

# ANÁLISE DA IMPLANTAÇÃO DOS PLANOS DIRETORES NOS MUNICÍPIOS FLUMINENSES PELOS DIVERSOS ATORES POLÍTICOS E SOCIAIS: HORIZONTES PARA A REVISÃO

## ANALYSIS OF THE IMPLANTATION OF DIRECTORS IN THE MUMICÍPIOS FLUMINENSES BY THE VARIOUS POLITICAL AND SOCIAL ACTORS: HORIZONS FOR THE REVIEW

Alex Ferreira Magalhães

Possui Graduação em Direito (Faculdade de Direito, 1990), Especialização em Sociologia Urbana (Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 1995) e Mestrado em Direito da Cidade (Faculdade de Direito, 1999), todos pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, além de Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional / IPPUR, 2010). Tem experiência nas áreas de Direito (ênfase em Direito Urbanístico e Direito Civil), Planejamento Urbano (ênfase em Planos Diretores, instrumentos de política urbana, e Regularização Fundiária), Ciências Sociais (ênfase em Sociologia Urbana) e Metodologia da Pesquisa. É Professor Associado I da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), lotado no IPPUR, ministrando as seguintes disciplinas: Direito Urbanístico, Direito Ambiental e Teoria e Instrumentos de Planejamento Urbano, no curso de graduação em Gestão Pública; Direito Urbanístico, Planos Diretores, e Assentamentos Precários nos cursos de Pós-Graduação (Especialização, Mestrado e Doutorado) em Planejamento Urbano e Regional. Coordena projetos de pesquisa e extensão, orienta diversos trabalhos acadêmicos (da graduação ao pós-doutorado) e possui inúmeras publicações relacionadas às disciplinas acima mencionadas. Coordenou o curso de Especialização (Pós-Graduação *Latu Sensu*) em Política e Planejamento Urbano do IPPUR / UFRJ entre 2014 e 2017. Foi integrante da Diretoria Nacional do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) no período 2014-2017. É membro do International Research Group on Law and Urban Space (IRGLUS) desde

2014. É Membro do Grupo de Trabalho 'Desigualdades Urbanas' do CLACSO (Conselho Latinoamericano de Ciências Sociais), desde 2015. Desde 2016 é Pesquisador - Bolsista da FAPERJ - Jovem Cientista do Nosso Estado. Fundador e Diretor Geral do Laboratório de Estudos das Transformações do Direito Urbanístico Brasileiro (LEDUB). No período 2015 - 2016 exerceu a Coordenação Geral do II Seminário Nacional sobre Urbanização de Favelas (II URBFAVELAS), realizado no Rio de Janeiro, em novembro/2016.

### Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Doutoranda em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional IPPUR/UFRJ. Mestra em Direito da Cidade pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Pós-Graduada em Política e Planejamento Urbano pelo IPPUR/UFRJ e em Sociologia Urbana pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Possui graduação em Direito também pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Tem experiência na área de direito público, direitos reais sociologia urbana e planejamento urbano, com ênfase em direito urbanístico, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, regularização fundiária, propriedade e financeirização. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico e da Red de Centros de Estudio en Desarrollo Urbano - REDEUS.

**Resumo:** O projeto que ora se apresenta se apropria dos resultados de uma pesquisa preliminar, realizada no ano de 2015 (MAGALHÃES e RIBEIRO, 2016), em 10 municípios fluminenses, envolvendo entrevistas com gestores, que revelou um cenário geral de aplicação residual dos Planos Diretores por distintos motivos, dentre eles: desconhecimento das disposições contidas nos planos, desaparecimento e/ou baixo desenvolvimento institucional das prefeituras, conflitos políticos, influência dos agentes do mercado imobiliário, conservadorismo político, dentre outros.

**Abstract:** The project presented here appropriates the results of a preliminary survey conducted in 2015 (MAGALHÃES and RIBEIRO, 2016) in 10 municipalities of Rio de Janeiro, involving interviews with managers, which revealed a general scenario of residual application of the master plans by different such as: ignorance of the provisions contained in the plans, disappearance and/or low institutional development of municipalities, political conflicts, influence of real estate market agents, political conservatism, among others.

