

O Processo de Elaboração e Revisão dos Planos Diretores Participativos dos Municípios da Região Sudoeste de Minas Gerais

The Elaboration and Reviewing Process of Participative Master Plans of Some Municipalities in the Southwestern Minas Gerais

Mauro Ferreira¹; Sirleno Alves Pereira²; Gabriel Sousa Alves³

Resumo: O trabalho apresenta o relato do processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos desenvolvido pela Fundação de Ensino Superior de Passos, unidade agregada da Universidade do Estado de Minas Gerais, em um conjunto de municípios de pequeno e médio porte da região sudoeste do estado de Minas Gerais, associados através do Consórcio Intermunicipal do Médio Rio Grande (CIMEG), localizados na bacia hidrográfica do rio Grande e no entorno do reservatório da usina hidrelétrica de Peixotos, pertencente a Furnas. Os Planos Diretores tinham como perspectiva, além do planejamento e a organização territorial de cada um dos municípios participantes do consórcio e da participação social em sua elaboração e implementação, também a integração intermunicipal, materializada no desenvolvimento de um conjunto de projetos e ações de interesse comum que consolidassem um Plano de Desenvolvimento Regional.

Palavras-chave: Plano Diretor Participativo. Planejamento Urbano. Consórcio.

Abstract: The study presents the report of the elaboration and reviewing process of Participative Master Plans developed by Fundação de Ensino Superior de Passos, a unit added to Universidade do Estado de Minas Gerais, in a group of small and medium towns in the southwestern region of Minas Gerais, associated by the Inter-municipal Consortium of Middle Rio Grande (CIMEG), located at Rio Grande Watershed and around the Reservoir of Peixotos Hydroelectric Power Plant, belonging to Furnas. The Master Plans had as perspectives both the territorial planning and organization of each town participating in the Consortium, the social participation in its elaboration and implementation and the inter-municipal integration, materialized in the development of a group of projects and actions of common interests which could consolidate a Regional Development Plan.

Keywords: Participative Master Plan. City Planning. Consortium.

INTRODUÇÃO

Desde a promulgação do Estatuto da Cidade, lei federal que regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal ocorreu uma retomada em grande escala dos processos de elaboração de Planos Diretores para as cidades brasileiras, a partir da exigência que o Plano Diretor deveria estar aprovado até outubro de 2006, em mais de 1600 municípios do país, aqueles com mais de 20 mil habitantes ou situados em regiões metropolitanas ou ainda em áreas consideradas de preservação ambiental.

O Ministério das Cidades, apoiado pelas Resoluções do Conselho das Cidades n.º 25, de 18 de março de 2005 (Orientações quanto à forma de elaboração, implementação e execução dos Planos Diretores e condições de obrigatoriedade de elaboração pelos municípios) e n.º 33, de 01 de julho de 2005 (Orientações e Recomendações quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor), já vinha se movimentando no sentido de apoiar os municípios tecnicamente para realizar os Planos Diretores (BRASIL, 2004). Neste sentido, elaborou uma Campanha Nacional de Sensibilização e Mobilização visando a elaboração e implementação dos Planos Diretores

Participativos. Foi neste momento de mobilização e de difusão das ideias que norteiam o Estatuto da Cidade e a chamada Reforma Urbana que se tornou possível levar adiante um projeto cuja percepção já era latente e quase consensual nas lideranças públicas regionais do sudoeste mineiro, representados pela Associação Microrregional do Médio Rio Grande (AMEG): a busca do desenvolvimento regional passaria necessariamente pelo planejamento do espaço territorial dos seus municípios. Este processo de planejamento deveria se inserir numa visão que levava em conta o desenvolvimento e a integração regionais, principal motivação que propiciou à AMEG a montagem de uma proposta para elaborar um Plano de Desenvolvimento Regional (PDR), com a participação dos dezessete municípios associados à AMEG e, de forma concomitante, elaborar e revisar os Planos Diretores Participativos (PDPs) de dez dos municípios que compõem a associação, a maioria situados no entorno do reservatório formado pela águas do rio Grande pela Usina Hidrelétrica Marechal Mascarenhas de Moraes (chamada de lago de Peixotos), pertencente a Furnas Centrais Elétricas S.A.

¹Doutor em Arquitetura pela EESC/USP, Professor Adjunto da Fundação de Ensino Superior de Passos (FESP/UEMG).

Email: mauroferreira52@yahoo.com.br

²Mestre em Engenharia Urbana pela UFSCar, professor da FEP-FUNEDI.

