

Mapeamento do Plano Diretor no Brasil: evidências empíricas e desafios ao planejamento urbano municipal, 2004-2018

Hisrael Passarelli-Araujo

Alline Viana de Almeida

Resumo

O plano diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana no Brasil e uma importante ferramenta para planejamento e gestão urbanos na esfera municipal. Embora seja reconhecida sua importância para os governos locais, poucos são os trabalhos que analisam e quantificam a forma pela qual as regiões brasileiras se diferenciam em termos de adesão ao plano diretor nos anos recentes. Portanto, este artigo busca mapear os municípios brasileiros que dispõem de plano diretor entre 2004 e 2018, segundo as cinco grandes regiões brasileiras, a partir das informações fornecidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Os resultados indicam que os municípios da região Sul têm o maior percentual de municípios com plano diretor em todo o período de tempo analisado e que há uma redução de municípios do Nordeste munidos desse instrumento de planejamento urbano. Tais informações podem fomentar novos debates acerca das tendências recentes do planejamento urbano brasileiro, assim como subsidiar as discussões sobre os atuais desafios enfrentados pelos governos locais no que diz respeito à gestão do seu território.

Palavras-chave | Estatuto da Cidade; gestão urbana; MUNIC; municípios brasileiros; Plano Diretor.

Classificação JEL | H70 O21 R14

Mapping Master Plan in Brazil: empirical evidence and challenges to municipal urban planning, 2004-2018

Abstract

The Master Plan is the basic instrument of urban development and expansion policy in Brazil and an important tool for urban planning and management at the municipal level. Although its importance to local governments is recognized, there are few studies that analyze and quantify how Brazilian regions differ in terms of adherence to the master plan in recent years. Thus, this paper aims to map the Brazilian municipalities that have a master plan between 2004 and 2018,

according to the five major Brazilian regions, based on the information provided by the Municipal Basic Information Survey. The results give the municipalities of the South region the highest percentage of municipalities with a master plan and point to a decline of municipalities in the Northeast region with this urban planning instrument. Such information can shed light on new debates on recent trends in Brazilian urban planning, as well as support discussions on the current challenges faced by local governments regarding the management of their territory.

Keywords | Brazilian municipalities; city statute; master plan; MUNIC; urban management.

JEL Classification | H70 O21 R14

Mapeo del Plan Maestro en Brasil: evidencias empíricas y desafíos para la planificación urbana municipal, 2004-2018

Resumen

El Plan Maestro es el instrumento básico de la política de desarrollo y de expansión urbana en Brasil y es una herramienta importante para la planificación y gestión urbanas a nivel municipal. Aunque se reconoce su importancia para los gobiernos locales, existen pocos estudios que analicen y cuantifiquen la forma en que las regiones brasileñas se diferencian en términos de adherencia al plan maestro en los últimos años. Por lo tanto, este trabajo busca mapear los municipios brasileños que tienen un plan maestro entre 2004 y 2018, de acuerdo con las cinco principales regiones brasileñas, según la información proporcionada por la Encuesta de Informaciones Básicas Municipales. Los resultados dan a los municipios de la región sur el mayor porcentaje de municipios con un plan maestro en todo el período de tiempo analizado y también apuntan a una disminución de los municipios del noreste equipados con este instrumento de planificación urbana. Dichas informaciones pueden fomentar nuevos debates sobre las tendencias recientes en la planificación urbana brasileña, así como apoyar las discusiones sobre los desafíos actuales que enfrentan los gobiernos locales con respecto a la gestión de su territorio.

Palabras clave | Estatuto de la Ciudad; gestión urbana; MUNIC; municipios brasileños; Plan Maestro.

Clasificación JEL | H70 O21 R14

Introdução

As últimas décadas do século XX foram marcadas por intensas transformações de natureza estrutural, política e econômica, que impuseram novos desafios ao planejamento urbano no Brasil. Um desses desafios refere-se à gestão contemporânea das cidades. O crescimento urbano acelerado e desordenado da população fez com que o espaço se modificasse, ampliando desigualdades e

reproduzindo problemas que outrora eram restritos às metrópoles (FRANÇA, 2016). Atualmente, eles emergem em toda classe de municípios.

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), promulgada em um período de ascensão das forças sociais que lutavam pela redemocratização do país, lançou as bases de uma nova ordem jurídico-urbanística ao incluir um capítulo pioneiro sobre política urbana (BRASIL, 1988). As novas diretrizes federais sobre o desenvolvimento, planejamento e gestão urbanos, bem como a resolução de grande parte dos conflitos fundiários, foram remetidas à esfera local, concedendo aos municípios o papel de protagonistas da política urbana no país (MARICATO, 2010). O fortalecimento da autonomia do poder municipal, embora concedido sem que os municípios tivessem reais condições de lidar com novas demandas e novos compromissos a eles outorgados, deu-se como reação à política urbana centralizadora e autoritária, capitaneada pelo governo ditatorial no período de 1964 a 1985.

Nesse contexto de mudanças, rupturas e redefinição do pacto federativo brasileiro, o Plano Diretor Municipal foi consagrado pela lei maior como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, por meio do artigo 182 da Constituição (BRASIL, 1988). O Estatuto da Cidade, legislação que regulamenta o capítulo referente à política urbana na CF/88, fomentou a criação de novos instrumentos de planejamento para que os governos locais pudessem buscar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, assim como o ordenamento do uso e ocupação do solo.

Os estudos recentes sobre os instrumentos de planejamento urbano nos municípios brasileiros têm adotado escalas de análise distintas em recortes espaciais específicos. Por exemplo, alguns trabalhos analisaram, a partir de estudos de caso, os planos diretores em municípios de pequeno porte do Paraná (MOREIRA; TERBECK, 2015), em uma cidade média de Minas Gerais (FRANÇA, 2016) e nos municípios do Rio de Janeiro (NAZARETH, 2018). Contudo, são raros os trabalhos que analisam e quantificam a forma pela qual as regiões brasileiras, de modo geral, diferenciam-se em termos de adesão ao Plano Diretor nos anos recentes.

Tendo como base a reconhecida importância do Plano Diretor para a política de desenvolvimento urbano municipal e suas transformações ocorridas no transcorrer dos anos, esse artigo busca mapear as municípios brasileiros que dispõem desse instrumento de planejamento entre os anos de 2004 e 2018, a partir das informações fornecidas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE). A análise será realizada segundo as cinco grandes regiões do país. A partir do mapeamento, traremos algumas reflexões acerca dos diferenciais regionais de adesão ao Plano Diretor e como presença/ausência desse instrumento pode contribuir ou dificultar o planejamento urbano dos governos locais.

