



Experiência de aplicação da Metodologia de Planos Diretores Participativos no Programa de Reforma Programática da Sustentabilidade Ambiental.

Nathan Belcavello de Oliveira – Ministério das Cidades/UnB.

Leticia Beccalli Klug – Ministério das Cidades.

Júlia Lins Bittencourt – Ministério das Cidades.

Introdução

O Governo Federal, por meio de financiamento junto ao Banco Mundial, estabeleceu o Programa de Reforma Programática da Sustentabilidade Ambiental, denominado SAL Ambiental, com o compromisso de integrar a política ambiental do governo federal e tratar de forma transversal, nos diversos setores governamentais, a sustentabilidade ambiental. Para apoiar essa iniciativa, o TAL Ambiental, Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental, financia atividades dos ministérios vinculados ao SAL Ambiental. No Ministério das Cidades, o TAL Ambiental apóia o desenvolvimento e consolidação da Metodologia de Planos Diretores Participativos com ênfase na Sustentabilidade Ambiental. Como experiência piloto, sete municípios tiveram assistência técnica para elaborar Planos Diretores Participativos com ênfase na sustentabilidade ambiental. Paralelamente, foi desenvolvida uma proposta de indicadores que permitissem a avaliação desses processos e de três outros Planos Diretores Participativos já desenvolvidos por prefeituras. A partir da análise das experiências e do debate de seus resultados, pretende-se consolidar uma proposta de metodologia de forma a apoiar outros municípios na elaboração/revisão de seus Planos Diretores Participativos dando ênfase à questão da sustentabilidade ambiental.

O conceito de sustentabilidade ambiental e a ambientalização do planejamento urbano

A discussão sobre sustentabilidade se coloca no debate público após a divulgação do *Relatório Brundtland* (Relatório *Our Common Future* desenvolvido pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sob a presidência da norueguesa Gro Harlem Brundtland), em 1987, e se fortalece enquanto um novo paradigma de desenvolvimento urbano após a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento no Rio de Janeiro, em 1992. O novo conceito de desenvolvimento trazido por esse relatório, cunhado sob a expressão *desenvolvimento sustentável*, busca agregar crescimento econômico e preservação ambiental com o objetivo de atender “às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (CMMAD, 1988, p. 46).

No Brasil, segundo Steinberger (2001, p.11), a área de meio ambiente urbano se fortaleceu a partir do Fórum Global das ONGs, realizado paralelamente à Rio-92, o qual deu origem ao *Tratado sobre a questão urbana: por cidades, vilas e povoados, justos, democráticos e sustentáveis*. O Tratado sobre a questão urbana incorporava a plataforma defendida pelo Movimento e pelo Fórum Nacional de Reforma Urbana: a função social da propriedade, o direito à cidade e a gestão democrática da cidade. Com o fortalecimento da retórica ambiental e a divulgação do Relatório Brundtland, é inserida uma nova interpretação/representação da problemática urbana no debate. Os problemas urbanos outrora construídos como questão social, entendidos como conseqüências do processo de desenvolvimento urbano-industrial e do crescimento acelerado das cidades, passam por uma releitura em termos ecológicos e ecossistêmicos (KLUG, 2005).

Segundo Hogan (1995 apud STEINBERGER 2001, p. 16),

antes da questão ambiental aparecer com a força e a centralidade que tem



hoje, esses problemas já estavam nas agendas dos planejadores urbanos e autoridades municipais. A transformação destes problemas de gestão urbana em sinais de saturação ecossistêmica é um marco do ambientalismo contemporâneo. Porém, sua identificação como problema e a intervenção do poder público se deram há muito tempo.

De acordo com Acselrad (2001, p. 21), a aplicação da noção de sustentabilidade ao debate sobre as cidades realizou um duplo movimento: a ambientalização das políticas urbanas e a introdução das questões urbanas no debate ambiental. A incorporação da temática do meio ambiente por atores sociais da cidade levou a uma redefinição das questões urbanas a partir da leitura ambiental.

A introdução de uma visão ecologista, com a naturalização das questões sociais, lançou a idéia do território como o espaço geográfico cuja composição em termos de recursos naturais e ecossistêmicos tem que ser respeitada e protegida por seu valor intrínseco e como fonte de riqueza e identidade coletiva. Essa construção discursiva começa a se destacar no debate urbano e oculta a discussão sobre a realidade da dinâmica de ocupação e apropriação deste território – e, portanto, de constituição dos problemas ambientais (BRAND; PRADA, 2003, p. 7).

A crise sócio-ambiental das cidades é fruto de um modelo de ocupação do espaço injusto e desigual, predatório tanto para o meio ambiente quanto para as populações urbanas. Historicamente, o processo de urbanização nos países pobres ocorreu de forma bastante rápida, sem regulação e provimento de infra-estrutura por parte do poder público. A disseminação de favelas e loteamentos irregulares em áreas de proteção e risco ambiental é, antes de tudo, parte ativa da produção do espaço urbano nas grandes cidades dos países “em desenvolvimento”, juntamente com a construção da cidade formal pelo poder público (KLUG, 2005).

