

Coleção HABITARE/FINEP

# PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS: INTEGRAÇÃO REGIONAL ESTRATÉGICA

Roteiro metodológico

Coordenação geral  
**Carlos Geraldo Luz de Freitas**

Porto Alegre  
2007



© 2007, Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - IPT  
Av. Prof. Almeida Prado, 532 - Cidade Universitária "Armando Salles  
de Oliveira"  
CEP 05508-901 - São Paulo - SP

© 2007, Coleção HABITARE  
Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC  
Av. Osvaldo Aranha, 99 - 3º andar - Centro  
CEP 90035-190 - Porto Alegre - RS  
Telefone (51) 3308-4084 Fax (51) 3308-4054  
<http://www.antac.org.br/>

#### **Financiadora de Estudos e Projetos - FINEP**

Presidente

#### **Luis Manuel Rebelo Fernandes**

Diretoria de Inovação para o Desenvolvimento Econômico e Social

#### **Eduardo Moreira da Costa**

Diretoria de Administração e Finanças

#### **Fernando de Nielander Ribeiro**

Diretoria de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

#### **Eugenius Kaszkurewicz**

Área de Tecnologias para o Desenvolvimento Social - ATDS

#### **Marco Augusto Salles Teles**

#### **Apoio Financeiro**

Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP

Caixa Econômica Federal – CAIXA

#### **Equipe Executora**

#### **IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas**

Carlos Geraldo Luz de Freitas, Omar Yazbek Bitar, Ros Mari Zenha, Ângelo José Consoni, Ayrton Sintoni, Ana Margarida Malheiro Sansão, Vilma Alves Campanha, Wolney Castilho Alves, Maria Cristina Jacinto de Almeida, Sérgio Gouveia Azevedo, Eduardo Soares de Macedo, José Luiz Albuquerque Filho, Cláudio Benedito Baptista Leite, Mário Otávio Costa, Ana Cândida Cavani Monteiro, Luiz Antonio Pereira de Souza

#### **Fundação Prefeito Faria Lima**

Mariana Moreira, Ana Thereza M. Junqueira, Maria do Carmo M. T. Cruz, Sílvia Rodrigues Bio de Toledo, José Carlos Macruz

#### **Consórcio Intermunicipal da Bacia do Alto Tamanduateí – Billings**

Enio Moro Junior, Claudia Virginia Cabral de Souza, Fernando Bruno Filho, Sônia Ferreira Ântico, Francine Sagiorato, Marcelo Liochi, Jeroen Klink, Rosana Denaldi, Mônica Antonia Viana, Iolene Cordeiro, Nailson Elias da Silva

#### **Colaboradores**

Adão Aparecido Lanzieri Modesto, Álvaro Camargo Kopezynski, Amarilis Lucia C. F. Gallardo, Ana Maria de Azevedo Dantas Marins, Benedito

Nachbal, Edna Baptista dos Santos Gubitoso, Eliseu Diniz, Isabel Cristina Weindler, Maria Nieja Leite de Oliveira, Nabil Alameddine, Rima Alameddine

#### **Editores da Coleção Habitare**

Roberto Lamberts – UFSC

Carlos Eduardo Sartor – FINEP

#### **Equipe Programa Habitare**

Ana Maria Nogueira de Souza

Ângela Mazzini Silva

#### **Projeto gráfico**

Regina Álvares

#### **Texto de apresentação da capa**

Arley Reis

#### **Revisão gramatical**

Giovanni Secco

#### **Editoração eletrônica**

Amanda Vivan

#### **Fotolitos e impressão**

Páginas & Letras

#### **Capa**

Reprodução da obra BAIXADA (2006, mosaico direto 2,41 x 3,45 m), de autoria dos mosaicistas Eliana Rosa, Eliana Simão, Fabiana Rosa, Karen Korsacas, Liliana Akstein, Maria de Lourdes M. Néri, Mônica Najarro, Décio M. Silveira F<sup>o</sup>. IPT – prédio 59. Cidade Universitária – São Paulo – SP.

#### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP).**

**Associação Nacional de Tecnologia do Ambiente Construído - ANTAC**

---

P712 Planos diretores municipais: integração regional estratégica - roteiro metodológico/Coordenador Carlos Geraldo Luz de Freitas. - Porto Alegre : ANTAC, 2007. - (Coleção Habitare, 7)

184 p.

