

XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM  
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL

21 a 25 de maio de 2007

Belém - Pará - Brasil

---

PLANOS DIRETORES E LEIS DO USO DO SOLO: SUA APLICAÇÃO EM CIDADES DE MÉDIO  
PORTE

Stephan, Ítalo Itamar Caixeiro (UFV)

PLANOS DIRETORES E LEIS DO USO DO SOLO:  
SUA APLICAÇÃO EM CIDADES DE MÉDIO PORTE  
EM MINAS GERAIS NO PERÍODO 1988-1998

Resumo

Este texto é resultado de uma pesquisa de doutorado que teve como objetivo conhecer o grau de aplicação das leis dos Planos Diretores e Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo em cidades de porte médio demográfico em Minas Gerais. Tais leis foram aprovadas dentro do período iniciado com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e terminado em 1998. Esse período foi definido considerando-se que havia a necessidade de um tempo mínimo de cinco anos após a aprovação das leis, suficiente para suas implementações e, conseqüentemente, para que fosse possível verificar em que grau isso ocorreu. Para este trabalho foram abordados alguns temas básicos e suas respectivas influências no planejamento urbano: o funcionamento do Estado em seu nível local; a participação popular e a condição de auto-aplicabilidade dos dispositivos presentes nas leis, entendendo-se esta característica como a forma adequada de se verificar empiricamente a sua aplicação. Foram estudados dez Planos Diretores (Betim, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha) e seis Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo (Patos de Minas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba e Varginha). Descobriu-se, dentre outros aspectos, que a participação popular não foi além de menções em princípios e diretrizes; as propostas de criar e fazer funcionar conselhos de planejamento e sistemas municipais de informação raramente chegaram a termo e que os instrumentos de planejamento, já conhecidos no ideário da reforma urbana não saíram das intenções. Nas Leis de Uso e Ocupação do Solo encontrou-se uma absoluta maioria de artigos auto-aplicáveis, os quais foram aplicados também em absoluta maioria.

## **Introdução**

Este texto apresenta uma síntese do desenvolvimento de uma tese de doutorado, que teve como objetivo conhecer o grau de aplicação das leis dos Planos Diretores e Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo em cidades de porte médio demográfico em Minas Gerais. Tais leis foram aprovadas pelas respectivas Câmaras Municipais, dentro do período iniciado com a promulgação da Constituição Federal, em 1988, e terminado em 1998. Foram estudados dez Planos Diretores (Betim, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha) e seis Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo (Patos de Minas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba e Varginha). Os planos apresentam uma variação significativa no número de artigos auto-aplicáveis. Nos planos com artigos auto-aplicáveis, há uma variação entre zero e 72 % na aplicação. Foram também investigados outros aspectos presentes nos planos como a participação popular, o sistema e os instrumentos de planejamento urbano. Nas seis Leis de Controle do Uso e Ocupação do Solo encontrou-se uma absoluta maioria de artigos auto-aplicáveis, os quais foram aplicados também em absoluta maioria.

## **Planejamento Urbano em Minas Gerais**

Entre 1988 e 1998, dentre as 23 cidades mineiras com população entre 100.000 e 500.00 habitantes, apenas 12 tinham planos diretores aprovados e apenas 11 tinham leis de controle do uso e ocupação do solo. A maioria dos poucos planos teve um conteúdo amplo e vago, limitado a políticas, objetivos e diretrizes gerais. São planos formulados quase totalmente sem dispositivos auto-aplicáveis. Por outro lado, os dispositivos de controle do uso e ocupação do solo são, em grande maioria, auto-aplicáveis e foram obedecidos.

Minas Gerais passou de 722 municípios, em 1977, para 853, em 2001. De acordo com o Censo Demográfico do IBGE, a população urbana de Minas Gerais passou de 8,9 milhões, em 1980, para 15,7 milhões, em 1991, um crescimento da ordem de 76,4% no período. Inversamente, a população rural passou de 4,4 para 3,9 milhões no mesmo período, indicando um decréscimo de 11,4%. Foi, portanto, nas áreas urbanas que a população veio se concentrando durante as últimas décadas, o que ampliou os

contrastes sociais, a capacidade de atendimento por parte do Estado e a pressão sobre o setor habitacional. A população mineira se viu concentrada em apenas 23 municípios com população superior a 100 mil habitantes. Apenas 7% dos municípios mineiros concentravam 58% de sua população. Dos 3,2 milhões de habitantes da Região Metropolitana de Belo Horizonte (2000), 62% moravam na capital.

