

“Os desafios da implantação de um Plano Diretor municipal:  
o caso de São Joaquim de Bicas, Minas Gerais.”

---

**RESUMO**

O planejamento urbano tem se tornado um dos principais temas relacionados com a gestão pública nas últimas décadas, uma vez que a territorialidade local pode ser considerada primordial para o desenvolvimento de um dado município. Assim, o artigo realiza uma análise dos principais desafios existentes na implantação de um dos principais documentos para o gerenciamento urbanístico que é o Plano Diretor municipal. Dessa forma são visadas as potencialidades e limites para a efetividade de um arcabouço tanto institucional como jurídico que dá sustentação para a possível implantação de instrumentos urbanísticos variados. Metodologicamente foi utilizada a análise via estudo de caso, sendo escolhido o município de São Joaquim de Bicas, localizado em área estratégica tanto ambiental, pois possui muitos recursos minerais e hídricos, quanto geograficamente, pois faz parte da região metropolitana da capital do estado brasileiro de Minas Gerais, Belo Horizonte. A partir desse cenário, a pesquisa verificou que ...

A gestão de recursos hídricos tem se consolidado como uma questão de destaque nas agendas políticas mundiais, mas o entendimento sobre as melhores práticas e, principalmente, os melhores modelos de ação institucional ainda estão por acontecer. Nesse sentido, o artigo busca realizar uma análise comparativa da gestão internacional de recursos hídricos que tem sido realizada nos últimos anos em vários países, de forma a identificar possíveis tendências, limites e também possibilidades para o desenvolvimento institucional e administrativo relacionados ao tema. Foi utilizada a análise documental sobre diversas fontes de dados institucionais e também de referencial teórico advindo das discussões sobre gerenciamento e políticas públicas de âmbito regional e internacional. Da mesma forma, foi realizada análise comparativa via estudos de casos como instrumento a possibilitar a visualização dos diversos panoramas atualmente existentes sobre gestão pública e recursos hídricos. A partir desse cenário, a pesquisa verificou que os resultados da gestão hídrica de cada país ou região tem relação direta não apenas com o desenho institucional planejado, mas, de forma destacada, com os arranjos sociais, históricos e políticos existentes. O que a avaliação de casos permitiu concluir é que esses arranjos são fundamentais para possibilitar maiores ou menores processos de interação entre os governos e os representantes dos setores privados e, destacadamente, sociais. Mais ainda, esses arranjos específicos a cada país ou bloco regional podem permitir ou retrain a possibilidade de uma gestão integrada e mais participativa para os interesses e usos múltiplos relacionados aos recursos hídricos mundiais. Finalmente, a consolidação progressiva de instrumentos e organismos de gestão alicerçados em um modelo baseado na bacia hidrográfica tem sido cada vez maior como resposta ao crescimento dos desafios ambientais da atualidade (urbanização, degradação, desarticulação institucional etc).

**PALAVRAS-CHAVE:** GESTÃO DE RECURSOS HÍDRICOS, ANÁLISE COMPARATIVA, POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTITUCIONALIZAÇÃO.

---

**ABSTRACT**

**Palavras-chave:** Gestão de recursos hídricos, análise comparativa, políticas públicas, institucionalização.

---

## **1. INTRODUÇÃO**

Localizado em uma região estratégica do ponto de vista viário (às margens da BR-381), ambiental (pois possui inumerável quantidade de recursos hídricos e minerais) e geográfico (pois está distante apenas 45 km da capital do estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, e do qual faz parte de sua Região Metropolitana), o município de São Joaquim de Bicas é, ao mesmo tempo, novo e pouco inovador.

Novo porque a cidade tem um histórico de tentativas de sua criação como município que data a partir da década de 1970; porém tal realidade só se confirmou em 21 de dezembro de 1995, pela promulgação da Lei Estadual n° 12.030, pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Fato é que a administração municipal ficou sob responsabilidade do município de Igarapé até o primeiro dia de janeiro de 1997, sendo promulgada a Lei Orgânica do Município (LOM) apenas em 18 de setembro de 1998.

E, por outro lado, é pouco inovador o município justamente porque

## **1. MÉTODOS**

De forma a poder dimensionar os principais desafios para a implantação de um Plano Diretor municipal pelo estudo de caso do município de São Joaquim de Bicas, este trabalho tem como base as análises das principais legislações e desenhos institucionais vinculados com o referido município e que foram delineadas na introdução do estudo.