A principal contribuição deste trabalho para a literatura recente é a de documentar os diferenciais de adesão ao Plano Diretor em uma perspectiva espacial e temporal. Compreender a forma pela qual as regiões, que são historicamente marcadas por

desigualdades estruturais e territoriais, diferem-se entre si em termos de disponibilidade de Plano Diretor nos distintos pontos do tempo pode subsidiar novos debates acerca das tendências recentes do planejamento urbano brasileiro.

Para tanto, além desta introdução, o presente trabalho encontra-se dividido em mais quatro seções. A segunda trará uma breve abordagem da trajetória do Plano Diretor no Brasil e o modo como esse instrumento de planejamento ganhou novos contornos com a inauguração de legislações voltadas à política urbana no país. A terceira seção analisa a contribuição da Munic para os estudos sobre planejamento urbano, dando base à discussão da quarta seção, que traz o mapeamento do Plano Diretor Municipal no Brasil. Esse mapeamento será acompanhado de discussões acerca das desigualdades regionais de adesão ao plano, bem como as contradições e desafios ao planejamento urbano municipal. Por fim, traremos as considerações finais e as referências utilizadas para a elaboração do trabalho. Todos os procedimentos metodológicos empregados no artigo serão descritos, sempre que necessário, em suas respectivas seções.

Planejamento em um contexto de mudanças e a trajetória do Plano Diretor no Brasil

O espaço urbano tem sido estudado há um longo período. Um dos traços mais característicos das cidades modernas é a sua grande diversificação interna (FRANÇA, 2016). Essa diversificação resulta da interação entre as três variáveis demográficas (fecundidade, mortalidade e migração), que determinam o tamanho, a composição e o ritmo de crescimento da população urbana, mas também se associa a processos sociais mais amplos (DYSON, 2010).

Diferentemente do cenário observado nos países desenvolvidos, essas transformações têm ocorrido nos países em desenvolvimento em um intervalo de tempo consideravelmente menor (LEE, 2003). Se o planejamento é uma forma de tentar prever a evolução de um fenômeno ou de um processo (SOUZA; RODRIGUES, 2004), então o Estado terá menos tempo para adotar medidas de precaução contra possíveis adversidades, ou ainda, para aproveitar os benefícios vindouros.

No Brasil, o crescimento demográfico acelerado e desordenado que muitas cidades apresentaram nos últimos anos fez emergir novos problemas urbanos, como as desigualdades socioespaciais, concentração de renda, favelização, especulação imobiliária, violência, criminalidade e desemprego (FRANÇA, 2016). Conforme sugerido pela autora, esses problemas poderiam ser minimizados por meio da utilização dos instrumentos urbanísticos previstos pelo Estatuto da Cidade, dentre os quais destaca-se o Plano Diretor Municipal.

O Plano Diretor, instrumento que define as regras de uso, ocupação e transformações do solo, é um dos domínios de intervenção mais importantes das autoridades públicas no âmbito do planejamento urbano (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018). Na complexa e dinâmica produção social do espaço, o Plano Diretor busca assegurar o direito a cidades sustentáveis. No rol desses direitos, incluem-se o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 2001 art 2º, I).

A expressão “Plano Diretor” aparece pela primeira vez na década de 1930, durante o governo de Getúlio Vargas, com a aprovação do Plano Agache na cidade do Rio de Janeiro. Nesse período, o Plano Agache constituía-se como modelo de planejamento urbano para todo país, representando a consolidação do Urbanismo no Brasil (ALMEIDA, 2005). Trata-se de um plano que não se isentou de críticas, sobretudo à prioridade por ele dada à remodelação e embelezamento da cidade, segundo os anseios da burguesia urbana que buscava um modelo de capital semelhante ao das cidades europeias. Almeida (2005), sugere que o Plano Agache era um plano apenas físico-territorial que não visava um plano de desenvolvimento.

Nas décadas de 1960 e 1970, a visão crítica dos planos diretores como instrumentos tecnocráticos e legalistas acentuou-se durante o regime militar. Nesse período, o planejamento se resumia em eficiência e competência técnica. Os planos diretores se configuravam como instrumentos de controle político, uma vez que o repasse de verbas, financiado pelo Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (Serfhau), estava condicionado à existência dos planos (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

O Serfhau, além de promover pesquisas e estudos ligados ao déficit habitacional, também prestava assistência técnica aos municípios na elaboração e/ou adequação de planos diretores. Como resultado, um grande número deles surgiu nas grandes e médias cidades sem contemplar o cidadão como ator importante na construção da política urbana, colocando-o em segundo plano (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Paralelamente, na mesma época em que surgiam novos planos diretores de caráter eminentemente técnico, o Brasil atravessava um intenso processo de urbanização. As migrações internas de natureza rural-urbana e urbana-urbana foram cruciais para a alimentação deste processo. A ascensão da população urbana nos municípios brasileiros impôs novos desafios ao planejamento e gestão das cidades, já que a distribuição da população nesses territórios caracterizava-se por processos complexos de segregação e exclusão social (BATTIUS; OLIVEIRA, 2016).

Nessa época, os planos diretores, concebidos por técnicos e especialistas, não apresentavam vinculação com as políticas públicas vigentes, reduzindo-se em mero discurso e ignorando a realidade vivida por uma grande parcela da população brasileira em relação à moradia e ocupação da terra (FONTES, 2010).

No período de redemocratização do país, em meados da década de 1980, surge o Movimento Nacional de Reforma Urbana (MNRU). Esse movimento propôs um universo de 83 emendas populares para compor a nova Constituição Federal. Dentre elas, a Emenda Popular da Reforma Urbana (nº 63 de 1987) reuniu 131 mil assinaturas e deu origem ao Capítulo da Política Urbana na Constituição Federal de 1988. Segundo Fontes (2010), o texto original da emenda popular da reforma urbana não mencionava a expressão “Plano Diretor”. No entanto, ao discutirem o princípio da função social da propriedade urbana, decidiram inseri-la no texto constitucional.

Após intensas negociações, a Emenda Popular da Reforma Urbana foi aprovada originando-se o Capítulo II, “Da política urbana” com os artigos 182 e 183, regulamentando juridicamente a política urbana brasileira. O Plano Diretor se tornou um dos principais instrumentos de desenvolvimento e expansão urbana, possibilitando a garantia de melhor qualidade de vida aos cidadãos, promoção da regularização fundiária e preservação dos sistemas ambientais (NAZARETH, 2018).