³Discente do curso de graduação em Engenharia Ambiental da FESP/UEMG

Quadro 1: Número de habitantes e tamanho dos municípios participantes do Plano de Desenvolvimento Regional (PDR)

Município	População	Dimensão (km ²)
Capetinga	7.154	267
Capitório	7.634	522
Carmo de Rio Claro	19.480	1065
Cássia	17.067	644
Claraval	4.295	211
Delfinópolis	6.698	1375
Fortaleza de Minas	3.837	219
Guapé	13.152	935
Ibiraci	11.023	599
Itaú de Minas	14.551	154
Passos	102.765	1339
Piumhi	30.984	902
Pratápolis	8.653	214
São J. B. do Glória	6.828	553
São José da Barra	6.701	313
São S. do Paraíso	61.838	822
São Tomás de Aquino	6.934	278
Total	329.594	10.412

Fonte: CIMEG

A discussão do tema e a elaboração da proposta no âmbito da AMEG teve seu início e prosperou mais fortemente a partir do conhecimento pela direção da entidade da experiência levada a efeito em região próxima pela Associação dos Municípios do Lago de Furnas (ALAGO) em 2006, que resultou na elaboração dos Planos Diretores dos 52 municípios do entorno do lago de Furnas, através de um acordo de cooperação que envolveu Furnas Centrais Elétricas S.A., Ministério das Cidades, Conselho Regional de Engenharia e Arquitetura (CREA-MG), Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais (SEDRU) e Fórum-Lago, entidade que congrega as instituições de ensino e pesquisa da região.

Os recursos para o desenvolvimento da proposta da AMEG foram viabilizados através de solicitação e

tratativas junto à Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana do Estado de Minas Gerais (SEDRU). Como a AMEG, por ser uma associação de direito privado, não poderia receber diretamente recursos públicos liberados pela SEDRU, a própria Secretaria sugeriu e apoiou tecnicamente o processo de criação de um Consórcio Intermunicipal dos Municípios do Médio Rio Grande (CIMEG) que, pela legislação, poderia receber os recursos públicos alocados para o projeto, com a finalidade específica de elaborar o Plano de Desenvolvimento Regional (PDR) e os Planos Diretores Participativos municipais (PDP). Criado em apenas dois meses o consórcio pelos municípios participantes da AMEG e aprovados os recursos para financiamento do projeto pela SEDRU ainda no final de 2008, o CIMEG decidiu dividir o projeto em

Quadro 2: Número de habitantes e tamanho dos municípios participantes da elaboração e revisão do Plano Diretor Participativo

Município	População	Dimensão (km ²)
Capetinga	7.154	267
Cássia	17.067	644
Claraval	4.295	211
Delfinópolis	6.698	1375
Fortaleza de Minas	3.837	219
Ibiraci	11.023	599
Itaú de Minas	14.551	154
Pratápolis	8.653	214
São S. do Paraíso	61.838	822
São Tomás de Aquino	6.934	278
Total	142.050	4.783

Fonte: CIMEG

duas partes: o primeiro grupo seria composto pelos oito municípios onde haveria a elaboração dos Planos Diretores Participativos (Capetinga, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Itáu de Minas, Pratápolis e São Tomás de Aquino) e o segundo grupo em dois onde haveria apenas sua revisão (Ibiraci e São Sebastião do Paraíso). Dentre todos os participantes do projeto, o único município enquadrado na exigência constitucional de obrigatoriedade do Plano era o de São Sebastião do Paraíso, pois todos os demais não atingiam o limite de vinte mil habitantes.

Através de processo licitatório (carta-convite), foi selecionada pelo CIMEG a Fundação de Ensino Superior de Passos (FESP), unidade agregada à Universidade do Estado de Minas Gerais (UEMG), com o objetivo de desenvolver a metodologia e o acompanhamento técnico de todo o processo de elaboração e revisão nos municípios envolvidos, bem como do Plano de Desenvolvimento Regional. A FESP|UEMG organizou uma equipe multidisciplinar para atuar no projeto, envolvendo professores das áreas de arquitetura, planejamento urbano e regional, administração, jurídica, ambiental, social e econômica, bem como estudantes de graduação dos cursos de engenharia e serviço social.