Por outro lado, com o intuito de permitir também um maior conhecimento sobre as principais potencialidades e conflitos existentes na área em análise, foram incorporadas as discussões ocorridas no âmbito das capacitações realizadas pela equipe da UFMG junto aos Grupos de Acompanhamento (GAs) determinado por cada município.

## 2. DISCUSSÕES E RESULTADOS

### 2.1 A estrutura institucional existente

Antes de uma discussão focada em São Joaquim de Bicas, é válido destacar que este município está localizado na Região Metropolitana de Belo Horizonte, que é a capital do estado de Minas Gerais, um dos principais estados brasileiro. Essa região possui um conjunto de 34 municípios direta ou indiretamente ligados territorialmente e que estão inseridos no Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte (denominado de PDDI-RMBH).

Como plano de planejamento e gestão, ele surgiu dentro de uma proposta administrativa para maior desenvolvimento regional, ou melhor (PDDI, 2011):

O Governo do Estado de Minas Gerais implantou novo modelo institucional de gestão metropolitana a partir de 2004, após amplo processo de discussão liderado pela Assembléia Legislativa do Estado. Em 2006, a aprovação das leis complementares 88, 89 e 90, estabeleceu o arranjo institucional para a gestão e planejamento das duas RMs do Estado: Região Metropolitana de Belo Horizonte – RMBH e Região Metropolitana do Vale do Aço – RMVA. Em 2007, foi criada a Subsecretaria de Desenvolvimento Metropolitano, dentro da Secretaria Estadual de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), para implementar o novo arranjo institucional.

Cabe destaque o fato de que a RMBH também possui organismos de gestão institucional usualmente pouco vistos em áreas urbanas, tais como (FREY, 2012; PBH, 2015; AMDBH, 2016; SEDRU, 2011):

- Conselho Deliberativo de Desenvolvimento Metropolitano;
- Agência de Desenvolvimento Metropolitano;
- Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte (GRANBEL);
- Grupo de Governança Metropolitana;
- Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte;
- Assembleia Metropolitana;

- Fórum Metropolitano.

Já o município de São Joaquim de Bicas, especificamente, possui uma estrutura institucional de gerência baseada em 10 diferentes secretarias, baseadas em uma proposta de ação integrada, com acompanhamento também do Ministério Público, a ver: 1) Administração; 2) Assistência Social; 3) Educação e Cultura; 4) Esportes; 5) Fazenda; 6) Governo; 7) Meio Ambiente; 8) Obras; 9) Planejamento; 10) Saúde.

## **2.2 O arcabouço jurídico para o planejamento urbanístico municipal**

O município de São Joaquim de Bicas é regido, em termos de seu arcabouço jurídico e de planejamento urbanístico, primordialmente pelas orientações existentes no sua Lei Orgânica do Município (LOM), que foi promulgada em 18 de Setembro de 1998. Sua aprovação foi fundamental para assegurar a independência do recente município, que foi criado em 21 de Dezembro de 1995, porém ficou na tutela do município vizinho de Igarapé até o início de 1997.

Esse período de transição foi importante para a estruturação mínima de uma legislação orientada ao planejamento urbanístico do município, que é caracterizado por estar uma situação privilegiada em termos de recursos naturais e localização geográfica.

Conseqüentemente, e tal como deliberava a LOM, houve o estabelecimento do Plano Diretor do município pela Lei municipal nº 215, do ano de 2004, somente 9 anos após a criação do município. A proposta inicial foi de tentar refletir as orientações existentes tanto na Constituição Federal de 1988, no capítulo que trata da “*Política Urbana*”, como também o Estatuto da Cidade, de âmbito federal, que foi aprovado via a Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 e que regulamenta o referido capítulo.

Ao mesmo tempo, existe um conjunto legal complementar que foi incorporada no decorrer dos anos posteriores aos preceitos de gestão do PD original, a ver:

