de urbanização, com crescimento de desigualdade, resultou numa inédita e gigantesca concentração de pobreza.

Por conseguinte, com a imigração ocorrida no Brasil por volta dos anos 70, as

zonas urbanas começaram a receber um grande aglomerado de pessoas. Eis que surge a preocupação com o planejamento do crescimento dessa população e o estudo do direito urbanístico, que objetiva organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade.

Sucessivamente, foram implementados estudos para o estabelecimento de planejamento urbano. Assim, para que essas diretrizes estabelecidas pelo estudo urbanístico ganhassem efetividade, a Lei 10.257 de 2001 – Estatuto da Cidade – traçou diretrizes gerais em seu artigo 2.º, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que dizem, respectivamente:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao poder público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º - O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º - Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º - Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

Tudo isso possibilitou ao Estatuto assumir as características de uma lei geral de direito urbanístico, fornecendo instrumentos a serem utilizados na ordenação dos espaços urbanos, com observância da proteção ambiental, e a busca de solução para problemas sociais graves. A própria Constituição Federal, no seu artigo citado 182, indica os instrumentos da política urbana, instituindo os planos nacionais, regionais e os pla-

nejamentos municipais, como o Plano Diretor.

O Plano Diretor insere-se nesse ancoradouro como instrumento de participação e da solidariedade no espaço urbano. Segundo Castro, prestigia-se normativamente a colaboração com os particulares. É a grande mensagem da atual Constituição, que, por várias vezes, se refere à participação, sendo que na legislação infraconstitucional destaca-se também este princípio. As cidades carecem desse espírito associativista, de participação, de colaboração, sendo que o planejamento torna-se imprescindível.

A valorização do Plano Diretor se viabilizou pela política de descentralização político-administrativa adotada pela Constituição Federal, que deu autonomia ao ente municipal, que necessita ser capacitado e possuidor de bases técnicas referenciais para sua gestão.

Segundo Ferraz, essa política urbana, com tais motivações e objetivos, não é imposta de cima para baixo pela União. Sua sede instrumental é o Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, assim sujeito, pois, à vontade do habitante da cidade.

É no Plano Diretor que se edifica o conjunto de diretrizes e normas regeadoras da ordenação da cidade, seu desenvolvimento funcional e sua expansão territorial.

Neste contexto, destaca-se a importância do regramento da propriedade imobiliária urbana, para que a política urbana consiga ser implementada. É por isso que os contornos desse plano remetem-se à antiga fórmula *função social*.

Ensina Camuru Afonso Francisco que o Plano Diretor é o instrumento de que se deverá valer o Poder Público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito múltiplo criado pelo Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e lazer, para as presentes e futuras gerações.

Segundo Rezende e Ultramari, o Plano Diretor se apresenta hoje como instrumento básico do planejamento urbano nacional, repetindo momentos na história urbana recente que valorizou esse tipo de iniciativa. A sua valorização observada nos anos 1990 e 2000 é fruto da concepção de desenvolvimento e planejamento, que têm norteado uma possível política urbana nacional.

Nesse sentido, a Constituição de 1988, atribuiu ao Plano Diretor a efetivação da função social da propriedade. Assim, o legislador nacional, reforçando a importância do Plano Diretor municipal, demonstra a crença de que mudanças na estrutura fundiária só poderiam ser implementadas se previamente definidas por um estudo técnico.

Na noção de planejamento se encontra a ideia de previsão, de organização, de comodato, de cooperação e de controle. No passado, o planejamento funcionava de maneira tecnocrática e hierarquizada. Hoje, tem uma dimensão política e técnica, em vista do projeto coletivo com a participação da população. Com esse planejamento faz-se renascer o pacto social na humanização da cidade, com o comprometimento com o Plano Diretor. Segundo José Afonso da Silva, “o Plano Diretor não é da cidade, é de cada um dos municípios, é de cada cidadão, não, pois, do Poder Público municipal, é patrimônio coletivo”.

Esse plano compreende a zona urbana, a de expansão urbana e de urbanização específica, que é o conjunto de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvi-

mento global no Município. Assim, o Plano Diretor conterà, no mínimo, a delimitação das áreas urbanas, onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, as disposições atinentes à preempção, outorga onerosa de direito de construir, alteração do uso do solo urbano, operação urbana consorciada e transferência do direito de construir, além do sistema de acompanhamento e de controle.

É o Plano Diretor que identificará e definirá os objetivos a serem atingidos pelos Municípios, nas cidades e na área rural também, com previsão das regras básicas, as diretrizes, as normas de desenvolvimento urbano, estabelecendo o zoneamento, as exigências quanto às edificações, às áreas verdes, ao sistema viário.

