

**INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS À LUZ DOS PLANOS DIRETORES:  
UMA ANÁLISE A PARTIR DE UM *CIRCUITO COMPLETO* DE INTERVENÇÃO****Vicente Correia Lima Neto**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais (Dirur) do Ipea.

**Cleandro Henrique Krause**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

**Renato Nunes Balbim**

Técnico de Planejamento e Pesquisa da Dirur do Ipea.

O planejamento urbano no Brasil passou por um intenso processo de discussão nas últimas décadas, com movimentos sociais atuando na construção de uma agenda de política urbana no nível federal, estadual e municipal. Entre as principais conquistas desse momento podem-se citar os artigos específicos sobre o tema na Constituição Federal de 1988 (CF/1988) e a sua posterior regulamentação com o Estatuto da Cidade (EC).

Por definição constitucional, o município é o lócus decisório, palco de atuação dos atores para a construção da cidade, fazendo parte de sua atribuição exclusiva a elaboração dos planos diretores (PDs) municipais. O governo federal atuou durante a última década no fomento ao desenvolvimento desses planos, com suporte financeiro e técnico, e definindo a existência do PD como critério de seleção, mas não como requisito obrigatório, para a obtenção de recursos federais na área urbana, do patrimônio histórico e em determinadas agendas ambientais. Com isso, grande parte dos municípios com obrigatoriedade definida pelo EC desenvolveu seus planos nos últimos dez anos.

Muitas críticas foram realizadas aos PDs recentemente elaborados no Brasil, como a inadequação às características municipais, a previsão indiscriminada dos instrumentos urbanísticos sem a correta análise de suas finalidades e potencialidades, a falta de capacitação técnica municipal, a baixa coesão dos atores, as fragilidades no processo de participação social etc. A potencialidade de uso dos instrumentos urbanísticos como elemento de mudança é factual; o uso integrado, no entanto, é pouco analisado.

Este estudo busca discutir a qualidade do planejamento urbano municipal no Brasil a partir de uma leitura de como se dá a previsão integrada, no âmbito municipal, de três instrumentos urbanísticos: a outorga onerosa (OO), a operação urbana consorciada (OUC) e a zona especial de interesse social (Zeis). Para estruturar a análise, observam-se conjuntamente duas condições de aplicação que conformam a lógica denominada neste estudo *circuito*. A primeira condição relaciona a OO e a OUC a partir da previsão destes instrumentos pelos municípios nos seus PDs; a segunda reflete a presença dos dois instrumentos anteriores mais a Zeis.

Anterior à análise em si, realiza-se neste estudo uma introdução dos conceitos necessários à compreensão dos instrumentos urbanísticos. As bases conceituais da OO, da OUC e da Zeis são explicitadas, indicando experiências e situações de cidades que não somente já os utilizam, mas que contribuíram para sua inclusão, como instrumento de intervenção, financiamento e ordenamento, no EC.

A lógica do circuito é explicitada na terceira seção, a partir da hipótese da existência de uma situação na política urbana municipal, na qual uma aplicação conjunta dos três instrumentos favoreceria um PD mais completo ou com maior poder de ordenamento/transformação. A identificação da existência do circuito foi realizada a partir de perguntas de referência, utilizando-se os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) – Perfil dos Municípios Brasileiros de 2001 e 2009, e dos relatórios municipais da Rede de Avaliação e Capacitação para Implementação dos Planos Diretores Participativos (Rede PDP), os quais foram sistematizados em uma base de dados.

Na quarta seção é feita a análise, da qual resumidamente depreendem-se alguns apontamentos. O primeiro é que a posição do município em uma hierarquia mais elevada na rede de cidades contribui para a maior presença dos instrumentos de forma integrada, estando os municípios-núcleo de regiões metropolitanas e de capitais regionais mais estruturados que os municípios de suas respectivas áreas de abrangência. O segundo refere-se às especificações complementares dos instrumentos que denotariam maior capacidade de aplicação, que apresentam melhor indicador das especificações em metrópoles e pior nos centros de zona e locais.

Ao fim, três constatações emergem. A primeira refere-se ao impacto das iniciativas do governo federal no fomento da política urbana municipal, associado ao amplo número de PDs realizados. Quanto à assimilação dos conceitos e preceitos segundo os quais tais planos foram desenvolvidos pelos municípios, considera-se, como segunda constatação, que a previsão dos instrumentos não implica implantação, dado o baixo número de municípios em que foram observadas as especificações complementares dos instrumentos urbanísticos analisados. Por fim, os municípios de maior porte indicam estar mais bem estruturados para a construção e a implementação de uma política urbana municipal.

Essa análise pontual abre novos caminhos da pesquisa, de forma a avaliar com maior profundidade as características urbanas e de gestão das cidades que apresentam melhores condições de elaboração dos instrumentos de gestão e regulação urbana.

## SUMÁRIO EXECUTIVO