- Lei nº 153, de 28 de Dezembro de 2001: Institui o Código Tributário do município de São Joaquim de Bicas.
- Lei nº 460, de 11 de Março de 2010: Dispõe sobre o Código Ambiental, institui a “*Política de Proteção, Preservação, Conservação, Controle e Recuperação do Meio Ambiente e de Melhoria da Qualidade de Vida no Município de São Joaquim de Bicas*”, e dá outras providências.
- Lei nº 120, de 02 de Agosto de 2010: Regulamenta a Lei nº 460, de 11 de Março de 2010.
- Lei Complementar nº 12, de 24 de Agosto de 2012: Institui o Código de Obras e Edificações do Município de São Joaquim de Bicas.
- Lei Complementar nº 13, de 03 de Dezembro de 2012: Dispõe sobre a revisão do Plano Diretor do Município de São Joaquim de Bicas. Tal documento foi estabelecido como forma de adequar as mudanças ocorridas na ocupação e utilização do solo municipal, além da inclusão d regras de parcelamento do mesmo.
- Lei nº 536, de 19 de Março de 2014: Altera a Lei Complementar nº 13, de 03 de Dezembro de 2012. Ela dá nova redação para o perímetro urbano, que compreende todas as zonas, exceto a Zona Rural e a Zona de Atividade Minerárias e Siderúrgicas.
- Lei nº 539, de 15 de Abril de 2014: Altera a Lei 153, de 28 de dezembro de 2001 – Código Tributário do Município – e dá outras providências. Essa documentação é considera fundamental para a orientação ao uso territorial municipal, com destaque ao pagamento de tributos referentes às modalidades de uso que são feitas pelos contribuintes, a partir de critérios como tamanhos de áreas e serviços prestados. Ao mesmo tempo, instituiu cobrança do Imposto Sobre o Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN).
- Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015: Institui o “*Estatuto da Metrópole*” e altera a Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001 e dá outras providências.

- Lei Complementar nº 22, de 24 de Julho de 2015: Altera a Lei Complementar nº 13, de 03 de dezembro de 2012 e dá outras providências. Ela modifica a forma com que unidades residenciais seriam dispostas, assim como também edificações na cidade.
- Lei Complementar nº 32, de 11 de Julho de 2016: Altera a Lei Complementar 12, de 24 de Agosto de 2012 e a Lei Complementar nº 13, de 03 de Dezembro de 2012. Ela modifica itens relacionados com a aprovação de alvará de construção (tamanho e tempo de obras) como, por exemplo, edificações verticais e também unidades residenciais.

Como é possível ser identificado pelo aspecto legal levantado, o município tem uma forte vinculação de sua estrutura institucional e de planejamento com a temática da ocupação e uso do solo existente. Nesse sentido, são inúmeras as alterações das disposições jurídicas iniciais colocadas tanto na LOM como no PD, baseadas nos princípios da aplicação de mecanismos para assegurar a função social da propriedade. Da mesma maneira, salientam a necessidade da construção democrática e do equilíbrio fiscal do município em relação aos planejamentos e investimentos a serem realizados.

## **1.2 Lacunas de instrumentos urbanísticos**

O problema, no caso específico de São Joaquim de Bicas é que o Plano Diretor que foi elaborado é considerado omissivo e/ou incompleto em relação aos instrumentos de políticas urbanas que são oficialmente exigidas pelos principais marcos jurídicos em relação à temática do gerenciamento urbanístico, que são: Constituição Federal (1988); Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001); Estatuto da Metrópole (Lei nº 13.089, de 12 de Janeiro de 2015).

Esses instrumentos vão desde outorgas onerosas e também transferências do direito de construir; recuperação e gestão social da valorização imobiliária; delimitação de Zonas Especiais até questões relacionadas sobre o parcelamento, ocupação e utilização do solo. Eles são fundamentais para a orientação institucional e coletiva dos habitantes de cada município, sendo que, para o

referente produto de análise, foram considerados os seguintes instrumentos, a partir do Estatuto da Cidade:

- Parcelamento, Edificação ou Utilização de Compulsórios (art. 5º ao 6º).
- IPTU Progressivo no Tempo (art. 7º).
- Desapropriação com Pagamento de Títulos (art. 8º)
- Usucapião Especial de Imóvel Urbano (art. 9º ao 14º).
- Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia.
- Direito de Superfície (art. 21º ao 24º).
- Direito de Preempção (art. 25º ao 27º).
- Outorga Onerosa do Direito de Construir (art. 28º ao 31º).
- Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo (art. 29º).
- Operações Urbanas Consorciadas (art. 32º ao 34º).
- Transferência do Direito de Construir (art. 35º).
- Estudo de Impacto de Vizinhança (art. 36º ao 38º).
- Consórcio Imobiliário (art. 46º).
- Outros.

Apesar dessa relação de diversos itens de gestão do município de São Joaquim de Bicas, e da legislação de revisão do seu Plano Diretor já ter sido prevista para 2014 e, antes disso, ter sido promulgada a Lei Complementar nº 13, de 03 de Dezembro de 2012, não há detalhamento dos mesmos neste documento.

