



Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos

Sumário

Apresentação	1
Estatuto da Cidade e Plano Diretor	4
Plano Diretor no Executivo	6
O que o vereador deve fazer em cada etapa do Plano Diretor no Executivo	10
Plano Diretor no Legislativo	12
1. Preparação	14
2. Avaliação do processo participativo no Executivo	15
3. Avaliação do conteúdo do Plano Diretor:	16
4. Processo participativo na Câmara	26
5. Reformulação do Projeto de Lei:	32
6. Chegou a hora da votação	35
7. O papel do Legislativo na implementação	36
O Plano Diretor é de todos	36

Apresentação

Essa cartilha, elaborada conjuntamente pelo Ministério das Cidades, CONFEA (Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura) e FREN AVR U (Frente de Vereadores pela Reforma Urbana), tem o objetivo informar os vereadores sobre suas responsabilidades na elaboração de planos diretores participativos e capacitá-los para exercer com responsabilidade e competência essa que é uma das atribuições mais importante do Legislativo. A cartilha vai mostrar como os vereadores devem participar deste processo e analisar a proposta elaborada pelo Executivo, além de apresentar as etapas de discussão nas Câmaras Municipais, indicar os conteúdos mínimos que devem estar incluídos para responder aos princípios da reforma urbana e, principalmente, apontar a conduta que os vereadores devem ter nesse processo.

O vereador é um ator fundamental no planejamento de seu município. Essa cartilha deverá mostrar como deve ser sua participação na construção de um Plano Diretor verdadeiramente participativo.

O vereador faz as leis e por isso deve discutir e aprovar o Plano Diretor

O Plano Diretor é um dos mais importantes instrumentos de planejamento municipal. Deve ser resultado de um processo participativo e orientar a administração de sua cidade. O vereador deve se basear no Plano Diretor para contribuir na elaboração e execução dos orçamentos anuais, na gestão das políticas públicas e nas decisões sobre as obras que serão realizadas no seu município.

Por isto, é fundamental que você, vereador, se envolva em todo o processo de formulação do Plano Diretor, para se familiarizar com o assunto, pois será você que vai discuti-lo, modificá-lo, aprová-lo e garantir a sua implementação! O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/01) exige que o Plano Diretor seja uma lei, que deve ser discutida com toda a sociedade em audiências públicas e aprovada pelas Câmaras Municipais.

➤ Não perca essa oportunidade de se aproximar dos cidadãos, e contribuir para a construção de um dos mais importantes instrumentos de gestão das cidades. É uma grande oportunidade para os vereadores mostrarem sua competência, espírito público e sensibilidade com o futuro da sua cidade e do meio ambiente.

O Legislativo é tão responsável pelo Plano Diretor quanto o Executivo

O Estatuto da Cidade estabelece que a iniciativa da elaboração do Plano Diretor deve partir do prefeito da cidade, caso contrário sua validade pode ser questionada. Também diz que todos devem participar de sua elaboração, implementação e revisão. Tanto a administração, como sociedade civil e Câmara de Vereadores devem participar!

Se o prefeito não tomar a iniciativa, os vereadores devem trabalhar para conscientizá-lo de que é ele quem deve dar o pontapé inicial nesse processo.

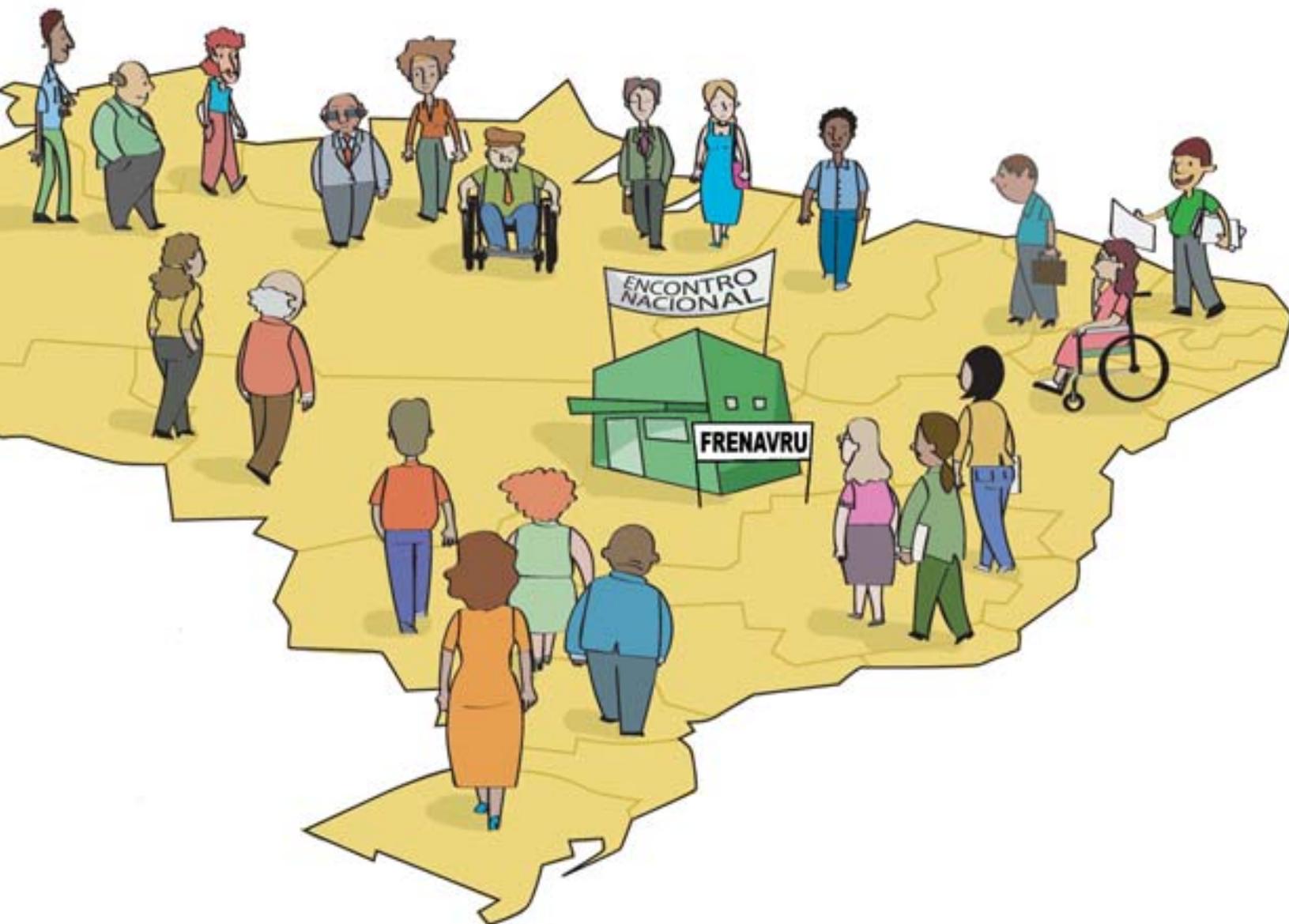
Além de dar esse empurrãozinho inicial, os vereadores devem estimular o processo participativo que é obrigatório por lei e ajudar na sua realização. Isso não só porque sabem da importância dessa lei para o município, mas também porque o Estatuto da Cidade os responsabiliza pela participação. A lei coloca que, se o prefeito ou os vereadores obstruírem o processo, isto pode ser considerado um ato de improbidade administrativa e, se julgado procedente, eles podem ser punidos e até mesmo perderem seus direitos políticos (Estatuto da Cidade, Art. 52, inciso VI e Lei Federal nº 8.429/92). É importante não esquecer ainda que a participação deve estar de acordo com a Resolução nº 25/05 do Conselho Nacional das Cidades.



Você sabe o que é a FRENVRU?

A FRENVRU (Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana) é uma articulação de vereadores de todo o país que participa da luta pela Reforma Urbana, ou seja, pela construção de cidades mais justas, democráticas e sustentáveis. A Frente foi criada em 2003 no processo de mobilização da Conferência Nacional das Cidades e garantiu a participação dos legislativos municipais no Conselho Nacional das Cidades.

O processo de construção do Plano Diretor Participativo é um momento particularmente importante para o vereador se integrar à luta pela Reforma Urbana. Por isso, a FRENVRU decidiu elaborar essa cartilha e promover oficinas para que os vereadores brasileiros sejam capacitados e participem dando qualidade aos processos e conteúdos de planejamento do futuro de nossas cidades.



Estatuto da Cidade e Plano Diretor

Uma conquista da luta pelo direito à cidade

O Plano Diretor é uma lei municipal elaborada com a participação de todos. É o instrumento básico da política territorial que vai dizer como será o desenvolvimento do município. Nele deve estar explicitado o projeto de cidade que queremos ter. Podemos dizer de forma resumida que ele:

- é resultado do planejamento do futuro da cidade;
- organiza seu crescimento e transformação;
- define as ações prioritárias;
- dimensiona as metas a serem buscadas;
- regulamenta os instrumentos urbanísticos para normatizar o processo de construção e o mercado imobiliário;
- estabelece o sistema de gestão democrático.

O Plano Diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal; por isso o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, como determina o art. 40 do Estatuto da Cidade.

Veja como isto é importante: o Plano Diretor definirá as principais obras e programas urbanos que o município vai realizar no período de sua vigência, ou seja, em torno de dez anos.

O Plano vale para todo o município, ou seja, para as áreas urbanas e rurais. Deve indicar qual é o destino de cada parte do município, sem esquecer, é claro, que essas partes formam um todo. Ele deve regulamentar, no âmbito de cada município, os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade para garantir a função social da propriedade e da cidade e ordenar o crescimento do município.

O que é o Estatuto da Cidade?

O Estatuto da Cidade é uma Lei Federal (10.257/01) que regulamentou e desenvolveu o capítulo Da Política Urbana da Constituição Federal (artigos 182 e 83), estabelecendo como deve ser elaborada a política urbana em todo o país.

Seu objetivo é possibilitar que as cidades brasileiras possam crescer de forma mais ordenada, proteger o meio ambiente e garantir os direitos urbanos fundamentais, como a moradia digna e os transportes sustentáveis. Para isso, o Estatuto estabelece um conjunto de regras para organizar o território do município, que devem ser aplicadas de acordo com a realidade local.

Todos os municípios devem planejar o seu futuro e fazer seu Plano Diretor. Mas o Estatuto da Cidade obriga que cerca de 1683 municípios aproveem seu Plano até outubro de 2006 e outros tantos são obrigados a fazê-lo, embora sem prazo determinado por lei.