Como ensina Nilo, o Plano Diretor não por acaso assim é denominado: plano, porque é um documento que estabelece objetivos; diretor porque fixa regras básicas, diretrizes, que se impõem aos Municípios para as suas respectivas cidades, na satisfação daqueles objetivos perseguidos.

Sendo de suma importância para o crescimento planejado e sustentável de uma cidade, o Plano Diretor também traz como propósito o meio ambiente, que se releva na ordem social com o caráter de finalidade que reveste a saúde humana em face dos direitos fundamentais do cidadão ou da sociedade como um todo.

Segundo Milaré, o Estatuto da Cidade, em seu art. 32, § 1º, resume o sentido das operações urbanas consorciadas, nas quais intervêm no Poder Público Municipal segmentos da comunidade: “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental”.

Por sua vez, o Plano Diretor deve assegurar aos cidadãos a qualidade de vida, a par de outros direitos, em consonância com as diretrizes estabelecidas no art. 2º, que inculta o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Ademais, há que prevenir e evitar, dentre outros efeitos indesejáveis, a deteriorização das áreas urbanizadas, a poluição e a degradação ambiental. Uma cidade sustentável e bem planejada resulta em melhoria de vida e desenvolvimento.

Entretanto, assim como os planos, programas e projetos em geral esgotam-se na boa vontade de quem os propôs; e a falta de monitoramento e cobrança dos resultados não permite aferir os erros, sendo que é a gestão ambiental municipal que está em jogo, não apenas um documento legal. Daí a necessidade de severa vigilância sobre os rumos no Plano Diretor e sua aplicação. Este é um dos papéis da comunidade, para superar o peso da inércia da máquina pública, por meio da participação democrática e do exercício da cidadania.

O Plano Diretor na perspectiva do Ministério das Cidades

As diretrizes e os instrumentos da política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, construídos em longo processo sócio-histórico, como já apresentado, trazem inovações ao planejamento e à gestão territorial, que desafiam as equipes técnicas municipais e a maioria dos profissionais da área.

A maioria dos municípios enfrenta limitações de recursos humanos e lidam com a falta de informações sobre a realidade local necessária para o planejamento e a gestão territorial. Some-se a isso o fato de que os instrumentos a serem utilizados tratam de matérias tributárias, urbanísticas, políticas e jurídicas que não são facilmente compreendidas pelos cidadãos. Entretanto, esses instrumentos devem ser compreendidos e debatidos por todos os habitantes da cidade e sua utilização deve ser o reflexo de decisões coletivas.

A maioria das pessoas que vivem nos municípios tem pouca familiaridade com os temas do chamado Plano Diretor. Entre os já estão familiarizados, provavelmente por já terem elaborado um Plano Diretor ou se envolvido em discussões sobre o tema, grande parte não acreditava nos efeitos do planejamento. Esse ceticismo é reflexo de processo histórico de planejamento urbano em que se aprofundaram as desconexões entre a cidade planejada e a cidade real; entre a cidade legal e a irregular; entre a cidade formal e a informal.

Os Planos Diretores tecnocráticos eram feitos, em sua maior parte, por empresas de consultoria que “vendiam” seus produtos para prefeitos que não usavam os serviços contratados para planejar o futuro das cidades. Muitos desses Planos Diretores não refletiam as realidades locais onde deveriam incidir. Quem nunca teve notícias de um Plano Diretor com o nome de um município na capa e o nome de outra cidade esquecido nas suas páginas internas? Ou, ainda, das peripécias (atas falsificadas, reuniões que não aconteciam, audiências pouco divulgadas) usadas para simular a participação social? Ou Planos Diretores feitos somente para favorecer poucos interesses privados em detrimento do coletivo?

Com efeito, a obrigatoriedade legal estabelecida pelo Estatuto da Cidade, se não estivesse associada a uma Campanha que ajudasse a disseminar as concepções democráticas de planejamento e gestão territorial comprometidas com os direitos sociais, poderia resgatar as antigas experiências de planejamento urbano excludentes e tecnocráticas.

Um projeto de capacitação, sensibilização e mobilização dos atores envolvidos na construção dos Planos Diretores participativos atende as expectativas de transferência de conhecimento necessárias para o entendimento da sociedade em torno do tema e, principalmente, dos operadores da construção dos planos, eis que conclama a importância da inclusão dos instrumentos de participação popular, entre outros, na construção de uma cidade de todos.

O Projeto Plano Diretor Participativo inseriu-se na Campanha Nacional “Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos”, realizada durante os anos de 2005 e 2006, em todo o Brasil, por iniciativa do Ministério das Cidades.