Isso reforça a percepção de que, de forma geral, não há uma diferenciação de aplicação dos instrumentos legais como mecanismos de modificação da realidade socioambiental e econômica no município. Pois, passados 13 anos desde a promulgação do PD, a cidade não só peca pela falta da aplicação de instrumentos de políticas urbanas como também o conteúdo da legislação observada é quase que totalmente referente ao parcelamento, uso e ocupação territorial, como já mencionado. Tal evidência acontece não apenas em uma verificação do seu PD como também das leis complementares.

### 3. CONCLUSÕES

O que é possível concluir após as análises realizadas é que os desafios para a implantação de um Plano Diretor estão muito além do que simplesmente a instauração do mesmo ou da possibilidade de sua revisão futura prevista. Ao contrário, há uma série de fatores institucionais, políticos e jurídicos que devem ser considerados para a efetivação do planejamento urbano municipal.

Por exemplo, não há como um Plano Diretor ser realizado apenas por suas determinações; leis complementares se tornam tão importantes quanto por tornarem possível a correção dos zoneamentos necessário para cada tipo de uso do solo. Porém, mais importante ainda é a regulamentação dos instrumentos urbanísticos previstos nas legislações pertinentes e que somente o Plano Diretor pode não ser suficiente.

### 4. REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO METROPOLITANO DE BELO HORIZONTE (ADMBH). Dúvidas frequentes. Disponível em: <<http://metropolitana.mg.gov.br/pagina/duvidas-frequentes>>. Acesso em: 30 mar. 2016.

ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (GRANBEL). Disponível em: <<http://www.granbel.com.br/>>. Acesso em: 28 out. 2016.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. Opinião Pública. Vol. 14. No 1. Jun, 2008.

BONTEMPO, V. L.; OLIVIER, C.; MOREIRA, C. W. de S.; OLIVEIRA, G. Gestão de águas urbanas em Belo Horizonte: avanços e retrocessos. Revista de gestão de água da América Latina. Vol. 9, no. 1, jan/jun 2012.

CUNHA, E. S. M.; THEODORO, H. D. Desenho institucional, democracia e participação: conexões teóricas e possibilidades analíticas. Belo Horizonte: Editora D'Plácido. 2014.

FREY, K. Abordagens de governança em áreas metropolitanas da América Latina: avanços e entraves. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*. Vol. 4. No 1. Jan-Jun. 2012.

JÚNIOR, Tarcísio Tadeu Nunes. As múltiplas territorialidades do planejamento e gestão das águas: olhares cruzados entre as regiões metropolitanas de Belo Horizonte e Paris. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2013.

LISBOA, Apolo Heringer. Projeto Manuelzão: uma estratégia socioambiental de transformação da mentalidade social. Tese (Doutorado). Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2012.

PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE (PDDI-RMBH) – Propostas de políticas setoriais, projetos e investimentos prioritários. Volume 1. 2011.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOAQUIM DE BICAS. Disponível em: <<http://www.saojoaquimdebicas.mg.gov.br/>> . Acesso em: 27 out. 2016.

SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL E POLÍTICA URBANA (SEDRU). Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado da Região Metropolitana de Belo Horizonte. Minas Gerais. 2011.

SILVA, O. A. Planejamento territorial e gestão de recursos hídricos: a água enquanto ativo ecosocial. *Revista Recursos Hídricos*. Vol. 36. No 2. Nov. 2015.

THEODORO, H. D. Análise da gestão de recursos hídricos: um estudo de caso do Comitê da Bacia Hidrográfica do Rio das Velhas. Tese de Doutorado (no prelo). Universidade Federal de Minas Gerais. 2016.

THEODORO, H. D.; MARQUES, D. Análise de modelos institucionais de recursos hídricos, com foco em Minas Gerais, Brasil. *Revista Sustentabilidade em Debate*. V.5, n. 1, p. 117-135, jan/abr. Brasília: UnB, 2014.

THEODORO, H. D.; MATOS F. Governança e recursos hídricos: experiências nacionais e internacionais. Belo Horizonte: D'Plácido, 2015.

TOTTI, M. E.; AZEVEDO, S. Gestão de recursos naturais de uso comum: peculiaridades e abordagens teóricas. *Revista Brasileira de Recursos Hídricos*, Vol. 18. No 3. 2013.

VEIGA, L. B. E.; MAGRINI, A. The brazilian water resources management fifteen years of success and challenges. Vol. 27. Issue 7. 2013.