Como saber se meu município é obrigado a fazer o Plano Diretor?

O Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor é obrigatório para os municípios que:

- tenham mais de 20 mil habitantes;
- integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas;
- estejam incluídos em áreas de especial interesse turístico;
- façam parte de áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional;
- queiram utilizar os instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade.

Se o município tiver mais de 20 mil habitantes (de acordo com o Censo de 2000) ou estiver incluído em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, estabelecidas por lei, ele é obrigado a ter o Plano Diretor aprovado até outubro de 2006. Nos demais casos, o Plano é obrigatório, mas o prazo não está estipulado. O Conselho Nacional das Cidades deverá aprovar resolução estabelecendo os critérios que devem ser utilizados para definir quais são os municípios integrantes das áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito nacional ou regional, ou seja, que tenham grandes obras que colocam o meio ambiente em risco ou que alterem as características da região como aeroportos, rodovias, barragens ou hidrelétricas.)

Além disso, o Estatuto da Cidade determina que o Plano Diretor deve ser revisto a cada dez anos, no máximo. Assim, mesmo se sua cidade já tem um Plano Diretor, ele deve ser revisto, ou deve ser elaborado um novo, antes dele completar dez anos.

E se meu município não precisar fazer?

Mesmo que a cidade não se encaixe em nenhum dos casos citados acima, ela pode (E DEVE) ter um Plano Diretor. É bom que tenha, pois todos devemos planejar nosso futuro e decidir como queremos que nossas cidades cresçam. E também por que só com o Plano Diretor a cidade pode aplicar os instrumentos urbanísticos do Estatuto da Cidade.

 Vereador, tome a frente desse processo, mostrando a sua preocupação com o futuro de seu município!

Plano Diretor no Executivo

Como o vereador deve participar no processo de elaboração junto ao Executivo

Dando a largada: quem deve dar o primeiro passo?

A iniciativa da elaboração do Plano deve partir do prefeito. Não apenas porque o Estatuto da Cidade exige, mas porque começar a elaboração de um Plano Diretor é uma decisão política e requer recursos financeiros, técnicos e administrativos que só o Executivo detém.

Se a administração não tomar a iniciativa, os vereadores devem dialogar com o prefeito sobre a importância desta tarefa, antes mesmo que a sociedade comece a reclamar. Em último caso, se mesmo após o Executivo ser pressionado ele não tomar a iniciativa, é possível entrar com uma representação junto ao Ministério Público denunciando a omissão do poder Executivo e exigindo o início do processo de elaboração do Plano Diretor.

Se a prefeitura não se mexer, embora não seja o mais correto, é possível a Câmara Municipal formular um Plano Diretor (ou mesmo a sociedade civil, através de uma Lei de Iniciativa Popular) para começar a discussão e, eventualmente até ir para a votação. Neste caso, mesmo que o processo venha a ser questionado pelo fato de que iniciativa não tenha sido do poder Executivo, toda essa discussão já é uma forma de pressionar o prefeito a se envolver com a elaboração do Plano Diretor.

Como acontece a participação da sociedade?

O Estatuto da Cidade exige que haja participação popular em todas as etapas do Plano Diretor. O Conselho Nacional das Cidades, na Resolução 25/05, estabeleceu regras mais específicas para o processo participativo dos Planos Diretores.

Alguns municípios têm elaborado um Decreto dizendo como será feita a participação, o que torna as regras públicas e passíveis de cobrança e fiscalização por todos (inclusive pelo Ministério Público). Se os vereadores participarem no processo de regulamentação do processo participativo, ele pode ser estabelecido por lei, tomando-se o cuidado de evitar que essas regras sejam excessivamente rígidas.

A Prefeitura deve, além de promover oficinas com a população, formar um **núcleo gestor**, um grupo (de preferência) paritário de representantes do poder público e da sociedade responsável por preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor. Ele deve estabelecer as formas e modos de construí-lo, bem como os prazos para cada etapa. Esse grupo deve ter técnicos do poder público, mas também representantes da sociedade civil, para que as decisões não sejam tomadas apenas no gabinete.



Você sabe o que é o Conselho Nacional das Cidades e quais são as suas Resoluções sobre o Plano Diretor?

O Conselho das Cidades (Concidades) é a instância de controle social e participação da sociedade para atuar junto ao Ministério das Cidades. Foi criado em 2003, na 1ª Conferência Nacional das Cidades e, graças a atuação da FRENVRU, os vereadores tem três representantes titulares e três suplentes. O Conselho debate e delibera sobre as diretrizes gerais da Política de Desenvolvimento Urbano no país, envolvendo as áreas de planejamento territorial, habitação, saneamento e mobilidade urbana.

O Concidades aprovou as seguintes resoluções:

- Res. 25/05, que trata do processo participativo;
- Res. 34/05, que trata do conteúdo mínimo;
- Res. 9/06, que trata dos prazos para aprovação.

E se a participação não for garantida?

De acordo com o Estatuto da Cidade, o prefeito e os vereadores são os responsáveis pela garantia de participação. Por isso, se o processo não estiver sendo participativo, não espere para tomar providências, atue para corrigir os problemas.

Em casos extremos, em que a participação não tenha ocorrido, deve-se entrar com uma representação junto ao Ministério Público pedindo a anulação de todo o processo. Deverá ser aberto um Inquérito ou uma Ação Civil Pública e, até mesmo, uma Ação de Improbidade Administrativa, que pode penalizar os responsáveis. Vários planos diretores elaborados sem a participação da sociedade têm sido anulados pela Justiça.

Os vereadores podem evitar estes casos extremos se atuarem junto ao Executivo para garantir a participação da sociedade.

O vereador deve participar de todas as etapas de elaboração do Plano Diretor?

Claro que deve! O processo de elaboração do Plano Diretor é muito complexo e longo e o vereador tem a obrigação de participar em todo o processo, pois assim pode contribuir na sua elaboração e estar melhor preparado para tramitar a proposta no Legislativo.

O vereador **deve fiscalizar se as discussões do Plano Diretor estão sendo participativas** e envolvem todos os setores da sociedade. Isto é importante até mesmo porque ele precisará avaliar este processo quando o Projeto de Lei chegar na Câmara Municipal.

Para ajudar com mais consistência, o vereador **deve se capacitar e contribuir para a capacitação da sociedade** para que ela possa compreender que as decisões tomadas no Plano Diretor irão afetá-la diretamente seu cotidiano. Por exemplo, o Plano pode definir as normas de construção (altura, recuos, volumetria, etc.) num determinado lote; alterar as atividades permitidas para certos bairros (comércio, indústria, serviços, residência); criar áreas de preservação ambiental e cultural; definir a implantação de parques para o lazer da população; prever equipamentos para a zona rural; garantir terra para os mais pobres; prever melhorias nas estradas vicinais; entre outros.

Acompanhando todo o processo, o vereador pode garantir que os interesses da comunidade que representa sejam debatidos, negociados e pactuados.

Como o vereador deve participar?

O vereador conhece a cidade e pode contribuir muito nas discussões. Na sua região, pode participar como cidadão. A população admira o vereador que, de forma respeitosa, acompanha na sua região uma oficina junto com a comunidade. Assim, ele também se legitima para levar nas discussões mais gerais as preocupações e desejos de sua comunidade. Além disso, pode ajudar as pessoas a olharem para o conjunto dos problemas da cidade e a enxergarem para além dos limites da sua rua e bairro.

Os vereadores devem também acompanhar os trabalhos e as discussões do núcleo gestor, que, reunindo representantes de todos os segmentos da sociedade, deve ser um espaço privilegiado para a definição das linhas gerais do Plano Diretor.



Como o vereador pode verificar se está ocorrendo a participação democrática

Acompanhando o processo de elaboração do Plano Diretor no Executivo, o vereador pode fiscalizar e avaliar se ele está sendo implementado de forma participativa. E também, se preparar para organizar os trabalhos na Câmara assim que o Plano chegar lá. Para isso, deve observar os seguintes aspectos:

- ✓ Se **os prazos estabelecidos são suficientes** e respeitam o tempo de mobilização da população. Desconfie quando os prazos estiverem apertados ou se existirem poucas reuniões agendadas.
- ✓ Se a metodologia está sendo **participativa**, de forma a permitir que todos tenham possibilidade de se manifestarem, de falarem e decidirem, de forma democrática.
- ✓ Se as atividades estão sendo realizadas em **locais de fácil acesso**, servidos de transporte público, em horários adequados, preferencialmente serem noturnas ou acontecerem em finais de semana.
- ✓ Se está sendo garantida nas discussões uma **diversidade** de pessoas, grupos sociais ou bairros. A Resolução 25/05 estabelece que os debates deve ser organizados por segmentos sociais, por temas e por regiões.
- ✓ Se está havendo participação da sociedade através de um **grupo de representantes** escolhidos democraticamente (núcleo gestor), mas também de **forma direta**, em grandes eventos com plenária ampliada, onde a proposta de lei seja discutida e pactuada com todos. A Resolução 25/05 sugere que a proposta de Plano seja aprovada em uma Conferência ou evento similar com plenária ampliada.
- ✓ Se **o número e a forma** das reuniões e audiências públicas foi suficiente.
- ✓ Se aconteceram **atividades de capacitação** ao longo do processo, que permitiram que a população fosse capacitada sobre os temas e fortalecida para discutir e tomar decisões de forma qualificada e equilibrada.
- ✓ Se as informações foram divulgadas através de **ampla comunicação pública**, para todos, com antecedência e com material disponível, em linguagem acessível. A Resolução 25/05 diz que devem ser divulgados: o cronograma, os locais das reuniões, apresentações dos estudos e propostas sobre o Plano Diretor com antecedência de no mínimo 15 dias; e os resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo.



O que o vereador deve fazer em cada etapa do Plano Diretor no Executivo

Preparação e lançamento

Nessa etapa inicial, o Executivo deve mobilizar os cidadãos para participar do Plano Diretor e capacitá-los. Os vereadores também devem se preparar e apoiar a prefeitura na capacitação e mobilização da sociedade, para que o Plano não chegue na Câmara e apenas poucas pessoas estejam aptas a participar. Neste período, deve ser criado o núcleo gestor.

Para dar o pontapé inicial nos encontros para discussão do Plano Diretor Participativo, a prefeitura deve fazer um grande evento de lançamento, convidando todos os cidadãos. A Câmara de Vereadores pode e deve apoiar esse evento e comparecer em peso para mostrar que apóia o processo. O evento de lançamento deve ser político, mas também festivo, de forma a instigar a participação da sociedade, num trabalho que sabemos que será intenso.