OBJETIVOS

O Termo de Referência elaborado pelo CIMEG, a partir da orientação técnica fornecida pela SEDRU, na consecução de seus propósitos principais, tinha por objetivos, especificamente, os seguintes pontos:

- Reforçar a capacidade de gestão territorial e urbana, por meio da elaboração/revisão de PDPs para os Municípios de Capetinga, Cássia, Claraval, Delfinópolis, Fortaleza de Minas, Ibiraci, Itáu de Minas, Pratápolis, São Sebastião do Paraíso e São Tomás de Aquino com base nos princípios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade.
- Elaborar PDR abrangendo, além dos anteriores, os municípios de Capitólio, Carmo do Rio Claro, Guapé, Passos, Piumhi, São José da Barra e São João Batista do Glória, totalizando dezesseis municípios.
- Estimular a gestão democrática por meio de processos participativos no planejamento e na gestão municipal, apoiando dez municípios localizados na região do Médio Rio Grande, visando a elaboração ou revisão de PDPs;
- Estimular a associação e cooperação entre municípios nos processos de planejamento e gestão urbana e territorial;
- Estimular a organização de rede de apoio técnico, jurídico e social, difundindo práticas de gestão, elaboração/revisão e implementação dos PDPs, segundo princípios do Estatuto da Cidade;

- Apoiar as Prefeituras, instituições locais e segmentos da sociedade civil, para que pudessem compreender e apoiar a elaboração dos planos diretores e contribuir para o aperfeiçoamento do planejamento e da gestão territorial;
- Articular ações de elaboração de PDPs com as demais ações de ordenamento territorial, no âmbito da Bacia Hidrográfica.

Embora não contivesse uma nova visão de elaboração do Plano Diretor, a proposta propunha, como na experiência dos municípios de Manduri e Cruzília (STEPHAN *et al.*, 2008:2), “uma ação conjunta e de cooperação intermunicipal”, na medida em que a elaboração concomitante do Plano de Desenvolvimento Regional poderia servir como alavanca para a ampliação do associativismo e desembocasse no desenvolvimento de ações e projetos que reunissem os vários municípios da região cujos interesses comuns fossem vislumbrados, para além dos limites estritamente municipais, pois “várias ações do Plano Diretor repercutem no âmbito microrregional ou no contexto regional e devem ser planejadas e articuladas de forma cooperada entre o conjunto de municípios” (FREITAS, C.G.L., 2007:119).

Aspectos Metodológicos

A elaboração e revisão dos Planos Diretores Participativos e do Plano de Desenvolvimento Regional, nos termos definidos pelo contrato celebrado entre a FES|UEMG com o CIMEG pautou-se por um permanente exercício do protagonismo das ações de planejamento e de discussão pelos próprios interessados nos municípios, procurando atrair ao processo especialmente setores da sociedade civil tradicionalmente alijados dos processos políticos locais, no sentido de contribuir para ampliar a sua capacidade de pensar o desenvolvimento local e regional, planejar, democratizar e implementar a política urbana a ser construída, nos termos da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade.

Neste sentido, o Plano de Trabalho exigia a necessidade de estabelecer um processo de participação e capacitação permanentes para que o planejamento local pudesse ter continuidade durante e após a aprovação do Plano Diretor (conceitos presentes em BUENO, 2007, FERREIRA, 2007 e STEPHAN, 2006). Assim, o trabalho inicial consistiu em estabelecer formas de debate e de interlocução permanentes com um Núcleo Gestor (NG) constituído em cada localidade, que foram criados com representantes do poder público e da sociedade civil local de forma paritária, que deveriam conduzir o processo de participação e também para selecionar, pactuar e definir estratégias destinadas a superar os entraves para o desenvolvimento urbano e rural do município, sem perder de vista as questões regionais surgidas ao longo da elaboração do PDP e do PDR.

Atendendo o Plano de Trabalho aprovado pelo CIMEG, o desenvolvimento das atividades nos municí-

pios se realizou por duas grandes etapas e os objetivos perseguidos durante o processo de elaboração do Plano Diretor foram os seguintes:

• **Etapla 1:**

Realização de uma leitura da realidade municipal. Neste sentido, os problemas, conflitos e potencialidades locais deveriam ser delineados pela equipe técnica, bem como junto aos moradores. A leitura técnica foi realizada a partir de levantamento de dados secundários, entrevistas e pesquisas de campo, buscando:

(1) Identificar e mapear aspectos relacionados aos condicionantes e potenciais físico-ambientais, à estrutura fundiária, às características e distribuição da população, à capacidade de infraestrutura instalada, ao sistema viário, transporte e mobilidade existente, ao patrimônio cultural e natural e população tradicional, à legislação vigente, às atividades econômicas, às tendências e vocações para o desenvolvimento sustentável do município e da região.