A partir da década de 1990, os planos diretores passaram a ser desenvolvidos pelos municípios brasileiros por meio de instrumentos urbanísticos inovadores, circunscritos no capítulo da Política Urbana, na CF/88. Ainda que o caráter tecnocrático prevalecesse, Oliveira, Lopes e Souza (2018) argumentam que houve um grande esforço para a ampliação da participação popular, mesmo que esta não estivesse legalmente garantida na elaboração dos planos diretores desse período. Os autores afirmam que esses esforços, mobilizados por órgãos públicos, equipes acadêmicas, sociedade civil organizada e movimentos sociais, foram fundamentais para o fortalecimento da Reforma Urbana, com a posterior aprovação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) no ano de 2001.

O Estatuto da Cidade retrata uma concepção inovadora do planejamento, baseada em um método democrático, cuja participação dos diferentes segmentos sociais é necessária à legitimação dos planos, programas e projetos públicos (FRANÇA, 2016). Além de ter sido um importante marco institucional da política urbana no início do século XXI, o Estatuto da Cidade tem reconhecida importância para o planejamento ao: (i) delegar para os municípios e seus planos diretores a tarefa de definir as condições de cumprimento da função social da propriedade e da cidade; (ii) disponibilizar para os governos municipais novos instrumentos de controle do solo urbano; e (iii) consagrar o princípio da participação direta nos processos de planejamento e gestão municipais por meio do Plano Diretor (FRANÇA, 2016).

A aprovação do Estatuto das Cidades permitiu o aperfeiçoamento na elaboração dos planos diretores, evoluindo de um formato tecnocrático para uma configuração mais democrática com ampla participação popular (NAZARETH, 2018). Essa aprovação também evidenciou “a importância da formulação de políticas urbanas pautadas na participação social, com avanços na adoção de iniciativas inclusivas e dialogadas no planejamento territorial, de modo a fortalecer a gestão democrática,

a promoção do direito à cidade e sua função social” (OLIVEIRA; LOPES; SOUZA, 2018).

Contudo, apesar do avanço democrático trazido pela nova legislação, a elaboração dos planos diretores em boa parcela dos municípios brasileiros ainda não refletia a realidade da cidade real (LIMA; LOPES; FAÇANHA, 2019). Além disso, os planos diretores ficaram restritos a objetivos de zoneamento, com diretrizes vagas e imprecisas, que em muitos casos priorizam a lógica do mercado imobiliário em detrimento da cidade (NAZARETH, 2018).

Villaça (1999) também evidencia alguns dilemas, que, na sua percepção, estão envolvidos na elaboração e implementação dos planos diretores. Além daqueles já supracitados, o autor acredita que os planos, em sua maioria, são abrangentes, envolvendo propostas da alçada dos governos estadual e federal, transformando esse instrumento de planejamento em uma listagem com conteúdo que nenhum órgão municipal consegue cumprir.

Apesar das limitações apresentadas, o Plano Diretor permanece como um instrumento fundamental para o planejamento e gestão urbanos. Após 18 anos de vigência do Estatuto das Cidades, parte dos municípios brasileiros ainda não cumpre a obrigação constitucional de elaborar planos diretores, como se observará nos resultados apresentados. Esses municípios desprovidos de Plano Diretor, mesmo desobrigados legalmente, têm perdido um foro fundamental de discussão democrática de suas políticas urbanísticas e a gestão urbana de seu território.

Contribuição da Munic para os estudos sobre planejamento urbano

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é um dos principais provedores de dados e informações sobre a realidade do Brasil. No âmbito de suas produções, encontra-se a Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic). Desde 1999, a Munic tem realizado, periodicamente, um levantamento detalhado de informações sobre a dinâmica, estrutura e o funcionamento das instituições públicas da esfera municipal.

A pesquisa abrange informações variadas sobre a gestão pública municipal, que se estendem à totalidade dos municípios brasileiros. A prefeitura é a informante principal da pesquisa e fornece as informações por meio de suas secretarias e outros setores ligados a ela. Dentre as temáticas abrangidas, destacam-se as informações sobre as legislações vigentes no município e os instrumentos de planejamento e gestão existentes nessa esfera da administração, sobretudo aqueles discriminados no Estatuto da Cidade.

A Munic é uma das ferramentas apropriadas para o levantamento de dados que propiciam o monitoramento e avaliação de políticas públicas no âmbito local. Sua

periodicidade anual e o escopo dos temas por ela tratados têm despertado o interesse de diferentes agentes e organizações, em especial, aquelas destinadas ao planejamento urbano na escala local. Essas informações contribuem para a análise e avaliação de políticas públicas setoriais, além de possibilitarem a compreensão da dinâmica recente da gestão municipal (MUNIC, 2018).

Se por um lado a pesquisa se destaca por sua cobertura nacional e pela variedade de temas e questões, a Munic, assim como qualquer outra fonte oficial de informações, tem suas limitações. Uma delas é a oscilação de temas que são incorporados em uma edição e desconsiderados em outras. A mudança de alguns blocos de questões de uma edição para outra é justificada pela preferência em trabalhar com temáticas recentes da realidade brasileira, que exigem a adequação do questionário ao tamanho usualmente empregado a pesquisas desse porte – o que acaba por desconsiderar alguns temas específicos de uma edição para outra.

A título de exemplo, realizamos um levantamento de todas as edições disponíveis no sítio oficial da Munic que se propuseram a investigar os instrumentos de planejamento urbano adotados pelos municípios, em especial, o Plano Diretor. O levantamento ocorreu no mês de outubro de 2019, o que significa que quaisquer alterações como adição ou exclusão dos bancos de dados após esse mês não estão contempladas na análise.

O Quadro 1 traz os resultados do levantamento. A edição mais antiga disponível na plataforma oficial da Munic é a de 2001. No entanto, as investigações sobre os instrumentos de planejamento municipal somente tiveram início com a edição de 2004. Nesta edição, a questão sobre a situação do Plano Diretor no município dividiu um breve espaço com a investigação de mais três instrumentos, a saber: Lei de Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo e Lei de Zoneamento ou equivalente. Apesar do pequeno espaço destinado à temática, a edição de 2004 deu o primeiro passo ao mapear as municipalidades que dispunham de Plano Diretor e os outros três instrumentos anteriormente mencionados no ano em questão.