Leitura da "cidade que temos"

A leitura da cidade tem como objetivo conhecer bem a sua realidade, seus problemas e suas potencialidades. Traz informações como por exemplo: crescimento da população, expansão urbana, dados socioeconômicos, localização dos usos (moradia, comércio, indústria), os problemas a serem resolvidos e as potencialidades.

Nessa etapa são realizadas oficinas participativas onde devem ser registradas as impressões da população, feitas geralmente por região, discutindo o município como um todo. Os vereadores podem melhorar muito a leitura da cidade, pois a conhecem bem e já fizeram estudos que devem ser recuperados para o debate.



Escolha dos temas e objetivos

O resultado da leitura deve ser apresentado para os cidadãos juntamente com uma seleção de temas prioritários a serem trabalhados pelo Plano. Os vereadores, nesta etapa, contam com sua experiência, e podem manifestar a opinião sobre os temas que devem ser aprofundados, além de dividir com a sociedade a decisão sobre o que é mais prioritário.



Propostas para “a cidade que queremos”

Nesta fase é feita uma nova rodada de oficinas com a população para debater e definir os objetivos a serem alcançados e as propostas. Os vereadores também podem encaminhar propostas, pois se forem aprovadas, ficam legitimadas para permanecerem no texto do Projeto de Lei, antes mesmo de ser debatido na Câmara. Ao final dessa etapa, a equipe técnica deve apresentar propostas e objetivos prioritários para cada tema.

Definição das ações prioritárias e dos instrumentos urbanísticos

As ações e os instrumentos urbanísticos são necessários para que os objetivos do Plano sejam cumpridos. As ações são planos específicos, programas projetos e obras que precisam ser executados no prazo de vigência do Plano Diretor para que se alcance os resultados esperados. As ações prioritárias deverão ser consideradas nos orçamentos anuais. Os instrumentos servem para regular a atuação de todos os agentes que constroem no território do município. Nem todos os instrumentos do Estatuto da Cidade precisam estar no Plano Diretor, mas apenas aqueles que são necessários para cumprir os objetivos definidos e, quando adotados, devem ser regulamentados para que sejam auto-aplicáveis, ou seja, para que valham a partir da aprovação do Plano Diretor. Os vereadores devem cuidar para que não sejam adotados instrumentos e ações que não estejam ligados a nenhuma proposta e que não haja propostas sem instrumentos ou ações. É necessário também verificar se existem instrumentos aplicados de forma contraditória ou sem delimitação física no território. E, por outro lado, verificar se as ações prioritárias são realmente as mais importantes para a cidade.



Redação do Projeto de Lei

Essa é a hora de decidir o que entra ou não no Plano Diretor. O vereador deve defender que o conteúdo mínimo exigido pelo Estatuto da Cidade, os conteúdos da Reforma Urbana e os estabelecidos pelas Resoluções do CNC, sejam tratados no projeto de lei (ver item Avaliação do conteúdo do Plano Diretor, pg. 16).

Quando o Projeto de Lei (PL) for encaminhado à Câmara, os vereadores terão que avaliar seu conteúdo; por isso é importante entendê-lo e saber quais os pontos essenciais que devem estar no PL para introduzi-los, se for possível ainda no processo de elaboração junto ao Executivo. Lembre-se que se o Projeto chegar de maneira consistente na Câmara Municipal, o trabalho dos vereadores será facilitado.

Plano Diretor no Legislativo

Como o vereador deve ler, analisar, avaliar e debater o Projeto de Lei para a aprovação na Câmara dos Vereadores

Pronto, chegou a hora dos vereadores protagonizarem e fecharem com chave de ouro o processo: o Projeto de Lei chegou no Legislativo.

A tramitação do Projeto de Lei do Plano Diretor na Câmara Municipal é o ponto culminante da sua elaboração. Se os vereadores souberem conduzir bem este processo com maturidade, espírito público e isenção, todos irão ganhar: o prefeito e sua equipe, que coordenaram a proposta; a sociedade, que participou da sua elaboração; e os vereadores, que o aprovaram. O município terá dado um passo fundamental para garantir um futuro melhor.

Para isto, você precisa se preparar bem. Mas cuidado porque, em várias ocasiões, o Legislativo se desgasta por conduzir de forma indevida o processo de aprovação do Plano Diretor. Para alcançar um bom resultado, alguns princípios são fundamentais para conduzir de forma adequada sua aprovação na Câmara Municipal:

- A tramitação do PL não pode ser sumária e superficial (o famoso “rolo compressor”), mas também não pode se alongar indefinidamente, sem cronograma e prazos (o chamado “sentar em cima”);

- O processo de participação já realizado deve ser avaliado e respeitado;
- O Legislativo precisa estar capacitado e isento para promover audiências públicas e analisar a proposta de acordo com os interesses coletivos;
- O conteúdo mínimo e a auto-aplicabilidade da lei devem ser garantidos;
- Todas as críticas, sugestões, emendas e propostas devem ser analisadas e sua inclusão ou rejeição deve ser justificada;
- As modificações que vierem a ser feitas devem ser coerentes e apresentadas publicamente, com transparência;
- O PL deve ser votado em dia e horário que permitam a presença da imprensa e de todos os segmentos que participaram do processo.

Para ajudar o vereador a conduzir de modo adequado a tramitação do Plano Diretor na Câmara Municipal, vamos dividir o assunto em algumas etapas: preparação; avaliação do processo participativo e do conteúdo; planejamento das audiências públicas no Legislativo; reformulação do PL; votação e divulgação.



O que o Executivo deve enviar junto com o Projeto de Lei para que a proposta seja compreensível?

O Projeto de Lei do Plano Diretor é um documento árido e difícil de ser compreendido, sobretudo para os que não são especialistas. Por isto, para analisar a proposta é necessário que o Executivo envie para a Câmara alguns documentos que justifiquem e expliquem a estratégia adotada. No mínimo, os seguintes documentos devem ser encaminhados:

- Relatório contendo uma síntese e a documentação detalhada **do processo participativo**;
- Relatório completo da **leitura técnica e comunitária** da cidade, incluindo uma síntese. Esse relatório deve conter informações (de preferência digitais) de mapas e fotos que devem estar disponíveis para consulta, com a colaboração do Executivo;
- Relatório descrevendo a **estratégia traçada para alcançar os objetivos definidos** no Plano Diretor. Por exemplo, se o objetivo é reservar espaço para moradia social, mostrar como ele aparece na lei, em quais princípios e diretrizes, quais instrumentos previstos para alcançar este objetivo, qual o **critério para delimitar as zonas**, quais ações estratégicas previstas. Lembrando que um Plano não pode ter apenas bons objetivos, princípios e diretrizes, ele deve prever como realizá-los.
- Documento que **justifique, de maneira detalhada, a proposta como um todo**, mostrando como ela se articula com a política municipal.

1. Preparação

Preparação para a avaliação do Projeto de Lei e do processo participativo

A Câmara de Vereadores tem autonomia para debater, aceitar ou rejeitar o Projeto de Lei do Plano Diretor. Dependendo do processo participativo e da qualidade do projeto encaminhado pelo Executivo, os vereadores podem aprová-lo, propor modificações ou até mesmo recusá-lo, devolvendo ao Executivo para uma reelaboração. O ideal é que isso não aconteça, mas é preciso estar bem embasado tecnicamente e ter documentos suficientes para justificar qualquer uma das alternativas que o Legislativo vier a tomar.

Por isso, a Câmara Municipal precisa estar preparada para avaliar o PL do ponto de vista técnico e do ponto de vista do seu processo participativo. É claro que se os vereadores acompanharam desde o início a elaboração do Plano, estarão mais preparados para conduzir o trabalho no Legislativo.

Uma das maneiras da Câmara Municipal se preparar é **criar uma Comissão Especial do Plano Diretor** que se encarregará de organizar o processo de discussão do assunto, de reunir os conhecimentos necessários para analisar o PL, propor alterações (se for o caso) e, depois, de acompanhar a implementação do Plano Diretor. Se seu município já tem uma **Comissão que trate da política territorial**, como a Comissão de Obras, talvez seja o caso de ampliar suas funções ou de desdobrá-la para que possa dar conta desta nova tarefa. Dentre os vereadores que fazem parte dessa Comissão deve ser eleito um relator indicado para coordenar os trabalhos e a redação de um substitutivo ao Projeto de Lei, se considerado necessário.

Outro ponto importante é **garantir uma assessoria técnica qualificada e especializada**. Geralmente, a Câmara já possui técnicos que apoiam suas ações, mas nem sempre são especialistas no tema. Se não houver nenhuma assessoria jurídica e urbanística capacitada para uma avaliação técnica do Plano Diretor, talvez este seja um bom momento para contratar técnicos capazes de apoiar o trabalho da Câmara em planejamento urbano. Mas atenção, o assessor técnico não substitui o vereador. Você, como membro do Legislativo, deve conhecer o assunto e entendê-lo bem, para exercer o seu papel de representante com qualidade técnica e política.



2. Avaliação do processo participativo no Executivo

Para avaliar o processo participativo realizado pelo Executivo, volte a página 9, no item “**Como o vereador pode verificar se está ocorrendo a participação democrática**” e avalie o que aconteceu em seu município e se está de acordo com as diretrizes estabelecidas em cada item. Essa lista é uma sugestão, é um resumo do que estabelece a Resolução 25/05 do Conselho Nacional das Cidades, por isso pode (e deve) ser complementada em função das características específicas locais e com a metodologia de participação que foi adotada.

Para que o Legislativo possa fazer essa avaliação de forma consistente, o Executivo deve enviar um relatório com uma síntese e um relatório detalhado sobre o processo participativo. Se ele não tiver enviado este documento, a Câmara deve solicitá-lo formalmente.

O que fazer se a avaliação for negativa?

Se a participação no Executivo foi insuficiente, a Câmara deve procurar suprir essa lacuna, promovendo maior número de debates e organizando espaços amplos de tomada de decisão. Se não houve nenhuma participação da sociedade, a Câmara deve considerar a possibilidade de devolver o PL para o Executivo para que ele refaça o Plano Diretor, pois a participação é um elemento essencial na sua concepção. No entanto, isto só deve ser adotado em casos extremos, quando não houver qualquer possibilidade do Legislativo suprir as deficiências verificadas.

E se a avaliação for positiva?

Nesse caso, o número de debates promovidos pela Câmara pode ser menor. Mas isso não elimina a necessidade e a obrigação legal da Câmara promover audiências públicas, pois este é o último momento em que qualquer cidadão pode se manifestar sobre a proposta. Em qualquer caso, o Plano Diretor não deve ser votado em regime de urgência.

