

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ARTHUR RODOLPHO DE PAIVA CASTRO

A VINCULAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL AO
ORÇAMENTO PÚBLICO:
O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI

BELO HORIZONTE

2013

ARTHUR RODOLPHO DE PAIVA CASTRO

A VINCULAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL AO
ORÇAMENTO PÚBLICO:
O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI

Monografia apresentada junto ao Curso de Ciências do Estado da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel.

Orientador: Professor Doutor Daniel Gaio

BELO HORIZONTE

2013

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

ARTHUR RODOLPHO DE PAIVA CASTRO

A VINCULAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL AO
ORÇAMENTO PÚBLICO:
O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI

Esta Monografia foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Bacharel em
Ciências do Estado, e aprovada na sua forma final pela Faculdade
de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais

Data: ____/____/____

Nota: _____

Professor Doutor Daniel Gaio
Orientador – FDUFMG

Professora Doutora Maria Tereza Fonseca Dias
Examinadora – FDUFMG

Mestrando Thiago Aguiar Simim
Examinador – FDUFMG

BELO HORIZONTE

2013

Para São João del-Rei, minha terra natal.

AGRADECIMENTOS

A Deus, razão de tudo.

Aos meus pais, meu porto seguro.

Ao meu irmão, meu melhor amigo.

A minha família, pelo apoio incondicional.

Ao meu orientador, pela paciência.

Aos meus professores, pelos ensinamentos.

Aos meus amigos do Pólos, do curso e da república, pelo aprendizado e crescimento que me permitiram alcançar.

A todos que de alguma forma participaram, colaboraram e possibilitaram que os últimos quatro anos fossem como foram, fascinantes.

“Ninguém é suficientemente perfeito que não possa aprender com o outro, e ninguém é totalmente destituído de valores que não possa ensinar algo ao seu irmão.”

São Francisco de Assis

RESUMO

O presente trabalho trata da vinculação de um instrumento do direito urbanístico, o Plano Diretor, ao orçamento público. Como recorte para o estudo, trabalhamos o Plano Diretor do município de São João del-Rei – MG. É discutido o instrumento do Plano Diretor em si, suas características, funções e relevância, assim como os aspectos particulares do Plano municipal de São João del-Rei. Analisamos também o orçamento público municipal, seu funcionamento e estrutura básicos e a necessidade da vinculação a ele, de qualquer política pública elaborada com a intenção de ser efetivada. Essa é a questão central do trabalho, o nível de vinculação do Plano ao orçamento. Através dessa análise é que se torna possível perceber se o Plano vem sendo obedecido. O nível de vinculação é uma demonstração da intenção ou não de concretizar suas diretrizes e propostas. Vimos, a partir da análise da legislação orçamentária municipal de 2006 a 2013, que o vínculo existe, mas não a ponto de tornar o Plano Diretor o instrumento primordial para a administração municipal. Ele deveria ser a principal referência para a tomada e elaboração de políticas públicas no município, mas com o limitado vínculo com o orçamento, percebemos que é, hoje, simplesmente uma opção, que pode ser utilizada ou não.

Palavras-chave:

Plano Diretor; orçamento público; São João del-Rei; vinculação; direito urbanístico; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual.

ABSTRACT

The present work deals with the link of an instrument of urban law, the Plano Diretor, with the public budget. As cutout for the study, we worked with the Plano Diretor of the county of São João del-Rei - MG. We discussed the instrument of Plano Diretor itself, its features, functions and relevance, as well as particular aspects of the Plano municipal of São João del-Rei. We also analyze the municipal budget, its basic structure and functioning and the need for linking to it, of any public policy designed with the intention of being honored. This is the central question of the work, the level of the link between the Plano Diretor and the budget. Through this analysis is that it becomes possible to see if the plan has been obeyed. The level of linking is a statement of intention or not to implement its policies and proposals. We have seen from the analysis of the municipal budget legislation from 2006 to 2013, that the link exists, but not to the point of making the Plano Diretor the primary instrument for municipal administration. It should be the main reference for decision and policy-making in the city, but with the limited link with the budget, we realized that today it is simply an option that can be used or not.

Key-words:

Plano Diretor; public budget; São João del-Rei; linking; urban law; Plano Plurianual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; Lei Orçamentária Anual.

INTRODUÇÃO	10
1. PLANO DIRETOR	11
1.1. CONTEÚDO DO PLANO DIRETOR.....	18
1.2. PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	20
1.2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO: O MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	20
1.2.2. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	22
1.2.3. CONTEÚDO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	26
2. ORÇAMENTO PÚBLICO	27
2.1. LEIS ORÇAMENTÁRIAS	29
2.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.....	33
3. ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANO DIRETOR: OBRIGATORIEDADE DE VINCULAÇÃO DO PLANO AO ORÇAMENTO	34
3.1. O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	34
3.2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL-REI.....	38
3.2.1. PLANOS PLURIANUAIS.....	38
3.2.1.1. Lei nº 4.001 de 19 de dezembro de 2005	38
3.2.1.2. Lei nº 4.400 de 28 de dezembro de 2009	39
3.2.2. LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	40
3.2.3. LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS.....	44
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS	45
REFERÊNCIAS	47

INTRODUÇÃO

Este estudo se debruça sobre a questão da positivação e efetividade do Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei (MG) e sua relação obrigatória com o orçamento público municipal para possibilitar sua implementação. Tratando o Plano Diretor como instrumento fundamental para o planejamento municipal, estudamos as características particulares do mesmo, suas funções primordiais, a legislação básica que o cerca e o regula e o seu processo de elaboração, ressaltando a importância pragmática que exerce.

O vínculo do instrumento com o orçamento público nos obrigou a estudar também o direito financeiro e o direito administrativo no que dizem respeito à estrutura orçamentária brasileira. Desse modo, visualizamos a relação entre esses dois itens do planejamento, Plano Diretor e orçamento público, e analisamos as suas funções, o seu formato e o funcionamento do modelo orçamentário e legislação correspondente.

Para tal, foi realizada pesquisa bibliográfica direcionada às temáticas do direito urbanístico, direito administrativo, direito financeiro, coleta de dados oficiais da Prefeitura Municipal, da Câmara Municipal e Secretarias Municipais de São João del-Rei, leitura e análise da legislação pertinente. Assim, resume-se o trabalho na leitura de teóricos da temática relacionada, coleta e triagem de dados e bibliografia, aliadas a considerações acerca do objeto principal: o Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei e o vínculo existente entre ele e o orçamento público municipal, que consiste a hipótese do presente estudo de caso.

A metodologia de estudo de caso nos permite fazer avaliações baseadas na bibliografia levantada e dados coletados, desde que tais avaliações se restrinjam aos objetos do recorte proposto. Portanto, as considerações feitas ao longo do trabalho se limitam ao Plano Diretor e orçamento público de São João del-Rei, não sendo possível sua utilização para compreender ou analisar fenômenos para além desse recorte.

A relevância do trabalho se encontra na valorização do instrumento do Plano Diretor. Não foi em vão que o Estatuto da Cidade obrigou os municípios a elaborarem seus Planos, mas foi pensando em qualificar a gestão pública municipal e, por consequência, transformar a realidade cotidiana dos cidadãos. Eis a importância de se escrever sobre o Plano Diretor e sempre colocá-lo em posição de destaque.

1. PLANO DIRETOR

A população brasileira conta, atualmente, com aproximadamente 190 milhões de pessoas, distribuídas em 26 estados e no Distrito Federal e em 5565 municípios¹. A questão é, onde considerar que essa população vive, na União, nos estados ou nos municípios. É consenso dizer que a resposta é nos municípios, principalmente porque é nestes entes federados que se dão as atividades cotidianas da população. Cada indivíduo vive seu dia a dia em relações que se dão nas cidades e no campo a elas ligado.

Entretanto, partindo desse pressuposto, aos municípios era dada, até o advento da Constituição Federal de 1988, atenção ínfima, quase nula. As ações do poder público nesses entes desprezados eram pouco ou quase nada regulamentadas pelo Estado. Porém, ao longo do século XX foi crescendo essa percepção da importância dos municípios, foi vista a necessidade de equacionar a cidade, quantificar suas necessidades e perspectivas, culminando na busca pela qualidade de vida do cidadão (cuja etimologia faz saber que tem a mesma origem de cidade; aquele que vive na cidade) através do planejamento urbanístico.

O vislumbamento da importância dos municípios e da necessidade de desenvolver para eles um ordenamento fez surgir o ramo do direito urbanístico. Este evoluiu no último século, da simples orientação estética do ambiente urbano para um conceito de organização funcional espacial e econômica da cidade, chegando a uma compreensão de direito que objetiva a organização dos espaços habitáveis visando à realização da qualidade de vida humana nos municípios em sua área total, abarcando cidade e campo. Passou-se de um urbanismo de salvaguarda para o operacional, voltando ao de salvaguarda melhor desenvolvido, com uma perspectiva qualitativa mais que quantitativa, ligada ao surgimento do conceito de sustentabilidade. A Carta de Atenas² traz as funções urbanas elementares dessa evolução como sendo habitação, trabalho, recreação do corpo e do espírito, circulação no espaço urbano. O urbanismo, segundo Meirelles³, “é o conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Nesse sentido, o direito urbanístico concretiza na norma o que

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / home / estatística / população / censo2010 / sinopse. Disponível em <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sinopse.shtm> Acesso em 15 de junho de 2013.

² A Carta de Atenas está no contexto dos Congressos Internacionais de Arquitetura Moderna (CIAM).

³ MEIRELLES, Hely Lopes, 1997, apud SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 31.

antes era uma lacuna no que diz respeito à atuação do Estado. Sim, pois o urbanismo, através das atividades urbanísticas, consiste na intervenção do poder público com o objetivo de ordenar os espaços, configurando função pública e subentendendo ainda a possibilidade de intervenção na propriedade privada, fundado na Constituição Federal de 1988 em seu artigo 5º, inciso XXIII, o princípio da função social da propriedade.

Todavia, somente o surgimento do direito urbanístico em si não foi capaz de preencher a lacuna, ainda que tenha sido de fundamental importância para o desenvolvimento da matéria e influenciado a elaboração da Constituição Federal de 1988, que reserva um capítulo para a política urbana.

Na Constituição Federal de 1988 inicia-se o processo de regulamentação das atividades urbanísticas, através do dito no Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira; Capítulo II – Da Política Urbana (artigo 182). Entretanto, somente o dispositivo constitucional não é suficiente para garantir o direito à cidade. Considerando-se o histórico da urbanização no Brasil e levando em conta que hoje mais de 80% da população é urbana, que quatro em cada dez domicílios brasileiros são assentamentos precários⁴, é de conhecimento geral que para as formas legais de expressão de pertencimento à cidade tais assentamentos não existem. Somente para exemplificar a complexidade da questão urbana, faz-se necessário maior esmiuçamento legal visando a garantia do acesso à moradia, ao meio ambiente, à infraestrutura e serviços públicos, ao transporte coletivo de qualidade, à mobilidade urbana e acessibilidade, ao trabalho, à cultura e ao lazer para as presentes e futuras gerações. Nesse sentido, depois de mais de uma década de discussões, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10257 de 10 de julho de 2001) regulamenta os Artigos 182 e 183 da Constituição da República, colaborando concretamente para a garantia aos direitos supracitados, funcionando como mitigador da dependência de ações discricionárias do poder público para se ter acesso a direitos, e de um urbanismo de risco.

Com efeito, o Estatuto da Cidade propicia maior suporte jurídico ao planejamento urbano e aos que enfrentam a problemática de 82% da população viver nas cidades. Representa ainda uma grande descentralização e democratização, visando garantir a legitimidade social do planejamento urbano. Além disso, o Estatuto confirma o direito

⁴ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / home / estatística / população / censo2010 / sinopse. Disponível em <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sinopse.shtm> Acesso em 15 de junho de 2013.

urbanístico como ramo autônomo do direito público brasileiro, como nos diz Fernandes⁵. Interessante notar que o próprio Estatuto da Cidade provém de um forte e longo embate entre o interesse público, representado na lei na forma da função social da propriedade e da cidade⁶ e o interesse privado, que capitaneado pelo setor imobiliário representou grande resistência a essa nova concepção de direito e de justiça e à própria aprovação da Lei nº 10257/01, processo que perdurou por mais de dez anos no parlamento brasileiro.