As edições posteriores a 2004 dedicaram maior atenção ao bloco de questões sobre o planejamento urbano, embora tenham oscilado em relação à ênfase dada à investigação, ao número de questões e ao nível de detalhamento das informações sobre o Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento municipal e de política urbana. De modo geral, somente oito edições, incluindo-se a de 2004, trouxeram um bloco de questões voltado para a análise dessa temática, o que corresponde a 57% das edições disponíveis no site oficial no período em que a pesquisa foi realizada (Quadro 1).

Quadro 1 – Edições da Munic que investigaram o Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento urbano, 2001-2018

Ano	Informações s/ Plano Diretor	Observações
2001	Não	-
2002	Não	-
2004	Sim	Breve abordagem acerca da existência de Plano Diretor, Lei de Perímetro Urbano, Parcelamento do Solo e Lei de Zoneamento ou equivalente.
2005	Sim	Abordagem detalhada sobre a existência de Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento municipal e de política urbana.
2006	Não	-
2008	Sim	Questionário similar ao de 2005, apesar do menor número de questões acerca dos instrumentos de política urbana.
2009	Sim	Abordagem detalhada sobre a existência de Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento municipal e de política urbana.
2011	Não	-
2012	Sim	Abordagem detalhada sobre a existência de Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento municipal e de política urbana, com a adição do ano em que as leis foram criadas.
2013	Sim	Breve abordagem acerca da existência de Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento municipal e política urbana.
2014	Não	-
2015	Sim	Edição que traz a caracterização do órgão de planejamento urbano municipal, escolaridade do gestor, existência de Plano Diretor e demais instrumentos de planejamento municipal e política urbana.
2017	Não	-
2018	Sim	Abordagem sobre a existência de Plano Diretor e outros instrumentos de planejamento municipal e de política urbana, com a adição do ano em que as leis foram criadas.

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001/2018. Acesso em 30/10/2019.

Apesar das limitações apresentadas pelos dados disponibilizados pela Munic no que diz respeito ao nível de detalhamento do questionário do bloco de questões acerca do planejamento urbano municipal em edições específicas, é inegável a importância que a pesquisa exerce para os estudos da área. Por meio dela é possível analisar tendências recentes dos governos locais e como cada instrumento de planejamento urbano tem sido assimilado pelas prefeituras.

Como o principal interesse deste trabalho é mapear todas as prefeituras que no período de ocorrência da pesquisa da Munic declararam possuir Plano Diretor,

utilizamos todas as edições disponíveis da pesquisa que se propuseram a investigar esse tema. Trata-se, portanto, de uma abordagem com um recorte temporal transversal, que terá como ponto de partida a edição de 2004 e se estenderá até a 16ª edição da *Munic*, referente ao ano de 2018.

Mapeamento do Plano Diretor no Brasil

A obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor para cidades com população acima de 20 mil habitantes precede o Estatuto da Cidade. No entanto, essa legislação produziu impactos significativos na ampliação do percentual de municípios que deveriam dispor de Plano Diretor, ao incorporar aqueles pertencentes a regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; municipalidades circunscritas em áreas de especial interesse turístico; situados em áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, independente do porte populacional (BRASIL, 2001).

O Gráfico 1 apresenta o percentual dos municípios que declararam possuir Plano Diretor, segundo as cinco grandes regiões do Brasil, entre 2004 e 2018. No ano de 2004, somente 17,7% dos municípios brasileiros dispunham de Plano Diretor. É notável a participação relativa dos municípios situados na Região Sul. Em todos os intervalos de tempo analisados, o Sul se destaca pelo percentual de municípios com plano, cifra que saltou de 33,2% em 2004 para 76,2% no ano de 2018, graças ao desempenho dos municípios localizados no Paraná.

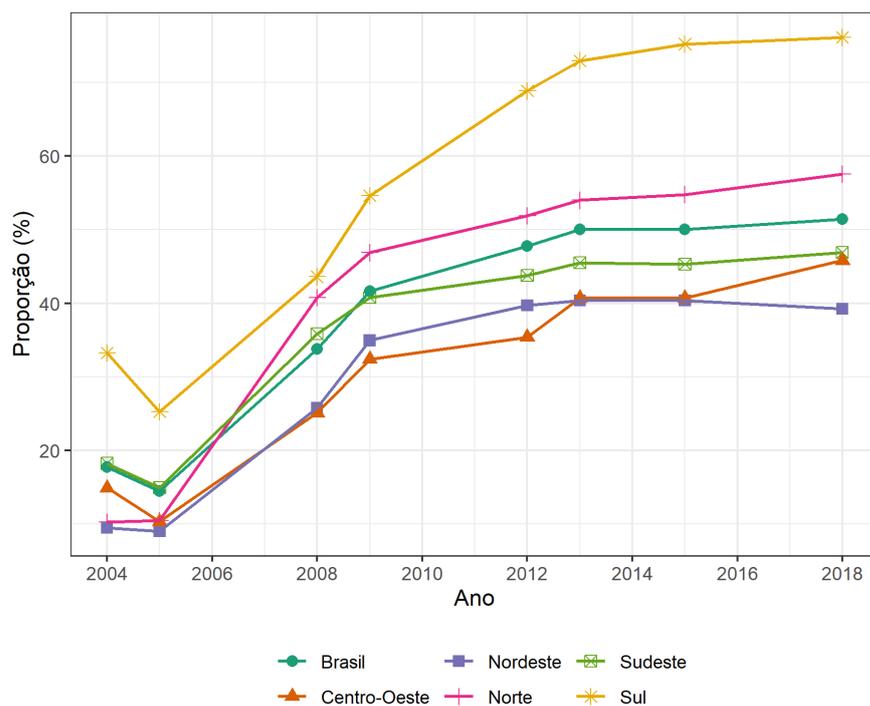
Os municípios do Nordeste e Centro-Oeste dividem espaço no outro extremo dessa análise. Elas são as regiões com menor percentual de municípios que declararam possuir Plano Diretor. No caso específico dos municípios nordestinos, região com o menor percentual em 2004 (9,5%), os resultados apontam para uma redução de cidades com Plano Diretor. Enquanto todas as regiões expandiram o número de governos locais com esse instrumento de planejamento, o Nordeste foi a única região que demonstrou um declínio de 40,4% para 39,2% entre 2015 e 2018. Apesar da redução, 11,9% dos municípios nordestinos declararam estar em processo de elaboração de um novo Plano Diretor.

O prazo de cinco anos concedido pelo Estatuto da Cidade, a contar de 2001, para que os municípios que estivessem incluídos em alguma situação descrita em seu Artigo 41 elaborassem Plano Diretor produziu impactos visíveis nos resultados encontrados (Gráfico 1). O prazo, que expiraria em 2006, foi prorrogado para 30 de junho de 2008, por meio da Lei Federal nº 11.673/2008 (BRASIL, 2008).