Há quem defenda a possibilidade dos vereadores poderem votar o Projeto de Lei em regime de urgência, nos casos de Planos que realmente tiveram participação democrática durante a tramitação no Executivo, reconhecida e legitimada por todos. Essa não é a situação ideal, pois mesmo nesses casos, o Legislativo deve debatê-lo novamente em audiências públicas, ainda que seja apenas para legitimar a proposta.



3. Avaliação do conteúdo do Plano Diretor: O que deve conter o Projeto de Lei?

A avaliação do conteúdo do Projeto de Lei de Plano Diretor é uma etapa fundamental do trabalho a ser desenvolvido na Câmara Municipal. Neste momento, o vereador deve verificar se os conteúdos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, pelas Resoluções do Conselho Nacional das Cidades e pelo Movimento Nacional da Reforma Urbana estão sendo respeitados.

Os municípios brasileiros têm grande diversidade em dimensão e situação territorial. Assim, é evidente que cada cidade tem suas especificidades e que, dependendo da situação e dos debates realizados, alguns temas são mais importantes e devem ser tratados com profundidade; outros, embora relevantes, dado o contexto local, podem não requerer destaque.

Além disto, é preciso tomar cuidado para evitar que se repitam casos de planos diretores que são copiados de outros municípios, lembrando que o Plano Diretor deve conter conteúdos diferenciados, de forma a respeitar o porte do município, suas características, sua história e a região onde se insere.

De qualquer maneira, cabe ao Legislativo avaliar se o Plano Diretor inclui o conteúdo mínimo, tratando de forma adequada as questões consideradas fundamentais para qualquer município. Além destas, em função das especificidades locais, outras questões podem ser consideradas como relevantes.

O vereador deve verificar se estas questões estão sendo tratadas de modo coerente com os princípios da reforma urbana e, caso encontre deficiências, deve levar suas críticas e sugestões para as audiências públicas e propor alterações. A seguir você encontrará algumas recomendações básicas para avaliar e melhorar o conteúdo do Plano Diretor de sua cidade.

O que fazer se o Plano Diretor chegar na última hora na Câmara Municipal

O Estatuto da Cidade estabeleceu o prazo de outubro de 2006 para que 1.683 municípios tenham um Plano Diretor aprovado. No entanto, muitos prefeitos estão enviando em cima da hora o PL para as Câmaras Municipais, que ficam sem prazo para promover um adequado processo de tramitação.

Isto significa que a Câmaras Municipais devem aprovar em regime de urgência, sem debater adequadamente o projeto? De maneira alguma. Caso o projeto chegue ao Legislativo sem tempo para uma tramitação adequada, os vereadores devem estabelecer um cronograma consistente para análise e discussão do PL e procurar o Ministério Público para justificar o atraso, pois a Câmara não é, neste caso, a responsável pela demora. Se ela aprovar um projeto inconsistente, sem avaliar adequadamente ou sem debater, aí sim a responsabilidade será exclusivamente do Legislativo. Mas cuidado, isto não pode significar um alongamento indefinido da tramitação do Plano Diretor, deve ser fixado e obedecido um prazo para a aprovação.



➔ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Estabelece princípios e defende nossos direitos

O Plano Diretor deve definir princípios gerais, diretrizes e objetivos para a política territorial. Os princípios são importantes pois:

- reconhecem nossos direitos como o direito à moradia digna e à terra, à cidade, ao meio ambiente, às diferenças culturais, etc.;
- são utilizados para todas as decisões e ações tomadas na gestão da sua cidade;
- orientarão a gestão do Plano e Diretor e serão fiscalizados pelo Ministério Público. Se as ações da Prefeitura não estiverem obedecendo a esses princípios, podem ser questionadas na Justiça.

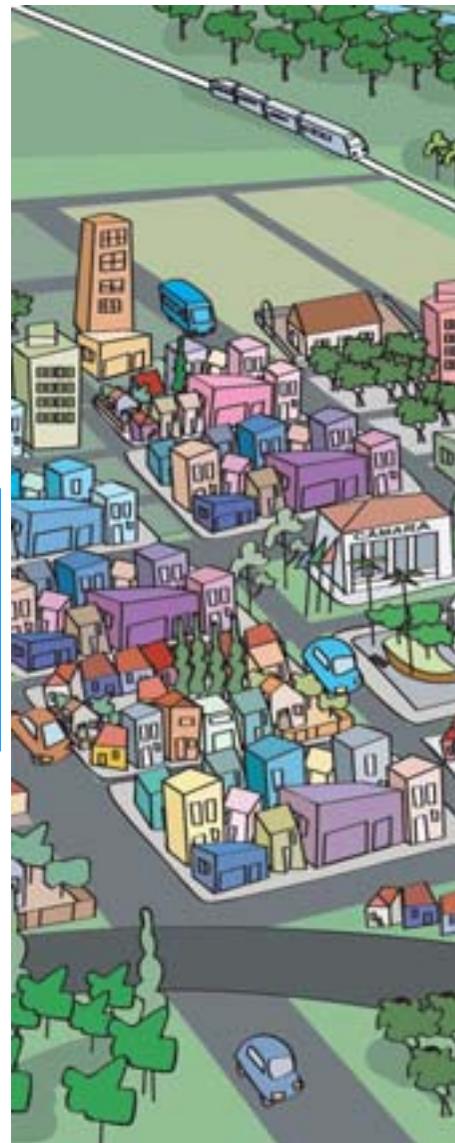
Define os temas prioritários e os objetivos e diretrizes das políticas públicas

Verifique se o Plano define os temas prioritários a serem tratados e os objetivos estratégicos que se pretende alcançar no seu horizonte temporal, enfim, a cidade que se quer alcançar. É necessário definir os objetivos específicos das políticas públicas, como a habitação, transporte e mobilidade, meio ambiente e saneamento, que têm grande impacto sobre o território. Isto é importante porque a cidade se transforma através das ações do governo, expressa em programas públicos e estes devem estar articulados com os objetivos mais estratégicos do Plano Diretor.

Garante a auto-aplicabilidade dos instrumentos regulamentados

O Plano Diretor não pode se restringir a princípios e diretrizes. Ele deve ter um conteúdo que permita sua aplicação, ou seja, ele precisa gerar transformações e começar a valer a partir do momento em que é aprovado. Isso significa ser auto-aplicável. Os instrumentos devem, na medida do possível, estar regulamentados sem necessitar de outras leis para sair do papel.

➔ Vereador, fique atento: planos diretores que têm apenas diretrizes não permitem sua aplicação, é uma carta de intenções que não vai gerar efeitos imediatos! É uma lei inócuca, que logo se desmoraliza por não mudar nada na cidade.

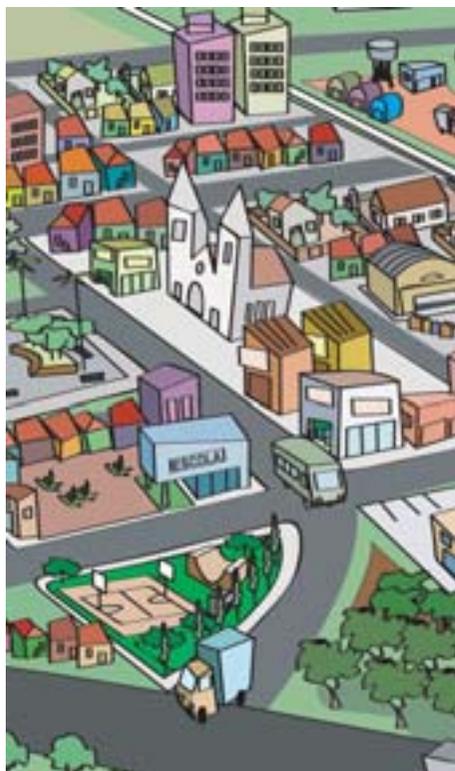


→ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Garante a função social da propriedade e da cidade

O Estatuto da Cidade estabelece que a propriedade precisa cumprir uma função social, ou seja, a terra deve servir para o benefício da coletividade e não apenas aos interesses de seu proprietário.

Verifique se a função social foi definida no Plano Diretor, se foi estabelecida a melhor forma de usar cada pedaço do município. O Plano deve definir, ainda, em que condições a propriedade privada cumpre ou deixa de cumprir a função social. Isto é fundamental para garantir terra urbanizada para as atividades econômicas e para a moradia para a população de baixa renda.



Combate a retenção especulativa de terras e imóveis ociosos

Veja se Plano Diretor regulamentou instrumentos urbanísticos para estimular que as propriedades cumpram sua função social; se estabeleceu critérios para indicar os imóveis que são considerados subutilizados, não edificados e não utilizados.

Por exemplo, uma propriedade de grande dimensão, sem edificação e utilização, localizada em local com infra-estrutura, equipamentos e serviços públicos, provavelmente não está cumprindo sua função social, pois está desocupada em uma região onde seria desejável ocupar e adensar. Mas deve se tomar cuidado para não adotar uma postura rígida. Por exemplo, uma propriedade ou até mesmo uma cidade inteira localizada em uma região de proteção de mananciais pode estar cumprindo uma importante função social, mesmo se não possuir construções. Nesse exemplo, preserva ou mantém seu meio ambiente com qualidade, para que a população dos municípios da região possam usufruir deste recurso natural.

Estimula a ocupação das áreas bem localizadas

Para não virar apenas uma lista de boas intenções, o Plano tem que dizer qual é a função social de cada área, delimitar isso no mapa e aplicar os instrumentos para induzir o proprietário a fazer cumprir sua função social. Os principais instrumentos para esse fim são: o Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo. Outros instrumentos previstos no Estatuto da Cidade como o Direito de Preempção, Outorga Onerosa de Construir e a Transferência do Direito de Construir, também podem ser utilizados, desde sejam adequados ao município e atendam aos objetivos do Plano.

→ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Propõe diretrizes para a estruturação territorial

O Plano Diretor deve dar diretrizes para a estruturação territorial do município. Uma das maneiras de se territorializar “a cidade que queremos” é dividir o município em macrozonas, ou seja, em áreas homogêneas, que têm características de urbanização semelhantes e que devem cumprir papéis específicos no futuro do município; e estabelecer diretrizes e objetivos para cada uma. Podem ser marcadas, por exemplo, as áreas de adensamento, de preservação ambiental, de expansão urbana, de urbanização, de reestruturação, de contenção ao crescimento, etc. As macrozonas são referências importantes para espacializar a aplicação dos instrumentos urbanísticos a serem utilizados.