(2) Avaliar a capacidade institucional e técnica do município, seus entraves e desafios. Para sensibilização e mobilização da comunidade, algumas estratégias foram utilizadas para possibilitar a ação participativa:

- Lançamento público do processo de elaboração do Plano Diretor.
- Acompanhamento do processo pelas equipes técnicas locais.
- Constituição de um Núcleo Gestor - NG formado por representantes do poder executivo, legislativo, judiciário, da sociedade civil organizada e do Grupo Executivo (equipe técnica da FESP-UEMG e da prefeitura local).
- Uso intensivo de meios de comunicação como rádio, carro de som, faixas de rua, cartilhas, cartazes e panfletos.
- Capacitação por meio de oficinas dos diversos segmentos sociais (formadores de opinião): professores, profissionais da saúde, vereadores e técnicos da prefeitura, delegados (representantes eleitos nas audiências), dentre outros.

Esta estratégia deveria possibilitar, dentre outros aspectos:

- Habilitar diferentes segmentos sociais (professores, agentes de saúde, representantes do poder legislativo) para a compreensão conceitual e a utilização dos instrumentos jurídicos e urbanísticos do Estatuto da Cidade.
- Possibilitar a mobilização da comunidade através da escola e outros segmentos.
- Levantar informações sobre a cidade (cidade atual e cidade desejada) a partir da percepção da comunidade.

No entanto, já a definição pelo Executivo dos participantes do Núcleo Gestor em cada município frustrou em parte a desejada e ampla participação social, na medida em que havia uma mediação prévia entre a prefeitura e os setores da sociedade civil representa-

dos no NG, geralmente apoiadores políticos ou pouco críticos do governo municipal. Embora na maioria dos municípios houvesse um trabalho bastante razoável de divulgação das atividades do PDP, o controle do processo permaneceu exclusivamente nas mãos do Executivo.

O Inventário Preliminar, etapa referente ao levantamento inicial das informações e dados existentes no município, possibilitou mensurar em que nível de organização se encontravam os municípios e, consequentemente, quais as ações que deveriam ser executadas visando a produção das informações necessárias à elaboração do Plano Diretor.

Assim, foram analisadas a Lei Orgânica de todos os municípios, as leis municipais vigentes que tratam do perímetro urbano, parcelamento do solo, códigos de obras. Simultaneamente, em visitas periódicas da equipe técnica da FESP|UEMG às localidades, em conjunto com os Núcleos Gestores locais, foram sendo levantados os dados urbanos disponíveis, envolvendo aspectos territoriais, físico-ambientais, atividades econômicas, uso e ocupação do solo, regularização fundiária, evolução histórica da cidade e do território, inserção regional do município, mobilidade urbana e circulação, caracterização e distribuição da população e seus movimentos, dinâmica e infra-estrutura, bem como mapas e cadastros existentes, dados já disponíveis no cadastro físico municipal, cartório de registro de imóveis, IBGE, EMATER e COPASA.

Foram utilizados e analisados também estudos recentes, como o Plano Decenal de Educação (em todos os municípios), levantamentos do patrimônio cultural, Planos Municipais de Saúde, Plano de Manejo do Parque Nacional da Serra da Canastra, Planos Municipais de Turismo.

Houve um grande esforço da equipe técnica e dos Núcleos Gestores locais em produzir os materiais, já que apenas três municípios (Ibiraci, Itaú de Minas e São Sebastião do Paraíso) possuíam secretaria ou organismo específico de planejamento. As poucas informações estavam dispersas, principalmente por falta de cultura e de institucionalização do planejamento nas administrações municipais. A reduzida importância do IPTU como fonte de recursos em quase todos os municípios (a exceção é São Sebastião do Paraíso) torna a sua expressão apenas contábil, não há mapas integrados nem plantas de valores atualizadas à dinâmica imobiliária local.

Também o processo de expansão urbano, principalmente aquelas situadas às margens do lago (como Cásia, Delfinópolis e Ibiraci), não tem sido acompanhado de um esforço de planejamento e fiscalização. O processo de ocupação das margens do lago para o turismo, com empreendimentos imobiliários e hoteleiros, não tem sido acompanhado pela preocupação com a infraestrutura necessária à sua sustentabilidade ambiental.

A sistematização do material colhido produziu um relatório inicial que continha um mapeamento prelimi-

nar e dados gerais sobre o município. Os materiais de suporte físicos disponíveis, especialmente a cartografia, eram bastante precários: apenas São Sebastião do Paraíso, Itaú de Minas, Fortaleza de Minas e Cássia possuíam mapas digitalizados atualizados de sua sede da zona urbana e dos demais aglomerados urbanos e nenhum deles possuía mapas atualizados e com informações topográficas do território municipal. Estes materiais foram produzidos pela FESP|UEMG, possibilitando à Prefeitura ter uma ferramenta de planejamento (os mapas foram fornecidos em arquivos eletrônicos, do tipo AutoCad e ArcGis) que possibilita sua permanente atualização pela própria equipe local.