A Campanha fez parte da Ação de Apoio aos Municípios para Implementação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade e para a Elaboração de Planos Diretores, no âmbito do Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana (Plano Plurianual – PPA 2004-2007). Esse programa foi colocado em prática, a partir de 2004, pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU) do Ministério das Cidades.

A Campanha foi lançada oficialmente no Palácio do Planalto, no mês de maio de 2005, em cerimônia cuja transmissão foi assistida, em tempo real ou posteriormente, em 26 estados e no Distrito Federal.

Essa Campanha levantou indagações que foram vistas como oportunidades para a criação de um movimento nacional com vistas a consolidar mudanças na concepção e na prática de planejamento e gestão das cidades brasileiras:

- Como aproveitar a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores pelos municípios para criar um movimento nacional voltado para a efetivação do direito a cidade para todos?
- Como fazer com que esses Planos Diretores sejam, mais do que o simples cumprimento de uma determinação legal, instrumentos para construir cidades mais inclusivas, democráticas, justas e sustentáveis?
- Como transformar, por meio da elaboração do Plano Diretor, os princípios e direitos sociais consagrados na Constituição de 1988 e no Estatuto da Cidade em realidade para milhões de brasileiros que vivem em grandes centros urbanos e nos núcleos de menor porte?

Considerando os prazos – meses e até anos – exigidos para a elaboração de um Plano Diretor baseado em um processo verdadeiramente participativo, fundamentado em leituras técnicas e comunitárias sobre o município, o ano de 2005 colocava-se como o prazo-limite para início da elaboração dos planos que teriam de ser aprovados até outubro de 2006.

Além disso, 2005 era o primeiro ano de mandatos municipais, o que propiciou oportunidades para levantar discussões públicas sobre as demandas, problemas e potencialidades das cidades. Era, portanto, o momento certo para a realização de uma campanha nacional para mobilizar a sociedade brasileira em torno desses temas.

Assim, o Conselho Nacional das Cidades (ConCidades) publicou a Resolução nº 15, de 3 de setembro de 2004, para “realizar uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação de Planos Diretores Participativos, com o objetivo de construir cidades includentes, democráticas e sustentáveis”. A referida resolução estabelecia, também, os eixos estruturadores da Campanha, bem como seu público-alvo e os meios para atingir os objetivos pretendidos.

Entre as recomendações da Resolução nº 15, do ConCidades, destaca-se a orientação para articulação entre a organização da Campanha nos estados e o processo de realização da 2ª Conferência Nacional das Cidades – precedida pelas Conferências Municipais e Estaduais. Assim, o Plano Diretor foi incorporado à pauta de discussões das Conferências como um dos temas prioritários, ao lado dos temas básicos da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Essa articulação potencializou o sucesso das atividades da Campanha e ampliou os debates nas Conferências.

A Campanha foi estruturada segundo eixos que reafirmaram algumas diretrizes gerais da política urbana estabelecidas pelo Estatuto da Cidade. Ademais, anunciava o

que se pretendia atingir a partir da elaboração dos Planos Diretores como instrumentos de decisão e pactuação coletivas em torno do território: a superação das desigualdades sócio-territoriais, das destituições de direitos sociais e das distorções espaciais que se multiplicaram pelos municípios brasileiros. Os eixos estruturadores da Campanha foram:

- Inclusão territorial – ampliação do acesso à terra urbanizada, legalizada e bem localizada para todos, seja pela reserva de espaços para habitação de interesse social, seja pela regularização fundiária e garantia da posse segura de áreas já ocupadas pelas moradias da população de baixa renda;
- Justiça social – justa distribuição dos ônus e dos benefícios da urbanização, superando a tradicional apropriação privada da valorização imobiliária decorrente dos investimentos públicos e promovendo equidade na distribuição dos custos de produção e manutenção das cidades;
- Gestão democrática – garantia de instrumentos, canais institucionais e fóruns para participação efetiva de todos os segmentos que vivem e atuam na cidade nos processos decisórios ligados ao planejamento e à gestão urbanos, incluindo a elaboração do Plano Diretor e as definições dos orçamentos municipais.

A concepção estratégica da Campanha foi estabelecida a partir de “ondas” sucessivas de mobilização, voltadas para o envolvimento de diferentes níveis de atores sociais do país.

Ao mesmo tempo em que a coordenação pelo Ministério das Cidades estabeleceu uma dimensão nacional, a Campanha priorizou 1.683 municípios, localizados em diversas regiões do país, o que definiu a necessidade de atuação articulada para multiplicação da ação nacional, envolvendo outros níveis federativos. Era preciso atingir os atores sociais formadores de opinião e os que já tinham ou deveriam ter atuação nas questões urbanas, em cada estado e em cada município.