Tem-se, em Minas Gerais, uma situação em que os contrastes apresentados nos Índices de Desenvolvimento Humano - IDH - praticamente mostram de uma forma simplista, um estado dividido ao meio, em duas realidades distintas: uma linha passando pelo limite do município de Juiz de Fora, seguindo pela região metropolitana de Belo Horizonte e terminando em Unaí, define, a nordeste um estado pobre e a oeste um estado em bem melhores condições sócio-econômicas, onde estão as regiões do Triângulo Mineiro, Central, Sul de Minas e Centro-Oeste. Há a exceção de parte da região do Vale do Rio Doce. O contraste também pode ser verificado na arrecadação dos municípios. Esta diferença se reflete na estrutura administrativa dos municípios, onde, por um lado há condições facilitadas para o desenvolvimento do processo de planejamento e, por outros municípios com dificuldades imensas, apenas para garantir a folha de pagamento do funcionalismo público. Em 2001, o governo de Minas Gerais apresentou um documento objetivando apresentar uma visão global da atuação do Estado na área do Planejamento. No documento (SEPLAN, 2001, p. 15) consta que, nos anos 1990, “as orientações políticas neoliberais fragilizaram a capacidade técnica de formulação das equipes de planejamento, com o objetivo de criar facilidades e eliminar áreas de resistência às políticas de privatização e redução do papel do governo no tocante às políticas sociais.” O estudo acrescenta que foi criado um “ambiente amplamente favorável a uma gestão de governo, onde dominaram os interesses particulares e a aceitação acrítica das decisões de política econômica do Governo Federal”, possibilitado pela “perda da capacidade de identificar e interpretar os grandes problemas sociais, econômicos e políticos do Estado, de propor soluções, de elaborar políticas públicas, planos, programas e projetos”.

No final dos anos 1990, Minas Gerais chegou a ponto de desistir de realizar as audiências públicas, peças fundamentais para a realização do Orçamento Participativo do Estado, previstas na constituição estadual<sup>1</sup>. Órgãos públicos mineiros, com

atribuições de prestar assistência técnica aos municípios não executaram ações ligadas ao planejamento urbano. Um deles, a Secretaria de Estado de Governo e de Assuntos Municipais (SEAM) tinha como atribuições prestar assistência técnica e adotar medidas para o fortalecimento das associações micro-regionais do Estado, bem como apoiar as ações de planejamento municipal. Na SEAM, cujos técnicos produziram, em 1995, um manual chamado de Plano Diretor: Metodologia de elaboração e implementação de plano diretor de desenvolvimento municipal. O documento foi apresentado como missão de assessoramento aos municípios a fim de atender a uma das linhas programáticas do Programa Permanente de Desenvolvimento Municipal (PRODEMU), executado pela SEAM, em parceria com a Fundação João Pinheiro e sob a coordenação da SEPLAN. Esse manual que não teve sua divulgação e resultados à altura de sua importância<sup>2</sup>. No Manual da PRODEMU (1995, p. 69), consta a seguinte conclusão:

São inúmeros os Planos Diretores – ainda que sob diversa e enfoques distintos – que resultaram apenas em documentação bibliográfica, sem maiores compromissos e conseqüências como: implantação, continuidade administrativa e de investimentos, avaliação de resultados, revisão e aprimoramento de políticas urbanas propostas.

[...]

Em conseqüência, nossas cidades continuam à mercê do imediatismo das soluções, do desperdício de recursos humanos e financeiros, da descontinuidade administrativa e de investimentos, do despreparo cultural da população para lidar com o ambiente urbano e da falta de coordenação entre agentes e instituições que nelas atuam.

Enquanto isso, algumas cidades andaram na contramão do que apregoaria o Estatuto da Cidade. Remodelando suas estruturas administrativas, desmontando órgãos de planejamento<sup>3</sup>.

As cidades de maior porte demográfico (com população acima dos cem mil habitantes) possuem em sua estrutura administrativa órgãos de planejamento. Uberlândia e Poços de Caldas estão entre as cidades que têm seus planos diretores e equipes técnicas de planejamento, embora o plano diretor não tenha tido um papel importante. Juiz de Fora está entre as cidades que desenvolveram processos de planejamento sem um plano diretor, amparada apenas numa lei de zoneamento, uso e ocupação do solo detalhada apenas na área central da cidade e generalizada para o restante do extenso perímetro urbano. Ipatinga, sem nenhuma das duas leis, possui há

alguns anos um conhecido sistema de gestão municipal, com ênfase no orçamento participativo.

### **Obrigação constitucional**

O Plano Diretor é uma obrigação explicitada pela constituições federal e estaduais e em inúmeros municípios que incluíram essa exigência nas suas leis orgânicas, logo depois de 1988. A Constituição Estadual de Minas Gerais<sup>4</sup> estabeleceu que a elaboração dos planos diretores fosse prerrogativa do município. A Constituição Estadual garante que o Estado assistirá os Municípios que o solicitarem na elaboração dos planos diretores e, quando da liberação de recursos do erário estadual e na concessão de outros benefícios em favor de objetivos de desenvolvimento urbano e social, o Estado atenderia, prioritariamente, ao Município já dotado de plano diretor. Caberia investigar se, em algum deles, exigiu-se o cumprimento do que consta na lei, ou se ao menos algum município mereceu algum tratamento de prioridade por ter seu plano diretor aprovado. O cumprimento da exigência legal foi restrito a um pequeno número de municípios brasileiros. Em 2001, dos 1.501 municípios com mais de 20 mil habitantes, apenas 573 (38%) tinham Plano Diretor. Minas Gerais, em 1991, havia 94 cidades com mais de vinte mil habitantes (na área urbana), legalmente obrigadas a elaborar seus planos. Durante a década de 1990, esse grupo cresceria em cerca de vinte por cento. Mesmo com as exigências estabelecidas nos três níveis de governo, o resultado foi a inobservância por parte da maioria dos municípios. A produção de planos diretores não passou de um número muito baixo. Minas Gerais possuía, em 2000, 166 municípios com mais de 20.000 habitantes<sup>5</sup>. Desde 1988, ano da aprovação da Constituição Federal, até outubro de 2001, quando entra em vigor o Estatuto da Cidade, apenas 35 cidades tinham elaborado seus planos diretores<sup>6</sup>. O CREA-MG (Boletim Vértice, julho de 2000) levantou-se que, no ano, havia apenas 35 cidades com plano diretor. Numa análise um pouco mais aprofundada desta informação, foi possível constatar algumas falhas neste levantamento, chegando-se a um número ainda menor. Segundo boletim, os municípios que possuíam Plano Diretor eram: Além Paraíba, Barbacena (1962), Belo Horizonte (1996), Betim (1993), Caratinga (1996), Conselheiro Lafaiete (1999), Diamantina, Divinópolis (não há plano), Esmeraldas,