No caso da Educação, a exigência legal de ter um plano decenal de Educação exigiu das prefeituras um esforço para definir diretrizes gerais e um processo de planejamento e discussão sobre o tema, consolidado no Plano Decenal aprovado por lei recente em todos os municípios. Nas demais áreas, poucos são os instrumentos de planejamento já consolidados.

Com base no relatório técnico, passou-se à discussão dos pontos identificados na chamada Leitura Técnica, no sentido de confrontá-la com a realidade dos moradores. A idéia inicial de buscar também usar as redes sociais estabelecidas na sociedade civil organizada: associação de moradores, entidades de classe, ONGs, entidades profissionais, sindicatos e igrejas, dentre outros, na realização de encontros preparatórios e debates regionais, foi prejudicada pela reduzida capacidade de mobilização e capilaridade social das instituições da sociedade civil existentes, em boa medida muito dependentes dos governos locais. Apesar disso, as oficinas e reuniões realizadas nas mais diferentes localidades não foram totalmente improdutivas, na medida em que raramente a população havia sido convidada ou convocada para qualquer tipo de manifestação sobre as políticas públicas locais e pôde fazê-la sem restrições.

Para além da mera formalidade legal, os processos realizados procuraram dar operacionalidade à exigência democrática de controle público, aliando o máximo de participação à eficiência técnica.

Optou-se, assim, pelo uso de métodos de planejamento com abordagem participativa, combinando elementos do ZOPP, FOFA e MAPP. (ZOPP, MAPP e FOFA são ferramentas de planejamento desenvolvidas para otimizar, em níveis distintos de complexidade, política e tecnicamente, a participação, de forma a garantir eficiência e resolutividade nos processos democráticos de formulação e gestão de políticas).

Nos encontros foram utilizadas metodologias participativas de planejamento, com técnicas de moderação, visualização e participação. Toda sistematização e compartilhamento das informações da realidade do município, importante para a definição dos eixos estratégicos do planejamento local, foram didaticamente apresentada em mapas temáticos.

Em relação ao levantamento físico-territorial, a experiência de trabalho e o contato direto com a realidade dos municípios atendidos, de partes e características bastante diversificados, entre si, gerou uma estruturação básica de conteúdos, assim organizada:

(1) **Base Territorial de Planejamento:** foram construídos ou adequados os mapas e plantas solicitados pelo trabalho. Nesta fase propôs-se, ainda, a regionalização do Município, a ser adotada de forma unificada por todos os órgãos e instituições envolvidos com a questão urbana.

(2) **Ocupação e Expansão Urbana:** foram abordadas as questões da ocupação e expansão do território, no nível macro, contemplando as variáveis principais e os processos mais evidentes e determinantes identificados, neste âmbito. Neste momento, foi desenvolvida uma discussão específica acerca do perímetro urbano do município, onde foram avaliados os impactos e condicionantes decorrentes deste princípio legal para um desenvolvimento urbano equilibrado e a localização de áreas expressivas sem regularização fundiária, em especial nos pequenos bairros rurais e nas margens do lago de Peixotos.

(3) **Macrozoneamento:** não só em razão da obrigatoriedade definida pelo Ministério das Cidades, com relação à elaboração de macrozoneamento de uso e ocupação do solo para todos os municípios, nos planos diretores, este processo demandou parte significativa das discussões e estudos da equipe de trabalho, independentemente do porte de cada cidade atendida.

A proposta de macrozoneamento, abrangendo toda a extensão dos municípios, é, sem dúvida, estratégica para os destinos das cidades, especialmente em função de duas constatações principais:

- No contexto do Plano Diretor, ocorre o único momento onde a comunidade, como um todo, pode discutir e aprovar as diretrizes para a ocupação do território, considerando todas as variáveis envolvidas. Desta maneira, o macrozoneamento integra a proposta final de cada Plano Diretor;
- Esta definição, em nível macro, foi a base obrigatória para a elaboração posterior da legislação de uso e ocupação do solo, que tem efeitos determinantes na qualidade de vida das comunidades. Como esta legislação posterior não tem, via de regra, prerrogativas de participação popular tão definidas, como no plano diretor, a aprovação prévia do macrozoneamento se torna ainda mais importante.