Além disso, considerando a intenção de promover mudanças culturais sobre o planejamento e a gestão do território urbano, assim como de promover a disseminação do Plano Diretor Participativo como um instrumento para concretizar essas mudanças, concebeu-se uma dimensão de massa, para atingir os cidadãos em geral, independentemente da situação de seus municípios com relação ao prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para a instituição dos Planos Diretores.

As atividades realizadas em Minas Gerais contaram com o apoio das seguintes instituições:

Instituições que participaram da Campanha Nacional Plano Diretor Participativo: Cidade de Todos, em Minas Gerais	
Assembleia Legislativa de Minas Gerais	Fundação IBI de Tecnologia Alternativa
Associação Mineira de Municípios	Fundação Israel Pinheiro
Caixa Econômica Federal	Fundação João Pinheiro
Câmara Municipal de Belo Horizonte	Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/MG)
Central de Movimentos Populares (CMP)	Instituto de Pesquisa Econômica e Administrativa da UFMG (Ipead)
Confederação da Associação de Moradores (Conam)	Instituto República
Conselho Regional de Economia de Minas Gerais	Ministério Público de Minas Gerais
Conselho Regional de Engenharia, Agronomia e Arquitetura de Minas Gerais (Crea/MG)	Núcleo de Estudo e Pesquisa sobre Agenda 21 Local
Eco – Organização para Educação e Extensão da Cidadania	Núcleo de Prevenção e Recuperação do Menor e da Estrutura Familiar
Engecast	Observatório das Metrôpoles da PUC-Minas
Escola de Arquitetura da UFMG	Secretaria de Estado do Desenvolvimento Regional e Política Urbana (Sedru)
Federação das Associações de Moradores de Minas Gerais	Sindicato de Arquitetos
Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (Fase)	Sindicato de Economistas de Minas Gerais
Federação Nacional de Arquitetos (FNA)	Sociedade de Engenheiros Agrimensores de Minas Gerais (Seamg)
Fórum Estadual da Agenda 21 de Minas Gerais	União Estadual por Moradia Popular (Uemp)
Fórum Estadual pela Reforma Urbana	Unicentro Metodista Isabela Hendrix
Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana	Universidade de Itaúna

Para garantir a implementação dos Planos Diretores com sucesso, o Ministério das Cidades, como forma de incentivo e assistência, ainda promove as seguintes ações, entre outras:

- Edital para selecionar projetos de Assistência Técnica para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Edital para selecionar projetos de Capacitação para implementação dos instrumentos do Estatuto da Cidade;
- Articulação de uma rede para a avaliação e capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos;
- Curso à distância *Acesso à Terra Urbanizada para Todos*, em parceria com a Secretaria de Educação à Distância da Universidade Federal de Santa Catarina;
- Repasse de recursos diretos do Ministério das Cidades (Orçamento Geral da União) a municípios, governos de estado e entidades privadas sem fins lucrati-

vos para ações de regularização fundiária e erradicação de riscos em assentamentos precários;

- Convênios com Governos de Estado para promover a implementação dos Planos Diretores e a Regularização Fundiária;

A efetividade do Plano Diretor de Patos de Minas em matéria ambiental

O município de Patos de Minas-MG instituiu seu Plano Diretor pela Lei Complementar nº 271, sendo sancionado em 1º de novembro de 2006 e elaborado no prazo estabelecido, de acordo com o art. 50 da Lei Federal 10.257/2001 – Estatuto das Cidades.

O Plano Diretor de Patos de Minas foi elaborado no período de maio a outubro de 2006, não tendo participado das oficinas realizadas na Campanha do Plano Diretor Participativo, promovidas pelo Ministério das Cidades no Estado de Minas Gerais. Entretanto, não deixou de seguir as recomendações por ele instituídas para a sua concepção.