**Palavras-chave:** Plano Diretor. Política urbana. Efetividade.

**Keywords:** Master plan. Urban policy. Effectiveness.

1. INTRODUÇÃO - 2. ETAPAS DO PROJETO, APONTAMENTOS E DESAFIOS  
- 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS - 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

## 1. INTRODUÇÃO

Os municípios brasileiros, a partir da Constituição Federal de 1988, foram erigidos à condição de entes federativos autônomos, com competências determinadas, dentre elas o poder-dever de promover a política de desenvolvimento e expansão urbana, através, principalmente, do Plano Diretor, eleito constitucionalmente como o instrumento básico da política urbana municipal. Embora fosse uma obrigação constitucional, somente em 2001, com a vigência do Estatuto da Cidade, passou a figurar na legislação nacional a previsão objetiva de sanções para os municípios que não elaborassem seus Planos Diretores dentro do prazo ali estabelecido, outubro de 2006, posteriormente ampliado para o ano de 2008.

Neste e nos próximos anos, os Planos elaborados neste período completarão 10 anos e, conseqüentemente, deverão ser obrigatoriamente revisados, conforme determina o mesmo Estatuto da Cidade. Neste contexto, assumem especial relevância a investigação de questões como: o que efetivamente foi implementado do Plano Diretor nestes municípios? Quais os efeitos socioespaciais dos Planos Diretores que vigoraram na última década? Em que medida a política urbana realmente praticada nos municípios se viu reconfigurada a partir da atual geração de Planos Diretores? Que cenário e perspectivas emergem, para a política urbana no Brasil, a partir do maior ou menor grau de implantação desses Planos?

O projeto que ora se apresenta se apropria dos resultados de uma pes-

quisa preliminar, realizada no ano de 2015 (MAGALHÃES e RIBEIRO, 2016) em 10 municípios fluminenses, envolvendo entrevistas com gestores, que revelou um cenário geral de aplicação residual dos Planos Diretores por distintos motivos, dentre eles: desconhecimento das disposições contidas nos Planos, desaparelhamento e/ou baixo desenvolvimento institucional das prefeituras, conflitos políticos, influência dos agentes do mercado imobiliário, conservadorismo político, dentre outros.

O contexto exposto e os resultados da pesquisa preliminar culminaram no projeto: Análise da implantação dos Planos Diretores nos municípios fluminenses pelos diversos atores políticos e sociais: horizontes para a revisão, iniciado em 2017 com apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro - FAPERJ.

Neste projeto, pretende-se incorporar a visão de diversos atores que participam do processo de elaboração e têm importância decisiva na aplicação dos Planos Diretores e da legislação urbanística que deve vir em sua esteira, como o executivo municipal, a assim chamada “sociedade civil” (em suas distintas frações), representantes do legislativo municipal e outros agentes de relevância local. Além disso, pretende-se analisar dados socioeconômicos e de dinâmica urbana, para produzir dados confiáveis que possam aportar evidências um pouco mais objetivas a respeito do cenário acima aludido, e que possam ser contrastados com as narrativas dos agentes do campo, reforçando-as ou não, e, sobretudo, fornecendo referências para a interpretação delas.

O objetivo é refinar o diagnóstico corrente de aplicação residual dos planos, problematizando o papel dos gestores públicos e as condições por eles apontadas para esta aplicação. Esta problematização baseada em uma análise empírica fática e normativa se mostra relevante na medida em que os Planos Diretores são tidos como o instrumento básico da política urbana

nacional e que sua aplicação efetiva condiciona a garantia de diversos direitos fundamentais aos cidadãos brasileiros.

Para tanto, foi definido um universo de pesquisa de 15 municípios fluminenses: os dez com mais de 250.000 habitantes (conforme os dados da atualização populacional de 2015, do IBGE), além de outros cinco municípios com população inferior, incluídos para garantir a representatividade de todas as regiões de governo do Estado. O universo de pesquisa abrange cerca de 75% da população fluminense, o que reforça sua representatividade. No âmbito nacional, os municípios que compõem o universo da pesquisa podem todos ser classificados em médios e grandes, estando entre os 400 maiores municípios brasileiros (que por sua correspondem a menos de 8% do total nacional).

## **2. ETAPAS DO PROJETO, APONTAMENTOS E DESAFIOS**

As etapas previstas para o projeto, que tem previsão de término em 2019, são: (I) análise legislativa (Planos Diretores e Legislações urbanísticas municipais em geral); (II) análise bibliográfica sobre o tema em geral e sobre os municípios em particular; (III) coleta e análise de dados socioeconômicos e de aplicação/revisão do Plano Diretor nos municípios objeto da pesquisa; (IV) pesquisa de campo com representantes dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e da sociedade civil em cada um dos municípios objeto da pesquisa; (V) análise de dados e elaboração de conclusões finais.