Pode-se discutir a relevância deste instrumento de planejamento, em municípios de pequeno porte, porém a experiência vivenciada demonstrou que o macrozoneamento se tornou importante mesmo para cidades pequenas, como forma de corrigir processos e tendências ainda em instalação e, portanto, passíveis de intervenção e redi-

recionamento e também para aplicar Estudos de Impacto de Vizinhança (EIV), já que se constatou a existência freqüente de conflitos de uso ocasionados por atividades que se encontram disseminadas pela malha urbana, como pequenas oficinas de veículos e bares com som.

(4) **Legislação Urbanística:** neste momento, a equipe técnica levantou e analisou, à luz das referências vigentes, toda a legislação urbanística disponível em cada município. A partir desta análise, foi definido o desenho básico do arcabouço legal demandado por cada realidade verificada. O dimensionamento adequado desta legislação foi fundamental para sua eficiência e aplicabilidade, e não variou substancialmente, de município para município, até porque seu porte é parecido e a realidade urbana entrecortada basicamente pela economia rural são bastante parecidas.

A proposta final do Plano Diretor incluiu diretrizes básicas para reformulação ou elaboração dos conteúdos mínimos de uma legislação urbanística completa, contemplando: normas para obras, posturas, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, meio ambiente e normas sanitárias. Em relação ao Meio Ambiente, foram definidas diretrizes para organização do território, com base nas variáveis ambientais levantadas e nos principais conflitos identificados. Na proposta final, são relacionados instrumentos legais, institucionais e operacionais compatíveis com as demandas e recomendados estudos e planos específicos, em especial com respeito ao zoneamento ambiental.

(5) **Infra-estrutura Urbana e Rural:** foram apresentadas ações e programas voltados para atendimento às demandas gerais de infra-estrutura identificadas em cada município e levantadas, principalmente, nas reuniões com a comunidade. Neste âmbito foram contempladas intervenções relacionadas com circulação urbana, esgotamento sanitário e pluvial, pavimentação, coleta, tratamento e destinação final de resíduos e outros.

(6) **Equipamentos Públicos:** foram priorizados os investimentos públicos em equipamentos de uso coletivo, na área de saúde, educação, cultura, segurança, esporte e lazer, transporte e outros, com ênfase no estudo de localização e reserva de áreas para usos específicos, tais como terminais rodoviários, cemitérios, matadouros, etc.

(7) **Habitação:** conteúdo que, embora com estreita interface com os órgãos municipais de ação social, demanda recursos técnicos e financeiros de porte significativo, sendo tratado, desta forma, de maneira compartilhada entre o bloco socioeconômico e o físico territorial. Com base nos diagnósticos realizados acerca da situação de cada município, neste aspecto, foram propostas ações de natureza intermunicipal, sempre se levando em consideração o horizonte temporal mais dilatado dos Planos Diretores.

Em seguida, ocorreu o momento de formulação e pactuação de propostas para a reorganização urbano-territorial do município. Nas audiências públicas regio-

nais, os moradores conheceram e priorizaram os pontos de intervenções, bem como a aplicação dos instrumentos recomendados. Além disso, foram eleitos os delegados da Conferência da Cidade, que receberam apoio teórico-metodológico para sua efetiva participação. Cada município estabeleceu um critério para eleição dos delegados, de modo geral um delegado para cada dez participantes das reuniões e audiências públicas.

• Etapa 2

Todo o processo de construção participativa do plano diretor culminou na elaboração do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor, que foi entregue formalmente à Câmara Legislativa Municipal e suas propostas deverão ser inseridas no próximo orçamento de cada município. Neste momento, um sistema de planejamento e gestão participativa instalar-se-á como resultado de um processo de qualificação dos diversos atores locais, reunidos tanto no Núcleo Gestor como no conjunto de delegados.

É importante ressaltar que, na Conferência da Cidade, apontou-se a necessidade de manter a mobilização da população interessada no processo de discussão do PDP e uma comissão de acompanhamento do processo de transição do documento-guia, versão didática, para a versão jurídica, em formato de lei. Depois de entregue o anteprojeto de lei, esse grupo poderá acompanhar sua análise até sua aprovação pela Câmara Municipal.