Aprovado, o Estatuto da Cidade trouxe uma série de novos instrumentos que representam um enorme avanço na garantia ao direito à cidade e a uma melhor qualidade de vida a todos os cidadãos. Entre os novos instrumentos se destacam a edificação, parcelamento e utilização compulsórios; o IPTU progressivo no tempo; a desapropriação-sanção; o direito de preempção; e a outorga onerosa do direito de construir⁷. Estes instrumentos inovadores, se somaram aos instrumentos urbanísticos já tradicionais, tais como: o zoneamento; o loteamento/desmembramento; a taxa de ocupação; e o coeficiente de aproveitamento.

O Estatuto da Cidade é peça fundamental na concretização da regulação implementada pelo direito urbanístico através de seus instrumentos. É um marco na evolução deste e um avanço de grandes proporções na busca pela justiça social nos municípios e na garantia da função social da propriedade e da cidade. Entretanto, mesmo sendo o Estatuto norma que aproxima a função social da realidade palpável, ainda se encontra distante desse objetivo e para isso, faz-se mister a elaboração do Plano Diretor nos municípios. Este sim, especificando de acordo com cada caso as normativas da Lei 10257/01, torna muito mais possível e visível a concretização do direito à cidade de forma igualitária. Da mesma forma escreve Fernandes⁸:

Lei federal aclamada internacionalmente, o Estatuto da Cidade foi uma conquista social que abriu caminhos para o enfrentamento da profunda crise urbana e habitacional do país. Dada a heterogeneidade de realidades locais, os princípios gerais da política urbana devem ser traduzidos em leis municipais – os Planos Diretores municipais.

⁵ FERNANDES, Edésio. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

⁶ O princípio da função social da propriedade aparece no texto constitucional desde 1934, embora jamais tenha sido efetivado.

⁷ Embora nem todos saibam o conceito de cada um desses instrumentos, nos limitamos a citá-los, pois explicar e exemplificar cada um deles configura trabalho que foge do tema proposto, ainda que estejam envolvidos com a temática. Tal conceituação é matéria para trabalho específico, que não cabe neste estudo.

⁸ FERNANDES, Edésio. O Desafio dos Planos Diretores municipais. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Coord.). Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 350.

O Plano Diretor é o principal instrumento dos municípios para alcançar e efetivar os objetivos da política urbana expressos nos artigos 182 e 183 da CF/88 e no Estatuto da Cidade. Tem, portanto, amparo constitucional para regulamentar o direito de propriedade urbana, como diz o próprio texto da Constituição, no artigo 182:

§1º. O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§2º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Como meio legal mais próximo da realidade do município no que tange à política urbana, o Plano deve disciplinar a propriedade a fim de que esta atenda sua função social. Função esta que é o cerne do direito urbanístico e de toda sua construção normativa, mas que não foi especificada nem na Constituição, nem no Estatuto da Cidade ou em outra legislação. Todas delegaram ao Plano Diretor, direta ou indiretamente o trabalho de regulamentar a tão conhecida função social da propriedade e da cidade. Por isso a tamanha importância do Plano Diretor no contexto do direito urbanístico, completando a coesão dinâmica das normas do ramo, já que uma norma isolada não tem poder de transformação, mas no âmbito geral transformam a realidade para a frente, cumprindo com seu papel de normas cogentes ou racionalmente necessárias.

Dessa forma, o Plano Diretor faz parte de todo um arcabouço normativo que compreende desde o texto constitucional até a Lei nº 10257, mas sendo elaborado por cada município em particular, de acordo com o perfil e as necessidades de cada caso, se torna a ferramenta mais próxima da realidade palpável da política urbana. Contudo, apesar das especificidades de cada localidade onde é construído, há as generalidades do instrumento e uma espinha dorsal que deve ser seguida para que seja aprovado um Plano.

O caráter imperativo do instrumento e sua característica de ser aplicado com força de lei nos leva automaticamente a entender que ele deve ser aprovado enquanto tal, através da legislação municipal, função das Câmaras Municipais. O processo de elaboração é variável de caso a caso, mas de qualquer maneira deve passar pelo Poder Legislativo da cidade, adequado às especificações da legislação federal e estadual, além da do próprio município, obedecendo, sobretudo, a Lei Orgânica do mesmo e sendo instituído por lei municipal específica. Esse processo garante a força de lei do Plano Diretor.

Além disso, ele é requisito obrigatório para o poder público municipal praticar os instrumentos de política urbana e é norteado pelos princípios constitucionais do desenvolvimento sustentável, da igualdade, da justiça social e da participação popular democrática, além dos já mencionados função social da propriedade e da cidade. E para ser fiel a tais princípios, o Plano deve obedecer ainda às diretrizes gerais da política urbana, dentre elas a gestão democrática por meio da participação popular plena, que acaba sendo um dos princípios constitucionais, mas deve ser reforçada por ser basilar para a sua construção e efetivação como ressalta Saule Júnior⁹, e a perequação, transcrita de forma clara no Estatuto da Cidade em seu artigo 2º, inciso IX, “*Justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização.*”. A partir dessas características fundamentais do Plano, ressalta Meirelles¹⁰:

é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob os aspectos físico, social e econômico administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos municípios quanto ao progresso do território municipal ao seu conjunto cidade-campo.

Pelo seu caráter de maior proximidade com a população, com a realidade fática dos cidadãos e das cidades, justamente por se adequar a cada uma delas, o Plano Diretor tem maiores possibilidades de garantir que a função urbanística se torne mais concreta e eficaz no nível municipal. Silva¹¹ ressalta alguns pontos essenciais do instrumento Plano Diretor, deixando claro que está subordinado ao planejamento municipal como um todo. Com essa análise entendemos que o Plano Diretor é parte do planejamento municipal, integrando-o com o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, tal como determinado pelo Estatuto da Cidade no seu artigo 40, §1º.

O objeto do nosso estudo integra dessa forma o planejamento municipal, que tem prioridade sobre o Plano na fase prévia de sua elaboração. Nesse ponto do estudo, começamos a nos debruçar sobre a questão principal do nosso trabalho. Conforme mencionado anteriormente, exige-se que o orçamento anual do município esteja compatível com os instrumentos do planejamento municipal, ou seja, deve haver uma sinergia positiva entre o Plano Diretor e a Legislação Orçamentária municipal para viabilizar a efetividade de ambos e do próprio planejamento propriamente dito.

⁹ SAULE JÚNIOR, Nelson. Do Plano Diretor. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002.

¹⁰ MEIRELLES, Hely Lopes, 1997, apud SAULE JÚNIOR, Nelson. Do Plano Diretor. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 266.

¹¹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 136.

Importante ressaltar que o Plano Diretor é peça integrante do planejamento e interage com os outros planos deste, mas ele é independente dos demais. Assim, culminamos no ponto fundamental que nos leva à seguinte análise: como integrantes do planejamento municipal, tal qual o Plano Diretor, e obedecendo à exigência de ser compatível ao mesmo sob pena de condenar sua eficácia e efetividade, as leis orçamentárias do município devem incorporar as diretrizes e prioridades dele, uma vez que o Plano é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, conforme estabeleceu o texto constitucional e o Estatuto da Cidade. Em outras palavras, faz-se necessária a incorporação do Plano Diretor no Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) para que suas diretrizes não fiquem somente no papel, mas tenham o respaldo financeiro necessário para serem efetivadas, colocadas em prática.

Entretanto, o Plano Diretor passou, assim com o próprio ramo do direito urbanístico, por uma evolução ao longo do século XX após ter surgido como instrumento inovador em algumas cidades do país, até chegar na estrutura que possui hoje. Ele desenvolveu-se a partir dos planos de desenvolvimento urbano, sendo um erro dizer que surge com a Constituição de 1988, ainda que tenha ganhado notoriedade e sua atual importância somente com o advento desta.

Acompanhando as mudanças ocorridas no direito urbanístico, o Plano evolui passando de simples desenho da cidade, com um aspecto puramente estético, por uma concepção de instrumento que regulava a distribuição de edificações, alcançando o conceito de plano diretor de desenvolvimento integrado, uma metodologia fracassada nas palavras de Silva¹², e finalmente culminando na definição de hoje com a função, definida pelo constituinte, de instrumento básico da política urbana do município. Como tal, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local. Passa, portanto, da concepção estática para a dinâmica, abrangendo não só o território urbanizado, mas a zona urbana juntamente com a rural. E nessa atual fase, o Plano participa de um sistema que tem a necessidade de se ver ampliado, de ir além da política urbana local, incorporando-a e criando uma rede de interdependência através de uma política urbana nacional, conforme nos diz Silva¹³.

¹² Ibid., p. 137.

¹³ Ibid., p. 100.

De acordo com o art. 41 do Estatuto da Cidade o Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; de áreas de interesse turístico; onde o poder público municipal se utilizar dos instrumentos de parcelamento, edificação e utilização compulsórios; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e/ou incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos¹⁴. A sua nomenclatura sugere, segundo Silva¹⁵, o estabelecimento de objetivos a serem atingidos, por isso “plano”, e a fixação de diretrizes do desenvolvimento urbano municipal, justificando a palavra “diretor”. Em termos funcionais, o Plano deve sistematizar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade na qual estiver inserido, buscando atingir como objetivo geral a promoção da ordenação dos espaços habitáveis do município, no sentido de obter melhorias na qualidade de vida de sua população. Objetivos específicos dependem da realidade que se quer transformar.

Cabe colocar que o Plano Diretor é, além de um mero instrumento técnico/legislativo, uma ferramenta política, como nos diz Fernandes¹⁶:

É preciso então que se entenda que o Plano Diretor, muito mais do que instrumento técnico e/ou método de organização territorial, é o processo sociopolítico pelo qual se determina e se preenche o conteúdo para o exercício dos direitos individuais de propriedade imobiliária urbana. O Plano Diretor, portanto, não se reduz à mera lei reguladora do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano, mas também, e sobretudo, deve ser uma lei fundiária essencial, responsável pela garantia das funções sociais da cidade para a totalidade do território municipal.

Esse aspecto do Plano Diretor se revela sobretudo quando absorve a participação e os anseios populares, obrigatoriedade acrescentada pelo Estatuto da Cidade quando regulamenta, de forma suplementar à Constituição da República, a obrigatoriedade de se garantir durante a elaboração da lei, abertura para a participação popular ampla, além da revisão da mesma a cada dez anos. Em uma interpretação progressista, entende-se que tal garantia deve se estender a cada uma das revisões feitas à lei do Plano Diretor.

¹⁴ O último item foi incluído pela Lei nº 12608/12 como inciso VI do artigo 41 do Estatuto da Cidade.

¹⁵ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 139.

¹⁶ FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. In FDU – Fórum de Direito Urbano e Ambiental 47, set-out./2009, p.22.

1.1. CONTEÚDO DO PLANO DIRETOR

O instrumento Plano Diretor passou por um processo de desenvolvimento bastante longo para chegar ao conceito atual, assim como o próprio ramo do direito urbanístico, como visto previamente. Ficou claro na exposição anterior que ele tem uma forma geral, ainda que, devido a sua natureza de normativa municipal, tenha peculiaridades e se adeque de acordo com o perfil, as necessidades e as demandas das numerosas cidades onde foi e é elaborado. O caso particular do Plano de São João del-Rei será destrinchado posteriormente neste estudo porque primeiramente mostraremos o conteúdo geral de um Plano Diretor a partir das análises de Silva¹⁷ e Carvalho Filho.

O Plano deve estar baseado em alguns aspectos gerais dos quais não pode fugir. Tais aspectos funcionam como um esqueleto do mesmo, que será preenchido de maneira distinta em cada município onde seja elaborado, conforme nos diz Carvalho Filho:

O plano diretor, sendo caracterizado como o instrumento urbanístico fundamental, não pode guardar total identidade normativa no que concerne ao processo de política urbana de cada município.