Ibirité (1999), Itaúna (1986), Ituiutaba, Janaúba, João Monlevade, João Pinheiro, Frutal (1980), São Lourenço (1993), Poços de Caldas (1993), Pouso Alegre (1992), Santa Luzia (1992), Pirapora (1997), Montes Claros (1970), Ouro Branco, Ouro Preto (1996), Pará de Minas, Passos (1995), Patos de Minas (1991), Patrocínio, Sete Lagoas (1991), Três Corações (1995), Três Pontas (1988), Ubá (não tem plano diretor), Uberaba (1991), Uberlândia (1994) e Varginha (1997).

A informação de que Divinópolis e Ubá possuíam plano diretor não estava correta. Ubá teve elaborado apenas um extenso diagnóstico com algumas propostas, realizado em 1994, pela empresa de consultoria ENEFER, que jamais chegou a ser encaminhado à Câmara Municipal. São Lourenço também constava como se tivesse plano, entretanto o que possui é um conjunto de leis chamadas de “Plano Diretor”: Código de Obras, Parcelamento do Solo, Uso e Ocupação do Solo e Código de Posturas. Há alguns planos anteriores a 1988, como Barbacena (1962), Governador Valadares (1970), Frutal (1980), Itaúna (1986) e Três Pontas (1988). As 23 cidades mineiras de médio porte demográfico representam apenas 2,7% dos 853 municípios mineiros e concentram 21 % da população do estado. Esse peso é similar ao do Brasil, que possuía em 2000, 23,3% de sua população concentrada em cidades desse porte. Nesse censo, a população de Minas Gerais era de 17.891.494 habitantes. Os 828 municípios restantes abrigam 61,7 % da população do estado.

Poucos planos chegaram a desenvolver e explicitar os critérios para o atendimento a função social da cidade, a criar instrumentos de indução ao desenvolvimento urbano. Os instrumentos de controle do uso e ocupação do solo são poucas vezes incluídos e raras vezes na forma auto-aplicável. Dentre os instrumentos, todos já conhecidos na década, pode-se citar o Solo Criado<sup>7</sup>, a Transferência do Direito de Construir<sup>8</sup>, o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV)<sup>9</sup> ou a Contribuição de Melhoria<sup>10</sup>. Sobre a participação popular, que já era parte do repertório do planejamento há vários anos, houve poucos avanços. Na prática, os planos não passaram de conjuntos de políticas e diretrizes quase sempre inócuas e inoperantes. A maioria dos poucos planos teve seu conteúdo limitado a políticas, objetivos, diretrizes gerais. São planos formulados quase totalmente sem dispositivos auto-aplicáveis<sup>11</sup>. Alguns planos remeteram suas propostas para regulamentações posteriores o que, na

prática, raramente se efetivou. Em alguns planos aparecem, eventualmente, artigos auto-aplicáveis, que tratam basicamente de instrumentos e medidas administrativas, como a criação de um conselho municipal do plano diretor. Na lista das 23 cidades de médio porte, identificou-se que apenas 12 delas tinham plano diretor, e 11 tinham uma lei de controle do uso e ocupação do solo, em 1999 (vide quadro 1). Oito cidades não tinham nenhum dos dois instrumentos. Dentre as 23 cidades, apenas três não possuíam órgãos específicos de planejamento urbano. Cidades como Juiz de Fora (456.796 habitantes), Governador Valadares (247.131) e Ribeirão das Neves (246.846) não tinham plano diretor até 1999.

Na prática, em Minas Gerais, as LCUOS aparecem em um número próximo ao do de planos diretores, ou seja, em poucas cidades. Aparece em uma variedade de formas. Há poucos casos de cidades que possuem plano diretor e lei de controle do uso do solo elaborados e encaminhados simultaneamente à casa legislativa. Há casos em que o controle do uso do solo é uma parte do plano diretor. Há casos de cidades com plano e sem a lei de controle do uso do solo.