Regulamenta os instrumentos urbanísticos

Se os objetivos e diretrizes para as macrozonas estiverem definidos, é mais fácil verificar se os instrumentos urbanísticos foram regulamentados com coerência, pois eles servem para cumprir os objetivos que se pretende alcançar. Por exemplo, se se pretende adensar determinada região, então é necessário utilizar a edificação ou parcelamento compulsório; se objetivo for conter a expansão horizontal, deve-se restringir ou proibir o parcelamento.

Estabelece as diretrizes de uso e ocupação do solo

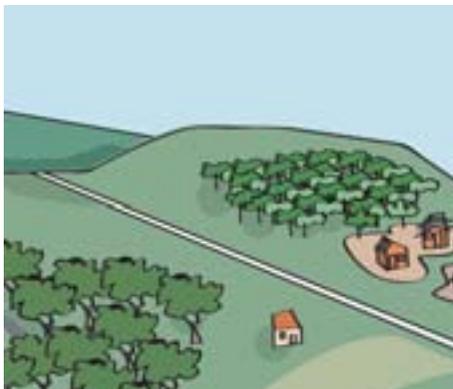
Garantir a autoaplicabilidade, incluir a legislação de uso e ocupação do solo do Plano Diretor é a melhor alternativa, sobretudo em municípios de menor complexidade. Assim, numa só lei ficam definidas todas as normas para regular a ação dos agentes que atuam sobre a cidade. Caso não seja possível incluir essa legislação no Plano, deve-se definir suas características principais, sempre de modo a garantir a coerência com os objetivos a serem alcançados.

Prevê áreas para equipamentos públicos

O Plano deve prever a destinação de áreas públicas. Com isso pode reservar terras necessárias para a futura implantação de equipamentos públicos como, por exemplo, hospitais, escolas, edifícios administrativos, etc.

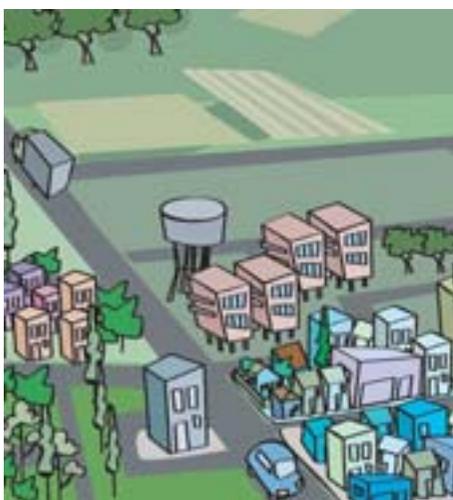


➔ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...



Prevê o planejamento territorial da zona rural

O Estatuto da Cidade estabeleceu que o Plano Diretor deve abranger a tanto a zona urbana como a rural. A experiência no planejamento territorial da zona rural ainda é incipiente no Brasil. No entanto, é importante verificar como o Plano Diretor tratou esta zona e se estabeleceu uma estratégia para atendê-la, observando, sobretudo, questões como acessos e estradas vicinais, criação ou fortalecimento de pólos de comércio, serviços e equipamentos sociais, implantação de infra-estrutura e ações de desenvolvimento econômico sustentável.



Estabelece limites para expansão da zona urbana

Um dos aspectos mais importantes a ser observado no Plano Diretor é como foram estabelecidos os limites para a expansão urbana. Desconfie de ampliações exageradas do perímetro urbano. O crescimento horizontal da cidade, além de gerar impacto negativo nas atividades não urbanas e no meio ambiente, aumenta a área que requer a implantação de infra-estrutura e equipamentos, onerando o poder público e criando mais regiões carentes. As distâncias ficam maiores, o que torna o deslocamento mais complicado. É muito melhor para a cidade ocupar os vazios no interior da área urbanizada do que crescer para fora.

Além disso, a transformação de zona rural em urbana gera enorme valorização imobiliária: uma gleba que era vendida em alqueire, de repente passa a ser vendida por metro quadrado. É claro que os proprietários estão interessados nesta alteração, mas ela pode não ser boa para a cidade. E mesmo que for, os ganhos assim obtidos não podem ser apropriados individualmente. Por isso, o Plano Diretor deve exigir, neste caso, o pagamento de uma Outorga Onerosa pela alteração de solo rural para urbano e conseqüente aprovação de novo parcelamento.



Possui diretrizes para o parcelamento do solo

A abertura de loteamentos, implantação de conjuntos habitacionais e criação de condomínios urbanísticos são, em geral, as formas mais comuns de expansão da área urbanizada. Por isso, é essencial o Plano Diretor estabelecer regras para o parcelamento do solo, questão que é crucial praticamente em todos os municípios, independentemente do seu porte. O ideal é a incorporação legislação de parcelamento no âmbito do Plano Diretor, estabelecendo diretrizes e regras gerais para regulamentar esta atividade imobiliária, pois ela gera forte impacto sobre a cidade.

➔ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Proteja os territórios ocupados por comunidades tradicionais

Se no seu município existem comunidades tradicionais, como povos indígenas, comunidades quilombolas, ribeirinhas, extrativistas e outros que formam grupos com identidade cultural ou étnica, o Plano Diretor precisa demarcar e proteger os seus territórios ocupados ou que têm valor simbólico ou sagrado para elas. Nestas áreas, para garantir os direitos destas comunidades e sua diversidade cultural, devem ser criadas zonas especiais com regras específicas.

Preserva as áreas de interesse histórico e cultural relevantes para a identidade da cidade

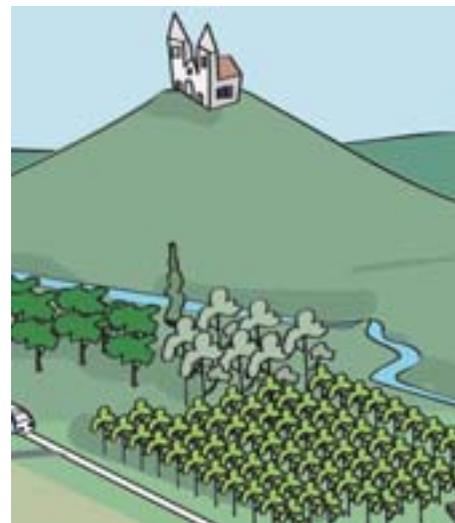
O Plano Diretor precisa identificar e mapear todos os locais – edifícios, conjuntos urbanos, ambientes ou bairros – considerados como de interesse histórico, cultural, arquitetônico e paisagístico, objetivando sua preservação. Não se trata apenas de apontar os locais que os especialistas consideram de valor patrimonial; é necessário checar se todos os espaços que a população reconhece como importantes para a identidade e memória da cidade ou dos bairros estão incluídos nesta lista.

Estas áreas precisam ser protegidas pelo Plano Diretor através de uma zona especial, que pode ainda criar mecanismos para beneficiar ou compensar os proprietários que preservem esses bens. Um instrumento bastante utilizado com este objetivo é a Transferência do Direito de Construir. Outro aspecto importante é valorizar estas áreas, tornando-as pontos de referência e de interesse para a população e os visitantes, o que reforça a identidade da cidade.

Protege áreas ambientalmente frágeis e de interesse paisagístico e ecológico e cria um sistema de áreas verdes

As áreas de interesse ambiental como mananciais, serras, áreas com vegetação significativa, faixas de proteção de córregos, rios e nascentes devem ser demarcadas e gravadas como áreas de proteção ambiental, com grandes restrições à ocupação urbana. O Plano deve criar um Sistema de Áreas Verdes que inclui parques, praças e outras áreas verdes, com restrições de ocupação.

As áreas que apresentam risco à vida e à saúde, como as sujeitas à inundações e deslizamentos também precisam ser delimitadas e estabelecidas restrições à ocupação. Neste caso, o Plano Diretor deve garantir uma solução de moradia para a população que vive nessas áreas.



→ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...



Reserva espaços para a moradia digna

A habitação de interesse social precisa estar situada em locais bem servidos infra-estrutura e próximos dos pólos onde se concentram os empregos, rompendo a lógica de localização periférica dos mais pobres. Assim, a necessidade de deslocamento são menores e evita-se criar bairros-dormitório, que são áreas de segregação social.

Para garantir espaços bem localizados para projetos habitacionais novos, o Plano Diretor deve delimitar terrenos vazios ou subutilizados nas áreas qualificadas da cidade, onde devem ser criadas Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), priorizando a produção de moradia para a baixa renda. Nestes locais, devem ser aplicados os instrumentos para fazer valer a função social da propriedade (edificação, utilização ou parcelamento compulsório), para ampliar a oferta de terrenos e reduzir seu valor.

Outro aspecto que deve estar incluído é a definição do que se considera população de baixa renda para fins de atendimento de moradia (por exemplo, definir teto de renda familiar, que varia por região e cidade), pois as ZEIS se destinam para os mais pobres.

Possibilita a regularização de assentamentos irregulares e garante a permanência do moradores

O Estatuto da Cidade reconheceu o direito a habitação para quem ocupa assentamentos precários com irregularidade urbanística e fundiária como favelas e loteamentos clandestinos. Para garantir moradia digna e segurança na posse, o Plano Diretor deve delimitar estas áreas como Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) e definir normas especiais de parcelamento, uso e ocupação do solo que permitam sua regularização urbanística e fundiária.

O Plano Diretor deve garantir que, caso seja necessário remover os moradores (por exemplo de áreas de riscos ou de melhoramentos viários), eles sejam alojados em projetos habitacionais situados nas proximidades do local de moradia.

Além disto, deve exigir que sejam feitos Planos de Urbanização para cada assentamento, elaborados com a participação da população beneficiária, integrando-o à cidade, com respeito ao meio ambiente. Deve também estabelecer os critérios para definir as prioridades, ou seja, quais áreas deverão ser urbanizadas e regularizadas em primeiro lugar.

➔ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Define a prioridade de investimentos a serem aplicados no município

Muitas vezes, nas cidades brasileiras, os investimentos em obras não são os que foram planejados. E, assim, parece que nunca tivemos planos, pois esses, muitas vezes não são implementados. Obras que até mesmo contradizem o que foi planejado são executadas!

O Estatuto da Cidade obrigou os municípios a se orientarem no Plano Diretor para a elaboração dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e das leis orçamentárias anuais. Isto significa que o Plano Diretor precisa definir os programas, projetos e obras prioritários de modo a orientar, de forma planejada, os investimentos, gastos e obras públicas. Assim estará cumprindo os objetivos e metas previstos e aprovados pelos cidadãos.