ISBN 978-85-89478-21-2

1. Planejamento urbano. 2. Plano diretor. 3. Política urbana I. Freitas, Carlos Geraldo Luz de II. Série

CDU: 711

---

# Sumário

<b>Agradecimentos</b>	<b>6</b>
<b>Apresentação</b>	<b>7</b>
<b>Resumo/Abstract</b>	<b>9</b>
<b>1 Introdução</b>	<b>11</b>
<b>2 Bases legais e institucionais</b>	<b>13</b>
2.1 Princípios do Estatuto da Cidade	17
2.1.1 Princípios da função social	19
2.1.2 Princípios de direito urbanístico	20
2.2 Autonomia municipal e limites de atuação	21
<b>3 Temas regionais de interesse local</b>	<b>27</b>
3.1 Processo de ocupação habitacional	28
3.1.1 Moradia: ambiente construído sustentável	30
3.1.2 Áreas de risco	32
3.1.3 Patrimônio histórico, artístico arqueológico e turístico	36
3.2 Mobilidade e logística	36
3.2.1 Sistema viário	38
3.2.2 Cargas perigosas	43
3.3 Atividades Econômicas	44
3.3.1 Indústrias extrativas – mineração	47
3.3.2 Agricultura, pecuária, silvicultura e exploração florestal	50
3.3.3 Indústrias de transformação	51
3.3.4 Construção civil	52
3.3.5 Produção e distribuição de eletricidade, gás e água	52
3.3.6 Pesca	56
3.3.7 Serviços	57
3.4 Equipamentos públicos	59
3.5 Abastecimento público	61
3.5.1 Tópicos técnico-operacionais	64
3.6 Serviço público de esgotamento sanitário	68

3.6.1	Integração regional	69
3.7	Resíduos sólidos	70
3.7.1	Condicionantes legais e competências específicas	71
3.8	Conservação dos recursos naturais	75
3.8.1	Unidades de conservação	75
3.8.2	Outros espaços territoriais especialmente protegidos	77
3.8.3	Apropriação de recursos naturais	77
<b>4</b>	<b>Instrumentos de gestão municipal para questões regionais</b>	<b>81</b>
4.1	Instrumentos de planejamento e gestão do desenvolvimento urbano	82
4.1.1	Instrumentos de gestão democrática	82
4.1.2	Lei de uso, ocupação e parcelamento do solo	83
4.1.3	Zoneamento territorial e ambiental	87
4.1.4	Criação de unidades de conservação	91
4.1.5	Avaliação de impacto ambiental	92
4.1.6	Estudo de impacto de vizinhança	93
4.1.7	Sistema de indicadores ambientais	94
4.1.8	Educação ambiental	98
4.1.9	Vigilância sanitária	100
4.1.10	Sistema de informações	103
4.2	Instrumentos jurídico-urbanísticos	104
4.2.1	Licenciamento ambiental	104
4.2.2	Tombamento	105
4.2.3	Desapropriação	107
4.2.4	Operações urbanas consorciadas	108
4.2.5	Outorga onerosa do direito de construir	110
4.2.6	Parcelamento, edificação e utilização compulsórios	112
4.2.7	Instrumentos de regularização fundiária	113
4.2.8	Instrumentos de financiamento da política urbana	114
<b>5</b>	<b>Integração a modelos de articulação regional</b>	<b>117</b>
5.1	Consórcios	119
5.1.1	Objetivos principais	120
5.1.2	Abrangência territorial	122
5.1.3	Procedimentos	123

5.2	Comitês de bacias hidrográficas	127
5.3	Cooperativas	129
5.4	Colegiados regionais e estaduais	130
5.4.1	De desenvolvimento regional	131
5.4.2	De meio ambiente	134
5.4.3	De gerenciamento costeiro	134
5.5	Arranjos Produtivos Locais	135
5.6	Pólos de inovação tecnológica	138
<b>6</b>	<b>Abordagem regional no sistema municipal de planejamento e gestão</b>	<b>141</b>
6.1	Componentes do sistema de gestão	142
6.2	Desenvolvimento do PDM	143
6.2.1	Programa regional de habitação	143
6.2.2	Programa regional de abastecimento público de água	145
6.2.3	Programa regional de gerenciamento de resíduos sólidos	149
6.2.4	Programa regional de esgotamento sanitário	152
6.2.5	Programa regional de gestão de riscos	155
6.2.6	Programa regional de desenvolvimento turístico	156
6.2.7	Programa regional de educação ambiental	159
6.2.8	Programa regional de recursos minerais	160
6.2.9	Programa regional de avaliação do desempenho ambiental	163
6.3	Gestão participativa	164
<b>7</b>	<b>Roteiro metodológico</b>	<b>169</b>
7.1	Criação de Órgão Colegiado Setorial	171
7.2	Formulação e pactuação de propostas	172
7.3	Desenvolvimento dos estudos	173
7.4	Implantação de programas e outras ações regionais	173
7.5	Incorporação da integração regional no PDM	174
	<b>Bibliografia</b>	<b>176</b>

## Agradecimentos

Registram-se os agradecimentos aos participantes do Seminário de acompanhamento e avaliação de resultados parciais dos projetos do Programa Habitaré, realizado em junho de 2005, no Rio de Janeiro, que apresentaram sugestões a esta publicação, em especial aos consultores Dr. Adauto Lúcio Cardoso (UFRJ - IPPUR) e Dra. Ana Cláudia Duarte Cardoso (UFPA).