QUADRO 1 – Cidades médias mineiras e legislação urbanística em 1999

Município	Municípios com população entre 100.000 e 500.000 habitantes <sup>12</sup>		Lei <sup>13</sup>	
	População	Região	Plano Diretor	Zoneamento
Araguari	101.974	Triângulo	-	-
Barbacena	114.100	Central	1962	-
Betim	306.600	RMBH	1993	-
Conselheiro Lafaiete	102.836	Central	-	-
Divinópolis	183.962	Centro-Oeste	-	1988
Governador Valadares	247.131	Vale Rio Doce	-	-
Ibirité	133.044	RMBH	-	-
Ipatinga	212.496	Central	-	-
Itabira	97.963	Central	-	1995
Juiz de Fora	456.796	Zona da Mata	-	1986
Montes Claros	306.947	Norte	1970	-
Passos	99.860	Sul de Minas	1995	1995
Patos de Minas	123.886	Alto Paranaíba	1991	1994
Poços de Caldas	135.627	Sul de Minas	1993	1991
Pouso Alegre	106.776	Sul de Minas	1992	1992
Ribeirão das Neves	246.846	RMBH	-	-
Sabará	115.352	RMBH	-	-
Santa Luzia	184.903	RMBH	1992	1992
Sete Lagoas	184.871	Central	1991	1991
Teófilo Ottoni	129.424	Vale do Mucuri	-	-
Uberaba	252.051	Triângulo	1991	1995
Uberlândia	501.214	Triângulo	1994	-
Varginha	108.898	Sul de Minas	1997	1997

Fonte: quadro preparado pelo autor

QUADRO 2  
Cidades médias mineiras com legislação urbanística aprovadas após 1988

Município	Plano Diretor	Controle do uso do solo
Betim	1993	-
Passos	1995	1995 (incluída no PD)
Patos de Minas	1991	1994
Poços de Caldas	1996	1991 (anterior ao PD)
Pouso Alegre	1992	1992
Santa Luzia	1992	1992
Sete Lagoas	1991	1991
Uberaba	1991	1995
Uberlândia	1994	-
Varginha	1997	1997
Total	10	7

Fonte: quadro preparado pelo autor

### Métodos

A pesquisa foi iniciada em 2003, e considerando que 5 anos seria um prazo suficiente para que os dispositivos legais fossem implementados. Para este trabalho, foram abordados alguns temas básicos e suas respectivas influências no planejamento urbano: o funcionamento do Estado em seu nível local; a participação popular e a condição de auto-aplicabilidade dos dispositivos presentes nas leis, entendendo-se esta característica como a forma adequada de se verificar empiricamente a sua aplicação. A metodologia foi desenvolvida em quatro fases: 1. identificação das cidades a serem estudadas; 2. seleção das leis para estudo; 3. identificação das leis com artigos auto-aplicáveis; e 4. análise da aplicação das leis. A primeira etapa constou da verificação da aplicação dos itens identificados como auto-aplicáveis. Foram realizadas viagens a cada um dos municípios selecionados. Cada entrevista foi gravada em áudio. Foram entrevistados ex-secretários, técnicos municipais ou os arquitetos envolvidos na elaboração e na aplicação das leis de cada município. As entrevistas constaram de duas etapas. A primeira, a partir das entrevistas, onde foi possível a identificação dos itens aplicados, dos itens não aplicados, e dos itens cuja aplicação não pôde ser confirmada, por serem de constatação difícil ou impossível. A segunda etapa constou da verificação se o poder executivo lançou mão de algum item não aplicável presente nas leis. Isso poderia ocorrer em casos onde o itens citados nas leis que, sem maiores detalhamentos ou prazos estabelecidos, eventualmente fossem aplicados e puderam ter sua aplicação demonstrada. Por outro lado, poderia ocorrer também que alguma

diretriz tenha sido incluída na lei apenas para reforçar alguma orientação ou iniciativa previamente em andamento ou assumida pelo governante<sup>14</sup>. Caberia verificar se estas seriam aplicadas, independentemente do Plano<sup>15</sup>.

### **Análise dos Planos diretores**

Nos dez planos diretores e seis leis de controle do uso e ocupação do solo (LCUOS) em cidades de médio porte demográfico em Minas Gerais<sup>16</sup> pode-se delinear brevemente o que ocorreu entre 1988 e 1998.

Oito planos (exceto Pouso Alegre e Santa Luzia) são de políticas abrangentes, pois incluem dispositivos físico-territoriais<sup>17</sup>; desenvolvimento social<sup>18</sup>; desenvolvimento econômico<sup>19</sup> e meio ambiente. O Plano de Betim é o que dá maior ênfase à política urbana. Em relação à Função Social da Propriedade, sete planos a mencionam e apenas um define os seus objetivos e requisitos (Betim). Em relação ao sistema de planejamento urbano, pode-se observar uma ampla distância entre as intenções e sua concretização. Quanto à criação de um conselho municipal (conselho da cidade ou do plano diretor), apenas município um cria e em dois são aplicados (Uberaba e Varginha). Quanto à participação popular, há pouco a registrar. Apenas dois planos mencionam diretrizes sobre alguma forma de participação em decisões sobre a destinação dos recursos municipais (Poços de Caldas e Varginha). Betim e Varginha chegaram a aplicá-los nos anos de 1990. Sobre alguma forma de envolvimento da população na discussão de projetos, cinco planos mencionam e apenas um deu resultado (Betim, que teve criado um sistema de divulgação das informações e atividades da prefeitura e de discussão de projetos públicos e privados). Sobre os instrumentos de planejamento e gestão urbanos, a escassez fica explícita:

1. Edificação ou Parcelamento Compulsórios e IPTU Progressivo no Tempo: sete planos previram sua aplicação, mas aguardaram a regulamentação federal.
2. Solo Criado é aplicado em apenas um município (Passos).
3. Transferência do Direito de Construir: três planos prevêem e apenas em um é aplicado (Patos de Minas), mas apenas uma vez;
4. Exigência de Relatório de Impacto de Vizinhança: mencionado em apenas um plano e definido como exigência em apenas no plano de Betim;
5. Consórcio Imobiliário: apenas Betim define;

6. Criação de áreas de Regime Urbanístico Especial (ZEIS, APP, setores especiais), dois apenas mencionam, um define e em dois municípios são aplicados (Betim e Passos).

Pode ser observada uma grande variação do número de itens nos planos diretores. Há planos com 4 ou 5 itens e planos com 78 e 101 itens (Betim e Passos). Há também uma variação significativa de itens auto-aplicáveis: há planos sem nenhum, como o de Santa Luzia, ou com apenas um item auto-aplicável, como nos planos de Sete Lagoas, Uberaba e Uberlândia; bem como há planos com 61% e 68 % de seus itens auto-aplicáveis, como nos planos de Pouso Alegre e Passos (Vide Quadro 3). Como ainda pode ser observado no quadro 4, há, dentre os planos com itens auto-aplicáveis, aqueles com percentual zero de aplicação (Sete Lagoas e Uberlândia), bem como há planos com 72 % dos itens auto-aplicáveis obedecidos (Betim) <sup>20</sup>. No mesmo quadro, pode-se observar que o índice de aplicação, considerando o número total de itens e os itens aplicados, varia entre 0 a 46,1 % .

QUADRO 3 – Planos Diretores - Resumo da aplicação

Plano Diretor	Nº Itens	Itens auto-aplicáveis		Itens auto-aplicáveis obedecidos		itens obedecidos percentual total
		Nº	%	Nº	%	%
Betim	101	50	41	36	72	35,6
Passos	78	53	68	36	68	46,1
Patos de Minas	63	4	6	3	75	4,8
Poços de Caldas	41	8	19	3	37	7,3
Pouso Alegre	15	8	61	6	75	46,1
Santa Luzia	4	0	0	-	-	0
Sete Lagoas	5	1	20	0	0	0
Uberaba	29	1	3	1	100	3,4
Uberlândia	54	1	0	0	0	0
Varginha	46	14	30	8	57	17,4

Fonte: quadro preparado pelo autor

QUADRO 4 – Planos diretores de cidades de médio porte em MG  
Dispositivos auto-aplicáveis de controle do uso e ocupação do solo

Municípios	Itens auto-aplicáveis	Itens auto-aplicáveis sobre CUOS	Itens auto-aplicáveis sobre CUOS aplicados
Betim	50	33	24
Passos	53	36	28
Patos de Minas	4	3	0
Poços de Caldas	8	1	1
Pouso Alegre	8	3	3
Santa Luzia	0	0	0
Sete Lagoas	1	0	0
Uberaba	1	0	0
Uberlândia	1	1	0
Varginha	14	4	1

Fonte: quadro preparado pelo autor

Dentre os dez planos diretores estudados, pode-se destacar Passos e Betim como os de maior grau de aplicação (33 e 36 itens aplicados de um total de 78 e 101, respectivamente). Deve-se ressaltar que, apenas nesses dois planos, a maioria dos itens trata de questões de controle do uso e ocupação do solo: em Betim, dos 50 itens auto-aplicáveis, 33 têm essa finalidade e, desses, 24 foram aplicados; em Passos, dos 53 itens auto-aplicáveis, 36 têm essa finalidade e, desses, 28 foram aplicados; os demais planos tiveram um grau de aplicação bem menor ([vide Quadro 4](#)). Haveria, portanto, nesses planos, sinais de que tiveram maior grau de sucesso, por serem menos abrangentes quanto aos demais planos e mais focalizados nas questões ligadas às políticas físico-territoriais. Entre os dispositivos não auto-aplicáveis, uma minoria foi aplicada. Como foi visto, em alguns planos constam de uma série de proposições, entretanto, a maior parte do que foi aplicado, como ressaltado pelos entrevistados, teria o mesmo destino, independentemente da existência do plano. Os entrevistados identificaram poucos destes dispositivos aplicados em decorrência dos planos. Os planos não avançaram para o detalhamento de dispositivos previstos, mantendo-os inaplicáveis ou tornando-os dependentes de regulamentações posteriores. Uberlândia é o melhor exemplo. Em outro caso, o de Passos, apresenta como um dos objetivos “promover a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes das obras e serviços de infra-estrutura urbana e a recuperação, para a coletividade, da valorização

imobiliária, resultante da ação do poder público”. Para um objetivo tão amplo, o Solo Criado foi o único instrumento utilizado.