A razão é de extrema simplicidade: cada um dos municípios apresenta peculiaridades próprias, relacionadas a aspectos de natureza social, cultural, econômica, territorial, ambiental, turística etc. A consequência é que as diretrizes e prioridades eleitas por determinado governo municipal – aqui entendendo-se os Poderes verdadeiramente políticos e representativos do Município, isto é, os Poderes Executivo e Legislativo – não serão necessariamente as opções de outro. Se o conteúdo do plano diretor deve atender às particularidades do Município – premissa que parece ser de unívoca aceitação – será forçoso admitir que tal conteúdo sofrerá variações conforme os objetivos a serem perseguidos por cada governo municipal¹⁸.

Porém, ainda que cada gestão municipal busque efetivar aquilo que lhe parece prioritário dentre as finalidades do Plano, o conteúdo do mesmo somente sofrerá variações dentro de um limite predeterminado, uma vez que a elaboração do instrumento consiste em um processo que segue uma metodologia consolidada. Portanto, mesmo que cada administração altere, no seu plano de governo, as prioridades do Plano, ele obedecerá a uma forma mínima comum enquanto vigore.

Esse arcabouço legal está fundado nos aspectos físico, social, econômico, ambiental e administrativo. O físico diz respeito principalmente à ocupação e ordenação do solo objetivando a melhor qualidade de vida e é de suma importância no Plano Diretor, pois expressa diretamente a competência constitucional dos municípios. No quesito econômico

¹⁷ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 140.

¹⁸ CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009, p. 270 e 271.

está o dever de orientar de forma específica no território municipal a distribuição das áreas residenciais, industriais, comerciais a fim de regular o mercado imobiliário, a organização espacial e assim, através de instrumentos como a delimitação de áreas de ZEIS (Zonas de Especial Interesse Social) e outros, conter a especulação imobiliária e zelar pela garantia da função social da propriedade, considerando o viés econômico de mercado do uso do solo urbano.

O âmbito social do Plano Diretor se refere diretamente à qualidade de vida dos habitantes e dos usuários do município e deve se concentrar no estabelecimento de diretrizes para a educação, saúde, habitação, trabalho, lazer, transporte e acesso a todos esses serviços e ao mobiliário que lhes compete.

No que diz respeito ao aspecto ambiental, é dever do Plano Diretor elaborar diretrizes e princípios na direção da proteção ao meio ambiente e da cidade sustentável. Ainda que outras diretrizes ou políticas públicas formuladas a partir do Plano Diretor afetem a questão da proteção ao meio ambiente, cabe ao próprio Plano garantir que ele seja sempre levado em conta, de modo a jamais ignorá-lo sem ao menos serem pensadas alternativas sustentáveis para uma política pública. O âmbito administrativo do Plano Diretor faz alusão à efetiva execução do mesmo. É primordial para viabilizar a atuação do governo municipal, para executar suas diretrizes. Tudo deve ser previsto no Plano, a fim de deixar claro o caminho para a sua efetivação.

Levando em conta esses aspectos gerais e colocando em pauta alguns itens para além desses, o Plano Diretor deve se orientar para resolver dois problemas, segundo Silva¹⁹: o das localizações, referente aos equipamentos públicos; e o das divisões em zonas, relacionado a edifícios privados. São problemas que ligam vários dos aspectos já mencionados, mas que ressaltam a necessidade de existir, no conteúdo do instrumento, disposições concretas sobre parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; direito de preempção; direito de construir acima do coeficiente básico; possibilidade de alteração de uso do solo; e operações consorciadas. Também deve ser norma direcionada ao sistema viário do município, e aqui se considera a completa abrangência do termo “sistema viário”, e ao sistema de zoneamento, também em toda sua abrangência, abarcando desse modo os três sistemas gerais, adicionando-se a esses dois primeiros o de espaços verdes.

¹⁹ SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 140.

O conteúdo do Plano Diretor se resume em pouco quando colocado que deve procurar considerar medidas que propiciem boa qualidade de vida, facilitando o acesso da população como um todo ao mobiliário urbano. De forma específica, o conteúdo depende da realidade a ser transformada, dos objetivos que ela exige e das metas traçadas para alcançá-los. Assim, passamos agora ao foco do estudo, o Plano Diretor Participativo do município de São João del-Rei.

1.2. PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI

1.2.1. CONTEXTUALIZAÇÃO: O MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL-REI

Não há como nos debruçarmos sobre o Plano Diretor de São João del-Rei sem antes apresentar, em linhas gerais o histórico do município, seu perfil econômico, geográfico, físico, social. O instrumento Plano Diretor é elaborado, como já dito, levando em consideração o contexto em que está inscrito. Como instrumento de características particulares para cada cidade em que é feito, é fundamental que no seu processo de construção estejam bem claras as vocações de cada área do município, sendo extremamente necessário para tal a plena participação popular e o conhecimento do perfil, das demandas, da história do povo e de sua terra. Por ser construído nessas bases, cabe aos examinadores de qualquer Plano Diretor, em sua análise, estar a par desse perfil, estar contextualizado, o que faremos agora, de modo simplificado, uma vez que São João del-Rei tem uma história muito rica, que para ser contada por completo exige trabalho específico para tal fim.

São João del-Rei é um município do interior de Minas Gerais, mais especificamente da mesorregião do Campo das Vertentes. Sua origem remete ao Ciclo do Ouro no século XVIII, período no qual surgiu como importante núcleo urbano responsável pela articulação entre o litoral fluminense exportador e as minas de extração do ouro, prata e pedras preciosas. A cidade se desenvolveu como centro de abastecimento das áreas mineradoras e através dos anos, com a decadência da extração aurífera na capitania das Minas Gerais, passou a abastecer a nova capital, Rio de Janeiro, cuja demanda por diversos produtos e gêneros alimentícios cresceu imensamente com a chegada da corte portuguesa ao Brasil. Hoje, fazendo jus à tradição de centro produtor e comercial, a economia são-joanense se baseia em dois pilares fundamentais, quais sejam uma complexa rede formada pelo setor

terciário e a grande produção agropecuária. Destaca-se como pólo regional no Campo das Vertentes, exercendo forte influência sobre as cidades vizinhas da região Centro-Sul do estado e sobre algumas das cidades do Sul de Minas a ela mais próximas.

Inserese na bacia do Alto Rio Grande e é cortada pelos rios Elvas, Carandaí, Rio das Mortes Pequeno e Rio das Mortes. O município se desenvolveu nas margens do Córrego do Lenheiro, afluente do Rio das Mortes, que cruza o vale localizado entre as serras do Lenheiro e de São José, pertencentes ao complexo da Mantiqueira. Predomina na cidade o clima tropical de altitude, controlado por massas de ar tropicais e polares com algumas características de clima temperado e grande amplitude térmica, com variações de 3°C no inverno a 38°C no verão. A média de temperatura é de 19,2°C. A cidade tem uma média anual de precipitação de 1700 mm. A vegetação natural varia entre mata atlântica e vegetação de campos, embora o meio ambiente seja considerado profundamente transformado, devido à intensa atividade humana. Geologicamente, São João del-Rei se encontra sobre o Planalto Brasileiro Atlântico, em sítio com predomínio de rochas cristalinas, com ocorrência de jazidas de ouro e manganês.

Devido à sua origem colonial e à preservação de aspectos de seu conjunto arquitetônico, são vários os prédios e mobiliário urbano da cidade tombados, dentre eles as famosas igrejas barrocas, como as imponentes Igrejas de São Francisco de Assis, Catedral de Nossa Senhora do Pilar, Nossa Senhora do Carmo e Nossa Senhora do Rosário, as pontes da Cadeia e do Rosário, casarios e a Maria Fumaça.

O perfil econômico do município se manteve fiel às suas origens, sendo o Produto Interno Bruto municipal pautado principalmente na atividade agropecuária e do comércio. Em 2009 o PIB foi calculado em oitocentos e vinte e dois milhões e trezentos e sessenta e dois mil reais (R\$822.362.000,00), colocando São João del-Rei como a quadricentésima quinquagésima quinta (455^a) economia do Brasil, dentre as 5.565 cidades brasileiras²⁰.

Sua população total foi estimada em 84.919 habitantes no Censo de 2010 do IBGE²¹. Com Índice de Desenvolvimento Humano de 0,816, considerado elevado, e Índice de

²⁰ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / Cidades@ / Minas Gerais / São João del-Rei. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=316250&search=minas-gerais|s%E3o-jo%E3o-del-rei>> Acesso em 10 de maio de 2012.

²¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / home / estatística / população / censo2010 / sinopse. Disponível em <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sinopse.shtm> Acesso em 15 de junho de 2013.

Gini de 0,43, São João del-Rei é centro urbano classificado como tendo bom nível de qualidade de vida.

Esse perfil brevemente traçado foi incorporado pelo Plano Diretor, que reforçou principalmente a relevância histórica e vocação turística da cidade, como será analisado a seguir.

1.2.2. PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI

O Plano Diretor Participativo do município de São João del-Rei, foi elaborado ao longo do ano de 2006 e editado em 13 de novembro do mesmo ano como Lei Municipal 4.068. No seu processo de elaboração, foram seguidos os padrões e as orientações do Ministério das Cidades, que inclusive disponibilizava em sua página virtual, à época da edição do Plano, um guia para a construção do instrumento. A orientação se baseou no disposto no Estatuto da Cidade no que diz respeito ao aspecto participativo do Plano Diretor.

A sociedade deve ser sujeito ativo no processo e transmitir durante o mesmo as suas demandas e impressões. A abertura para a participação popular deve ser um dos pilares na elaboração do Plano, juntamente com o conhecimento técnico e a coordenação político-institucional da administração municipal. Privilegiando a participação da sociedade, possibilita-se a elaboração de um Plano Diretor que seja capaz de estruturar e orientar de forma eficaz o planejamento municipal a médio e longo prazo, um Plano que reflita a realidade do ente federado e as vocações que possui e problemas que enfrenta, segundo aqueles que os vivem no cotidiano, sua população.

A formulação do Plano, de acordo com a metodologia do Ministério das Cidades²², seguiu quatro etapas, quais sejam a etapa de leituras técnicas e comunitárias; formulação e pactuação de propostas; definição de instrumentos para viabilização do Plano Diretor; e o sistema de gestão e planejamento do município. Destrinchando todas as etapas, o processo se resume, segundo análise de Silva²³, na constituição do Núcleo Gestor, a

²² MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em < <http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html> > Acesso em: 09 de setembro de 2013.

²³ SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: Teoria e Prática. São Paulo: Saraiva, 2008, p. 143.

preparação do processo, lançamento e divulgação, capacitação, leitura técnica e comunitária, formulação da estratégia, construção do pacto e do projeto de lei, discussão na Câmara de Vereadores e posterior aprovação, implementação dos projetos, e monitoramento da implementação. Conforme o próprio Relatório Técnico do Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei²⁴:

O Plano Diretor compõem-se de várias etapas, a saber: preparação do processo; leitura da realidade do município; formulação e pactuação de propostas; definição de instrumentos a serem utilizados no Plano; elaboração da proposta do Projeto de lei; discussão e aprovação do Plano na Câmara Municipal; implementação e gestão do Plano, incluindo seu monitoramento permanente; revisão do plano. A primeira etapa destina-se à preparação para o desenvolvimento do Plano Diretor de forma participativa. Consiste nas atividades de sensibilização e mobilização da comunidade, segundo uma metodologia de trabalho participativo, também construída a partir do envolvimento e o comprometimento dos diversos segmentos da sociedade com o processo de elaboração coletiva do Plano Diretor. A segunda etapa corresponde ao diagnóstico e compreende o levantamento e estruturação de todos os dados necessários para compreensão da realidade municipal. Resulta da síntese entre a leitura técnica feita pelos diversos especialistas envolvidos no processo e a leitura comunitária, elaborada a partir das oficinas participativas, com identificação das áreas insatisfatórias e áreas satisfatórias, relacionadas com o desenvolvimento municipal. A terceira etapa refere-se à elaboração de propostas visando à correção dos problemas e o desenvolvimento dos potenciais do município. Parte da seleção e pactuação de temas prioritários acordados entre os diversos agentes e segmentos da sociedade local que participam do processo e tem como produto diretrizes e propostas de intervenção especializadas no território municipal e traduzidas nos instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade. A quarta e última etapa corresponde à tradução das diretrizes e propostas desenvolvidas na etapa anterior em texto legal, acompanhado dos respectivos anexos (tabelas e mapas) constituindo o Projeto de Lei do Plano Diretor a ser aprovado em Audiência Pública e encaminhado à Câmara Municipal.