Nesse sentido, enquanto as agências multilaterais difundiam modelos de gestão urbana construídos a partir da formação de consensos e pactos urbanos entre os “atores relevantes” das cidades, no Brasil, depois de mais de onze anos de debates e negociações, em 2001, foi aprovada a lei federal nº 10.257 – Estatuto da Cidade – que apresenta uma perspectiva de intervenção sobre o território cujo principal instrumento é o Plano Diretor. As inovações trazidas pelo Estatuto que vão aparecer refletidas nos Planos Diretores elaborados pelos municípios se concentram em três campos: instrumentos que buscam combater os processos especulativos que prevalecem na dinâmica de ocupação do solo urbano, uma concepção de gestão democrática da cidade e ampliação das possibilidades de regularização fundiária.

O Programa de Reforma Programática da Sustentabilidade Ambiental

Em 2004, o Governo Federal assinou um acordo de empréstimo junto ao Banco Mundial para apoiar a consolidação de uma política ambiental integrada, por meio da internalização da sustentabilidade ambiental na formulação, desenvolvimento e implementação de suas políticas setoriais. Tal empréstimo, realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional, denomina-se Reforma Programática da Sustentabilidade Ambiental (SAL Ambiental). O SAL Ambiental conta com um conjunto de ações e a participação direta de sete ministérios, a saber: Cidades (MCidades), Desenvolvimento Agrário (MDA), Fazenda (MF), Integração Nacional (MI), Minas e Energia (MME), Turismo (MTur) e Meio Ambiente (MMA), além de suas entidades vinculadas, IBAMA e ANA. O programa é acompanhado também pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). É coordenado pelo MMA e conta com o apoio da GTZ (Agência de Cooperação Técnica do Governo Alemão).

A internalização da sustentabilidade ambiental nas políticas setoriais nacionais exigia o fortalecimento e a capacitação dos órgãos responsáveis pela formulação e pela execução de tais políticas. Para tanto, o SAL Ambiental conta com um Projeto de Assistência Técnica para a Agenda da Sustentabilidade Ambiental, mais conhecido como Projeto TAL Ambiental, que tem



como objetivo apoiar a realização de estudos, diagnósticos, análises e capacitações necessárias à consolidação e ao avanço de políticas públicas de desenvolvimento sustentável. O TAL Ambiental é executado pelos sete ministérios e conta com a representação da sociedade civil em suas instâncias de gestão. Para sua operacionalização, foi estabelecido um convênio entre o Governo Federal e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O TAL Ambiental tem como diretrizes básicas para atividades contempladas pelo projeto:

- Fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), promovendo a gestão compartilhada da política ambiental com estados e municípios;
- Transversalidade da sustentabilidade ambiental no conjunto do Governo Federal, por meio de sua internalização e a interlocução dos distintos setores governamentais;
- Controle social e participação popular, buscando compartilhar a política ambiental com toda a sociedade, por meio do acesso à informação, bem como da criação e do fortalecimento das instâncias de debate (fóruns) e de decisão (conselhos);
- Desenvolvimento Sustentável, buscando equilibrar as dimensões social, ambiental, econômica, cultural e ética.

As justificativas apresentadas pelo Banco Mundial para conceder o empréstimo ao Brasil passam pela idéia de preservação das riquezas naturais brasileiras para as gerações futuras. No documento onde são apresentados o contexto estratégico e as razões para o envolvimento do Banco na proposta, o Brasil é apresentado como guardião de um patrimônio ambiental “vital” para uma ecologia global sustentável. Ao mesmo tempo, é caracterizado como uma nação em acelerado ritmo de crescimento e que não tem conseguido integrar suas políticas ambientais com as políticas setoriais e macroeconômicas. O empréstimo ajudaria o país a balancear o desenvolvimento econômico com a manutenção da qualidade ambiental, de forma a garantir a perpetuação da riqueza de recursos naturais brasileiros para as próximas gerações.

O documento do Banco Mundial não problematiza as formas de produção e apropriação desigual do espaço e seus reflexos no equilíbrio entre o urbano e o ambiental. Essas questões são centrais para entender, e buscar reverter, a crise urbano-ambiental por que passam as cidades brasileiras. No entanto, o componente da sustentabilidade ambiental deveria ser inserido na política desenvolvida pelo MCidades para a elaboração dos Planos Diretores Participativos que tinha como princípio o combate ao modelo perverso, injusto e desigual de ocupação do solo urbano nas cidades brasileiras, o que abriu um espaço para o aprofundamento das relações entre essas questões.

Os Planos Diretores Participativos com ênfase na sustentabilidade ambiental

O Ministério das Cidades vinha implementando uma política de apoio técnico, financeiro e de capacitação dos municípios para elaboração dos Planos Diretores Participativos, pautado na inclusão sócio-espacial, integrando assentamentos precários à cidade, resgatando o planejamento urbano como instrumento de inclusão e de acesso à cidade formal, conduzida pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU).