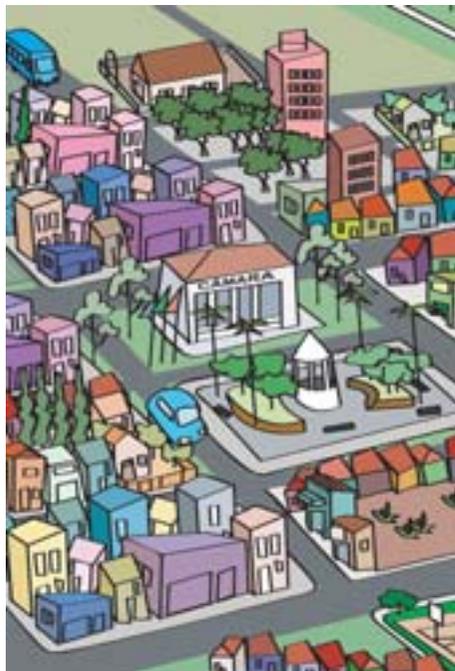
Prevê ações estratégicas para o desenvolvimento econômico

O Plano Diretor deve estabelecer as ações estratégicas para alcançar os objetivos traçados. Trata-se de apontar os programas e obras de maior envergadura (embora não necessariamente de grande custo e dimensão) capazes de potencializar transformações positivas para a cidade e de articular intervenções públicas e privadas. Estas ações são prioritárias e podem requerer a criação de programas integrados de gestão, mobilizando vários setores da administração. Neste sentido, é indispensável o Plano Diretor conter ações e normas que estimulem o desenvolvimento econômico do município.

Trata do transporte e mobilidade urbana

A política de mobilidade é parte da política de desenvolvimento territorial. O sistema viário é, um elemento de organização do território da cidade. Além disso, não faz sentido construir novos bairros longe de toda a infra-estrutura da cidade, longe do emprego, que isolem o cidadão. Este, quando usa o carro, colabora para o congestionamento da cidade, exigindo a construção de novas ruas e avenidas; quando usa o transporte coletivo colabora para o melhor funcionamento da cidade. Por isso, o Plano Diretor precisa criar uma estratégia para melhorar os transportes coletivos e definir o sistema viário principal, prevendo sua implantação. É preciso verificar se o Plano definiu o sistema viário principal e priorizou o transporte coletivo integrado.





→ VERIFIQUE SE O CONTEÚDO DO PLANO...

Cria um sistema de gestão democrática

O PL deve prever instâncias e instrumentos de controle social e gestão democrática, que devem monitorar a aplicação do Plano, debater e decidir questões relacionadas com as políticas públicas territoriais. O sistema deve prever instâncias, como Conselho e Fundo Municipal e instrumentos, como audiências públicas, consultas públicas, conferências, referendo e plebiscito.

Caso ainda não tenha um, o Plano pode criar um **Conselho Municipal** que trate do planejamento territorial que deve ser criado com o papel de acompanhar e fiscalizar a implementação do Plano Diretor e deliberar sobre decisões. Deve ser paritário, composto por representantes da população e do poder público.

Já o **Fundo Municipal** serve para financiar as ações definidas no Plano. Ao criá-lo, o Projeto de Lei deve dizer de onde sairá o dinheiro e para o quê será aplicado, quais as prioridades definidas no Plano. Se bem implementado, será uma forma de democratizar a gestão dos recursos e implementar o Plano, pois será gerido com a participação da sociedade.

As **Conferências Municipais** servem para definir as linhas gerais das políticas públicas. São grandes encontros, realizados periodicamente (por exemplo, dois em dois anos), com ampla divulgação e participação. São momentos onde são “costurados” os pactos com a sociedade.

Estabelece prazo para a vigência e revisão do Plano Diretor

O Plano Diretor precisa definir um prazo de vigência, o horizonte para alcançar seus objetivos prioritários. Não pode ser um prazo muito curto (não daria tempo dele gerar resultados), nem excessivamente longo, porque a cidade sofre mudanças difíceis de prever. Um prazo em torno de dez ou doze anos parece bastante adequado, mas cada município, em decorrência da sua dinâmica, deve definir um horizonte.

Já a revisão do Plano pode ser feita em prazos menores. O Estatuto da Cidade estabelece que ele deve ser revisto no mínimo a cada dez anos. Mas é fundamental que se estabeleça o que pode ser incluído na revisão. Se a revisão ocorrer num prazo reduzido, os objetivos estratégicos e instrumentos não devem ser alterados, porque elas precisam de tempo para gerar resultados.

O Plano Diretor deve estabelecer prazos para a implementação de suas principais ações. Assim, tanto a Câmara Municipal como o Conselho e os cidadãos poderão fiscalizar o que está sendo feito e terão um instrumento para pressionar o Executivo a realizá-lo.

4. Processo participativo na Câmara das audiências à sistematização das demandas da sociedade

A Câmara de Vereadores deve obrigatoriamente promover reuniões, consultas e audiências públicas sobre o Plano Diretor, mesmo que o processo participativo junto ao Executivo tenha sido exaustivo, pois o Legislativo é autônomo em relação ao Executivo. Os vereadores devem mobilizar a comunidade para participar, divulgando o que é um Plano Diretor e organizando um processo de debates e audiências públicas.

Se a Câmara tiver uma Comissão Especial, ela pode ser a responsável pela organização dos debates e pela divulgação das atividades e audiências públicas a serem realizadas.

É obrigatório realizar audiências públicas

O Estatuto da Cidade e a Lei Orgânica da maioria dos municípios exigem a realização de audiências públicas no processo de elaboração de Plano Diretor. Essas têm como objetivo: informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo.

As regras sobre a tramitação do PL de Plano Diretor na Câmara podem variar de município para município. O Regimento Interno da Câmara e a Lei Orgânica Municipal geralmente dão orientações sobre como deverá ser essa tramitação, e muitas vezes até sobre quantas audiências públicas são obrigatórias. Por isso, é fundamental consultá-los!

Como organizar audiências públicas

O Conselho Nacional das Cidades, através da Resolução 25/05, Art. 10º faz exigências sobre como as audiências públicas devem ser organizadas. Elas podem ser gerais, organizadas por região e por temas. Os assuntos polêmicos e os pontos de conflito podem merecer debates ou audiências específicas.

O cronograma e metodologia dos eventos devem ser planejados e divulgados com antecedência. As audiências devem ser divulgadas com no mínimo 15 dias de antecedência, por meio de mídias públicas e diversificadas, com spots de rádio e de televisão, matérias de jornal, impressos, outdoors, etc. A publicidade do evento deve servir também como material de divulgação de uma síntese do conteúdo a ser abordado nas audiências. Deve ser informado o cronograma do processo de consultas, os locais, datas e o regimento das audiências, que devem acontecer em local acessível, com transporte público. Algumas audiências já foram canceladas ou interrompidas por não cumprirem integralmente essas regras.

Os eventos devem ser organizados de forma a estimular a participação de todos. Precisam ser gravados e transcritos, pois as informações obtidas serão importantes para as modificações que eventualmente vierem a ser feitas no Projeto de Lei. Na logística dos eventos, alguns cuidados precisam ser tomados, como por exemplo, incorporar a gravação no sistema de som para evitar a proximidade do gravador que pode inibir os participantes.

Os participantes precisam se identificar, em lista de presença e no momento de suas colocações públicas. As propostas, críticas e sugestões ao PL devem ser identificadas, numeradas e listadas. De preferência, os participantes devem entregar as propostas por escrito, o que facilita seu entendimento e sistematização.

O mais importante é não deixar de registrar quem está solicitando e o que está sendo demandado para, posteriormente, responder aos participantes sobre o que foi acertado ou rejeitado na pactuação da proposta final.

Se o Executivo não elaborou meios e formas de divulgação simplificada do Plano Diretor para que a população possa entender bem a proposta, a Câmara deve elaborar algum instrumento de fácil compreensão, como cartilha, folheto, página na Internet, vídeo, ou pelo mesmo uma exposição de mapas com explicações básicas para garantir que a população tenha conhecimento do que vai ser votado.

Além das audiências, podem ser promovidas reuniões técnicas e apresentações de estudos e propostas detalhadas para um conhecimento mais aprofundado. Para subsidiá-las, materiais técnicos devem ser disponibilizados como, por exemplo, os relatórios enviados pelo Executivo. Como, em geral, estes documentos possuem muitas informações, é ideal que possam ser encontrados na Internet, (separados em diversos arquivos); e impressos em locais e horários acessíveis para a população que trabalha.

O processo participação na Câmara deve incluir apenas audiências públicas?

O instrumento mais utilizado pelos vereadores para debater as leis são as audiências públicas. Mas nem sempre esses lugares de participação ampliada dão conta da pactuação de conflitos. Nesses momentos, reuniões com as partes envolvidas em um conflito podem ser a chave para chegar a propostas consensuadas sem o desgaste de grandes discussões acaloradas em plenária. O importante é que essas reuniões sejam públicas, transparentes e acompanhadas de uma diversidade de participantes.

Os detalhes de uma audiência

Para se ter uma participação diversificada é necessário pensar nos detalhes. Por exemplo, verificar se todas as entidades foram convidadas, ou seja, se a informação sobre a audiência realmente chegou até elas. Se necessário, telefone, convide formalmente através de uma carta. Mas é importante fazer o mesmo procedimento para todas, tratando-as da mesma forma.

Outro exemplo: a sala deve ser organizada. Nem sempre falar em público, em pé, no microfone, para uma mesa de vereadores formalmente vestidos, deixa os participantes à vontade para se colocarem. Se a audiência tiver um número pequeno de pessoas, é interessante que seja feita em um lugar amplo, com cadeiras em roda, onde todos sentam e o microfone é passado por todos, mais informalmente. Providências desse tipo fazem com que grupos menos acostumados a se falarem em público, coloquem-se mais à vontade.

Na entrada, é necessário identificar-se, mas ninguém deve ser impedido de entrar. Não exagere, pedindo documentos difíceis de se obter.

Cuide da participação das mulheres, criando um espaço para deixarem seus filhos, assistidos por profissionais. Dessa forma, as mulheres podem participar e trazer o seu olhar para o Plano Diretor. Além disso, você pode colaborar para o equilíbrio de gênero possibilitando que as mulheres sejam eleitas como representantes, pois é comum que o número de representantes homens seja maior que o de mulheres no Brasil.

Cuide da acessibilidade. Uma boa audiência, por exemplo, tem tradução para deficientes auditivos, rampas de acesso para pessoas com deficiência na locomoção. Para isso, escolha bem o lugar onde a atividade vai ser realizada.