Vamos nos ater a essa introdução sobre o processo de elaboração de um Plano Diretor, ressaltando a importância da participação popular, já que o foco do presente trabalho é estudar a relação entre o instrumento de direito urbanístico e o orçamento público. A metodologia deve ser objeto de estudo específico, pois apresenta muitas peculiaridades não interessantes a esse estudo de caso. O aspecto participativo do Plano Diretor em si e sua função de torná-lo norma capaz de transformar a realidade dos cidadãos já seria tema suficiente para muitos estudos, uma vez que há várias formas de se discutir o aspecto da participação da sociedade na construção do Plano. Basta-nos saber, nesse momento, que esse aspecto é fundamental no contexto da construção e implementação do Plano.

²⁴ SÃO JOÃO DEL-REI. Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei. Relatório Técnico: síntese das análises. Prefeitura Municipal, 2006. p. 150 e 151.

Volvendo o olhar para o Plano Diretor Participativo de São João del-Rei, vemos que o seu processo de elaboração obedeceu a metodologia proposta pelo Ministério das Cidades²⁵, perpassando todas as etapas já descritas. O Relatório Técnico é bem transparente e mostra a estrutura montada para a elaboração do Plano. A organização coube à Prefeitura Municipal e suas secretarias, a uma Comissão Organizadora composta de dois membros, ao Núcleo Gestor do Plano Diretor composto de quatorze pessoas, ao Conselho da Cidade, representativo da participação popular no processo, do qual faziam parte seis cidadãos, além de equipes técnicas variadas. Essas foram responsáveis pelos estudos preliminares e submetiam seus resultados aos demais integrantes da organização.

No total foram formadas quatro equipes técnicas, sendo uma da própria Prefeitura, contando com quatro membros, uma do Departamento de Urbanismo Escola de Arquitetura da Universidade Federal de Minas Gerais, com sete integrantes sob a coordenação da Professora Doutora Fernanda Borges de Moraes, uma equipe técnica do Instituto Voçorocas, cujo presidente, o engenheiro Mestre Vinícius Martins Ferreira, coordenava cinco pessoas, uma do Instituto Brasileiro de Administração, com três participantes, e uma equipe técnica da Universidade Federal de São João del-Rei, coordenada pelo Professor Doutor Luiz Eduardo de Vasconcelos Rocha, contando com oito integrantes. Pela breve análise dos dados dispostos no Relatório Técnico, percebemos que houve um processo pensado, elaborado para a construção do Plano Diretor. As informações trazidas no Relatório nos dizem que o processo como um todo foi centrado nas leituras técnicas e comunitárias, análises de dados coletados e propostas.

Faz-se mister um estudo mais aprofundado no tema, uma coleta de dados, entrevistas com os integrantes do processo, um trabalho de campo apurado, para conseguir enxergar a dinâmica do processo e avaliar até que ponto realmente ocorreu a participação popular, a construção séria e qualificada do instrumento. Entretanto, para o objetivo do nosso trabalho, os dados fornecidos pelo Relatório Técnico do Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei bastam para vermos que houve ao menos uma mínima participação da população e estudos técnicos comprometidos com o bom andamento do processo e com resultados agradáveis às necessidades da cidade e de seu povo.

²⁵ MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em < <http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html> > Acesso em: 09 de setembro de 2013.

A análise do Relatório nos permite observar, juntamente com o estudo do texto do Plano Diretor em si, o pensamento voltado para a vocação turística da cidade, o olhar a longo prazo, e a intenção de fortalecimento do Poder Legislativo municipal, além do pensamento de formular diretrizes que abrangessem o município são-joanense e sua hinterlândia, pensando de modo amplo em uma política urbana de longo prazo que oriente o desenvolvimento integrado da região como um todo, dando grande importância à intersubjetividade dos municípios.

Outro ponto ressaltado pelo Relatório Técnico vai ao encontro do nosso tema e diz respeito à relação do Plano Diretor com o planejamento municipal. Este, conforme o Relatório, é integrado, entre outros, pelo Plano Diretor, pela Lei Orgânica do município, de 21 de março de 1990, pelo orçamento público - reforçando aqui a tradição brasileira de aliar planejamento e orçamento - e pelos Conselhos Municipais. Os Conselhos, diz o Relatório, representam uma das formas básicas da participação da sociedade na gestão municipal. Em São João del-Rei, apesar de existirem, desde o ano de 1989, vinte e dois conselhos, apenas quatorze destes tinham seus membros nomeados em 2006 e somente o Conselho de Educação tinha regimento interno aprovado no dito ano. Essa informação trazida no Relatório Técnico demonstra o recente histórico de pouca participação popular na administração municipal e a despreocupação do poder público em valorizar e regular essa participação.

A destacar, que o processo de elaboração da Lei nº 4.068 de 13 de novembro de 2006 ocorreu sob pressão do prazo estabelecido pelo Estatuto da Cidade para edição de Planos Diretores, prazo de cinco anos contados da data da edição da Lei nº 10.257/2001. Contudo, é relevante considerar que o município contou com verba federal para viabilizar a elaboração do seu Plano, o que tornou possível a complexidade necessária para sua edição, fazendo da Lei um instrumento de qualidade em termos de legística, diferentemente do que ocorreu em muitos municípios espalhados pelo Brasil, cujos Planos Diretores são cópias uns dos outros.

O processo de elaboração do Plano Diretor de São João del-Rei, pode ser, portanto, considerado, a partir da análise superficial do mesmo, razoavelmente satisfatório, tomando como base as orientações do Estatuto da Cidade e do Ministério das Cidades.

1.2.3. CONTEÚDO DO PLANO DIRETOR DE SÃO JOÃO DEL-REI

O Plano Diretor de São João del-Rei, como já dito, é um instrumento excepcional em termos de qualidade legística. As equipes técnicas que trabalharam na sua concepção foram muito competentes. Não há referências a algum modelo que tenha sido seguido, o que impede que avaliemos sua originalidade, mas se houve um modelo, era também de grande qualidade. Entretanto, o Plano apresenta um problema derivado da sua qualidade. Por seu caráter de instrumento de médio e longo prazo, grande parte de suas diretrizes estão muito além das possibilidades reais do município em termos de concretizá-las. Falta no Plano um direcionamento mínimo para orientar a elaboração da legislação orçamentária, as prioridades não estão claras em seu texto, embora no texto existam inúmeras diretrizes.

O corpo do texto do Plano Diretor é constituído, na ordem, pelos objetivos gerais que somam quatorze, dezoito diretrizes para o sistema de saúde, dezenove para a educação, sete para esporte e lazer e também sete para a área de segurança pública e para a política municipal de ação social. São quatorze as diretrizes para o desenvolvimento econômico do município, o capítulo do turismo totaliza treze diretrizes e o do meio ambiente quatorze. Dentro do capítulo de meio ambiente, novas diretrizes são subdivididas na temática da gestão de resíduos sólidos urbanos, da gestão de recursos hídricos, gestão dos solos, da cobertura vegetal, controle de emissões atmosféricas, controle da poluição sonora e da poluição visual, que somadas são vinte e oito diretrizes.

O capítulo da cultura e do patrimônio cultural traz dezesseis diretrizes de cultura e preservação do patrimônio cultural, oito de desenvolvimento institucional e organização administrativa, oito do ordenamento territorial, cinco da regularização fundiária, sete sobre saneamento básico, oito diretrizes para o sistema viário, seis para o sistema de transportes e três para o sistema de trânsito. Com relação ao macrozoneamento ambiental do município, existem quatro classificações que, somadas, totalizam dezoito diretrizes, quais sejam: a zona de proteção ambiental, zona de controle ambiental, zona de reabilitação ambiental e zona de adequação ambiental. Esta última tem suas classificações particulares no capítulo intitulado “Da zona de adequação ambiental do distrito-sede de São João del-Rei”. Vinte e três diretrizes são divididas, nesse capítulo, entre a zona de proteção cultural, zona de proteção paisagística, zona de controle urbanístico, zona de reabilitação urbana e zona de urbanização futura. No total, nos seis títulos mencionados até aqui (o Título VII trata da implementação do Plano

Diretor e dos instrumentos do direito urbanístico passíveis de serem praticados no município), foram 229 (duzentos e vinte e nove) diretrizes, além dos quatorze objetivos gerais²⁶.

O extenso número de diretrizes trazidas no Plano nos mostram que realmente a intenção de pensar o município em todas as suas faces para regulá-las e desenvolvê-las a longo prazo foi levada a sério. Entretanto, as diretrizes não são concatenadas de acordo com as prioridades. O Plano Diretor até define, em seu artigo 92, parágrafo único, que “*o Poder Executivo Municipal elaborará orçamento consolidado das diretrizes propostas, definindo prioridades para servir de base para o Plano Plurianual.*” Porém, essa definição não foi colocada em prática, uma vez que, conforme veremos mais a frente, o Plano Plurianual não se utiliza das diretrizes do Plano Diretor.

Essa problemática da ausência de ordem de prioridade das diretrizes do Plano só faz aumentar o risco de que não sejam executadas, somando-se a isso o grande número de diretrizes, que são, em alguns casos, até muito bem detalhadas, ainda que para cada frente de atuação do poder público definida no Plano seja necessário o desenvolvimento de estudos próprios, políticas, planos, programas e projetos setoriais que viabilizem, juntamente com a previsão orçamentária, a elaboração e implementação das ditas diretrizes.

Se finda o texto do Plano Diretor de São João del-Rei com as disposições gerais e transitórias. Estas prevêm medidas a serem tomadas para a implantação do Plano e de suas diretrizes e prioridades em si. Contudo, grande parte dessas medidas, sabe-se que não foram praticadas, e incluímos aqui a necessidade de vinculação das diretrizes no orçamento público municipal, que será agora melhor estudado.

2. ORÇAMENTO PÚBLICO

Este trabalho tem por principal objetivo analisar em que medida o orçamento público do município de São João del-Rei contempla os dispositivos existentes no Plano Diretor Municipal. Nesse sentido, trazendo para o foco do trabalho e vistas as particularidades do Plano, nos perguntamos se ele vem sendo obedecido em São João del-Rei, se está sendo

²⁶ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4068 de 13 de novembro de 2006, Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei. (Artigos 8º, 10º, 13, 15, 17, 20, 22, 24, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 38, 41, 44, 46, 48, 52, 54, 55, 58, 59, 60, 61, 64, 65, 66, 67, 68).

colocado em prática, qual a relevância pragmática de um Plano Diretor para a Administração Pública Municipal, além de questionarmos sua relação com o orçamento público, a existência de vínculo entre eles e, se constatado o vínculo, até que ponto tal relação não é meramente uma referência obrigatória.

Para tal, faz-se necessário analisar a legislação orçamentária são-joanense de 2006 até os dias atuais. Iniciamos a análise a partir do modelo orçamentário brasileiro, baseado principalmente na Constituição da República de 1988, na Lei nº 4320 de 17 de março de 1964 (a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro), e a Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (a Lei de Responsabilidade Fiscal).

O modelo orçamentário brasileiro trata de procedimentos padronizados a serem seguidos pelos entes da Federação para arrecadar suas receitas e efetuar suas despesas. Esse sistema reforça a tradição brasileira de associar planejamento e orçamento, segundo Vignoli²⁷. O Decreto Lei nº 200 de 25 de fevereiro de 1967, por exemplo, estabelece a forma de organização do setor público e coloca o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação da administração dos entes federados.