Conciliando os interesses e metas do Programa de Reforma Programática da Sustentabilidade Ambiental, operacionalizado por meio do Projeto TAL Ambiental, o MMA e o MCidades propuseram o desenvolvimento e aplicação da metodologia de Planos Diretores Participativos com ênfase na sustentabilidade ambiental, como forma de contribuir com os municípios na formulação e implantação da política de desenvolvimento urbano integrada com a política ambiental.

Como experiência piloto, foi proposta uma atividade de assessoria técnica na



elaboração dos Planos Diretores Participativos com ênfase na sustentabilidade ambiental em dezesseis municípios selecionados conforme tipologias que consideraram:

- Os biomas brasileiros, principalmente aqueles com maior fragilidade, seja pelo avanço da fronteira agrícola, seja pelas mudanças climáticas globais, ou pelas ações antrópicas mal conduzidas;
- Características demográficas, territoriais e o perfil sócio-econômico dos municípios.

Contudo, devido a atrasos e desistências por parte de alguns municípios de participarem do projeto, foram contratadas assessorias técnicas para acompanhar e analisar o processo de elaboração dos Planos Diretores de dez municípios, distribuindo-se da seguinte maneira:

Entidade	Município – UF	Bioma
Centro de Estudos, Articulação e Referência sobre Assentamentos Humanos – CEARAH Periferia	Chorozinho – CE	Caatinga.
	Ocara – CE	
	Redenção – CE	
	Santana do Acaraú – CE	
Instituto de Desenvolvimento Municipal – IDM	Curvelo – MG	Transição entre a Mata Atlântica e o Cerrado, lindeiros ao lago da represa de Três Marias.
	Felixlândia – MG	
	Pompéu – MG	
	Três Marias – MG	
Vertrag – Planejamento Urbano Ltda.	Anápolis – GO	Cerrado.
	Várzea Grande - MT	

Todo o processo de assistência técnica aos municípios teve o acompanhamento e monitoramento de uma consultora, responsável também pela avaliação dos processos nos municípios e a consolidação da metodologia. Com esse objetivo, foi desenvolvida uma gama de indicadores que permitem avaliar os aspectos considerados cruciais em processos de elaboração de Planos Diretores Participativos incorporando a questão da sustentabilidade ambiental. Havia uma preocupação constante em produzir indicadores que permitissem monitorar e avaliar os processos com vistas a identificar obstáculos e redirecionar ações.

Para a construção dos indicadores foram definidos “campos conceituais” que fundamentam a metodologia de elaboração de Planos Diretores Participativos à luz do Estatuto da Cidade e com ênfase na Sustentabilidade Ambiental. Esses campos conceituais foram denominados eixos temáticos. São eles:

- Capacidade técnica e institucional dos municípios;
- Concepção de Planejamento Participativo;
- Atendimento ao conteúdo mínimo;
- Sustentabilidade Ambiental;
- A auto-aplicabilidade do Plano Diretor;
- Acompanhamento e Controle Social.

Os indicadores foram definidos a partir da subdivisão dos eixos temáticos em *aspectos observáveis*, que pudessem ser aplicados tanto durante os processos de elaboração quanto sobre os resultados alcançados nos municípios onde os Planos Diretores Participativos estavam concluídos. Para avaliar o grau de atendimento a cada indicador, foram definidas variáveis de monitoramento e avaliação, cuja aferição se daria por meio de parâmetros



quantitativos, qualitativos e de grau, em função do número de habitantes dos municípios (Tabela 1).

Tabela 1 - Variáveis e Parâmetros para Aplicação dos Indicadores de Monitoramento e Avaliação.

Eixos Temáticos	Indicadores	Variáveis para Monitoramento e Avaliação	Parâmetros (nº habitantes)			
			< 50.000	entre 50.000 e 100.000	entre 100.000 e 200.000	> 200.000
CAPACIDADE TÉCNICA E INSTITUCIONAL DOS MUNICÍPIOS	Existência de profissionais destacados para participação no processo de elaboração do plano diretor	Coordenador com dedicação integral	1	1	1	1
		Profissionais disponibilizados em tempo	1	2	3	4
		Profissionais disponibilizados em tempo	3	4	5	6
		Formalização da participação de servidores por Portaria instituída pelo prefeito	1	1	1	1
	Existência de multidisciplinaridade da equipe técnica	Profissional da área de planejamento territorial e ambiental	1	2	3	4
		Profissional da área de desenvolvimento sócio-econômico	1	1	1	1
		Profissional da área de análises jurídicas e administrativas	1	1	1	1
	Qualificação do corpo técnico para a elaboração do Plano Diretor	Capacitação dos servidores e dirigentes nas temáticas de planejamento territorial, sustentabilidade ambiental, desenvolvimento sócio-econômico e a	1	1	1	1
	Responsabilização de dirigentes com o processo de elaboração do Plano Diretor	Secretário Municipal responsável pelo processo	1	1	1	1
		Participação no processo do Secretário Municipal de Planejamento Territorial	1	1	1	1
		Participação no processo do Secretário Municipal de Planejamento Ambiental	1	1	1	1
		Participação no processo do Secretário Municipal de Desenvolvimento Social	1	1	1	1
		Participação no processo do Secretário Municipal de Desenvolvimento	1	1	1	1
	Existência de estudos e registros para planejamento e gestão territorial	Base cartográfica atualizada, incluindo o parcelamento do solo, sistema viário, áreas de risco, relevo, cobertura vegetal e unidades de conservação	1	1	1	1
		Cadastro imobiliário ou multifinalitário contendo um sistema de informações urbanas e habitacionais	1	1	1	1
	Estrutura física e administrativa disponibilizada para	Espaço físico com mobiliário, equipamentos de informática e material de consumo	1	1	1	1