A primeira etapa, de análise legislativa, foi concluída em julho de 2017 com alguns apontamentos importantes para as próximas etapas da pesquisa e para a compreensão das questões inicialmente colocadas no projeto.

Inicialmente, cabe destacar, como questão preliminar de viés metodológico, que foram encontradas dificuldades na obtenção de dados junto aos

municípios integrantes do universo de pesquisa em geral. Muitos deles não possuíam sequer os textos legislativos em seus sítios eletrônicos e também não disponibilizavam meios efetivos de contato via correio eletrônico ou telefone para a obtenção de dados básicos sobre a política e legislação municipal.

Este cenário dificultou, no caso de alguns municípios, uma análise legislativa mais exaustiva, enquanto que em outros os pesquisadores tiveram que recorrer a contatos pessoais para a obtenção dos dados. Infelizmente, não se trata propriamente de uma surpresa no âmbito da pesquisa empírica com municípios, que costumam a ter graves problemas de transparência em seus dados, seja por questões de fragilidade de estrutura de pessoal, seja por questões políticas.

Apesar disso, avalia-se que a etapa de análise legislativa foi concluída adequadamente, com suporte empírico-legislativo sólido e indicativos relevantes para as próximas etapas da pesquisa e para seu objeto em si.

O primeiro apontamento extraído da análise legislativa é que a maioria dos municípios integrantes de região metropolitana traz, no texto de seu Plano Diretor, dispositivos voltados para a integração nesta esfera. A metade dos municípios integrantes do universo da pesquisa - sete - são integrantes da região metropolitana do “Grande Rio”, a segunda maior do país em número de habitantes (IBGE, 2016).

A questão metropolitana vem crescendo em importância no cenário nacional desde a aprovação do Estatuto da MetrÓpole (Lei n.º 13.089/15) e no Estado do Rio de Janeiro tem ainda mais destaque pela importância da região do Grande Rio e pelo resultado da ADI 1842, interposta em 1998 e julgada em 2013 (ainda pendente do julgamento de embargos infringentes), que declarou a inconstitucionalidade de diversos dispositivos da Lei Com-

plementar n.º 87/1997, do Estado do Rio de Janeiro, referente às regiões metropolitanas. Nos últimos anos, se iniciou um processo de elaboração de Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado para a região do Grande Rio, que, no entanto, encontra-se paralisado pelo cenário de grave crise fiscal do estado, bem como pelo fato de que ainda não foi aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado o projeto de nova lei complementar que reinstalou a governança metropolitana, uma vez que a lei em vigor foi 'derrubada' pelo STF.

Um segundo apontamento que pode ser extraído da análise legislativa realizada é a existência de um cenário geral de insuficiência das legislações de suporte ao Plano Diretor (lei de uso e ocupação do solo, zoneamento etc.), o que dificulta, e em alguns casos impede, a aplicação de seus dispositivos. Em poucos casos, dentre os 15 estudados, verificou-se que o zoneamento e/ou a lei municipal de parcelamento do solo foram atualizadas após a edição do Plano Diretor.

Além disso, há uma percepção inicial de um certo grau de incompatibilidade dos Planos com a realidade de alguns dos municípios parte do universo de pesquisa. Esta percepção se baseia no conhecimento acumulado pelos pesquisadores sobre a realidade dos municípios estudados e vai ao encontro da percepção trazida pelos gestores dos 10 municípios ouvidos no âmbito da pesquisa preliminar realizada em 2015 (MAGALHÃES e RIBEIRO, 2016). Levanta-se, neste momento mais documental da pesquisa, a hipótese de que a contratação de consultorias externas pode ter influência neste cenário, a ser reavaliada com base nas incursões empíricas a serem desenvolvidas nos municípios estudados.

Quanto aos instrumentos da política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade, constatou-se que poucos são regulamentados de modo que lhe seja garantida aplicabilidade direta pelos Planos Diretores e, mesmo conside-

rando-se o conjunto da legislação municipal sobre ordenamento territorial, não há uma mudança significativa de cenário. Também são escassos os casos de edição de legislação específica, que disponha a respeito desses instrumentos de modo que atendam aos critérios mínimos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.