O histórico do orçamento público no Brasil passa por três fases predominantes. Em meados do século passado houve a fase dos planos, e o grande retrato do período é o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek, entre outros. Em uma fase posterior houve o advento do planejamento-orçamento, com planos que se refletiam no orçamento. Passando dessa segunda fase, temos o surgimento, a partir do período da ditadura militar, do orçamento programa, com grande concentração de poder no Executivo, limitando as funções do Legislativo, principalmente com relação ao orçamento e à fiscalização por parte dos parlamentares.

Passadas essas três fases do orçamento público brasileiro, surge uma nova etapa com o advento da Constituição da República de 1988. O novo texto constitucional reflete o momento político brasileiro de então, sendo forte no seu corpo a tendência de recuperação de prerrogativas lesionadas ou perdidas durante o regime militar. Nesse contexto, a Constituição busca de forma clara devolver ao Poder Legislativo funções que lhe cabiam e, a partir de novas perspectivas na seara do direito financeiro, dar aos parlamentares novas atribuições.

²⁷ VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004, p. 367.

Ao longo do período ditatorial, o orçamento programa ficou concentrado nas mãos do Poder Executivo, se caracterizando como função exclusiva deste. Tal concentração concedia plenos poderes ao Executivo sobre as finanças públicas, já que a fiscalização por parte de qualquer outro dos poderes inexistia, permitindo imensa discricionariedade, para não dizer ampla liberdade, para elaborar, planejar e executar o orçamento. A ausência de fiscalização resultou em uma política econômica catastrófica por parte dos governos militares ditatoriais, que se refletiu na economia brasileira durante os governos pós-redemocratização. Não que os maus resultados da economia sejam consequência exclusivamente do modelo orçamentário da ditadura, mas o modelo colaborou com o cenário econômico que se estabeleceu no país e perdurou por quase toda a década de 1980 e 1990²⁸.

A Constituição de 1988 exerceu, portanto, papel fundamental para a recuperação de prerrogativas do Poder Legislativo, e extensivamente para a recuperação econômica brasileira, já que provocou maior controle sobre as finanças públicas. Dentre as inovações trazidas pelo constituinte, há que se ressaltar o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Desse modo, a Carta Magna traz o arcabouço legal da relação entre o planejamento e o orçamento públicos, formando o Modelo Orçamentário atual, que sendo composto pelos inovadores PPA e LDO, somados à Lei Orçamentária Anual, reafirmam a tradição dessa relação, talvez mais, colocam o orçamento como mais um instrumento de planejamento. Esse modelo coloca o orçamento como algo central na gestão pública, uma vez que as ações somente se viabilizam se previstas e executadas dentro dele.

2.1. LEIS ORÇAMENTÁRIAS

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) compõem o Modelo Orçamentário brasileiro e são a base do orçamento público nacional, a ser seguido por todos os entes da Federação, inclusive municípios, estabelecendo a relação intrínseca entre o planejamento e o orçamento. A nível municipal, sendo o Plano Diretor parte integrante do planejamento, por consequência da norma, deveria ele estar vinculado também ao orçamento público municipal. Disso trataremos

²⁸Ibid., p. 368.

mais a frente. Primeiramente, faz-se necessário compreender de forma básica a estrutura orçamentária brasileira e, por extensão, a municipal.

O orçamento público se destina a estimar receitas e discriminar despesas para determinado período. Podemos classificá-lo segundo quatro aspectos, quais sejam o institucional, o funcional, o programático e segundo a natureza da despesa. O primeiro adequa a exigência legal e a esfera de poder para a qual está sendo elaborado o orçamento. O aspecto funcional reflete as ações a serem executadas em determinado período financeiro, enquanto o programático classifica segundo os programas, atividades e projetos contidos na legislação orçamentária e no planejamento. A natureza da despesa identifica o grupo de despesa, sua modalidade de aplicação e o elemento da despesa a que pertence. Tal classificação auxilia a administração pública na elaboração e execução do orçamento, tornando menos dificultoso o trabalho de praticar a complexa legislação orçamentária a ser destrinchada a seguir.

Traçando um panorama superficial da matéria, o Plano Plurianual traz o planejamento de quatro anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias determina o que, dos projetos do PPA, será feito em cada ano dos quatro compreendidos por este e, dentre eles, as prioridades e a Lei Orçamentária Anual é mais objetiva, destinando os recursos para cada projeto. Essa é a fórmula geral para se entender o orçamento público. Destrincharemos agora cada um desses itens, aprofundando um pouco, mas sem esgotar o tema, que deve ser objeto de estudo específico, e é tratado neste trabalho para realçar a sua relação com o planejamento, em específico com o instrumento do Plano Diretor. A destacar que, sobre a temática de finanças e legislação orçamentária, o que se aplica ao nível da União, desde que não fira os pressupostos do pacto federativo, se estende também aos Estados membros, ao Distrito Federal e aos Municípios.

O Plano Plurianual é o ponto de partida do plano de governo e abarca diretrizes, objetivos e metas da administração pública para investimentos e despesas. Ele deve ser apresentado até a data de apresentação da LOA do primeiro ano de mandato dos cargos eletivos de cada ente federado. No caso do município, o PPA deve ser apresentado no primeiro dos quatro anos de mandato do prefeito, entrando em vigor no ano seguinte, ou seja, no segundo ano de mandato, vigorando até o primeiro ano do mandato imediatamente posterior. Dessa forma, o PPA é o elemento que, na teoria, garante a continuidade administrativa, sendo empecilho para rupturas institucionais abruptas. Ao ultrapassar o período temporal de um mandato eletivo, o Plano Plurianual minimiza quebras repentinas na

estrutura funcional da administração pública, funcionando como o elo de uma gestão com a anterior e a subsequente. O PPA deve conter projetos para os quatro anos nos quais vigora, sob pena de a LOA ficar impedida de destinar recursos a projetos ausentes do Plano, exceto por meio de lei específica. Assim, o PPA configura-se como instrumento bastante inovador proveniente da Constituição de 1988, que fortalece o vínculo entre planejamento (a nível municipal leia-se planejamento e Plano Diretor) e finanças públicas.

O papel da Lei de Diretrizes Orçamentárias é ser o vínculo que faltava entre o PPA e a LOA. Isto porque a Constituição de 1988 a instituiu, mas não especificou seu papel e não a regulamentou por completo. As LOAs, quando eram elaboradas à luz dos PPAs, ficavam à mercê da abrangência destes, uma vez que não detalhavam prioridades ou metas. A partir do advento da Lei Complementar nº 101 de 04 de maio de 2000 (LRF) é que a LDO tomou para si a função fundamental que exerce atualmente. Cabe à Lei de Diretrizes Orçamentárias, como o próprio nome já diz, definir metas e prioridades da administração pública para o ano seguinte a sua edição, incluindo despesas de capital. Ela orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, fazendo o elo entre esta e o Plano Plurianual e alargando o debate, a discussão orçamentária. Em outras palavras, a LDO diz à LOA, dos projetos do PPA, o que fazer em cada ano²⁹.

A Lei Orçamentária Anual, como já explicitado pela LDO e pelo PPA, é o instrumento de execução de planos e programas. É ela que tratará especificamente da realização de obras e serviços refletindo o programa de governo e as intenções da gestão de forma pragmática. A LOA disporá ainda sobre alocação de recursos para metas e prioridades da LDO, num sistema lógico para permitir a execução de programas e obras. Ela fecha o ciclo da legislação orçamentária, sendo instrumento suplementar à Lei de Diretrizes e ao Plano Plurianual. Como sugere sua nomenclatura, deve ser elaborada anualmente, assim como a LDO, e sua elaboração é de responsabilidade do poder Executivo, devendo passar pela análise e crivo do Legislativo, no caso do município, da Câmara de Vereadores. E tanto a LOA quanto as outras duas leis orçamentárias funcionam e são formatadas em conformidade com o definido na Constituição da República de 1988, em seu Título VI – Da Tributação e do Orçamento; Capítulo II – Das Finanças Públicas; Seção II – Dos Orçamentos:

Art. 165 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I – o plano plurianual;
II – as diretrizes orçamentárias;

²⁹Ibid., p. 370.

III – os orçamentos anuais.

§1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras de fomento.

(...)

§5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

Entretanto, apesar de positivadas, o âmbito formal e o dever ser não são suficientes para garantir que na prática o vínculo entre planejamento e orçamento seja efetivado através da inovadora legislação orçamentária trazida pelo constituinte. Como nos diz Vignoli³⁰:

Resta considerar se todas essas inovações trazidas pela CF/88 conseguiram determinar que o orçamento público tivesse o papel fundamental de se caracterizar como o principal instrumento de planejamento das ações de governo, assegurando, ao Legislativo, participação importante em todo o processo, inclusive no que diz respeito à fiscalização das ações de governo. [...] Por vários motivos, que vão desde a apresentação de um número extremamente grande de emendas do orçamento até os efeitos de uma inflação crônica e elevada que caracteriza o período posterior à CF/88, o orçamento público não cumpriu esse papel. [...] acaba o orçamento público constituindo um instrumento que se destina ao mero cumprimento de uma agenda formal-legal.

Podemos dizer, a partir dessa reflexão à luz da função pragmática exercida pelo modelo orçamentário brasileiro nas gestões federais, estaduais e principalmente municipais, que ele se tornou algo mecanizado, quase robotizado, e não alcançou ainda um objetivo, que, dentre os demais que traz consigo é para esse trabalho o primordial, de ser instrumento através do qual se transforma a realidade do povo, por meio de planejamento, projetos, programas voltados para esse fim. Esta finalidade, aliás, que deveria ser o foco de todas as atividades do Estado em geral.

³⁰Ibid., p. 370.

2.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No sentido de complementar as leis orçamentárias, com a finalidade de ampliar a discussão orçamentária, de promover um maior e melhor sentido para os instrumentos supracitados, em especial à Lei de Diretrizes, que como já dito não atenderam seus objetivos, em 04 de maio de 2000 foi editada a Lei Complementar nº 101, conhecida por Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Essa lei pode ser tomada, assim como a LDO e o PPA, como instrumento de vanguarda, inovador. Uma de suas funções é definir e regular a Lei de Diretrizes Orçamentárias, buscando a transparência fiscal, e para isso ainda propõe modificações na estrutura da Lei Orçamentária Anual.

A LRF ratifica a questão do planejamento, do qual, a nível municipal, faz parte o Plano Diretor. A partir de sua edição, todos os entes federados devem estar melhor preparados para administrarem as finanças públicas e para fazê-lo de modo mais planejado, com visão para além de suas gestões, administrando e pensando a médio e longo prazo.

Nos seus artigos 1º a 28, os mais objetivamente relevantes para os fins deste trabalho, a Lei traz a regulação da LDO, pontuando a necessidade de esta ter presente em seu corpo as Metas Fiscais e os Riscos Fiscais. Nesse particular, a LRF busca garantir, como nos diz seu nome, a responsabilidade fiscal dos gestores e desse modo podemos apreender que as metas fiscais para a LDO são a alma da Lei Complementar nº 101/00. Isso porque devem determinar as metas anuais relativas às receitas e despesas, ao resultado primário e nominal e ao montante da dívida pública, enquanto os Riscos se atêm a avaliar os passivos contingenciais e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Em outras palavras, a LRF impõe normas de planejamento e controle das finanças públicas. Ela é a grande responsável por materializar a integração planejamento-orçamento através de seus dispositivos inovadores. Neste ponto, vamos ao encontro da hipótese central do trabalho, o Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei, apesar de brilhante em termos de qualidade legislativa, não representa transformação social, cultural, econômica, uma vez que não é incluído no orçamento municipal, ainda que este esteja de acordo com a legislação orçamentária e a Lei de Responsabilidade Fiscal. Por mais que os instrumentos pioneiros pós-redemocratização trabalhem positivando o vínculo entre planejamento e finanças, levantamos a possibilidade de, no nível de poder público mais próximo da população, esse fenômeno ocorrer somente no âmbito formal, sem conseqüências

práticas que reflitam melhoria de qualidade de vida à mesma população, progresso na organicidade da cidade e de sua integração com o campo.