CONCEPÇÃO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	o processo de elaboração do plano	Disponibilização de auxiliar administrativo	1	1	1	1
	Aplicação da metodologia de Planos Diretores Participativos.	Capacitação de dirigentes e servidores para aplicação da metodologia	1	1	1	1
		Capacitação de lideranças sociais para aplicação da metodologia	1	1	1	1
		Percentual de cumprimento das etapas de trabalho definidas na metodologia	100%	100%	100%	100%
	Comunicação, mobilização e envolvimento da população no processo de elaboração do Plano Diretor	Promoção pública do início dos trabalhos	1	1	1	1
		% de participação de lideranças comunitárias identificadas	70%	70%	70%	70%
		% de participação de lideranças do segmento social identificadas	70%	70%	70%	70%
		% de participação de lideranças do segmento econômico identificadas	70%	70%	70%	70%
		% de participação de lideranças profissionais identificadas	70%	70%	70%	70%
		Utilização de meios de comunicação de massa para mobilização da população	1	1	1	1
		Capacitação da população para participação no processo de elaboração do Plano Diretor	1	1	1	1
		Prazo de antecedência adotado para a divulgação de cronogramas e locais de reuniões, seminários e audiências	15dias s	15dias s	30 dias	30 dias
	Estabelecimento de instâncias de decisão conjunta do poder público com a sociedade	% de representação da sociedade civil na composição do Núcleo Gestor	50%	50%	50%	50%
		Audiências Públicas deliberativas realizadas	2	3	4	4
	Divulgação dos resultados e propostas resultantes das etapas de elaboração do Plano Diretor	Utilização de meios de comunicação de massa para publicação e divulgação dos resultados	1	1	1	1
		Prazo de antecedência adotado para a divulgação de estudos e propostas do plano diretor	15dias s	15dias s	30 dias	30 dias
		Espaço destinado à exposição pública permanente dos trabalhos realizados e das propostas do Plano Diretor	1	1	1	1
	Envolvimento dos dirigentes e servidores municipais no processo de elaboração do Plano Diretor	% de representação de servidores vinculados às secretarias direta e indiretamente vinculadas ao ordenamento territorial	80%	80%	80%	80%
		% de participação de secretários municipais e dirigentes de empresas públicas	80%	80%	80%	80%
	Abrangência sócio-territorial do processo participativo	% de realização de reuniões por bairros e distritos urbanos e rurais	80%	80%	80%	80%
		% de realização de reuniões por segmentos sociais	80%	80%	80%	80%



		% de realização de reuniões por grupos temáticos	80%	80%	80%	80%
		% de incorporação dos temas debatidos nas audiências públicas	80%	80%	80%	80%
ATENDIMENTO AO CONTEÚDO MÍNIMO	Destinação sócio-ambiental do território, estabelecendo o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana	Delimitação de áreas para equipamentos urbanos e comunitários	O Plano Diretor deverá contemplar as temáticas necessárias à realidade de cada município			
		Delimitação de áreas com o objetivo de garantir o atendimento das necessidades de acessibilidade e mobilidade urbana sustentável				
		Delimitação de áreas para atendimento das necessidades de serviços públicos				
		Delimitação de áreas para proteção, preservação e recuperação do patrimônio natural e cultural				
		Delimitação de áreas necessárias ao provimento de infra-estrutura urbana de forma sustentável				
		Delimitação de áreas necessárias ao provimento de terra urbanizada para todos os segmentos sociais, particularmente a população de baixa renda				
		Delimitação de áreas não ocupadas, com infra-estrutura instalada				
		Delimitação de áreas para promover a regularização fundiária				
		Delimitação de áreas para todas as atividades econômicas				
		Inclusão de critérios para identificação de imóveis não edificados, subutilizados e não utilizados				
		Inclusão de critérios para aplicação do instrumento Estudo de Impacto de Vizinhança				
Inclusão dos instrumentos da política urbana	Concessão do Direito Real de Uso; Concessão de Uso Especial; Concessão do Direito de Construir; Consórcio Imobiliário; Contribuição de Melhoria; Direito de Preempção; Direito de Superfície; Estudo Prévio de Impacto Ambiental; Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança; IPTU Progressivo no Tempo; Operações Urbanas Consorciadas; Outorga Onerosa do Direito de Construir e de Alteração de Uso; Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios; Transferência do Direito de Construir.	Não são obrigatórios todos os instrumentos. O Plano Diretor deverá incluir os instrumentos que correspondam aos objetivos e estratégias propostos, estabelecendo critérios e áreas de aplicação.				
	Inclusão de políticas públicas					Política para a área rural
	Política de terras públicas					