Desse modo, era de se esperar um aumento significativo do número de planos diretores em 2008, o que de fato ocorreu. Os municípios do Norte brasileiro demonstraram o maior crescimento do número de governos locais com o documento. O Norte passou de 10,5% para 40,8% de municípios que declararam

ter plano, de 2005 para 2008. A nova situação fez com que o Norte saísse do segundo menor percentual em 2004 (10,2%) para o segundo percentual mais elevado em 2008 (40,8%), permanecendo somente atrás da Região Sul (43,6%), em termos relativos de municípios com plano.

Gráfico 1 – Proporção de municípios com Plano Diretor, segundo as grandes regiões do Brasil, 2004-2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004/2018.

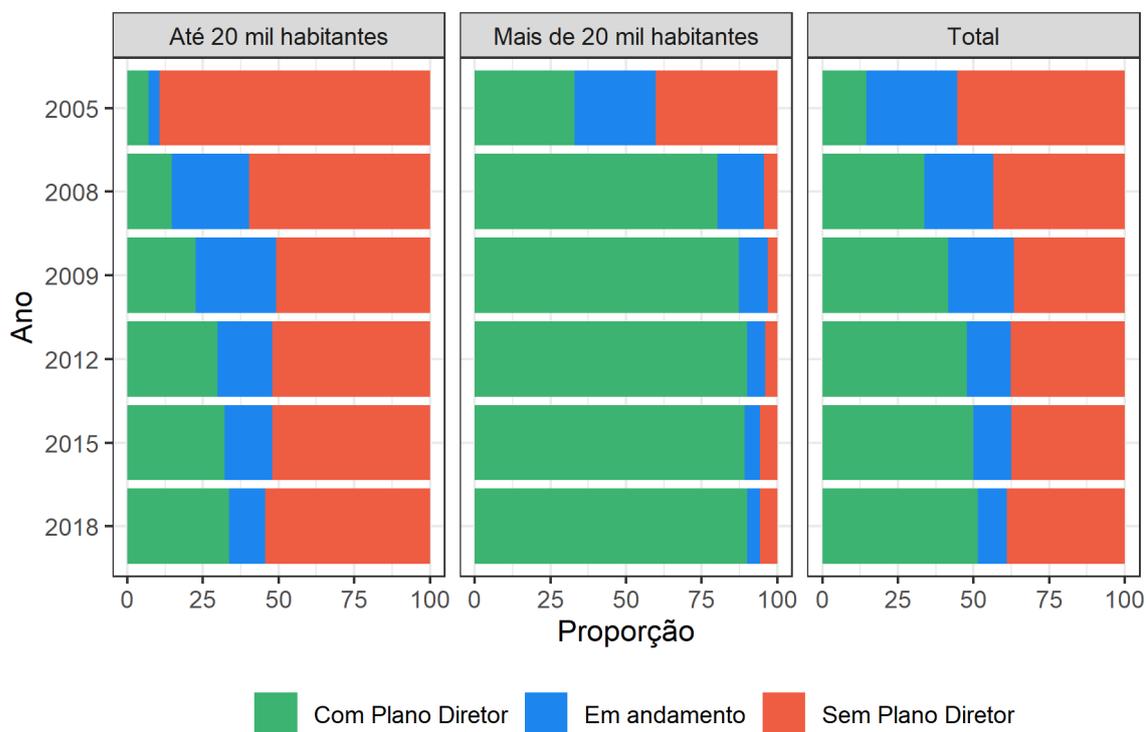
A ampliação do prazo para elaboração de Planos Diretores também reflete nos resultados ilustrados no Gráfico 2. Esse gráfico demonstra o percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho populacional no período de 2005 a 2018. A edição de 2004 não foi utilizada na análise em virtude da ausência da questão que investiga se os municípios estavam ou não elaborando Plano Diretor no período da pesquisa.

Segundo os resultados, 51,5% ou 2.866 municípios brasileiros possuíam Plano Diretor em 2018. Esse um percentual é consideravelmente superior aos 14,5% registrados em 2005 (Gráfico 2). Para os municípios com população até 20 mil habitantes, a situação predominante é a de municípios sem Plano Diretor. Cerca de 89,4% dos municípios encontravam-se nessa categoria em 2005. Em 2018, o percentual caiu para 54,9%.

A maior variação percentual reside no grupo de municípios com mais de 20 mil habitantes. Em 2005, 33% deles declararam ter plano, enquanto 26,5% ainda estavam elaborando o documento para posterior aprovação do poder legislativo. Em 2008, ano que marcaria o término do prazo estabelecido, a cobertura de municípios dessa categoria com Plano Diretor foi da ordem de 80,3%. Nessa mesma ocasião, 15,3% dos municípios estavam elaborando Plano Diretor e 4,4% não tinham. Em 2018, o percentual de municípios que dispunham desse instrumento de planejamento foi de 90%. Enquanto 4,3% dos municípios declararam estar em processo de elaboração do plano, 5,7% das municipalidades estavam sem Plano Diretor, mesmo sendo obrigados constitucionalmente a tê-lo.

O documento publicado pela Munic em 2018 chama atenção para um fator relevante. No ano em questão, 2.505 municípios brasileiros dispunham de outros instrumentos de planejamento e política urbana, mas não tinham Plano Diretor. Esse resultado sugere que esses instrumentos possivelmente não são utilizados de forma articulada e com o objetivo de assegurar a função social da cidade (MUNIC, 2018). O documento ainda explicita que a existência de alguns desses instrumentos precedem a regulação do Estatuto da Cidade em 2001. No entanto, sua existência de forma isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da função social da cidade (Ibid., 2018).

Gráfico 2 – Brasil, percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho populacional, 2005-2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2018.

Apesar dos diferenciais regionais, a expansão dos municípios brasileiros que agora dispõem de Plano Diretor é notável. De 2004 a 2018, o número de municípios com esse instrumento triplicou (Tabela 1). A expansão de planos diretores se manifestou de maneira diferenciada, segundo cada região do país. Além da adequação dos governos locais às exigências do Estatuto da Cidade, Maricato (2010) ressalta que os movimentos sociais também contribuíram para a adoção e adequação desse instrumento à legislação federal por parte dos governos municipais.