Alguns aspectos relevantes afloraram na análise dos planos, a partir de depoimentos dos entrevistados. Alguns destes, pessoas que apostaram nas possibilidades de mudanças concretas, conheceram apenas, quando muito, resultados esparsos e o abandono dos planos. Quanto à operacionalização do sistema de planejamento urbano, o Plano Diretor apresenta dois momentos distintos: o do entusiasmo inicial de sua elaboração, basicamente apenas pela equipe técnica e alguns setores da comunidade, e o reduzido grau de implementação que se seguiu. Posto de outra forma houve, durante a elaboração dos planos, em geral, a participação de vários técnicos; amparados por um aparente apoio por parte do Poder Executivo local, tanto na disponibilização de recursos humanos com dedicação exclusiva, quanto na destinação de recursos e equipamentos ou na contratação de consultorias. Depois de aprovados, as condições mudaram. Uma vez aprovado o plano, as consultorias foram encerradas, as equipes foram reduzidas ou divididas e passou-se dar importância às questões mais urgentes e imediatas, como ficou claro em Poços de Caldas. Quanto à elaboração dos planos, houve uma participação de entidades (públicas e representativas de classes profissionais), em maior grau (Betim e Poços de Caldas) ou menor grau. Produziram-se diagnósticos mais detalhados (Poços de Caldas e Uberaba) ou menos detalhados. Quanto ao conteúdo, houve planos mais abrangentes (Poços de Caldas) ou menos abrangentes (Santa Luzia). Os planos, tanto os vagos ou superficiais (Santa Luzia Sete Lagoas, Pouso Alegre e Uberlândia), quanto os bem elaborados, ambiciosos e detalhados (Betim e Poços de Caldas) tiveram, com exceção de Betim, destino semelhante, ou seja, um papel inexpressivo na administração municipal. Muitas das atividades e programas das prefeituras, originárias de programas federais ou estaduais (relacionados a programas habitacionais, programas de saúde, educação, meio ambiente, etc.), que já estavam em andamento no período da elaboração dos planos, foram incluídas nos planos diretores. Portanto, pode-se afirmar que os planos não tiveram relação ou não exerceram nenhuma influência no sucesso ou fracasso desses programas. Oito, entre os dez planos, previram algum tipo de obra pública. As exceções foram Pouso Alegre e Passos. Uberlândia chegou a listar 34 conjuntos de

obras de todos os portes. Foi observado que, em geral, as obras que demandam altos recursos não foram realizadas (aerportos, terminais rodoviárias, estações de tratamento de esgotos, etc.). Por outro lado, obras de menor custo foram, em sua maioria, realizadas, como a construção de quadras e praças, ou reformas de escolas. Essas obras também são ações independentes da existência de um plano diretor. Por último, há de se registrar o fato da continuidade política como fator favorável à aplicação dos PDs. Conforme exposto pelo entrevistado de Betim, a seqüência de três mandatos de prefeitos, de um mesmo partido ou coligação, permitiu um relativo sucesso na aplicação do plano diretor. A situação contrária, ou seja, a descontinuidade política, foi mencionada como um fator prejudicial a um processo que chegou a criar boas expectativas, como ocorreu em Poços de Caldas.

### **Análise das LCUOS**

Os dispositivos existentes nas LCUOS são, em grande maioria, auto-aplicáveis e foram obedecidos. As leis estudadas contêm dispositivos de zoneamento, a saber:

1. Divisão territorial: seis municípios aplicam (exceto Varginha);
2. Zoneamento: todas as leis definem e os municípios aplicam; e
3. Áreas de regime urbanístico especial: todas as leis definem e os municípios aplicam algum tipo.

Quanto às penalidades, duas leis apenas mencionam e em dois municípios são criadas, sem aplicação (Pouso Alegre e Santa Luzia) <sup>21</sup>. Nas leis estudadas, todos os artigos auto-aplicáveis são de natureza “Meios de cumprimento e medidas administrativas”. As seis leis de controle do uso e ocupação do solo apresentaram elevados percentuais de seus dispositivos auto-aplicáveis, ou seja, entre 59% e 94%. Todas as leis também apresentaram elevados percentuais de seus dispositivos aplicados, ou seja, entre 72 % e 100% (vide Quadro 6).

Todos os municípios aplicam alguma forma de zoneamento. Varginha criou apenas um tipo de corredor viário e áreas de regime urbanístico especial. Todos os municípios criaram algum tipo de área de regime urbanístico especial (ZEIS, APP, Setores Especiais, etc.).

Apenas no Plano Diretor de Varginha foi prevista a revisão da lei, cumprida posteriormente.