	Política de habitação Política de regularização fundiária Política de Mobilidade Urbana Política de Saneamento e Infra-estrutura Política de desenvolvimento econômico Política de proteção do patrimônio natural e cultural	
Atendimento das disposições referenciadas no artigo 42, incisos I e II, do Estatuto da Cidade	Delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios e definição dos prazos para notificação dos proprietários Aplicação do Direito de Preempção Alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo Operações Urbanas consorciadas Transferência do direito de construir	O Plano Diretor deverá contemplar as temáticas necessárias ao contexto de cada município
Inclusão de instrumentos de acompanhamento e gestão democrática, incluindo finalidades, requisitos e procedimentos para aplicação (artigo 42)	Conselho Municipal de Política Urbana Conferência Municipal de Política	Fundamental a inclusão no Plano Diretor
	Audiências Públicas Consultas públicas	Inclusão vinculada a negociação política
	Iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de Plebiscito Referendo	
Destinação dos territórios do município compatível com os espaços adjacentes	Inclusão de ações integradas intermunicipais necessárias à gestão ambiental Inclusão de objetivos, Temas Prioritários e Estratégias para a integração do	Fundamental a inclusão no Plano Diretor
Inclusão de zonas especiais em correspondência com os objetivos e estratégias propostos pelo Plano	Assentamentos e empreendimentos urbanos e rurais de interesse social	O Plano Diretor deverá incluir as zonas que correspondam aos objetivos e estratégias propostos, incluindo restrição legal, normas especiais de uso e ocupação do solo e instrumentos para sua implementação
	Territórios ocupados por comunidades tradicionais (quilombolas, ribeirinhas, etc.)	
	Áreas sujeitas a inundações e deslizamentos ou outras situações de risco	
	Assentamentos irregulares ocupados por população de baixa renda com vistas à regularização fundiária, incluindo normas especiais de uso e ocupação do solo e instrumentos para sua implementação	
	Áreas de proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e cultural	
Inclusão de instrumentos de participação das comunidades na gestão das áreas especiais	Obrigatório para as zonas estabelecidas no Plano Diretor	



	Elaboração do Plano Diretor de Transporte e da Mobilidade	Disposições do artigo 41 do Estatuto da Cidade	Obrigatório para municípios com mais de 500 mil habitantes
SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL	Destinação sócio-ambiental do território condicionada pela preservação e conservação dos ecossistemas locais	Delimitação de áreas de restrição	O Plano Diretor deverá contemplar as especificidades necessárias à realidade de cada município, estabelecendo a destinação adequada, critérios de utilização e exigências de licenciamento para as áreas estabelecidas.
		Delimitação de áreas de utilização e conservação dos recursos naturais	
		Delimitação de áreas de preservação permanente em função de situações críticas existentes	
		Delimitação de áreas a serem	
		Delimitação de áreas a serem recuperadas ambientalmente	
		Delimitação de unidades de	
		Delimitação de zonas de transição entre as áreas a serem preservadas,	
		Delimitação de áreas de recuperação e proteção da Fauna e Flora	
	Delimitação de áreas de recuperação e proteção de Recursos Hídricos		
	Compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental	Delimitação de áreas de Risco de	Realização necessária para as respectivas situações identificadas nos municípios
		Delimitação de áreas de Risco Geológico	
		Mapeamento da geomorfologia dos solos e aptidões	
		Mapeamento de declividades	
		Delimitação de áreas com restrição de impermeabilização dos solos	
		Delimitação de áreas de ocupação e de expansão urbana considerando as condições dos ecossistemas locais e a capacidade de suporte da infra-estrutura	
		Delimitação de áreas de risco à	
		Delimitação de áreas de atividades agrícolas	
	Delimitação de áreas de atividades de		
	Compatibilização no Plano Diretor da legislação	Localização preferencial de comércio, indústria e serviços	Realização necessária para as respectivas situações identificadas nos municípios
Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades econômicas geradoras de impacto nos ecossistemas locais			
Áreas especiais instituídas em correspondência com as atividades de infra-estrutura urbana geradoras de impacto nos ecossistemas locais			
	Código Florestal e respectivas resoluções	Obrigatório a todos os municípios	
	Sistema Nacional de Unidades de Conservação - SNUC		