Para a elaboração do Plano Diretor de Patos, foi observado o seguinte cronograma:

09/05/2006 – Lançamento do Plano Diretor

10 a 31/05/2006 – Preparação do processo e reuniões com lideranças

5 a 03/08/2006 – Diagnóstico técnico e comunitário – oficinas com a comunidade

05//06/2006 – Fechamento do diagnóstico

06 a 13/09/2006 – Elaboração das proposições e diretrizes pelo núcleo gestor

14/09/2006 – Audiência Pública para validação das proposições com a comunidade

26/09/2006 – Entrega do projeto de lei na Câmara Municipal

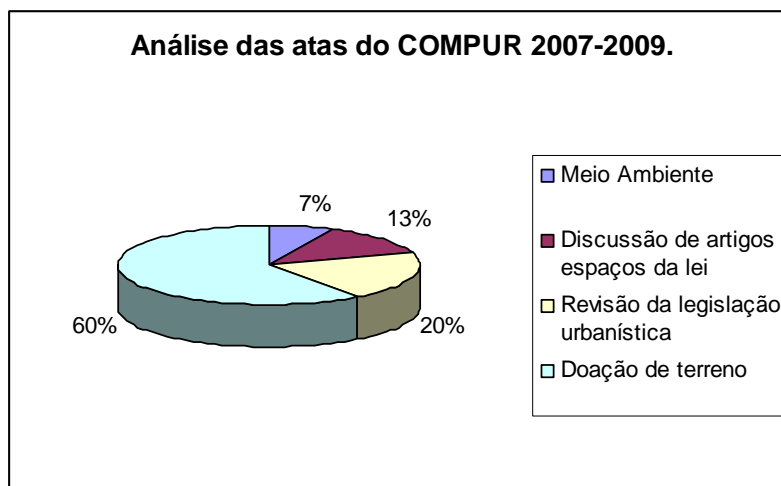
01/11/2006 – Aprovação da Lei Complementar nº 271 – Plano Diretor.

Com a implementação do Plano Diretor nesse município, houve instituição do Conselho Municipal de Políticas Urbanas de Patos de Minas (COMPUR) no ano de 2007, órgão responsável pela efetividade das normas e diretrizes instituídas no Plano Diretor.

Este órgão, de acordo com o Plano Diretor, é composto por dezesseis membros, sendo oito representantes do Governo Municipal e respectivos suplentes, das áreas relacionadas à Política Urbana, oito representantes da sociedade civil e respectivos suplentes.

Para a análise da efetividade das diretrizes concernentes ao meio ambiente no Plano Diretor de Patos de Minas foram usadas como parâmetro as atas do conselho. Assim, em apreciação a estas atas, no período de 08/02/2007 a 26/03/2009, inferimos que 60% dos assuntos abordados nas reuniões discutiam a doação de terreno, ou seja, a

outorga onerosa de direito de construir; 20% dos assuntos abordavam a revisão da legislação urbanística; 13% discutiam alguns artigos esparsos contidos no Plano Diretor, e 7% das discussões da reunião abordavam temas sobre o meio ambiente, conforme demonstrado no gráfico a seguir:



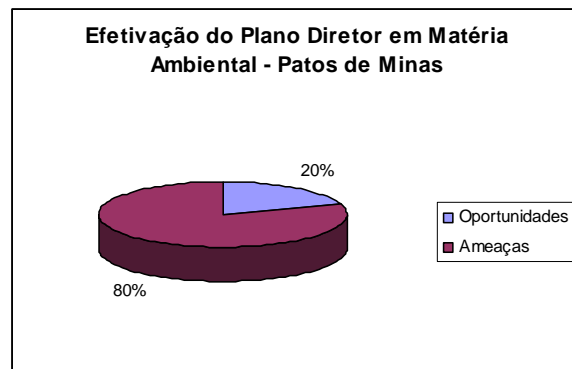
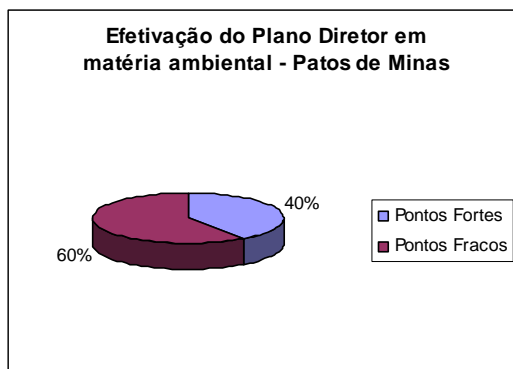
Dentre os assuntos discutidos nos 7% relativos ao meio ambiente, inferimos que não são abordados todos os incisos pertencentes ao artigo 35 do referido plano, que trata do meio ambiente, e somente há sugestões pelos membros do COMPUR sobre o tema, bem como análise do estudo de impacto de vizinhança – EIV.

Entretanto os incisos I, II, V, XIII do supracitado artigo, são efetivados por meio da aplicação da Lei de Uso e Ocupação do Solo conforme análise dessa lei, apesar de esses incisos não serem apreciados pelo conselho.