As propostas encaminhadas pelos vereadores

Além das demandas apresentadas pela sociedade, os vereadores, como representantes populares eleitos, podem também encaminhar individualmente propostas e sugestões. Elas devem também ser organizadas e sistematizadas para serem analisadas no seu conteúdo, criando uma planilha específica para esta finalidade. Quando for elaborado o texto final para a aprovação, todas essas sugestões precisarão ser consideradas, seja para incorporação ou rejeição, sendo importante divulgar a autoria dos projetos dos vereadores que foram incluídas no texto aprovado.

Metodologia para sistematizar as propostas e demandas levantadas pela sociedade

As audiências públicas, assim como outras formas de manifestação da sociedade como documentos, abaixo-assinados e pauta de reivindicações precisam ser organizados e sistematizados para análise.

A Comissão Especial do Plano Diretor, ou o relator indicado para coordenar os trabalhos, estarão encarregados de sistematizar as demandas apresentadas pela sociedade e pelos demais vereadores e, para isso, devem criar uma metodologia que permita uma análise criteriosa das solicitações e tomadas de decisões de forma transparente e isenta. Respeitando-se as características específicas de cada município, esta metodologia pode incluir alguns passos básicos:

- 1 crie uma planilha onde seja identificado o autor da proposta, a entidade que ele representa, telefone ou e-mail onde possa ser encontrado; contexto, justificativa, localização da demanda solicitada e características da solicitação (se é a alteração de um conceito ou princípio, se é uma mudança de zoneamento, se é uma observação de redação);
- 2 as demandas podem ser mapeadas e quantificadas. As propostas que envolvam alteração de perímetros podem ser georreferenciadas, permitindo verificar se existem diferentes e conflituosas propostas para os mesmos locais. Desta maneira, pode-se, posteriormente, chamar os grupos envolvidos para conversas e pactuações. O mapeamento pode permitir comparar com outras informações, como a situação atual, o zoneamento em vigor e o proposto, comparar com a foto aérea, ou seja, analisar a proposta considerando outras informações já obtidas no diagnóstico;
- 3 Com base nestas informações, a Comissão Especial e/ou o relator do Projeto de Lei pode apresentar publicamente as sugestões recebidas, mostrar os conflitos e justificar as conclusões com transparência;
- 4 Por fim, todas essas propostas recebidas devem ser devolvidas à população através da exposição da planilha e mapas, de forma que os proponentes possam ver como e por que sua demanda foi ou não incorporada. A Câmara deve divulgar o material produzido, no mínimo, através de página da Internet.

Exemplo de planilha de sistematização de demandas para a alteração do Plano Diretor

ID	solicitante / nome / entidade	tipo de solicitante	demanda	proposta_PR	demanda atendida pelo PR	Solução sugerida	solução adotada	endereço	telefone	email	local de encaminhamento	Assessor	observações gerais
LA-052	SARPAC Soc. Amigos do Residencial Parque Continental Wellington de Souza	Associação	substituir no art. 72, par. Único, 'ZM-1-01' por 'ZER-1-04'	foi alterado	Sim			R. Dr. Aluisio Fagundes, 18 / Wellington: Rua Eduardo da Silva Magalhães, 694	3714-5815 / Wellington: 3766-6456	sarpac@uol.com.br / Wellington: welsouza@uol.com.br	gab nab	AV	
LA-053	Sylvia Lêda Paioli Carrazza	Morador (a)	contra adensamento	várias OUCs, AIUs, e ZM-3b	Não			Rua Carlos Weber, 1319 - Apto. 144		sylviapc@ig.com.br	AP	RR	
LA-054	SAAP	Associação	limitar Ca da área do Ceagesp em 1 ou criar parque no local	CA max = 1,5. Art. 2, IV: Garantir permanencia do CEAGESP na V. Leopoldina		Será discutido na ou Vila Leopoldina		Pça são Marcos, 624 cj. 22	3021.8643 / 3022.7286	saap@saap.org.br	gab nab	AV	antiga PI-032
LA-055	SAJA - Sociedade Amigos do J. Jaguaré	Associação	mudança de zoneamento do Parque Continental e da área contígua a este em Osasco (entre as ruas 63 e Alfredo Pinheiro) para ZER	ZER 1 para área dentro do MSP	Sim			R. Caetanópolis, 700	3714-1702 / 3763-2340		gab nab	AV	
LA-056	SAJA - Sociedade Amigos do J. Jaguaré	Associação	mudança de zoneamento para ZER 1 das áreas: 1-entre as ruas Eng. Victor Freire, Bartolomeu Ribeira, Umbara, Marselha e av. Bolonha. 2-entre as ruas Jaguaré, Joel Lagos e av. General Mac Arthur	ZM 2 e ZM 3b	Não	modificado para ZM-1		R. Caetanópolis, 700	3714-1702 / 3763-2340		gab nab	AV	

Fonte: documento original elaborado pelo gabinete do ex-vereador Nabil Bonduki na sistematização das demandas dos Planos Diretores Regionais do município de São Paulo (2004).



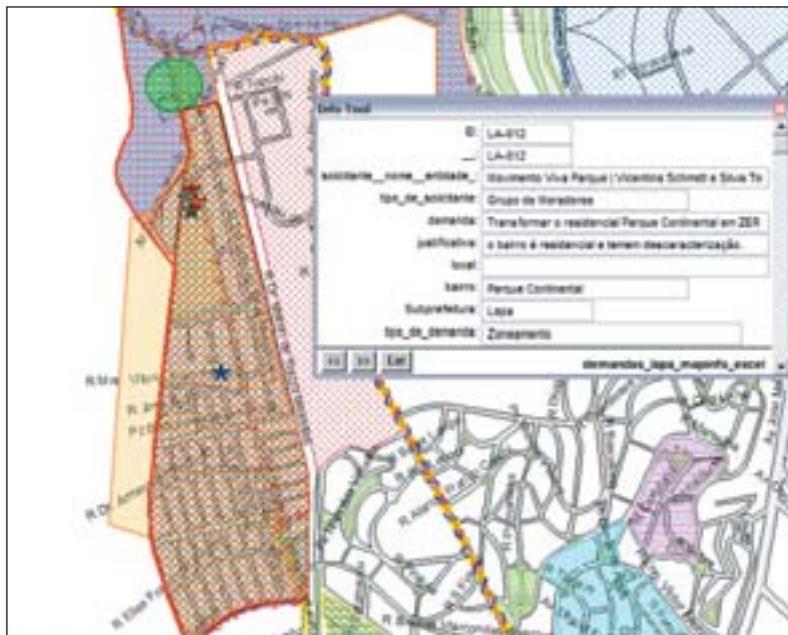
Mediando conflitos e encontrando soluções

O mapa ao lado mostra um exemplo de metodologia adotada para decidir sobre a alteração do zoneamento numa região onde havia conflito em torno do zoneamento no município de São Paulo.

Foi identificada e localizada a origem das demandas apresentadas pela população em abaixo-assinados para alteração ou manutenção do zoneamento.

As estrelas azuis representam o local de moradia dos que defendiam a alteração; as amarelas as residências dos que queriam a manutenção do zoneamento existente (Zona Exclusivamente Residencial). Com base neste mapa, foi possível chegar a um acordo, aceito pelos dois grupos, com alteração em apenas um trecho da área.

Fonte: Documento original elaborado pelo gabinete do ex-vereador Nabil Bonduki na elaboração do Substitutivo dos Planos Diretores Regionais do município de São Paulo (2004).



Avaliando uma proposta de alteração

Esses são exemplos de análise de uma demanda apresentada por uma associação de moradores, referente a transformação do zoneamento de um bairro, onde foi utilizado um sistema georreferenciado. Foram observados vários elementos para avaliar o impacto da mudança: zoneamento existente, uso do solo predominante por quadra na região em análise, elementos urbanos estruturadores e zoneamento proposto.

Fonte: Documentos originais elaborados pelo gabinete do ex-vereador Nabil Bonduki na elaboração do Substituto dos Planos Diretores Regionais do município de São Paulo (2004).



5. Reformulação do Projeto de Lei: a hora de tomar decisões

A avaliação do Projeto de Lei, assim como as demandas apresentadas nas audiências públicas e as emitidas pelos próprios vereadores, devem criar uma base técnica e política para que se possa decidir o que deve ser feito: aprovar o projeto sem alterações, ou modificá-lo.

Se a decisão for pela alteração, é preciso que se desenhe que tipo de reformulação é necessária: se serão apenas ajustes pontuais, a serem apresentados através de emendas sem alterar a estrutura do Projeto de Lei, ou é necessária uma reelaboração mais geral, que exija a elaboração de um projeto substitutivo.

Emendando o Projeto de Lei

Se as alterações propostas e aceitas pela Comissão ou pelo relator forem pontuais, o trabalho fica minimizado, pois as mudanças são localizadas. Mas, cuidado, por que às vezes uma pequena modificação num artigo pode trazer alterações relevantes de conteúdo e isto não deve passar despercebido. Garantir a coerência, clareza e aplicabilidade do texto a ser aprovado é essencial. É necessário ser muito criterioso ao incluir emendas, pois elas podem atender a interesses particulares e não coletivos. A Comissão Especial deve dar um prazo para que as emendas sejam encaminhadas. Elas permitem identificar seu autor, seja ele vereador, entidade ou cidadão. Agora, se um grande número de emendas for apresentado, elas podem descaracterizar o texto e a própria proposta do Plano Diretor e se for necessário modificar de forma mais geral o projeto, é melhor propor um substitutivo.

Quando deve ser proposto um projeto substitutivo?

Nesse momento você deve avaliar quais os limites, riscos e dificuldades de se elaborar um projeto substitutivo, uma tarefa de maior envergadura. A Câmara, através da Comissão Especial, deve avaliar a dimensão do trabalho a ser elaborado e verificar se ela tem os recursos técnicos, administrativos e infra-estruturais para fazê-lo. Eventualmente pode ser solicitado o auxílio do Executivo para realizar tarefas específicas, como a reelaboração de mapas, ou o empréstimo de técnicos para apoiar o trabalho. Tudo sem comprometer a independência da Câmara; assim, o apoio da prefeitura deve ser feito sob coordenação do Legislativo.





Agora, se a Comissão concluir que o trabalho a ser feito é muito extenso, exigindo tarefas incompatíveis com a capacidade da Câmara, então, pode-se devolver o projeto ao Executivo, propondo novos estudos, complementações e uma reelaboração. É preciso, no entanto, avaliar muito bem se isso é necessário. Nos casos em que o Plano Diretor é excessivamente genérico, contendo apenas diretrizes, sem incluir instrumentos auto-aplicáveis, talvez isso seja necessário.