		Resolução CONAMA n. 264					
		Política Nacional do Meio Ambiente					
		Plano Nacional de Recursos Hídricos					
		Zoneamento ecológico-econômico					
AUTO-APLICABILIDADE DO PLANO DIRETOR	Compatibilização no Plano Diretor da legislação urbanística estabelecida nas instituições	Legislação de Uso e Ocupação do Solo	Obrigatório a todos os municípios				
		Delimitação do Perímetro Urbano					
		Legislação Edilícia					
		Legislação Patrimonial					
		Legislação Ambiental					
	Delimitação e normatização de áreas específicas para a implementação das políticas públicas	Áreas necessárias à implementação da política para a área rural	Delimitação de áreas respectivas às políticas incluídas no Plano, estabelecendo elementos de controle				
		Áreas necessárias à implementação da política de terras públicas					
		Áreas necessárias à implementação da política de habitação					
		Áreas necessárias à implementação da política de regularização fundiária					
		Áreas necessárias à implementação da política de Mobilidade Urbana					
		Áreas necessárias à implementação da política de desenvolvimento econômico					
		Áreas necessárias à implementação da política de proteção do patrimônio					
	ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL	Inclusão no Plano Diretor de instrumentos e instâncias de	Conforme estabelecido para o conteúdo mínimo do Plano Diretor	Conforme estabelecido para o conteúdo mínimo do Plano Diretor			
		Conselho Municipal de Política Urbana instalado	% de participação de órgãos e representações governamentais	50%	50%	50%	50%
% de participação de entidades sociais			50%	50%	50%	50%	

A tentativa de elaborar indicadores que pudessem ser aplicados aos processos de elaboração e aos conteúdos dos Planos Diretores Participativos desenvolvidos e que espelhassem a realidade de municípios com características bastante diferentes foi um dificultador do processo. Nesse sentido, por trabalhar com indicadores quantitativos, o MCIDADES solicitou aos assessores que fizessem a crítica da aplicação dos mesmos em cada município trabalhado para que, ao final do processo, possa ser realizado um seminário de discussão para a consolidação da metodologia aplicada e dos indicadores e variáveis de cada eixo temático.

A Experiência nos Municípios.

A experiência de aplicação da metodologia de Planos Diretores Participativos com ênfase na sustentabilidade ambiental encontra-se em estado diferenciado de avaliação nos diversos municípios. Nos municípios de Várzea Grande (MT) e Anápolis (GO), onde o Plano Diretor estava concluído, foi possível realizar uma avaliação mais detalhada que será tratada nos próximos parágrafos. Nos municípios cearenses, o processo de elaboração do Plano Diretor dos 4 municípios foi concomitante, permitindo uma comparação entre os mesmos onde a grande variável identificada pela assistência técnica foi a capacidade institucional instalada. Os municípios mineiros foram os últimos a encerrar a etapa de elaboração do Plano Diretor,



tendo como variável interessante de análise os processos políticos que afloraram durante o desenvolvimento das atividades.

O Midades não possui ainda a sistematização de todos os processos e da aplicabilidade desses indicadores. No entanto, nos próximos parágrafos será feito um esforço para detalhar a aplicação dos indicadores do eixo temático sustentabilidade ambiental nos municípios do bioma cerrado e uma visão mais geral sobre os processos nos biomas caatinga e mata atlântica.

As assessorias técnicas iniciaram seus trabalhos entre o final de 2006 e o início de 2007, envolvendo diferentes agentes sociais, desde as equipes técnicas das entidades contratadas e das prefeituras, servidores e dirigentes municipais, lideranças comunitárias, cidadãos municipais, até os servidores e responsáveis pelo projeto TAL Ambiental no MMA, Midades, PNUD e Banco Mundial.

Os processos de assistência técnica foram bastante diferenciados de acordo com a realidade municipal. Para os municípios de Anápolis – GO e Várzea Grande – MT, foi realizada a análise crítica dos Planos Diretores Participativos elaborados pelos municípios com recursos técnicos e financeiros próprios. Dessa maneira, a assessoria contratada realizou a análise crítica dos processos e conteúdos com a participação de servidores e dirigentes municipais para posteriormente apresentar à equipe técnica do governo municipal e aos representantes das comunidades para juntos definirem os encaminhamentos necessários para a solução de deficiências e desenvolvimento das potencialidades verificadas. Além disso, realizou capacitação complementar das equipes técnicas municipais com base na análise feita.

A empresa contratada para realizar a análise dos Planos Diretores de Anápolis e Várzea Grande apontou como problemática a realização da avaliação de sustentabilidade ambiental apenas com os indicadores quantitativos propostos pelo Midades, pois os mesmos se referenciavam apenas a delimitação de áreas e mapeamentos. Dessa forma e, de acordo com a realidade de cada município, a empresa propôs e desenvolveu novas variáveis para análise dos aspectos qualitativos específicos para cada município.