Pela análise dos assuntos abordados nas reuniões do Conselho Municipal de Políticas Urbanas e registradas em atas, podem-se identificar os seguintes temas que contribuem ou obstam a efetivação do Plano Diretor em matéria ambiental:

<p>Oportunidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Discussão de alguns artigos esparsos do Plano Diretor; - Sugestão de apresentação de relatórios dos representantes de cada secretaria; - Sugestão por um membro do COMPUR para a coleta selecionada de lixo. 	<p>Pontos fortes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Realização do Regimento Interno; - Revisão da Lei de ocupação do solo; - Zoneamento e Macrozoneamento e imposições urbanísticas; - A lei do Plano Diretor protege e prevê várias ações para a preservação do meio ambiente; - Análise do EIV – Estudo de Impacto de Vizinhança.
---	--

<p>Ameaças:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Não há a interação do CODEMA (Conselho de Meio Ambiente) para o estabelecimento de diretrizes para a proteção e à preservação do meio ambiente; - Não houve a participação do município de Patos de Minas na campanha feita em Minas Gerais do Plano Diretor Participativo; - As reuniões ocorrem, geralmente, após às 18 horas, sobrecarregando os membros já que estes são servidores públicos; - A frequência das reuniões começaram a diminuir até o presente ano; - Desinteresse da sociedade e falta de divulgação do Plano Diretor; - Pouca ou mesmo nenhuma participação dos vereadores para melhoria do Plano. - Ausência de treinamento ou capacitação para que os gestores responsáveis pela efetivação do plano. 	<p>Pontos fracos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Muita incidência nas pautas de apenas um inciso do Plano Diretor que aborda a outorga onerosa de direito de construir; - Pouca ou nenhuma divisão dos assuntos que irão ser abordados nas pautas das reuniões; - A prefeitura tem apenas uma diretoria responsável pelo meio ambiente; - Não-implantação do fundo municipal do meio ambiente; - As sugestões feitas pelos membros do COMPUR, em sua maioria, não são concretizadas, como exemplo a sugestão da coleta de lixo selecionado.
---	---



Esses dados foram obtidos por meio da análise das atas de cada reunião realizada pelo Conselho Municipal de Política Urbana, bem como o resultado da entrevista feita com um dos principais gestores do COMPUR, que também é membro do conselho.

No ano de 2007, até o fim de março, as reuniões ocorriam de duas a três vezes por mês. A partir do mês de maio, a periodicidade das reuniões passou a ser mensal. No ano de 2008, houve uma reunião em março e, posteriormente, uma em novembro e duas em dezembro. Já no ano de 2009, até a presente data, houve duas reuniões no mês de março.

Outro ponto a se ressaltar é que a Prefeitura de Patos de Minas tem apenas uma Diretoria de Meio Ambiente, vinculada à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, representada no COMPUR pelo Secretário Municipal.

À Diretoria de Meio Ambiente compete executar as ações previstas no capítulo referente ao Meio Ambiente, na Lei Orgânica Municipal e no Plano Diretor, bem como na Legislação Ambiental. Compete ainda dar suporte e apoio ao Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente.

Contudo, em entrevista com o presidente do COMPUR, Marcelo Ferreira Rodrigues, ficou claro que as decisões do conselho são meramente consultivas, não tendo subordinação nem parceria com nenhum outro órgão técnico.

Além disso, uma forte ameaça constatada à continuidade dos trabalhos necessários à implementação do Plano Diretor é o horário em que as reuniões ocorrem, geralmente, após o horário de expediente ou mesmo no final da tarde, comprometendo a eficácia das reuniões, já que há pouca disposição para a discussão os assuntos abordados nas pautas.

Nesse mesmo sentido, constatamos que os membros do conselho não recebem nada a mais nos seus salários para comporem o COMPUR e discutirem pontos tão importantes para o desenvolvimento sustentável do município de Patos de Minas. Não há uma comissão especializada para a discussão das pautas do conselho, não há a capacitação para a melhor gerência do Plano, além de os conselheiros não receberem remuneração específica para a gestão, razões que, acredita-se, contribuem para que os membros acabem se desmotivando, o que compromete a eficiente consecução dos assuntos abordados e, principalmente, a concretização destes.

Além disso, também não foi criado o fundo municipal do meio ambiente, o que dificulta extremamente o incentivo à educação ambiental, as fiscalizações, o incentivo a preservação por meio de campanhas de implementação da gestão unificada do saneamento ambiental e do meio ambiente, ampliação de parques e matas, assim como sua plena preservação.

Outro ponto que ameaça visivelmente as diretrizes do Plano Diretor é a falta de concretização de pontos abordados nas reuniões e sugestões feitas pelos membros do conselho. Como exemplo, pode-se citar a sugestão de implantação de coleta de lixo selecionado, que apenas ficou no plano das intenções, já que não houve nenhuma ação para o fim de concretizá-la.