3. ORÇAMENTO PÚBLICO E PLANO DIRETOR: OBRIGATORIEDADE DE VINCULAÇÃO DO PLANO AO ORÇAMENTO

3.1. O CASO DE SÃO JOÃO DEL-REI

Este trabalho traz a análise, de modo individualizado, do orçamento público e sua estrutura, e do instrumento Plano Diretor, que integra como peça fundamental o planejamento municipal. Buscamos, ao longo de todo o texto, destrinchar cada uma das matérias, deixando brechas para a vinculação de um tema com o outro e vice-versa. O intuito foi de ir construindo, ainda que na análise em separado de cada tema, uma relação que na realidade é intrínseca e indissociável. A construção do vínculo nos traz para o ponto central do trabalho neste capítulo.

O modelo orçamentário brasileiro, em vigência no cotidiano da administração pública de todos os entes federados, somente reforça a tradição nacional de associação entre orçamento público e planejamento. Como exposto, o orçamento hoje vai além de uma simples associação, é visto como instrumento de planejamento. Ampliando a questão e trazendo a análise para o âmbito municipal, foco deste estudo de caso, é acertado dizer sobre o Plano Diretor, que, assim como o orçamento, ele integra o planejamento dos municípios, estando, pois, os dois em mesma situação perante o planejamento. A relação é, portanto, de vínculo obrigatório e profundo. A construção de um deve ser concomitante com o que diz o outro, estabelecendo um laço que, se a partir da análise dos dois, é algo intrínseco, tal qual nos diz Guedes³¹:

³¹ GUEDES, Odilon. O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública. In: Congresso do Patrimônio Público e Social do Ministério Público do Estado de São Paulo: “O Princípio Da Eficiência Nas Obras Públicas”, 2., 2011, São Paulo. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso> Acesso em: 20 de setembro de 2013. p. 4.

O orçamento público não é um amontoado de números que todo ano se repete com correções de 5% ou 10% para cada dotação. O planejamento público é essencial para que haja uma boa administração e deve orientar as receitas e as despesas orçamentárias. Na definição das despesas estarão determinadas as prioridades, ou seja, “a cara” do governo diante da realidade que vive a população.

No caso de um município, o planejamento está definido no Plano Diretor e obviamente precisa estar baseado num diagnóstico da realidade local, que deve ser conhecida com profundidade pelo Poder Executivo. Esse conhecimento em grande parte está retratado nos indicadores dessa realidade.

Para além da relação, é necessário viabilizar a participação popular em todo o processo. O próprio Estatuto da Cidade ressalta a gestão orçamentária participativa, colocando o orçamento participativo como uma possibilidade de instrumento poderoso para a implementação do Plano Diretor e vice-versa. Tanto um quanto o outro, com a efetiva participação popular, podem se auto-referendar. E para possibilitar essa relação, faz-se necessária uma alteração na estrutura do orçamento e na forma como se vincula ao planejamento, pois no formato pré-Planos Diretores o Plano se encaixa ao orçamento, quando o orçamento é que deve se moldar às necessidades do Plano, conforme nos dizem Pereira e Pinheiro³²:

No Orçamento Público, as despesas são classificadas por funções de governo e os recursos são alocados por órgãos do governo. A montagem, em cada etapa do Orçamento Municipal (Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual), demanda incluir as despesas referentes ao Plano Diretor em diversas funções de governo (urbanismo, habitação, saneamento, gestão ambiental, transportes, saúde, educação, cultura, agricultura, indústria, etc.), sendo que, na maior parte dos casos, as dotações orçamentárias são alocadas nos órgãos de governo em diversas secretarias.

Para tornar coerente com o plano e principalmente explicitar a todos claramente o seu conteúdo, para abrir a “caixa preta” do orçamento, serão necessárias algumas mudanças na estrutura de apresentação orçamentária: as despesas deverão ser classificadas e demonstradas segundo os programas e projetos de investimentos identificados no Plano e priorizadas respeitando as ações estratégicas definidas no Plano. No quadro das receitas, devem estar explicitados os recursos oriundos dos novos instrumentos contidos no Plano.

Seguindo uma linha de raciocínio lógico, por ser o Plano Diretor uma lei de longo prazo, que vigorará, apesar de possíveis alterações através de leis específicas, em um recorte temporal mais abrangente se comparado à legislação orçamentária municipal, cuja lei de maior duração, o Plano Plurianual, vigora por um período de quatro anos, é fácil distinguir qual instrumento deve se adequar ao outro. Pela sua já mencionada rotatividade, o orçamento

³² PEREIRA, José Abílio Belo Pereira; PINHEIRO, Otilie Macedo. Gestão Urbana Integrada e Participativa e a Implementação dos Planos Diretores. In: PINHEIRO, Otilie Macedo. (org.). Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008, p. 173.

público municipal tem o dever de ter vinculado em suas leis, as diretrizes do Plano Diretor, que nada mais são do que um planejamento de longo prazo pensado a partir de demandas da sociedade, do perfil do município, suas vocações, seu histórico e suas possibilidades.

Entretanto, tratar a relação e a execução das diretrizes contidas no Plano como algo obrigatório não é consenso entre os estudiosos do tema. Como alerta Pinto, não há obrigatoriedade na execução, justamente pelo caráter meramente autorizativo do orçamento³³:

Com decorrência da obrigatoriedade do planejamento, encontra-se a diretriz de ‘adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano (art. 2º, X). Trata-se de norma de grande importância, uma vez que as cidades são afetadas indiretamente por numerosas políticas setoriais que perseguem outros objetivos e que muitas vezes não se articulam entre si. Há inúmeros exemplos de políticas que têm efeitos contrários à ordem urbanística: a construção de conjuntos habitacionais na periferia das cidades, estimulando sua expansão excessiva; a implantação de sistemas de transportes em áreas de preservação ambiental, induzindo à sua ocupação. Nesse sentido, é de grande importância e exigência de que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporem as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor (art. 40, §1º). Não se trata de obrigar o poder público a realizar determinada obra ou política prevista no plano diretor. A alocação de recursos é feita nos instrumentos de planejamento financeiro. A própria dotação de recursos em rubricas orçamentárias tem caráter meramente autorizativo, não criando para o poder público qualquer obrigação de realizar o projeto ou atividade correspondente. O cumprimento do plano diretor não se faz pela exigência de realização das obras nele previstas, mas pela vedação à execução de obras públicas nele não previstas.

O raciocínio nos leva ao seguinte ponto, o amplo planejamento do Plano Diretor deve ser encaixado, distribuído ao longo dos anos na legislação orçamentária, principalmente no PPA, que conduz as outras leis do orçamento, de modo que a cada edição deste, ou seja, de quatro em quatro anos, parte daquele esteja contemplada e viabilize-se a efetivação de suas diretrizes, seus programas. É claro que se faz necessário que as diretrizes do Plano estejam compatíveis com a arrecadação municipal e devam ser escalonadas no tempo segundo as prioridades. Essa relação é reforçada na legislação, pois inclusive o Plano Diretor de São João del-Rei ressalta, em conformidade com o disposto no artigo 40 do Estatuto da Cidade, a obrigatoriedade do vínculo nos seus artigos 2º e 72³⁴:

Art. 2º - O Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei, com base no que dispõe a Constituição Federal, o Estatuto da Cidade e as normas correlatas, é

³³ PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 235-243, maio 2002, p. 239.

³⁴ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4.068 de 13 de novembro de 2006, Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei, art. 2º e art. 72.

o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e rural, aplicável a todo o território municipal e referência obrigatória para os agentes públicos e privados que atuam no município, integrando o processo contínuo de planejamento municipal.

Parágrafo Único: As diretrizes e as prioridades expressas no Plano Diretor constarão obrigatoriamente do Plano Plurianual e serão contempladas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na Lei do Orçamento Anual.

(...)

Art. 72 – São instrumentos de implementação do Plano Diretor:

I – as Diretrizes Orçamentárias;

II – os Planos Plurianuais;

III – os Orçamentos Anuais; (...)

Caso essa relação não esteja concretizada, o que contraria os interesses deste modelo, uma estrutura que orienta no sentido da construção do vínculo, como vimos, o principal prejudicado é justamente quem justifica toda estrutura estatal, quem justifica a existência do aparato do Estado e seus desdobramentos, os entes federados, os cargos públicos eletivos e não eletivos, a existência de leis, de ordenamento, de normas, de orçamento, de planos e planejamento. O maior prejudicado da não existência do vínculo entre orçamento e Plano Diretor é a sociedade.

O Plano Diretor do município de São João del-Rei, instrumento extraordinário em termos de qualidade legística, comporta diretrizes excepcionais, que, se colocadas em prática, orientariam para a construção de uma cidade mais justa. Porém, sem a vinculação de tais diretrizes ao orçamento público municipal, não há meio pelo qual efetivá-las, fazendo perder a sociedade são-joanense. Estando ambos como integrantes do planejamento municipal, cabe dizer, conforme Rezende e Ultramari³⁵, que o planejamento é das funções clássicas da administração, indispensável ao gestor municipal. Planejar a cidade é essencial, ponto de partida para a gestão efetiva diante da máquina pública. Esse esforço de integração do Plano nas ações de governo tem como contrapartida um salto de qualidade dos gestores públicos, dos programas integrados. O Plano Diretor, associado ao orçamento público, integrando o planejamento, ditará os rumos para uma boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar dos munícipes.

Entretanto, não há como afirmar que as orientações, programas e sugestões do Plano Diretor de São João não foram contemplados no orçamento da cidade sem antes realizar uma minuciosa análise das leis orçamentárias municipais – Plano Plurianual, Lei de Diretrizes

³⁵ REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.40, n. 2, p. 255-271, março/abril 2007, p. 258.

Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual – editadas após a publicação da Lei nº 4.068 de 13 de novembro de 2006 (que instituiu o Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei).

Teoricamente, bastaria analisar os PPA's editados no período de vigência do Plano Diretor, já que eles são os orientadores para a elaboração das LDO's, que por sua vez norteiam as LOA's editadas nos oito anos subsequentes à edição do Plano Diretor. Porém, para evitar que possíveis equívocos na elaboração dessa legislação municipal comprometessem a eficácia do trabalho, e pela existência da possibilidade de revisão dos PPA's anualmente, analisamos toda ela. Debruçamo-nos, portanto, sobre as seguintes leis: Planos Plurianuais referentes aos períodos de 2006 a 2009 e de 2010 a 2013; Lei de Diretrizes Orçamentárias dos anos de 2006, 2007, 2008, 2010, 2011 e 2012; e Lei Orçamentária Anual referente aos anos de 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 e 2012.

3.2. ANÁLISE DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MUNICÍPIO DE SÃO JOÃO DEL-REI

3.2.1. PLANOS PLURIANUAIS

Iniciamos a análise da legislação orçamentária do município de São João del-Rei pelos Planos Plurianuais devido ao seu grau de importância superior às demais leis do orçamento no que diz respeito a diretrizes, que orientam a elaboração dos outros dois instrumentos legais (LDO e LOA). Também é motivo para essa escolha o fato de que o que ficar comprovado no estudo dos Planos Plurianuais, na teoria, deve ser simplesmente ratificado na apreciação das demais leis do orçamento são-joanense no período proposto.

3.2.1.1. Lei nº 4.001 de 19 de dezembro de 2005³⁶

Apesar de ter sido editada no ano de 2005 e o Plano Diretor editado somente em novembro do ano seguinte, a Lei nº 4.001/05 não isenta de considerar em suas diretrizes o Plano, uma vez que a elaboração deste já era prevista. O fato de o mesmo ter sido aprovado

³⁶ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4.001 de 19 de dezembro de 2005. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Município de São João del-Rei, para o quadriênio de 2006/2009, e dá outras providências.

posteriormente à data do PPA não configura obstáculo, afinal, permite-se a revisão anual para incorporar novas propostas. Os municípios brasileiros obrigados a elaborar seu Plano Diretor, tiveram um prazo determinado pelo artigo 50 das Disposições Gerais da Lei nº 10257/01³⁷:

Art. 50. Os Municípios que estejam enquadrados na obrigação prevista nos incisos I e II do art. 41 desta Lei que não tenham plano diretor aprovado na data de entrada em vigor desta Lei, deverão aprove-lo no prazo de cinco anos.