A Tabela 1 apresenta a taxa de crescimento médio anual do número de municípios que declarou possuir Plano Diretor, segundo as cinco regiões brasileiras. O indicador utilizado demonstra o percentual de municípios que elaborou o Plano Diretor durante cada ano do intervalo compreendido entre 2004 e 2018. A título de exemplo, tomemos como ponto de partida o total dos municípios do Brasil. A taxa geométrica de crescimento médio anual do número de municípios com plano foi de 8%. Significa dizer que aproximadamente oito a cada 100 municípios eram incorporados anualmente no grupo de municípios com Plano Diretor durante o período analisado.

A região com menor ritmo de crescimento médio anual do número de municípios com Plano Diretor foi a Sul, que correspondeu a 6,1% ao ano. Como demonstrado, o Sul já se destacava pelo considerável percentual de municípios munidos de Plano Diretor em todo o período analisado, sobretudo aqueles situados no Paraná. Esse estado atingiu uma cobertura surpreendente de 98,5% de seus municípios com plano em 2018 (Figura 1). Dos 399 municípios paranaenses, apenas seis ficaram de fora da estimativa: Cândói, Corumbataí do Sul, Itaperuçu, Jundiá do Sul, Salgado Filho e Tomazina. Entretanto, todos os seis municípios declararam estar elaborando Plano Diretor no período da pesquisa.

O elevado percentual de municípios com Plano Diretor no Paraná transcende as determinações descritas no Estatuto da Cidade. No ano de 2004, o governo estadual impôs novas regras para a realização de convênios de financiamento de obras de infraestrutura e serviços com municípios por meio do decreto nº 2.581/2004, substituído posteriormente pela Lei 15.229 de 25 de julho de 2006 (PARANÁ, 2006).

Um dos requisitos para a obtenção de convênios de financiamento de obras desta natureza é ter Plano Diretor vigente e atualizado, aprovado pela respectiva Câmara de Vereadores, nos termos do Estatuto da Cidade e das alterações expressas na lei (PARANÁ, 2006). O benefício se estende também aos municípios que contrataram serviços de consultoria para a revisão do plano, que deve ser atualizado e aprovado pela Câmara de Vereadores em três anos, caso a lei municipal que o aprovou tenha mais de 10 anos. Para aqueles que ainda não possuíam Plano Diretor vigente, foi aberta a possibilidade de contratação de serviços de consultoria para elaboração do plano com recursos de empréstimo do Sistema de Financiamento de Ações nos Municípios do Estado do Paraná (PARANÁ, 2006).

Para Rezende e Ultramarini (2007), a situação do Paraná exemplifica a situação em que os governos municipais têm adotado a realização de planos de maneira genérica para seus territórios. A imposição de criação de Planos Diretores para todos os seus 399 municípios, independente dos parâmetros adotados no Estatuto da Cidade, acabam por igualar realidades distintas. Por outro lado, Moreira e Terbeck (2015, p. 228) sustentam, em um contexto mais recente que os autores anteriores, que o Paraná, ao tomar a iniciativa de ampliar a obrigatoriedade de elaboração de planos diretores, “estimulou os municípios a cumprirem sua atribuição constitucional, de exercer o controle sobre o uso e ocupação de seu solo”.

No Norte do país, aproximadamente 13 a cada 100 municípios eram incorporados anualmente no grupo de municípios com Plano Diretor na região. É a maior taxa entre as regiões brasileiras. A expansão retrata a elevada cobertura de planos diretores obtida pelo Pará. Os municípios paraenses com plano representavam somente 10,5% em 2004. Em 2018, esse número ascendeu para 84,7%, como observado na Figura 1.

O Nordeste ocupa a segunda posição entre as regiões com maior taxa média anual de municípios com Plano Diretor. Aproximadamente 11 a cada 100 municípios eram incorporados anualmente no grupo de cidades com plano. Centro-Oeste e Sudeste sucedem a lista, com 7% e 8,4%, respectivamente, de novos municípios incluídos anualmente na categoria em questão, conforme demonstra a Tabela 1.

Tabela 1 – Taxa de crescimento médio anual do número de municípios com Plano Diretor, segundo as grandes regiões do Brasil, 2004-2018

Região	Municípios com Plano Diretor				Taxa de crescimento médio anual de municípios com Plano Diretor
	2004		2018		
	N	%	N	%	
Norte	46	10,2	259	57,6	13,1
Nordeste	170	9,5	704	39,2	10,7
Sudeste	304	18,2	782	46,9	7,0
Sul	395	33,2	907	76,2	6,1
Centro-Oeste	69	14,9	214	45,8	8,4
Brasil	984	17,7	2.866	51,5	7,9

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004 e 2018.

A Figura 1 captura em dois únicos instantes de tempo (2004 e 2018) a distribuição relativa dos municípios com Plano Diretor, segundo cada Unidade da Federação. No ano de 2004, Santa Catarina foi o único estado que se destacou pelo percentual de municípios com plano, excluindo-se o Distrito Federal¹. Nesse período, 43,3% dos municípios tinham plano. Em 2018, esse percentual ascendeu à casa dos 79,7%.

É inegável a proeminência do Pará, ao Norte, e do Paraná, ao Sul, como discutido anteriormente. A presença desse instrumento de planejamento nos governos locais paraenses e paranaenses em 2018 superou a escala dos 80%. No caso do Paraná, território com quase 77% de seus municípios com população abaixo de 20 mil habitantes, a imposição via decreto para a criação de planos diretores parece ter sido uma alternativa viável para assegurar os repasses dos governos federal e estadual para as prefeituras que são maioria no estado. Por outro lado, também foi uma alternativa para assegurar que eles cumprissem com a atribuição constitucional de controle sobre uso e ocupação do solo.