As pautas das reuniões não são nem sequer divididas por temas, e são analisadas de acordo com a necessidade dos assuntos que vão surgindo, ou seja, sob demanda. Caso essas pautas forem planejadas, todos os temas seriam abordados, inclusive o objeto de nossa análise.

Como se viu acima, apenas 7% (sete por cento) dos assuntos abordados nas re-

uniões concernem à matéria ambiental, o que não se mostra suficiente para a efetivação do Plano Diretor nessa matéria tão relevante, já que são abordados em pequena frequência, e há pouca concretização sobre o conteúdo previsto no plano.

A concretização do Plano Diretor é incipiente na matéria ambiental, encontrando-se ameaçada a concretização das metas previstas no art. 35 da lei que o instituiu.

Contudo, algumas das diretrizes gerais de meio ambiente, apesar de não serem abordadas ou mesmo analisadas nas reuniões do COMPUR, estão sendo colocadas em prática nesse município, como a proibição da propaganda volante, fixação de sanções oriundas de normas e fiscalização sonora feita geralmente pela Polícia Militar.

Também se pode citar a eficiência do zoneamento urbano em Patos de Minas, pois todos os imóveis a serem construídos na cidade são fiscalizados para garantir que estejam dentro da zona permitida na legislação, possibilitando, assim, o planejamento da cidade.

Em Patos de Minas, a legislação municipal impõe a exigência de que todas as construções se adaptem à exigência de deixar de 10% a 20 % da área construída para como área permeável, e/ou colocar um sistema de calhas para que a água fluvial seja coletada e utilizada pelos moradores, bem como plantar uma árvore na frente de suas residências, como condição para obtenção do “habite-se” da Prefeitura Municipal.

Essas medidas são extremamente eficazes para a preservação do meio ambiente e, principalmente, para que toda população se adéqüe ao desenvolvimento sustentável como demonstra na tabela retirada do Plano Diretor:

Categorias de Macrozona	Área mínima do lote (m2)	Taxa de Cupação Máxima (%)	Coefficiente de aproveitamento Máximo	Taxa de permeabilidade mínima (%)	Altura máxima de pavimentos (largura da via x)
Macrozona de adensamento preferencial	360	70	3,5	10	3,0
Macrozona de adensamento	200	70	2,0	20	1,5

Além disso, pode-se dizer que a população conhece pouco sobre a lei que institui o Plano Diretor em Patos de Minas, e há um interesse mínimo sobre as questões que legislam sobre o desenvolvimento sustentável. Assim, há uma enorme dificuldade das gestões públicas em unirem esforços com a comunidade patense, prejudicando ainda mais a efetivação do Plano Diretor em matéria ambiental, já que o desconhecimento e desinteresse levam à pacificação do assunto sem melhorias.

Sugestões para a efetividade das diretrizes de Meio Ambiente no Plano Diretor de Patos de Minas

Para a melhoria do meio ambiente da cidade uma medida de grande eficácia seria a criação de uma secretaria Municipal do Meio Ambiente no âmbito da Prefeitura Municipal de Patos de Minas, o que serviria de auxílio para desencadeamento de soluções, planejamentos de curto e longo prazo, bem como parcerias para a efetivação das diretrizes contidas no Plano Diretor.

Além disso, recomenda-se que sejam realizados treinamentos dos responsáveis pela gestão ambiental municipal, pois, apesar dos gestores responsáveis pelo Plano Diretor conhecerem as necessidades da cidade e terem formação superior, os mesmos não receberam capacitação específica para atuarem como gestores ambientais públicos.

Além disso, sugere-se que sejam observadas e adotadas iniciativas de sucesso adotadas em outras cidades, como é o caso daquela adotada no estado de São Paulo, denominada "Município Verde".

Para que o município receba esse título, é estabelecida uma parceria com a Secretaria do Meio Ambiente, além de determinadas ações necessárias para que o município seja certificado como "Verde". As ações propostas compreendem esgoto tratado, lixo mínimo, recuperação da mata ciliar, arborização urbana, educação ambiental, habitação sustentável, uso consciente da água, diminuição da poluição do ar, estrutura ambiental e Conselho de Meio Ambiente.

A partir dessas temáticas, os municípios concentram os seus esforços na construção de uma agenda ambiental efetiva, além de concorrerem a incentivos econômicos e parcerias com entidades do governo estadual e federal para a concretização da cidade sustentável e intitulada como a cidade saudável para se viver, ou seja, a cidade "Verde".