Essa situação, constatada nos maiores municípios do estado do Rio de Janeiro, que em princípio teriam condições institucionais mais favoráveis, abre margens para uma problematização mais profunda da política urbana nacional em si. É importante refletir sobre em que medida os instrumentos do Estatuto da Cidade não estão sendo feitos de “letra morta” na realidade urbana brasileira, sendo certo que sua aplicação efetiva passa necessariamente pela adequada previsão e regulamentação pelas legislações municipais.

Outro ponto de destaque na etapa de análise legislativa é que a maioria dos Planos Diretores analisados traz previsão de alguma forma de Conselho municipal de gestão e/ou planejamento com participação popular.

Esta constatação, embora animadora, não deve ser encarada como uma afirmação de que há, de fato, participação popular nos processos de gestão urbana dos 15 municípios eleitos como universo da pesquisa. Trata-se de ponto a ser investigado nas próximas etapas do projeto, especialmente nas visitas de campo.

Por fim, quanto aos apontamentos extraídos da análise legislativa, há a percepção de que, em alguns casos, ocorreu a conformação dos Planos Diretores a grandes projetos urbanos, invertendo a lógica que deveria ser respeitada na política urbana, da conformação destes últimos aos primeiros. Esta inversão ficou especialmente clara em municípios com projetos urbanísticos de grande porte como o Rio de Janeiro e Duque de Caxias, que regu-

lamentaram extensamente instrumentos que serviram para a viabilização de tais projetos, em detrimento de outros que poderiam se mostrar mais oportunos para a política urbana municipal como um todo.

A partir destes apontamentos, extraídos da etapa de análise legislativa do projeto que ora se apresenta, é possível indicar alguns desafios que se colocam para a aplicação dos Planos Diretores. Embora o universo de análise tenha se restringido a municípios do Estado do Rio de Janeiro, a percepção dos pesquisadores é que tais desafios estão postos para um grande número de municípios do país, ainda que em diferentes graus.

O primeiro deles é a abordagem e compatibilidade da questão metropolitana nos Planos Diretores municipais. Com o advento do Estatuto da MetrÓpole (Lei Federal n.º 13.089/15), diversas regiões metropolitanas iniciaram o processo de confecção de seus Planos de Desenvolvimento Urbano Integrados - PDUIs - dando maior destaque à questão dos mecanismos de compatibilização entre este instrumento regional e os Planos dos municípios individualmente.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Ainda não chegou ao conhecimento dos pesquisadores um exemplo de compatibilização prática entre um PDUI e os planos municipais individuais, embora a questão esteja latente nos fóruns de especialistas e técnicos que se debruçam sobre o tema.

Outro desafio constatado já nesta primeira etapa da pesquisa é a visão do Plano Diretor como parte de um sistema de normas tendo como objetivo a gestão e o planejamento urbano. Sabe-se que a adesão dos municípios ao Plano Diretor é altamente satisfatória, no entanto nos parece que a criação das legislações complementares, que deveriam compor um sistema adequa-

do para a gestão e o planejamento urbano municipal, permanece altamente deficitária.

Por fim, há a questão - já trabalhada há tempos pela literatura - do desafio representado pelo diagnóstico e participação popular, de modo a garantir um Plano Diretor adequado à realidade municipal e às demandas de seus moradores. Apesar dos já exaustivos debates sobre o tema, a questão parece ainda não superada pelos municípios.

A partir dos apontamentos e desafios extraídos da primeira etapa do projeto: “Análise da implantação dos Planos Diretores nos municípios fluminenses pelos diversos atores políticos e sociais: horizontes para a revisão”, espera-se contribuir para o debate metodológico sobre a pesquisa empírica no Direito Urbanístico e para a problematização da aplicação dos Planos Diretores pelos municípios brasileiros, a partir da análise dos casos mais representativos das grandes e médias cidades do Estado do Rio de Janeiro.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- FERNANDES, E. **O Desafio dos Planos Diretores Municipais**. In: FERNANDES, E.; ALFONSIN, B (org). *Direito Urbanísticos: Estudos Brasileiros e Internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.
- MAGALHÃES, Alex Ferreira e RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. **“Só quero saber do que pode dar certo, não tenho tempo a perder”**: o problema dos vazios urbanos e da “não aplicação do parcelamento/edificação/utilização compulsórios”. In: *Revista Brasileira de Direito Urbanístico*, ano 2, n.º 3, julho/dezembro 2016.
- VILLAÇA, Flavio. **As ilusões do Plano Diretor**. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em: <[http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf)>. Acesso em 15 de julho de 2015.