QUADRO 5 - LCUOS - Resumo da aplicação

Controle do uso do solo	Nº Itens	Itens auto-aplicáveis		Itens auto-aplicáveis obedecidos		itens obedecidos total
		Nº	%	Nº	%	%
Patos de Minas	40	33	83	32	97	80
Pouso Alegre	66	56	85	39	72	59
Santa Luzia	41	28	68	23	83	56
Sete Lagoas	68	67	98	64	95	94
Uberaba	56	50	89	49	98	87
Varginha	23	20	90	20	100	87

Fonte: quadro preparado pelo autor

Os artigos não auto-aplicáveis representam uma pequena minoria dos artigos nestas leis. Tratam, em geral, de questões introdutórias ou objetivos. Em duas leis (Pouso Alegre e Santa Luzia) com um e três casos, respectivamente, os dispositivos propostos dependeram de regulamentação posterior. Apenas um item não-aplicável do Plano de Santa Luzia foi obedecido<sup>22</sup>. Pôde-se identificar que alguns aspectos relevantes sobre a aplicação das LCUOS, a partir de depoimentos dos entrevistados, obtiveram um sucesso relativo. Dispositivos permanecem aplicados, enquanto não criam problemas para os interesses de expansão do setor da construção civil. Quando surgem tais empecilhos, pontos específicos das leis vão sendo gradualmente alterados (exigências de afastamentos, restrições quanto ao tipo de zona, etc.). Há leis que não encontram muitas dificuldades em serem seguidas pelo simples motivo da generosidade dos índices estabelecidos, ou pela simples ausência de exigências, como a de afastamentos laterais e fundos, como ocorre em Passos, Pouso Alegre e Sete Lagoas. Outra prática encontrada é a contínua reedição de dispositivos que estabelecem prazos para o cumprimento de determinadas condições dispostas como transitórias (Pouso Alegre e Uberaba). Permite-se assim que se construa primeiro, da forma que aprovar, para posteriores “ondas” de regularização. Uma das dificuldades relevantes apontadas, de forma espontânea pelos entrevistados, trata da fiscalização.

Há várias menções sobre os problemas referentes ao quadro insuficiente de fiscais de obras, o que restringe sua atuação a partes da cidade e, em caso de denúncias, como foi citado em Passos, Sete Lagoas e Uberaba. Houve também entrevistados que colocassem a questão da aplicação das LCUOS “atropelada” pelos ditames políticos, ou seja, os interesses políticos prevaleceram, mesmo que para isso tivessem que infringir a lei por eles próprios aprovada.

**Bibliografia**

BETIM. Lei nº 2963 de 04 de dezembro de 1996. Plano Diretor do Município de Betim.

BRASIL, Constituição da República Federativa: outorgada em 5 de outubro de 1988. 29 ed. São Paulo: Saraiva, 2002. (Coleção Saraiva de legislação)

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelecem diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

COSTA, Luiz Carlos. Plano Diretor: um personagem à procura de seus autores. São Paulo nos anos 80. 1994. 328 fl. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1994.

CREA/MG. Planos diretores em Minas Gerais. Vértice. Boletim Informativo do Conselho Regional de Engenharia, Arquitetura e Agronomia, julho de 2000.

MINAS GERAIS. Constituição do estado. 21 set. 1989.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. Superintendência Central de Planejamento Institucional. Função planejamento: Instrumentos de Atuação do Estado. Belo Horizonte, 2001. 54 p.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Estado de Assuntos Municipais. Plano diretor: Metodologia de elaboração e implementação de plano diretor de desenvolvimento municipal. Belo Horizonte: SEAM-PRODEMU, 1995.

PASSOS. Lei Complementar nº 003, de 14 de dezembro de 1995. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Passos e dá outras providências.

PATOS DE MINAS. Lei Complementar nº 013/91 de 25 de novembro de 1991. Dispõe sobre o Plano Diretor de Patos de Minas e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 020/94 de 05 de abril de 1994. Dispõe sobre o Zoneamento e o Uso e Ocupação dos Terrenos e Edificações Urbanas no Território do Município de Patos de Minas e dá outras providências.

POÇOS DE CALDAS. Lei Complementar nº 5.488 de 30 de dezembro de 1993. Aprova o Plano Diretor do Município e dá outras providências.

POUSO ALEGRE. Lei nº 2.590-A de 30/04/1992. Modifica, introduz alteração e dá nova redação à Lei nr. 2.3180/88, de 09 de dezembro de 1988 que dispõe sobre o Plano Diretor de desenvolvimento urbano de Pouso Alegre, suas diretrizes gerais, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.595-A de 30 de abril de 1992. Aprova a nova redação da Lei nr. 2.322/88, de 09 de dezembro de 1988, que dispõe sobre a Ocupação e Uso do Solo Urbano de Pouso Alegre, e dá outras providências. Município, 20 abr. 1993.

SANTA LUZIA. Lei nº 1530 de 06 de julho de 1992. Institui o Plano Diretor de Santa Luzia.

\_\_\_\_\_. Lei nº 1531 de 06 de julho de 1992. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo de Santa Luzia.

SANTOS, Carlos Nelson Ferreira dos. O Uso do Solo e o município. Textos de Administração Municipal. Rio de Janeiro: IBAM, 1997.

SETE LAGOAS. Lei Complementar nº 06 de 23 de setembro de 1991. Aprova o Plano Diretor de Sete Lagoas.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 08 de 23 de setembro de 1991. Dispõe sobre o Uso e Ocupação do Solo no Município de Sete Lagoas.

SOUZA, Marcelo Lopes de. Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002. 556 p.

UBERABA. Lei Complementar nº 6/91. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Uberaba e dá outras providências. Jornal do Município, 10 de maio de 1991.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 34/91. Lei de Uso e ocupação do Solo. Porta Voz, 20, 24 e 30 de janeiro de 1995 e 07 de fevereiro de 1995.