A elaboração de um substitutivo de qualidade permite incorporar num texto coerente, todas as propostas de emendas e alterações pontuais que tiverem sido apresentadas e que foram aceitas. Isto pode significar o resultado de uma pactuação entre os diferentes setores da sociedade, resolvendo conflitos e gerando um projeto coletivo, onde inclusive todos os vereadores podem ter sugestões acolhidas.

Neste momento, é muito importante o entrosamento com o Executivo que precisa colaborar com a tarefa e pode aproveitar este momento para corrigir falhas que foram constatadas após o envio do Projeto de Lei.

Outro detalhe importante é introduzir no substitutivo uma justificativa que é conhecida juridicamente como exposição de motivos. Essa é um parecer da comissão sobre o substitutivo e o justifica. Nela, a participação dos vereadores pode ser descrita, e as emendas apresentadas por cada um são identificadas. Dessa forma, a sociedade pode exercer controle, verificar os conteúdos e os pontos que foram incorporados. E também verificar se os conteúdos apresentados foram pactuados em plenária, ou à portas fechadas.

Como distinguir interesses individuais e coletivos na análise das propostas?

Na análise das demandas de alterações do PL, um dos cuidados mais importantes é distinguir os interesses individuais de coletivos. Um Plano Diretor trata de muitas questões que envolvem valorização ou desvalorização de propriedades e por isto desperta fortes pressões sobre os agentes públicos encarregados de estabelecer as regras. Estas pressões são ainda mais fortes sobre os vereadores que, além de terem a prerrogativa de aprovarem o projeto, são mais suscetíveis a críticas face ao seu permanente contato com os eleitores.

O vereador precisa avaliar com muito cuidado para identificar se os interesses da coletividade estão presentes numa determinada demanda e se ela é coerente com os objetivos pactuados e estabelecidos no Plano Diretor. Em certos casos, pode haver uma identidade entre um interesse individual e coletivo como ocorre no seguinte exemplo: um cidadão pede para que o Plano determine um terreno para se tornar uma praça pública na frente a

sua casa. Certamente ele tem interesses privados, individuais, pois logo atravessando a rua poderá ter uma praça pública. Mas também, a praça pública é de todos e pode servir ao bairro e à cidade, carente desses espaços. Nesse sentido, o interesse é também coletivo e público. Portanto, se essa demanda individual estiver combinada com um reivindicação pública, então pode ser mais facilmente incorporada à proposta.

Agora, se um cidadão pede para que seja mudado o zoneamento apenas no trecho onde está localizado seu lote, esse interesse é claramente privado e deve ser levado para o debate, para verificar se é do interesse de todos essa mudança. Se for coerente com os objetivos mais gerais do Plano, a alteração poderá ser incorporada. Mas se trazer benefício apenas para o proprietário, ela deve ser rejeitada.

Como administrar conflitos e pactuar propostas alternativas?

Num Plano Diretor, é muito comum aparecerem um grande número de conflitos entre diferentes grupos que participam do processo. Um dos principais papéis do Legislativo, na elaboração de um substitutivo, é mediar estes conflitos e pactuar soluções negociadas.

Preliminarmente, é importante entender quais são os conflitos, atores e interesses em jogo. Para contornar os conflitos e chegar a um bom resultado é importante buscar alternativas técnicas, fazer reuniões envolvendo os interessados e negociar uma solução pactuada entre todos. Este trabalho deve ser feito antes das plenárias, mas a pactuação precisa ser legitimado em reuniões públicas, onde os acordos possam ser expostos com transparência.

Como mostrar o novo projeto à sociedade?

Resolvidos os conflitos e incorporadas as alterações pactuadas, o novo projeto está pronto. No entanto, antes dele ir a votação é necessário apresentá-lo, em audiência pública, à sociedade, da mesma forma que já foi feito com o projeto original. Dependendo da quantidade de alterações que foram introduzidas, talvez seja necessário uma nova rodada de reuniões, para explicar e debater as modificações.

Nesse momento é importante mostrar o que mudou no Projeto de Lei. Como era antes, como está agora. Deve ser mostrado quais são as vantagens da nova proposta, pois todo o processo bem sucedido de pactuação de conflitos é um ganho político que deve ser divulgado. É um momento em que os participantes se identificam com o Plano apresentado, se reconhecem no resultado pactuado.



6. Chegou a hora da votação

As avaliações e audiências públicas já foram realizadas; as demandas foram sistematizadas e analisadas, as modificações necessárias feitas: chegou o momento de colocar o Plano Diretor para ser votado. Esse é um momento essencialmente político, mas deve ser muito bem planejado para evitar complicações de última hora.

Primeiro, é fundamental lembrá-los de que o Estatuto da Cidade estabelece que também é responsabilidade dos vereadores a votação do Plano Diretor no prazo de outubro, nos municípios que têm obrigatoriedade de fazê-lo. Por isso, não deixe o projeto ficar na gaveta, pois ele também é de sua responsabilidade. Mas por outro lado, os vereadores tem o direito de ter o tempo necessário para analisar projeto e se o prefeito enviou o Plano Diretor na última hora, os vereadores podem solicitar e acordar um prazo com o Ministério Público para a realizarem esta importante tarefa do município.

O Plano Diretor é uma lei complementar, exigindo duas votações com maioria qualificada. Para saber no seu município o que é maioria qualificada, você deve consultar a Lei Orgânica do Município. Em geral o quorum exigido é de 2/3 ou 3/5 dos vereadores. Por isso é necessário articular-se bem para garantir não só o prazo, mas a presença e o apoio dos vereadores.

E as emendas apresentadas na última hora?

Dependendo do regimento da Câmara, pode existir a possibilidade dos vereadores apresentarem emendas de plenário, no período que antecede a votação. E como não há mais tempo para novas audiências públicas, mesmo quem acompanhou todo o processo participativo do Plano Diretor pode ser surpreendido com alterações de última hora. Se isto acontecer, todo o processo desenvolvido na Câmara pode se desmoralizar.

A Câmara pode melhorar muito o Projeto de Lei. Mas isto deve acontecer em reuniões abertas e públicas. Se o Plano Diretor estiver bem pactuado e for conhecido por todos, diminuem as chances de emendas de última hora, estranhas a todos que participaram. As emendas, quaisquer que sejam, devem ser debatidas por todos em espaços públicos. Mas se, ainda assim, isso acontecer e, se porventura, emendas de “má fé” ou que atendam apenas a interesses particulares forem aprovadas, o prefeito tem a prerrogativa de vetá-las.



7. O papel do Legislativo na implementação

Divulgação do Projeto aprovado

Depois de aprovado na Câmara, o Projeto de Lei deve ser sancionado pelo prefeito e publicado, como Lei Municipal, no Diário Oficial. O prefeito pode vetar o projeto integralmente ou suas partes (artigo, parágrafo ou inciso), o que é difícil de ocorrer se o projeto foi debatido com profundidade.

A divulgação do Plano Diretor é fundamental e é preciso que ela ganhe a imprensa escrita, rádio e televisão. Outras linguagens como cinema, materiais didáticos e cursos são fundamentais para popularizar o Plano. Os vereadores também são responsáveis pela informação e capacitação sobre os temas relativos ao Plano Diretor mesmo após a aprovação. Não páre por aí! Divulgue, explique, dissemine o conteúdo do Plano Diretor aprovado!

É a gestão democrática que garante a implementação

O Plano Diretor precisa ser implementado e o vereador tem um papel muito importante nesta fase. Ele precisa conhecer bem a lei aprovada para poder fiscalizar sua aplicação. É comum estarem previstas leis complementares, que serão debatidas pelo legislativo. Além disto, o Plano Diretor deve ser sempre consultado no momento de se discutir as leis orçamentárias, pois ele dá as diretrizes para definir as prioridades.

A implementação do Plano Diretor é tarefa de todos e os vereadores devem estimular a sociedade a participar. A gestão democrática da cidade, com destaque para o papel do Conselho, é a maior garantia de que as decisões tomadas no Plano Diretor irão efetivamente ser implementadas.

O Plano Diretor é de todos

Lembre-se de que um Plano Diretor é o resultado de um processo coletivo, não é exclusivamente do prefeito que o propôs, nem do partido político que está no governo. É da sociedade e deve valer durante várias gestões. Por isso, deve ser pactuado por todos e implementado com o apoio da Câmara Municipal e da sociedade.



Ministro das Cidades
Marcio Fortes de Almeida

Secretaria Nacional de Programas Urbanos
Raquel Rolnik

Presidente do CONFEA
Marcos Túlio de Melo

FRENAVRU
Coordenadora Geral
Vereadora Neusinha Santos - Belo Horizonte/MG

Coordenação
Vereador André Passos - Curitiba/PR
Vereador Eliomar Coelho - Rio de Janeiro/RJ
Vereador Jorge Bernardi - Curitiba/PR
Vereador André Queiroz - Louveira/SP

Coordenação geral da elaboração da Cartilha
Vereador Carlos Comassetto - Porto Alegre/RS

Equipe técnica

Coordenação técnica e edição
Nabil Bonduki

Textos
Nabil Bonduki e Paula Santoro

Supervisão
Grupo de trabalho da FRENAVRU:
Paulo Soares, Jaime Rodrigues e Maria Fátima Tardin

Projeto gráfico e editoração eletrônica
Antonio Kehl

Ilustrações
Murilo Silva e Cintia Vianna

Revisão
Iara R. Xavier

Impresso em Brasília, 1ª edição, agosto de 2006

Para obter arquivo digital desta cartilha e outras informações sobre o tema, acesse
www.cidades.gov.br/planodiretorparticipativo

Contatos FRENAVRU:

Vereadora Neusinha Santos freneusinhasantos@cmbh.mg.gov.br/frenavru@hotmail.com

fone: (31) 3555-1150 / 3555-1149



A FREN AVRU - Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana, o Confea – Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura e o Ministério das Cidades, no âmbito da Campanha do Plano Diretor Participativo, estão empenhados em garantir que os vereadores possam contribuir da melhor maneira possível no processo de elaboração e aprovação dos Planos Diretores Participativos em todo o território nacional, garantindo o conteúdo mínimo definido pelo Estatuto da Cidade. Esta cartilha objetiva capacitar os vereadores e as Câmaras Municipais para essa tarefa, que é uma das mais importantes a cargo do poder público para garantir um futuro mais promissor para as cidades brasileiras.

**Ministério
das Cidades**