Sendo o Estatuto da Cidade lei que entrou em vigor no ano de 2001, o prazo máximo para aprovação dos Planos Diretores já estava definido para o ano de 2006. Portanto, em 2005, data da edição da Lei municipal nº 4001/05, já havia a previsão da necessidade de se aprovar até o ano seguinte o Plano Diretor de São João del-Rei. Entretanto, não há menção direta ao Plano Diretor ou à sua elaboração no corpo do Plano Plurianual para o período de 2006/2009. Suas diretrizes para a ação do governo municipal se resumem a dezessete itens bastante genéricos, que dizem respeito: à eficiência do Poder Legislativo e da Administração Pública; à solução de problemas sociais temporários; à realização de ações voltadas para a qualidade da saúde e da rede de ensino público municipal; à difusão do conhecimento da história da humanidade; a melhorias na urbanização e abastecimento de água e saneamento básico; ao acesso a programas de moradia; à proteção do meio ambiente, dentre outras.

Como afirmado anteriormente, o texto do Plano Plurianual é muito abstrato, trazendo diretrizes genéricas que dão abertura à realização de qualquer atividade por parte do poder público, o que permitia ao mesmo justificar todas as suas ações baseado no PPA. As diretrizes são tão amplas, que não cabe dizer que não compreendem o disposto no Plano Diretor, uma vez que, pela sua amplitude, abarcam muito do que ele diz, ainda que uma diretriz do PPA seja equivalente a um capítulo inteiro dele. Portanto, podemos afirmar que o Plano Plurianual não traz vinculada nenhuma diretriz do Plano Diretor, ao menos diretamente.

3.2.1.2. Lei nº 4.400 de 28 de dezembro de 2009³⁸

O Plano Plurianual de São João del-Rei para o período de 2010/2013, assim como o anterior, não traz diretrizes relacionadas ao Plano Diretor. Traz, como é de praxe em um

³⁷ BRASIL. Estatuto da Cidade. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, Artigo 50.

³⁸ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4.400 de 28 de dezembro de 2009. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Governo do Município de São João del-Rei – MG, para o quadriênio de 2010/2013, e dá outras providências.

PPA, diretrizes gerais que coincidem, pela sua amplitude e caráter abstrato tal como o predecessor, com algumas colocadas no instrumento de planejamento, mas não se vincula a ele, desobedecendo desse modo a obrigatoriedade de relação entre si. O diferencial do PPA que precede o agora examinado, é que foi editado antes da elaboração do Plano Diretor, o que, até certo ponto lhe serve de alibi para não estarem vinculados. O Plano Plurianual do quadriênio de 2010/2013, entretanto, é norma elaborada já no período de vigência do Plano Diretor, e por isso deveria conter expressamente as diretrizes e prioridades definidas no mesmo. Começa-se a notar a indiferença do poder público municipal com relação ao disposto no instrumento urbanístico.

A diferença do PPA presente para o anterior reside em onze diretrizes igualmente genéricas adicionadas nessa edição. Três delas dizem respeito a serviços de previdência municipal, quatro tratam de qualificação interna da Prefeitura e órgãos do Executivo, outras três são diretrizes relacionadas ao saneamento básico e a última versa sobre a preservação do meio ambiente. De resto, do inciso I ao XXIII, o PPA para 2010/2013 é uma cópia do PPA para 2006/2009, inclusive na ausência de referência ao Plano Diretor.

Com o perfil dos Planos Plurianuais traçados, já sabemos de antemão o caráter das Leis de Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais, já que são desdobramentos seus. Cabe a nós averiguar os pontos coincidentes entre o restante da legislação orçamentária e o Plano Diretor.

3.2.2. LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

Analisaremos a seguir as Leis de Diretrizes Orçamentárias editadas de 2005 a 2012. Não foi necessário subdividir uma parte para cada uma delas, uma vez que seu conteúdo é pouco variável, somente havendo mudanças, na maioria das vezes, no que diz respeito às datas.

Como visto, as LDOs têm a função de estabelecer a ligação entre os Planos Plurianuais e as Leis Orçamentárias Anuais através do detalhamento, ano a ano, da ordem de prioridade das diretrizes dos PPAs e do desenvolvimento das mesmas diretrizes, a fim de torná-las mais palpáveis, mais concretas. Desse modo, o trabalho das LOAs é facilitado e bem orientado.

As LDOs editadas em São João del-Rei durante o período mencionado cumprem de forma geral o seu papel, principalmente no que concerne à especificação, desenvolvimento e detalhamento das diretrizes provenientes do Plano Plurianual a que estão subordinadas. Entretanto, com relação ao Plano Diretor, as Leis de Diretrizes Orçamentárias deixam a desejar, uma vez que não se pautam, como proposto neste trabalho, nas diretrizes do mesmo, o que até certo ponto é culpa também da própria estrutura do Plano, como dito anteriormente. Mas a questão é que as LDOs deixam claro que, no seu processo de elaboração anual, não é e não foi feita muita força para procurar integrar o Plano no orçamento público municipal.

A única menção direta ao Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei no corpo das LDOs é também mostra da despreocupação no momento de construção das mesmas, já que são, basicamente, cópias umas das outras. Nas leis editadas do ano 2005 a 2012, o Plano Diretor é mencionado no mesmo contexto, ou seja, no Capítulo referente às disposições sobre alterações na legislação tributária, conforme trecho posto a seguir, retirado da Lei municipal nº 3.966/05 (Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2006)³⁹:

Art. 26 - O Poder Executivo enviará à Câmara Municipal projetos de lei sobre matéria tributária que objetivem alterar na legislação vigente com vistas ao seu aperfeiçoamento e aumento da arrecadação municipal.

Art. 27 - Para atendimento ao previsto no artigo anterior serão implementadas as seguintes ações:

[...]

XII - elaboração do Plano Diretor.

O que muda dessa lei para as subseqüentes é somente o número dos artigos (o capítulo e o inciso permanece o mesmo em todas elas), e o vocábulo “elaboração”, no inciso XII, que de 2010 em diante é trocado por “implementação”. A destacar, nessa troca, que mesmo com a edição do Plano Diretor ocorrendo no fim do ano de 2006, a LDO continuou prevendo a elaboração do mesmo em suas duas edições posteriores⁴⁰.

Como ocorreu na análise dos Planos Plurianuais, também nas Leis de Diretrizes Orçamentárias existem programas, diretrizes e prioridades que se assemelham às dispostas no texto do Plano Diretor. Contudo, não fica claro até que ponto as diretrizes são baseadas naquelas apresentadas na Lei municipal nº 4.068/06, já que não existe referência direta no corpo do texto das LDOs além da supracitada.

³⁹ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 3966 de 05 de julho de 2005

⁴⁰ Referente à edição da LDO nos anos de 2007 e 2009. Não tivemos acesso à versão do ano de 2008 ou Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2009.

Na análise dos anexos das Leis de Diretrizes Orçamentárias a que tivemos acesso, pudemos constatar alguns casos de incorporação, por parte dessas, das diretrizes do Plano Diretor. Entretanto, a constatação se deu a partir da leitura superficial dos textos, pois a comparação completa demandaria trabalho mais minucioso e extenso baseado na análise parágrafo por parágrafo da legislação e seus anexos que devem somar mais de seiscentas páginas de diretrizes, programas e prioridades, seguindo a média dos anexos a que tivemos acesso e que somam aproximadamente duzentas e vinte páginas, fazendo o comparativo desse material com as 229 diretrizes do Plano Diretor. Essas provavelmente foram a base para muitos dos programas especificados nas LDOs, mas sem a devida referência não há como precisar o dado. Aleatoriamente encontramos alguns pontos fundamentados no Plano Diretor, como por exemplo no anexo da Lei nº 4.465/10 (LDO para 2011), em seu “*Programa Desenvolvimento Institucional*”⁴¹, que está claramente baseado no Artigo 41 do Plano Diretor, do qual inclusive copia as diretrizes de I a VIII, colocando-as enquanto ações do citado programa, conforme vemos a seguir:

XVI - Programa Desenvolvimento Institucional - PDI

Objetivo: Promover o desenvolvimento organizacional da Prefeitura de São João del-Rei.

Ações:

[...]

Implantar estrutura organizacional adequada à execução do Plano Diretor do Município, estabelecendo-se o processo de planejamento através de equipe multidisciplinar e promovendo maior interatividade entre os vários setores;

Elaborar e implantar novas práticas de gestão e padrões de trabalho com base na nova estrutura organizacional;

Identificar as competências do quadro técnico da Administração Pública Municipal, para diagnóstico, implementação de políticas e programas de modernização administrativa, investindo na capacitação dos funcionários e ampliação do corpo técnico;

Implantar um sistema de gestão de informação centralizado, articulando todas as secretarias municipais e os vários setores, com o objetivo de organizar, atualizar, sistematizar e disponibilizar dados necessários à elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação de desempenho de programas e projetos;

Implantar sistema de geoprocessamento como instrumento básico de informação e planejamento;

Racionalizar e democratizar o sistema de informação, aprimorando as formas de atendimento à população e tornando-o acessível, observadas as disposições legais referentes a informações sigilosas;

Implantar canais eficientes de interlocução entre a população e os representantes públicos, sobretudo os membros dos conselhos municipais, e destes com a administração municipal;

Revisar o sistema e os parâmetros de aplicação dos impostos municipais, com base nas diretrizes expressas no Plano Diretor; [...]

⁴¹ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4.465 de 12 de julho de 2010. Anexos. p. 41.

Como vemos, o texto do anexo da LDO é idêntico ao Título V – Do Desenvolvimento Institucional, Artigo 41 do Plano Diretor⁴²:

Art. 41 - São diretrizes para Política de Desenvolvimento Institucional e Organização Administrativa do Poder Público Municipal:

I - implantar estrutura organizacional adequada à execução do Plano Diretor do Município, estabelecendo-se o processo de planejamento através de equipe multidisciplinar e promovendo maior interatividade entre os vários setores;

II - elaborar e implantar novas práticas de gestão e padrões de trabalho com base na nova estrutura organizacional;

III - identificar as competências do quadro técnico da Administração Pública Municipal, para diagnóstico, implementação de políticas e programas de modernização administrativa, investindo na capacitação dos funcionários e ampliação do corpo técnico;

IV - implantar um sistema de gestão de informação centralizado, articulando todas as secretarias municipais e os vários setores, com o objetivo de organizar, atualizar, sistematizar e disponibilizar dados necessários à elaboração, acompanhamento, fiscalização e avaliação de desempenho de programas e projetos;

V - implantar sistema de geoprocessamento como instrumento básico de informação e planejamento;

VI - racionalizar e democratizar o sistema de informação, aprimorando as formas de atendimento à população e tornando-o acessível, observadas as disposições legais referentes a informações sigilosas;

VII - implantar canais eficientes de interlocução entre a população e os representantes públicos, sobretudo os membros dos conselhos municipais, e destes com a administração municipal;

VIII - revisar o sistema e os parâmetros de aplicação dos impostos municipais, com base nas diretrizes expressas no Plano Diretor.

Para além da vinculação não referenciada, os programas e diretrizes previstos nos anexos das Leis de Diretrizes trazem alguns poucos trechos em que se faz menção ao Plano Diretor. Na Lei municipal nº 4.347/09 (LDO para 2010), o anexo de prioridades e metas cita o instrumento do planejamento quando trata do “*Programa Município Moderno*”. Dentre as ações previstas para esse programa estão:

Lançar o Plano Diretor Municipal; Lançar o Livro do Plano Diretor Municipal de São João del-Rei; Implementar e apoiar financeiramente as diversas atividades previstas na Lei do Plano Diretor Participativo de São João del-Rei (Lei municipal 4.068/06)⁴³

O Plano também é lembrado nos “*Formulários de propostas*”⁴⁴ colocados no fim do anexo. Nesse trecho foram colocadas as propostas de várias entidades, dentre elas associações de moradores. Em um dos formulários, a Associação de Moradores do Bairro Bonfim, na área de resultados sobre desenvolvimento social propõe (ou exige), como ação

⁴² SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4068 de 13 de novembro de 2006, Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei. (art. 41).