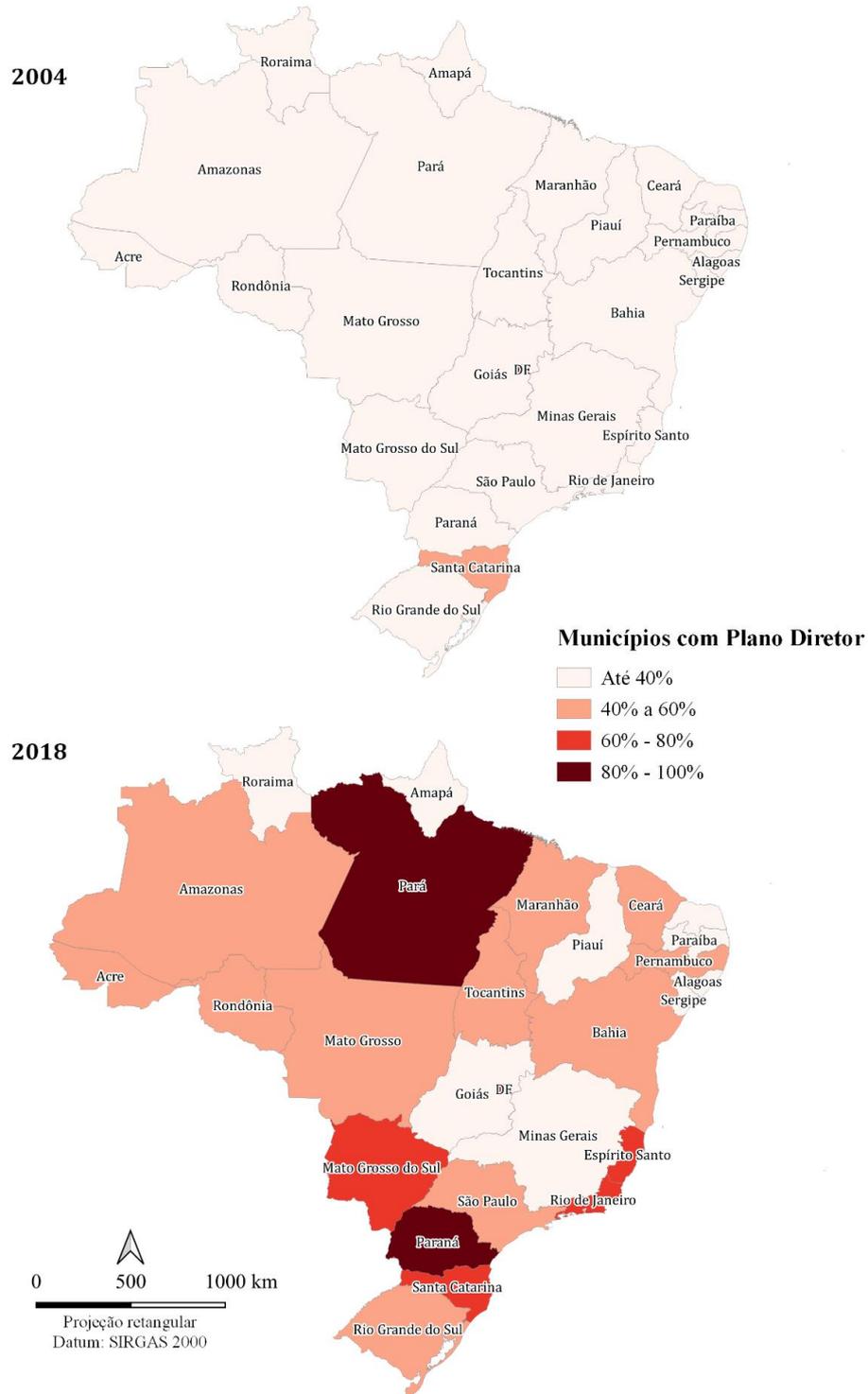
Os municípios do Pará, por outro lado, não se assemelham à realidade do Paraná em termos de contingente populacional. Trata-se de um estado com um elevado

¹ Dois distritos brasileiros foram tratados na Munic como municípios: o Distrito Federal, sede do governo federal, sendo Brasília a capital federal; e o Distrito Estadual de Fernando de Noronha, arquipélago localizado no estado de Pernambuco. Em ambos os casos, informantes da administração local responderam ao questionário básico.

percentual de municípios com população acima de 20 mil habitantes (72,2% do total de 144 municípios). Mesmo circunscrito nessa realidade, o governo estadual tem estimulado a criação de Planos Diretores inclusive para os 40 municípios com população abaixo de 20 mil habitantes. Neste grupo, 52,5% dos municípios declararam ter Plano Diretor em 2018 e 15% informaram estar em processo de elaboração do plano.

Em segundo plano, destacam-se os municípios de Rio de Janeiro e Espírito Santo (Sudeste), Mato Grosso do Sul (Centro-Oeste) e Santa Catarina (Sul), com uma cobertura variando entre 60% e 80% de municípios com Plano Diretor em relação ao total de municípios dos estados. O desempenho dos dois estados do Sudeste acima mencionados poderia colocar a região entre aquelas com maior número relativo de municípios com Plano Diretor. O Espírito Santo conseguiu passar de 11,5% em 2004 para 69,2% de municípios com plano em 2018. O Rio de Janeiro saltou de 35,9% para 75% no mesmo período. O estado responsável por reduzir a média global de municípios do Sudeste com Plano Diretor foi Minas Gerais. Somente 36,9% dos municípios mineiros possuíam plano à época da pesquisa. O baixo percentual reflete diretamente o peso que os municípios de pequeno porte têm no contexto estadual: 78,4% com população inferior a 20 mil habitantes.

Figura 1 – Brasil, percentual de municípios com Plano Diretor, segundo Unidade da Federação (2004 e 2018)



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais. Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2004 e 2018.

Santa Catarina e Mato Grosso do Sul são estados que figurarão, no futuro, o grupo de estados com percentual acima de 80% de municípios com Plano Diretor, caso as demais condições permaneçam constantes. Trata-se de 79,7% e 77,2% que, respectivamente, representam os municípios incluídos nessa categoria.

Esse cenário evoca a necessidade de se repensar o planejamento das cidades para que ele responda imediatamente às consequências das transformações demográficas, e por sua vez, antecipe as respostas às demandas de uma população em constante mudança. Essas transformações exigem uma forma de planejar e pensar a cidade com uma visão de longo prazo do desenvolvimento. O estabelecimento de diretrizes e estratégias voltadas a diversos temas da realidade local somente será atingido com a mobilização de diversos setores e secretarias municipais atuando de forma integrada.

Considerações finais

Este trabalho buscou mapear os municípios que dispunham de Plano Diretor – uma das ferramentas centrais do planejamento das cidades no Brasil. Nosso interesse consistiu em identificar essas municipalidades munidas desse instrumento de planejamento no tempo (2004 a 2018) e no espaço (as cinco grandes regiões do brasileiras) a partir das informações fornecidas pela Munic e discutir como a presença ou a ausência desse instrumento pode contribuir ou dificultar o planejamento urbano dos governos locais.

Os principais resultados encontrados conduzem a algumas reflexões. A primeira é que nenhuma região brasileira tem um número relativo tão elevado de municípios com Plano Diretor como o Sul. O estado do Paraná é o principal responsável para a permanência dessa situação nos anos analisados. O Paraná caminhou em direção à estruturação de uma política estadual aos municípios, que foram além das descrições contidas no Estatuto da Cidade. No entanto, a discussão sobre a elaboração generalizada de planos diretores e a qualidade de seu conteúdo ainda permanecem na agenda de discussões sobre planejamento e gestão das cidades.