Todas as atividades públicas do processo de elaboração do Plano Diretor produziram uma ata e um registro escrito dos principais tópicos e proposições surgidas no processo de discussão. Todo o material produzido nestas oficinas, reuniões e audiências foi sistematizado e deverá ser disponibilizado no site eletrônico da AMEG (www.ameg.org.br), permitindo livre acesso aos munícipes interessados, embora o grau de acessibilidade seja prejudicado pela reduzida oferta de programas públicos de inclusão digital nestas localidades. Além disso, apenas as prefeituras dos municípios de Capetinga, Cássia, Ibiraci, Itaú de Minas e São Sebastião do Paraíso possuem sites próprios. Todas as atas foram previamente aprovadas e arquivadas pelos Núcleos Gestores, como comprovantes do processo democrático de discussão e para discutir o seu teor e encaminhamentos posteriores.

Considerações sobre o Processo de Elaboração e Implementação dos Planos Diretores

A futura gestão do PDP dependerá, certamente, para além da participação popular, também de recursos humanos capacitados e infraestrutura. Isso depende também de um sistema de planejamento e informações atualizado sobre o município e seu território que se verificou atomizado, descentralizado ou inexistente, não há qualquer vislumbre de uma integração setorial nas prefeituras, desafio que o PDP terá que superar para viabilizar as propostas surgidas.

A dificuldade para obter mapas atualizados ou dados cadastrais demonstram a necessidade de efetuar um

esforço para suprir tais deficiências, especialmente nas questões físicas, que vão da drenagem urbana, abastecimento de água e esgoto tratados, resíduos sólidos e sobre a zona rural, embora a atuação da Emater venha modificando este quadro. Paradoxalmente, embora o IPTU tenha contribuição aquém de suas possibilidades como fonte de receitas, o cadastro imobiliário de edificações e terrenos particulares estão em condições razoáveis de atualização e manutenção. O problema que se apresenta, porém, é mesmo a Planta Genérica de Valores, (bastante desatualizada em quase todos os municípios), pois não há disposição política de modificar o quadro encontrado, por suas evidentes implicações negativas perante a população.

As leituras e as propostas elaboradas durante o processo do PDP certamente se ressentirão da ausência de informações, principalmente na fase de elaboração de projetos. Outro aspecto relevante é a falta de fiscalização em todo o território local, em parte decorrente da ausência de legislação municipal própria. Revelou-se necessária em todos os municípios, a elaboração de códigos de obras, parcelamento do solo e posturas, quando menos sua atualização, pois muitas das questões levantadas nos debates se relacionavam a dificuldades para definir limites entre o público e o privado, decorrentes de problemas de vizinhança ou ocupação indevida do espaço público, que pode ser resolvida sem grandes conflitos havendo uma legislação atualizada e permanente fiscalização. O mesmo se refere aos parcelamentos do solo, onde as obrigações dos empreendedores se confundem com as do poder público local, gerando necessidade de investimentos públicos em infraestrutura incompatíveis com sua capacidade.

Além disso, discutiu-se e foi incorporado a todos os PDPs a necessidade de implementar o Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança, incluindo sua obrigatoriedade para loteamentos (o que vai ajudar a regular a futura ocupação das margens da represa do lago de Peixotos), bem como de bares e clubes que utilizem som, motivo também de debates sobre os limites de uso e ocupação do solo.

Procurou-se definir claramente os limites da zona urbana e de expansão urbana de todas as regiões urbanas, além de estabelecer um macrozoneamento de uso e ocupação do solo, até então inexistente ou inefetivo. Por isso, os projetos de lei do PDP trazem autoaplicáveis uma legislação própria e atualizada sobre a implantação e aprovação de novas obras particulares, posturas e parcelamento do solo.

A participação popular no processo decisório nos municípios ainda é incipiente, não há uma cultura consolidada de participação junto ao poder público, e a proposta de um Conselho da Cidade para fazer a gestão dos Planos é um elemento central da proposta do PDP, embora sua operacionalização dependa, como citamos anteriormente, de um processo permanente de capacitação e envolvimento da sociedade civil.

Um dos elementos centrais do processo foi a discussão sobre os instrumentos urbanísticos, ambientais e tributários disponíveis, principalmente a partir do Estatuto da Cidade, sua espacialização no território municipal e urbano, quando necessária, e a sua adequação à realidade local, pautada pelas dificuldades apontadas em etapas anteriores, de insuficiência e/ou ausência de recursos humanos qualificados ou infraestrutura adequada na prefeitura.

Consideramos relevante salientar que, durante todo o processo, a FESP|UEMG procurou pautar sua intervenção pela insistência em demonstrar a necessidade do município utilizar os instrumentos disponíveis de maneira realista, dentro das condições e da realidade local, atentando sempre para os objetivos de cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana, sem criar expectativas ou demandas administrativas para as quais a municipalidade não possui condições concretas de enfrentar no horizonte temporal do Plano Diretor, de dez anos.