UBERLÂNDIA. Lei Complementar nº 78 de 27 de abril de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor do Município de Uberlândia.

VARGINHA. Lei nº 2845/96. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento do Município de Varginha e dá outras providências

\_\_\_\_\_. Lei nº 2.859 de 02 de janeiro de 1997. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano Municipal e dá outras providências.

<sup>1</sup> Segundo o economista José Lasmar, da Fundação João Pinheiro, foi realizado audiências em todo o estado, em 1996 e 1997, mas depois o processo foi interrompido.

<sup>2</sup> Dos 10 municípios deste estudo, apenas uma arquiteta da prefeitura de Passos, declarou conhecer o Manual, que chegou a ela após a aprovação do Plano Diretor.

<sup>3</sup> É o caso do IPPLAN, de Juiz de Fora que, depois de 26 anos, seu quadro foi desmontado e espalhado em setores diferentes de duas Gerências, as quais funcionam em pelo menos três locais diferentes. Situação semelhante aconteceu também em Poços de Caldas.

<sup>4</sup> Artigo 171. “Ao Município compete legislar: I - sobre assuntos de interesse local, notadamente: a) o plano diretor; b) o planejamento do uso, parcelamento e ocupação do solo, a par de outras limitações urbanísticas gerais, observadas as diretrizes do plano diretor.”

<sup>5</sup> Conforme Censo Demográfico de 2000. Nesse número não se incluem os casos de municípios cuja população urbana total é superior a vinte mil habitantes, embora esteja distribuída em mais de um núcleo urbano.

<sup>6</sup> Conforme Boletim Informativo do Conselho Regional de Arquitetura e Engenharia - CREA/MG de julho de 2000. Os números apresentados se basearam na contagem de 1995.

<sup>7</sup> Segundo Santos (1990, p. 37), uma forma de separar o direito de propriedade do direito de construir. Uma inovação proposta em São Paulo, em 1976, inspirada em modelos europeus e norte-americanos. Pode ser desenhado como um aumento potencial prévio acima do zoneamento em vigor para uma certa área da cidade, concedido de forma onerosa (como é o caso de Porto Alegre, Curitiba e São Luís), ou na versão que constaria no Estatuto da Cidade, onde o solo criado é estabelecido acima de um coeficiente básico único para toda a zona urbana ou diferenciado para áreas específicas dentro da área urbana (BRASIL, 2001, p. 69).

<sup>8</sup> Trata-se de um instrumento de regulação pública do direito de construir, onde o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, pode ser autorizado a exercer em outro lugar ou alienar o direito de construir, desde que para fins explicitados (implantação de equipamentos urbanos e comunitários, preservação de imóvel de interesse cultural, ou para regularização fundiária, habitação de interesse social). Instrumento utilizado em Curitiba desde a década de 1960. Vide Art. 35 do Estatuto da Cidade.

<sup>9</sup> Instrumento destinado a democratizar o sistema de tomada de decisões sobre os empreendimentos, “consagra o Direito de Vizinhança como parte integrante da política urbana, condicionando o direito de propriedade.” (BRASIL, 2001, p. 199).

<sup>10</sup> Já prevista na Constituição de 1934. Segundo Santos (1990, p. 41), é um tributo de caráter redistributivo, devido pelos proprietários beneficiados com a execução de investimentos públicos, “uma forma de ressarcimento do mais-valor criado às custas do investimento coletivo e apropriado individualmente”.

<sup>11</sup> Dispositivo auto-aplicável é o dispositivo legal que, sendo completo e definido na sua formulação básica, independe de normas para ser aplicado. O dispositivo auto-aplicável passa a vigorar imediatamente após a vigência da lei.

<sup>12</sup> Fonte IBGE - Censo Demográfico 2000.

<sup>13</sup> Fonte – IBGE – Informações Básicas Municipais, dados de 1999 – indica apenas a existência ou não das leis.

<sup>14</sup> Busca-se aqui identificar propostas como parte de um plano usado como um mero instrumento de propaganda; o plano banalizado, como apenas um projeto a mais ou “um mero instrumento de propaganda governamental ou de campanha eleitoral” (COSTA, 1994, p.176-7).

<sup>15</sup> Necessita-se identificar se as propostas constantes no plano já estavam sendo anteriormente utilizadas.

<sup>16</sup> Betim, Passos, Patos de Minas, Poços de Caldas, Pouso Alegre, Santa Luzia, Sete Lagoas, Uberaba, Uberlândia e Varginha.

<sup>17</sup> Inclui organização territorial, infra-estrutura e serviços urbanos, drenagem.

<sup>18</sup> Inclui diretrizes para habitação, saúde, educação, ação social, cultura, lazer e esporte.

<sup>19</sup> Inclui diretrizes para turismo.

<sup>20</sup> Pouso Alegre tem um percentual maior, mas apenas 8 itens, num total de 13.

<sup>21</sup> Esses dispositivos também estão previstos no Plano Diretor de Passos, e as penalidades são aplicadas.

<sup>22</sup> O artigo que criou a Comissão de Uso e Ocupação do Solo, em atividade desde 1992 e a alínea que regulamentou.