Projetos como esse ressaltam a importância da adoção de uma política ambiental descentralizada, que promove a participação da sociedade na gestão ambiental e, dessa forma, conscientiza a população, transformando-a em ator social comprometido com as questões ambientais de suas cidades, elementos estes que não se verificam em Patos de Minas, onde há um desinteresse geral acerca do Plano Diretor

Considerações Finais

A intenção deste artigo foi realizar um estudo da efetividade do Plano Diretor em matéria ambiental.

A cidade planejada proporciona bem-estar e próspero desenvolvimento social e econômico aos seus habitantes. Assim, o Plano Diretor é um importante instrumento de gestão, inclusive no que se refere à matéria ambiental.

Não obstante sua importância, pode-se constatar que, em Patos de Minas, o Plano Diretor apresenta várias metas a serem atingidas, as quais, apesar de abordadas

nas reuniões para a implementação do Plano, não foram objeto de ações para sua concretização.

O Conselho Municipal de Política Urbana, órgão responsável pela implementação do Plano Diretor, tem agido sob demanda, em vez de agir por metas, como é de se esperar. Em matéria ambiental, apesar de se poder verificar algumas ações concretas, a cidade de Patos de Minas ainda carece de muitas ações, principalmente de conscientização da população, por meio de campanhas já previstas nas diretrizes do meio ambiente.

Partindo dessa reflexão, pode-se concluir que o Plano de Diretor, em matéria ambiental, foi parcialmente efetivado e que, caso a Lei não fique somente na abstração, esta poderá, em matéria ambiental, ser totalmente efetivada, principalmente se houver a participação da sociedade em conjunto com os gestores públicos, bem como a ação do COMPUR de forma proativa e não-reativa, como vem acontecendo.

Referências bibliográficas

BENTES SOBRINHA, Maria Dulce Picanço. *A Questão Ambiental na Legislação sobre uso e ocupação do Solo de Natal – O Entorno do Parque das Dunas*. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1993.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado, 2009.

CARDOSO, Adauto Lúcio. Questão Urbana e Meio Ambiente: tendências e perspectivas, in: *Revista Proposta*, n.º 62. Rio de Janeiro: FASE, 1994.

CASTRO, José Nilo de. *Direito Municipal Positivo*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. cap. I- IV, p. 5-45;

CASTRO, José Nilo de. Organização do Município. *Direito Municipal Positivo*. 6 ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2006, cap. V, VI, p. 49-68, 119-122.

Código Florestal, Lei Federal n.º 4.771/65.

FERRAZ, Sergio. Política urbana e Estatuto da Cidade. *Revista da faculdade de Direito de São Bernardo do Campo*. São Paulo: Faculdade de São Bernardo do Campo, ano 6, n. 8, p. 429-436, jan/dez 2002.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. *Revista do tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*. Ano XXIII. Belo Horizonte, v. 54, n. 1, p. 17-61, jan/mar 2005.

JUNQUILHO, Gelson Silva. Nem “burocrata” nem “novo gerente”: o “caboclo” e os desafios do Plano Diretor de Reforma do Estado no Brasil do real. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 38, p.137-156, jan/mar 2004.

Legislação Política Nacional de Meio Ambiente: Lei Federal n.º 6.938/8.

LENZA, Pedro. Divisão Espacial do Poder- organização do estado. *Direito Constitucional Esquematizado*. 12 ed. São Paulo: Saraiva, 2008, cap. 7, p. 271.

MEIRELLES, Hely Lopes. A Câmara Municipal: Composição e Atribuições. *Direito Municipal Brasileiro*. 14 ed. São Paulo: Malheiros, cap. XI, p.694-695.

MILARÉ, Edis. Política Nacional Urbana. *Direito do Ambiente*. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, cap. III, p.621-652.

NOVAES, Washington. Meio Ambiente no Século XXI. “Agenda 21”, in: TRIGUEIRO, André (coord.). Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

RESENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico conceitual. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, v. 40, p. 255-271, mar/abr.2007.

Resolução CONAMA n.º 01/1994; n.º 302/02 e n.º 303/02. Decreto Federal n.º 750/93.

SALLES, Genaro Assumpção Pinto de Sales. *Da ordem Econômica e Financeira: o Município na Constituição Federal a nas Leis*. Belo Horizonte: Speed, 2001, p. 354-362.

SANTOS, T.C.C. e CÂMARA, J.B.D.C. (orgs.). *GEO Brasil 2002 – Perspectivas do Meio Ambiente no Brasil*. Brasil. Ministério do Meio Ambiente. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

SILVA, José Afonso da. Do Planejamento Urbanístico no Brasil. *Direito Urbanístico Brasileiro*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2007, cap. II, p. 99-111;