No eixo temático “Destinação sócio-ambiental condicionada pela preservação e conservação dos ecossistemas locais” foram definidas as seguintes variáveis: análise da ocupação em áreas inadequadas do ponto de vista de riscos ambientais, conservação e integração dos núcleos de cerrado ainda preservados, análise dos solos presentes no bioma cerrado, aprofundamento da temática de flora e fauna no cerrado e análise das áreas de várzea que margeiam o rio Cuiabá. Para o eixo temático “Compatibilização do planejamento territorial com o diagnóstico ambiental”, foram propostas as variáveis de controle dos resíduos produzidos pelas diversas atividades desenvolvidas em seu território, manutenção da qualidade do meio ambiente por meio da conservação dos ambientes naturais ainda preservados com riscos ou frágeis, índice de saneamento ambiental (distribuição de água potável, tratamento de esgoto e gestão de resíduos sólidos), análise das atividades com potencial para degradação do meio ambiente, planejamento de ações que visem à recuperação de áreas de risco ambiental ou áreas de proteção permanente com ocupação urbana e prevenção a possíveis impactos relacionados à expansão da cultura de cana-de-açúcar em áreas de cerrado.

O Plano Diretor de Várzea Grande apresenta forte relação com a temática de ocupação de várzeas e entorno das lagoas urbanas, atualmente densamente povoadas. Apontada como grande entrave à sustentabilidade ambiental do município, essa situação é agravada quando cruzada com as áreas de risco de inundação no município. A definição do macrozoneamento considerou tanto questões de áreas de preservação permanente e áreas de reserva legal quanto áreas sujeitas à inundação e risco geológico. Foi realizada a compatibilização entre a legislação urbanística e ambiental nas instâncias municipal, estadual e federal, no entanto, uma questão bastante importante do ponto de vista da ocupação do solo, mas que não foi considerada quando da elaboração do plano é a questão da cana-de-açúcar. A região



apresenta grande potencial para expansão da monocultura de cana-de-açúcar para atender à demanda crescente por biocombustíveis.

O grande entrave identificado pelos assessores para a aplicação do plano foi a baixa capacidade institucional do município. Apesar de o Plano Diretor definir os agentes responsáveis pela implementação das propostas bem como os instrumentos envolvidos, o município apresenta uma baixa capacidade de mobilizar recursos humanos para aplicação das diretrizes do plano. Em termos de gestão e instrumentos de planejamento para a sustentabilidade ambiental, não foi identificada compatibilidade entre as proposta do Plano Diretor e a Agenda 21 Local que está em processo de elaboração.

As propostas presentes no Plano Diretor de Anápolis apresentam compatibilidade com as intenções previstas na Agenda 21 Local elaborada simultaneamente ao Plano Diretor. No entanto, o Plano Diretor não delimita claramente as Áreas de Preservação Permanente e áreas de utilização e conservação dos recursos naturais, ficando apenas no plano das diretrizes as propostas e programas que resolveriam a questão. O Plano apresenta delimitação das áreas destinadas à expansão e ocupação urbana, porém sem relacioná-las ao ecossistema local. O macrozoneamento utiliza como referência os limites das bacias hidrográficas, sendo que o uso do solo é condicionado por outra legislação municipal vinculada a análises de impacto na vizinhança.

O Plano Diretor atende à legislação ambiental e traz uma inovação ao prever ações que visam o desenvolvimento da consciência ambiental dos moradores por meio de ações de educação ambiental. No entanto, o Plano Diretor possui propostas bastante genéricas que, associadas à baixa capacidade institucional do município e à sua dificuldade de articulação interna, reduzem seu potencial de aplicabilidade.

Como análise final, a consultoria contratada sugeriu algumas modificações no processo proposto pelo Município como a redução do número de indicadores e variáveis, em especial, no que diz respeito à concepção de planejamento participativo, a utilização de indicadores mais analíticos para questões como a inclusão de instrumentos legais no Plano Diretor e a revisão de muitos indicadores quantitativos.

O município de Pompéu – MG realizou o processo de elaboração do Plano Diretor com recursos técnicos e financeiros de sua prefeitura. Dessa maneira, a assessoria técnica auxiliou o município na elaboração dos Planos de Ação determinados pela Lei do Plano Diretor, além de realizar a análise crítica do processo empreendido pela prefeitura. Já a prefeitura de Curvelo – MG havia elaborado um Plano Diretor Estratégico com abrangência somente sobre a área urbana da cidade, com a assessoria técnica auxiliando na elaboração do Plano Diretor Integrado do Território Municipal. Felixlândia – MG e Três Marias – MG realizaram o processo de elaboração com apoio da consultoria contratada, contando com todas as etapas previstas na proposta de elaboração de Plano Diretor Participativo, com a mobilização e capacitação da comunidade, leitura da realidade municipal (técnica e comunitária), pactuação das propostas e elaboração do projeto de lei. Nos quatro municípios mineiros as interações políticas e técnicas sobre a elaboração de seus respectivos Planos Diretores tiveram um peso substancial na atuação da consultoria e sobre o tema da sustentabilidade ambiental. Verifica-se também a inserção da população principalmente sobre a temática ambiental no processo participativo como uma questão delicada, relacionado, sobretudo, com a criação de postos de emprego por parte das empresas de reflorestamento que atuam na região. A questão do controle político do processo de elaboração e de participação também trouxe algumas dificuldades no trato não só da temática ambiental, mas nas demais questões relacionadas ao ordenamento territorial e distribuição de equipamentos urbanos.