Quando nos referimos à qualidade, entendemos que seu significado apresenta elevada subjetividade e está intimamente ligado à percepção individual que varia em relação às necessidades, experiências e expectativas de cada governo local e seus cidadãos. A qualidade a qual nos referimos é o somatório de: um bom procedimento (aspectos processuais associados à elaboração do Plano Diretor, como participação social etc.); conteúdo adequado (características estruturais que reflitam a realidade do município e sirvam como parâmetro para a elaboração dos demais instrumentos de planejamento) e ao resultado apropriado (aplicação do instrumento para o cumprimento da função social da cidade). A análise da qualidade a partir dessas

tipologias, embora seja ainda pouco explorada, requer discussões mais aprofundadas – o que vai além do escopo deste trabalho.

A segunda reflexão refere-se ao caso do Nordeste, única região em que o número de municípios com Plano Diretor declinou de 2015 para 2018. Cabe ressaltar que 2018 marcou o limite de 10 anos concedido pelo Estatuto da Cidade e, por isso, diversos municípios iniciaram simultaneamente o processo de elaboração ou revisão dos seus planos. Entretanto, mesmo em um cenário hipotético em que todos os municípios que estão elaborando/revisando seus planos declarassem possuir esse instrumento, o Nordeste ainda se configuraria como a região com o menor percentual de municípios com plano em relação às demais regiões. A tendência observada evoca a necessidade de análises mais aprofundadas em trabalhos futuros.

Esse trabalho contribui para a literatura recente ao documentar os diferenciais de adesão ao Plano Diretor em uma perspectiva espacial e temporal. O mapeamento dos diferenciais regionais, demonstrando quais são os territórios que mais concentram municípios que dispõem desse instrumento de planejamento, serve como base para pesquisas que busquem qualificar esses diferenciais em contextos específicos.

Por fim, os municípios brasileiros se defrontam com uma série de desafios. O primeiro deles é estimular os diversos setores do governo local a contribuírem com informações pertinentes ao seu tema nos Planos Diretores. Não é possível planejar adequadamente sem informações corretas, atualizadas e consistentes sobre a real situação do município. O segundo desafio é romper com o imaginário de que somente o Plano Diretor é suficiente. Ele deve ser utilizado como mecanismo de integração dos demais instrumentos de planejamento e ordenamento do solo.

O planejamento deve estar voltado para análise, raciocínio e responsabilidade em todas as ações realizadas pelos governos municipais. A elaboração de um Plano Diretor deve transcender o simples cumprimento da legislação para a obtenção de recursos das esferas federal ou estadual. O Plano Diretor deve ser utilizado para que a cidade cumpra verdadeiramente sua função social. Talvez esse seja o primeiro passo para que uma parcela ainda maior de municípios experimente o papel de protagonista da política urbana.

Referências

ALMEIDA, D. V. DE. Plano Agache: a cidade do Rio de Janeiro como palco do 1º Plano Diretor do país e a consolidação do urbanismo no Brasil. **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, v. X, n. 1, p. 461-482, 2005.

BATTAUS, D. M. A.; OLIVEIRA, E. A. B. O direito à cidade: urbanização

excludente e a política urbana brasileira. **Lua Nova**, n. 97, p. 81-106, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Estatuto das Cidades (Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001)**. Brasília: Senado Federal, 2001.

BRASIL. **Altera a Lei no 10.257, de 10 de julho de 2001 - Estatuto da Cidade, para prorrogar o prazo para a elaboração dos planos diretores municipais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm. Acesso em: 12 out. 2019.

DYSON, T. **Population and development: the demographic transition**. [s.l.: s.n.].

FONTES, M. L. P. **Planos diretores no Brasil: um estudo de caso**. São Paulo. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2010.

FRANÇA, I. S. Planejamento urbano e participação social em cidade média: a revisão do Plano Diretor de Montes Claros-MG. **GeoTextos**, v. 12, n. 2, p. 107-134, 2016.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais-MUNIC: perfil dos municípios brasileiros**. 16. ed. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2018.

IBGE. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais-MUNIC**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://munic.ibge.gov.br>. Acesso em: 20 out. 2019.

LEE, R. The demographic transition: three centuries of fundamental change. **Journal of Economic Perspectives**, v. 17, n. 4, p. 167–190, 2003.

LIMA, S. M. S. A.; LOPES, W. G. R.; FAÇANHA, A. C. Desafios do planejamento

urbano na expansão das cidades: entre planos e realidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 11, p. 1-16, 2019.

MARICATO, E. O Estatuto da cidade periférica. In: MINISTÉRIO DAS CIDADES (Org.) **O Estatuto da Cidade comentado**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. p. 5-22.

MOREIRA, T. A.; TERBECK, M. I. Planos diretores municipais de pequeno porte no Paraná: Cianorte, Rondon e São Tomé. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 7, n. 2, p. 227-236, 2015.

NAZARETH, P. A. Planos diretores e instrumentos de gestão urbana e ambiental no estado do Rio de Janeiro. **Revista Serviço Público Brasília**, v. 69, n. 1, p. 211-240, 2018.

OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUZA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v. 10, n. 2, p. 322-334, 2018.

PARANÁ. **Lei 15.229 - 25 de julho de 2006**. Disponível em: <http://www.paranacidade.org.br/modules/conteudo/conteudo.php?conteudo=65>. Acesso em: 18 out. 2019.

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública**, v. 41, n. 2, p. 255–271, 2007.

SOUZA, M. J. L.; RODRIGUES, G. B. **Planejamento urbano e ativismos sociais**. São Paulo: Ed. Unesp, 2004.

VILLAÇA, F. Dilemas do Plano Diretor. **Desenvolvimento físico-territorial**, p. 237-247, 1999.

Data de submissão: 15/02/2020

Data de aprovação: 01/04/2021

Revisão: Daniela Matthes (português), Anderson de Miranda Gomes (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

Hisrael Passarelli-Araujo

Bacharel em Administração Pública

Avenida Presidente Antônio Carlos, 6627

31207-901 Belo Horizonte/MG, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3534-8392>

E-mail: hisraelpassarelli@gmail.com

Aline Viana de Almeida

Avenida Alberto Lamego, 2000 – Parque Califórnia

28013-602 Campos dos Goytacazes/RJ, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4962-3335>

E-mail: alline.v.almeida@gmail.com