Agradece-se, também, aos profissionais que participaram do workshop para tratamento e complementação dos dados desta publicação, destacando os palestrantes Dr. Vladimir Alves (Consórcio Intermunicipal Grande ABC), que apresentou o tema *Consórcio Público*, Dr. Roberto Luiz de Oliveira Pimentel (Ministério Público do Estado de São Paulo), que tratou da *Relação dos Planos Diretores com o Poder Judiciário*, Dr. Marcos Campagnone (Empresa Paulista de Planejamento Metropolitano - Emplasa), que analisou *A Integração Regional nos Planos Diretores Municipais da Região Metropolitana*, e Dra. Heloísa Pereira Lima Azevedo (Ministério das Cidades), que debateu as *Questões Regionais nos Planos Diretores Municipais*.

Agradece-se, por fim, à Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e à Caixa Econômica Federal (CAIXA) pelo apoio que permitiu o desenvolvimento desta pesquisa e sua publicação no âmbito do Programa de Tecnologia de Habitação (Habitaré), e à Fundação de Apoio ao Instituto de Pesquisas Tecnológicas (FIPT), pela gestão financeira e administrativa

## Apresentação

A partir da aprovação do Estatuto da Cidade, Lei federal 10.257, de 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais da política urbana, o planejamento territorial no Brasil passou a incorporar uma série de princípios, instrumentos e práticas voltados à ação pública dos governos municipais no planejamento e gestão de cidades democráticas, incluídas e sustentáveis.

Como instrumento básico dessa política de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor, a partir desse novo marco regulatório, assume novo significado e dimensão, ante um cenário de enormes desafios sociais, econômicos e ambientais, fortalecendo a ideia de que o planejamento territorial deve ser tratado de forma prioritária e participativa no país.

Entretanto, mesmo com os reconhecidos avanços alcançados com a nova legislação e práticas hoje existentes, verifica-se que ainda persiste uma lacuna que diz respeito à insuficiência de diretrizes que fundamentam a abordagem regional na elaboração dos planos diretores municipais, pois o próprio Estatuto da Cidade, mesmo com um enfoque inovador além do urbano, que abrange o municipal, não aprofunda essa visão mais ampla do território regional como objeto do planejamento.

Com uma tendência histórica e cultural de resistência à implementação de um modelo de gestão administrativa participativa, no que se refere tanto à participação de diferentes segmentos da sociedade civil quanto à inclusão de agentes públicos vizinhos, muitos dos gestores públicos municipais hoje já enfrentam dificuldades na gestão territorial, que remetem obrigatoriamente à necessidade de soluções articuladas e integradas de âmbito regional, que, pela falta de referenciais, quando implementadas, nem sempre são as mais adequadas e eficazes.

Esta publicação tem, então, o intuito de auxiliar os gestores e diversos segmentos voltados ao planejamento e gestão territorial na elaboração de planos diretores, com a inclusão da temática de integração regional como estratégia de desenvolvimento socioeconômico e ambientalmente sustentado.

Por meio do estudo de alguns modelos existentes de organização regional e considerando as alternativas que possam contribuir para vencer as dificuldades dos poderes públicos na gestão compartilhada, esta publicação proporciona condições básicas para a exploração de possibilidades conjuntas de desenvolvimento e redução do déficit social aliados ao menor custo e maior eficácia nos resultados, partilhando as responsabilidades governamentais em benefício coletivo.

A FINEP e a CAIXA, em uma parceria com mais de uma década de existência, por meio do Programa Habitar, trazem a público esta contribuição para todos aqueles que têm a responsabilidade de intervir nos processos de planejamento em seus municípios.

Jorge Fontes Hereda

Caixa Econômica Federal - CAIXA



## Resumo

**E**sta publicação tem por escopo contribuir para a estruturação de Planos Diretores municipais, considerando a integração regional como forma estratégica para o desenvolvimento urbano adequado. Nesse sentido, buscou-se a compreensão das relações entre as principais atividades produtivas de municípios de uma mesma região geoeconômica, além de possibilidades de integração de ações de política pública, indicando, em ambas as situações, propostas para estabelecer parcerias. Apontaram-se, ainda, modelos alternativos de gestão regional, de forma a permitir sua incorporação no planejamento, de acordo com as realidades políticas e sociais de cada local. Como resultado final, esta publicação gerou uma síntese de procedimentos metodológicos gerais que deverão ser adaptados e complementados de acordo com as necessidades peculiares de desenvolvimento de cada região. As questões apresentadas, que transcendem, em muitos aspectos, o município, variam de acordo com diferenças dos territórios nacionais e, ainda, se modificam ao longo do tempo.

## Abstract

***T**his publication contributes for Municipal Master Plans considering regional partnerships to a suitable and strategic urban development. The research examines the relationship between the main productive activities and the public policies, both for municipalities of a same geo-economic region. Alternative patterns of regional management are also indicated to guide the adequate planning for each local condition. It is also presented a synthesis of general procedures for the development of the regional management, which shall be added and adapted to the necessities of development for each region. The presented issues change along the time and according to the different characteristics of the region.*