Após o fechamento do texto-guia do projeto de lei e dos mapas pertinentes, foi convocada a audiência, denominada Conferência da Cidade, através de publicação oficial na imprensa, convites individuais a cada um dos delegados eleitos nas audiências regionais e nas emissoras de rádio. Cada um dos delegados recebeu previamente uma cópia impressa da minuta, para a Conferência. Com base no texto-guia, foi discutido o projeto de lei que, após emendas e supressões, teve o texto aprovado para encaminhamento ao chefe do Executivo, no sentido de transformar a proposta em projeto de lei e enviá-lo à Câmara Municipal.

Após a Conferência da Cidade, em conjunto com o Núcleo Gestor, discutiram-se as diretrizes para inclusão das propostas do Plano Diretor Participativo no processo orçamentário municipal e no seu planejamento, incluindo-se as Leis do Plano Plurianual (PPA), de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Orçamentária Anual (LOA). A inclusão das propostas do Plano Diretor no orçamento municipal, após a aprovação da Lei pela Câmara Municipal, deve ser precedida de uma priorização pelo Conselho da Cidade.

Foram previstos incluir os seguintes programas nos PPAs, cujas metas, indicadores e projetos devem ser previamente discutidos e definidos pelo Conselho da Cidade:

- **Programa de Modernização da Legislação Urbanística e Tributária**

Inclui a necessidade de melhorar as condições de fiscalização do uso e ocupação do solo urbano, elaborar os projetos de lei de implantação do Estudo de Impacto de Vizinhança, implantação do IPTU progressivo na macrozona sujeita a edificação e/ou urbanização compulsória;

- **Programa de Melhoria Urbana**

Inclui a viabilização de novos acessos e melhoria da malha rodoviária municipal, de melhoria da drenagem e pavimentação das zonas urbanas, de melhoria da sinalização viária de trânsito e das calçadas;

- **Programa de Melhoria Habitacional**

Inclui a elaboração do Plano Municipal de Habitação Social, regularização fundiária para população de baixa renda nas Zonas de Interesse Social, em especial nos aglomerados urbanos isolados da sede;

- **Programa de Saneamento Ambiental**

Inclui desenvolver parques lineares e recuperação paisagística ao longo dos cursos d'água urbanos, elaboração do Plano Municipal de Resíduos Sólidos, construção do sistema de tratamento de esgotos;

- **Programa de Desenvolvimento Econômico e Social**

Inclui elaborar Planos de Desenvolvimento de Turismo Ecológico, estabelecer regras e implementar as zonas de desenvolvimento turístico, melhorar o escoamento da produção agrícola, estruturar o sistema de informações municipais, implantar distritos industriais.

As ações previstas e a perspectiva de uma integração intermunicipal pelos Planos Diretores, no entanto, esbarra ainda na ausência de institucionalização do planejamento regional, já que não existem instâncias governamentais entre estado e municípios isolados, que não constituem uma região metropolitana. Se calcado apenas na vontade política dos dirigentes, os planos diretores e sua integração podem ficar no papel, repetindo as ineficazes experiências de planejamento do passado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Plano Diretor Participativo: guia pra a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Ministério das Cidades. Brasília: Secretaria Nacional de Programas Urbanos, 2004.

BUENO, L. M. M.; CYMBALISTA, R. Orgs. **Planos diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial**. São Paulo: Annablume, 2007.

FELDMAN, S.; FERREIRA, M. **Programas de Gestão Integrada: uma nova perspectiva de política urbana para Franca**. Franca: FACEF Pesquisa, 2001.

FERREIRA, M. e CARDOSO, E. M. Experiência de apoio técnico à construção dos Planos Diretores Participativos de cinco municípios de Minas Gerais pela FESP-UEMG. Blumenau: **Anais do Seminário de Avaliação das Experiências em Planos Diretores Participativos e de Regularização Fundiária**, 2007.

FREITAS, C. G. L. (coord.). **Planos Diretores Municipais: integração regional estratégica – roteiro metodológico**. Porto Alegre: ANTAC, 2007. (Coleção Habitare, 7)

ROLNIK, R. et alii. **Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de publicações, 2002.

STHEPAN, Í. et alii. **Participação popular e cooperação intermunicipal: os Planos Diretores de Cruzília e Minduri MG**. www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq100/arq100_03.asp, 2008, acesso em 9/9/2009

STHEPAN, Í. **Plano Diretor de Viçosa: avanços e limitações**. www.vitruvius.com.br/arquitextos/arq000/esp393.03.asp, 2006, acesso em 9/9/2009.