No Ceará as prefeituras realizaram o processo de elaboração desde o início em conjunto com as consultorias. Assim como Felixlândia – MG e Três Marias – MG, os processos contaram com todas as etapas previstas na proposta de elaboração de Plano Diretor Participativo, com a mobilização e capacitação da comunidade, leitura da realidade municipal



(técnica e comunitária), pactuação das propostas e elaboração do projeto de lei. A Política Ambiental foi tratada como política setorial dentro dos Planos Diretores de todos municípios cearenses, tendo, no caso de Ocara e Santana do Acaraú, ainda estabelecido um macrozoneamento especificamente ambiental, sobreposto às macrozonas urbana e rural. Além disso, o tratamento de áreas de produção agrícola degradadas foi objeto de delimitação especial em Chorozinho e Santana do Acaraú.

No Ceará, a análise crítica dos processos evidenciou a relevância do Eixo Temático “Capacidade Técnica e Institucional dos Municípios”. A maioria dos municípios pontuou muito pouco, segundo a avaliação dos consultores, o que cria dificuldades para o desenvolvimento e implementação de qualquer política pública. Naqueles em que houve bom envolvimento das equipes municipais no processo, como em Ocara, os consultores avaliaram que havia mais chances de implementação do Plano Diretor elaborado, ainda que a ausência de dados e levantamentos técnicos básicos tenha sido uma constante em todos os municípios.

Considerações finais.

Os resultados e a análise de todo esse processo ainda estão sendo sistematizados pelo MCidades e, a partir de uma avaliação crítica, será possível aprofundar a discussão para a consolidação da metodologia de Planos Diretores Participativos com ênfase na Sustentabilidade Ambiental. Como resultado desse processo, o MCidades poderá verificar também a aplicabilidade dos indicadores desenvolvidos.

O que se pode adiantar diante do exposto sobre a experiência nos municípios é que a capacidade técnica e institucional dos municípios brasileiros é o grande desafio a ser enfrentado na implementação de políticas públicas, em especial, daquelas relacionadas ao planejamento e ordenamento do solo urbano. Ainda, que o componente político e os conflitos que surgem são fundamentais e aparecem refletidos nos Projetos de Lei dos Planos Diretores.

Espera-se, ao final do trabalho do Projeto TAL Ambiental, discutir os resultados obtidos de maneira mais ampla com profissionais da área, técnicos das prefeituras e consultorias e membros da sociedade civil, contribuindo assim para a consolidação da metodologia proposta pelo Projeto TAL Ambiental dentro das atividades do MCidades.

Referências

- ACSELRAD, Henri. Sentidos da sustentabilidade urbana. In: ACSELRAD, Henri (Org.). A duração das cidades: sustentabilidade e risco nas políticas urbanas. Rio de Janeiro: DP&A, 2001. p. 27-55.
- BRAND, Peter; PRADA, Fernando. La invención de futuros urbanos: estrategias de competitividad económica y sostenibilidad ambiental en las cuatro ciudades principales de Colombia. Medellín: Todográficas, 2003.
- BRASIL. Ministério das Cidades. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Ministério das Cidades/ CONFEA, 2005.
- _____. **Relato e cronograma das atividades do Projeto TAL Ambiental**. Brasília, 2008. Nota técnica nº. 34/2008/SNPU/MCIDADES.
- CEARAH PERIFERIA. **Produto 5** – Relatório de Análise Crítica da Aplicação da Metodologia. Fortaleza: CEARAH Periferia, 2007.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO (CMMAD). Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1988.
- GUINANCIO, Cristiane. **Produto 4** – Relatório de Monitoramento e Avaliação da Etapa 1 – Estruturação e Mobilização. Brasília, 2007.
- _____. **Adendo Produto 4** – Relatório de Monitoramento e Avaliação da Etapa 1 – Estruturação e Mobilização. Brasília, 2007.



INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. **Produto 1** – Plano de Trabalho – Etapa de Estruturação e Mobilização. Belo Horizonte, 2007.

KLUG, Letícia Beccalli. A Vitória do Futuro: a construção do discurso da sustentabilidade urbana na cidade de Vitória – ES. (Dissertação). Mestrado em Planejamento Urbano e Regional. 2005. Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional. Universidade Federal do Rio de Janeiro.

STEINBERGER, Marília. A (re)construção de mitos: sobre a (in)sustentabilidade do (no) espaço urbano. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, ano 3, n. 4, p. 09-32, mai. 2001.

VERTRAG. **Produto 3** – Relatório com Análise Crítica da Aplicação da Metodologia. Curitiba, 2007.