⁴³ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4347 de 06 de julho de 2009. Anexos. p. 66 e 67.

⁴⁴ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei nº 4347 de 06 de julho de 2009. Anexos. p. 110.

prioritária, a realização “*de tudo o que está no Plano Diretor que foi aprovado para 2006 até 2015.*” Um sinal, ainda que ínfimo, do conhecimento que têm alguns cidadãos da existência e importância do Plano Diretor e da necessidade de vinculá-lo de forma direta ao orçamento público como modo de viabilizar sua implantação e verificar que suas diretrizes são efetivadas.

Na LDO para 2011 (Lei municipal nº 4.465/10) não há somente cópias de trechos do Plano Diretor, mas também referências diretas a ele nos anexos. Essa lei traz o “*Programa Município para Todos*”⁴⁵, que é basicamente o “*Programa Município Moderno*” (da LDO para 2010) com alguns acréscimos. Também nessa lei as propostas de entidades foram incorporadas, agora sob o nome de “*Metas e prioridades de diversas entidades para o ano de 2011*”⁴⁶ e, como no caso anterior, o Plano Diretor foi citado. A Associação de Moradores do Bairro Bonfim repetiu o texto adicionado à LDO do ano anterior. Mas nessa edição, outra Associação de Moradores, a do Bairro Pio XII e Jardim Nossa Senhora de Fátima, mencionou como ação prioritária na área da saúde a necessidade de “*adquirir terreno para hospital público previsto no Plano Diretor.*”

Verificamos, ainda que pontualmente, a existência de um vínculo entre o Plano e as Diretrizes Orçamentárias, ainda que grande parte dessa relação seja ainda desconhecida por ausência de referência ao Plano Diretor por parte da legislação orçamentária.

3.2.3. LEIS ORÇAMENTÁRIAS ANUAIS

O vínculo entre Plano Diretor e orçamento público municipal, se comprovada sua existência como foi, deveria se apresentar de forma clara nos Planos Plurianuais, o que não ocorreu, e como consequência também nas Leis de Diretrizes, algo parcialmente comprovado. A expectativa de enxergar tal relação no texto das Leis Orçamentárias Anuais era pequena muito em razão das características particulares desse instrumento, que se orienta no sentido de identificar a origem e destinar objetivamente a receita para as atividades, programas e diretrizes que lhe apresenta a LDO e delimitar as despesas referentes a cada área de atuação do Poder Público Municipal. Portanto, natural que, ao analisarmos o orçamento anual de São

⁴⁵ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei 4.465 de 12 de julho de 2010. Anexos. p. 36.

⁴⁶ SÃO JOÃO DEL-REI. Lei 4.465 de 12 de julho de 2010. Anexos. p. 131.

João del-Rei de 2006 até 2013 não encontrásemos nenhuma referência direta ao Plano Diretor e que o vínculo, se existente, passasse despercebido.

Entretanto, cabe avaliar a existência de relação do Plano com o orçamento através das LOAs pelo viés da destinação dos recursos. Cabe citar novamente Pereira e Pinheiro⁴⁷, que propõem, para um funcionamento otimizado da gestão pública que siga o captado por seus instrumentos de planejamento, em função do bem-estar público, uma alteração na estrutura do modelo orçamentário no sentido de que, ao invés de serem alocados segundo as funções de governo e secretarias, os recursos sejam destinados direta e objetivamente ao programa oriundo das diretrizes do Plano Diretor. Desse modo, as diretrizes permanecem com suas características originais, evitando serem diluídas, cada uma individualmente, entre as funções de governo.

Seguir essa proposta de alteração significa colocar o Plano Diretor em primeiro lugar, deixá-lo como instrumento balizador de todas as políticas públicas do município, o que de fato é sua função. Está claro, a partir da análise da legislação orçamentária anual, que São João del-Rei não aderiu à proposta e mantém os recursos alocados de acordo com as funções de governo, basta olhar as tabelas de destinação de recursos e delimitação das despesas, ou seja, o plano diretor ainda não assumiu o papel de centralidade que deveria exercer no município.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo de caso se pautou na análise de aspectos do direito urbanístico, principalmente no Estatuto da Cidade e no instrumento previsto por ele, o Plano Diretor, e na estrutura organizacional do orçamento público, com foco nas finanças municipais, estabelecendo desse modo a relação entre as duas temáticas estudadas. Fica comprovado, no âmbito do município de São João del-Rei, que existem apenas vínculos pontuais entre o Plano Diretor e o orçamento público, diferentemente do que expressamente estabelece o art. 40, §1º da Lei nº 10257/01.

⁴⁷ PEREIRA, José Abílio Belo Pereira; PINHEIRO, Otilie Macedo. Gestão Urbana Integrada e Participativa e a Implementação dos Planos Diretores. In: PINHEIRO, Otilie Macedo. (org.). Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 161-184.

A relação existente ainda pode e deve evoluir bastante, mas enfrenta problemas em duas frentes. O Plano Diretor contém, como é seu dever, grandioso número de diretrizes que, o colocam como instrumento legislativo bem construído e abrangente e simultaneamente dificultam o trabalho dos poderes Legislativo e Executivo municipal, uma vez que em seu texto não são estabelecidas prioridades claras entre as diretrizes propostas. Esse trabalho é totalmente delegado à gestão pública e aos Planos Plurianuais, que até então não foram capazes de realizá-lo.

Outra dificuldade apurada a partir do estudo de caso no que diz respeito à plena execução do proposto no texto do Plano Diretor se encontra no fato do orçamento público municipal não se pautar nas diretrizes do instrumento de planejamento. Isso ficou claro quando da análise da legislação orçamentária são-joanense, que, apesar de utilizar em alguns momentos o disposto no Plano, aparentemente o faz no sentido de agregar ações à execução orçamentária, quando o que deveria ocorrer, se a intenção fosse colocar o Plano Diretor como balizador das políticas públicas municipais, era tomar o Plano como referência básica à formulação e elaboração do orçamento público, de modo a tornar viável a implantação de suas diretrizes.

O Plano Diretor foi concebido e disposto na Constituição da República de 1988 e no Estatuto da Cidade para exercer função essencial na vida da administração pública municipal. Seu objetivo, dentre outros, é pensar o planejamento da cidade a médio e longo prazo, facilitando assim a atuação dos gestores e legisladores. Na teoria, o Plano Diretor deveria ser o principal instrumento de orientação da política urbana a nível municipal, justamente por suas características de incorporar as demandas da população, a visão mais ampla do poder público em relação ao horizonte de possibilidades e necessidades do município. Entretanto, em São João del-Rei, o que vimos é que o Plano Diretor está longe de ocupar o seu lugar por direito.

Transparece que a obrigatoriedade de elaboração dele foi obedecida para evitar as conseqüências que o não cumprimento da norma poderiam causar ao município e à administração pública, e não para torná-lo o principal fomentador de políticas de real interesse público. Como explanado neste estudo de caso, muitos são os problemas e obstáculos para que o município atinja esse patamar, mas terá que enfrentá-los, ou o papel que deveria exercer o Plano jamais será efetivado e ele continuará como vimos, uma simples alternativa para incrementar o orçamento público, se não perecer.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino; AGUILAR, Adélia Martins de. Planejamento governamental para municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ASSOCIAÇÃO MINEIRA DE MUNICÍPIOS. Manuais de Gestão Pública Municipal: Volume 2 – Jurídico. Belo Horizonte: Abril Educação, 2012.

_____. Manuais de Gestão Pública Municipal: Volume 6 – Contábil e Tributário. Belo Horizonte: Abril Educação, 2012.

_____. Manuais de Gestão Pública Municipal: Volume 7 – Captação de Recursos Públicos. Belo Horizonte: Abril Educação, 2012.

BRASIL. Congresso Nacional. Senado Federal. Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970. Brasília: Senado Federal, 2011.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Comentários ao Estatuto da Cidade. 3ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.

CASTRO, José Nilo de. Direito municipal positivo. 5ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

COSTA, Nelson Nery. Direito municipal Brasileiro. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

FACULDADE DE DIREITO DA UFMG. Projeto Político Pedagógico (Projeto Originário), Bacharelado Em Ciências do Estado. Disponível em <<http://pt.scribd.com/doc/73171928/ciencias-estado-ppp1>>. Acesso em 24 de abril de 2012.

FERNANDES, Edésio. Direito urbanístico e política urbana no Brasil: uma introdução. In: FERNANDES, Edésio. (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. p. 11-52.

_____. Do Código Civil de 1916 ao Estatuto da Cidade: algumas notas sobre a trajetória do Direito Urbanístico no Brasil. In: MATTOS, Liana Portilho (Org.). Estatuto da Cidade comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002, p. 35-45.

_____. Estatuto da Cidade: razão de descrença ou de otimismo? Adicionando complexidades à reflexão sobre a efetividade da lei. FDU – Fórum de Direito Urbano e Ambiental. 47. set-out./2009. Disponível em: <<http://bdjur.stj.jus.br/dspace/handle/2011/29672>>. Acesso em: 20 de setembro de 2013.

_____. O Desafio dos Planos Diretores municipais. In: ALFONSÍN, Betânia; FERNANDES, Edésio. (Org.). Direito Urbanístico: Estudos Brasileiros e Internacionais. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. p. 350-352.

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GUEDES, Odilon. O Plano Diretor e as Leis Orçamentárias (PPA, LDO e LOA) como instrumentos de planejamento na Administração Pública. In: CONGRESSO DO PATRIMÔNIO PÚBLICO E SOCIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO: “O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS OBRAS PÚBLICAS”, 2., 2011, São Paulo. Disponível em <http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/cao_cidadania/Congresso/II_Congresso> Acesso em: 20 de setembro de 2013.

GUNN, Philip. CORREIA, Telma de Barros. A industrialização de Minas Gerais. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais – v. 7, n. 1, p. 17-54, 2005.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / Cidades@ / Minas Gerais / São João del-Rei. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/xtras/perfil.php?codmun=316250&search=minas-gerais|s%E3o-jo%E3o-del-rei>> Acesso em 10 de maio de 2012.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE / home / estatística / população / censo2010 / sinopse. Disponível em <http://ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/sinopse/default_sinopse.shtm> Acesso em 15 de junho de 2013.

IPHAN / Lista dos Bens Culturais Inscritos nos Livros do Tombo. Disponível em <<http://portal.iphan.gov.br/portal/baixaFcdAnexo.do?id=3263>> Acesso em 05 de outubro de 2013.

MAIA, Tom; MAIA, Thereza Regina de Camargo. IGLÉSIAS, Francisco. São João del-Rei na história de Minas e do Brasil. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1986.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 9ª ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

MENDONÇA, Jupira Gomes de. Plano Diretor, gestão urbana e descentralização: novos caminhos, novos debates. In: FERNANDES, Edésio. (org.). Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 151-164.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Plano Diretor participativo – guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. 2004. Disponível em <<http://www.cidades.gov.br/index.php/planejamento-urbano/350-campanha-plano-diretor.html>> Acesso em: 09 de setembro de 2013.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Gestão Pública. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

NOBREGA, Marcos. Lei de responsabilidade fiscal e leis orçamentárias. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. Manual de direito financeiro. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

PEREIRA, José Abílio Belo Pereira; PINHEIRO, Otilie Macedo. Gestão Urbana Integrada e Participativa e a Implementação dos Planos Diretores. In: PINHEIRO, Otilie Macedo. (org.). Acesso à terra urbanizada: implementação de Planos Diretores e regularização fundiária plena. Florianópolis: UFSC; Brasília: Ministério das Cidades, 2008. p. 161-184.

PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. Fórum de Direito Urbano e Ambiental, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 235-243, maio 2002.

REZENDE, Denis Alcides; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Planejamento estratégico municipal: empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas. 2ª ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2006.

REZENDE, Denis Alcides; ULTRAMARI, Clovis. Plano Diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.40, n. 2, p. 255-271, março/abril 2007.

SANTOS, Welber L. Manutenção do Velho no Mundo do Novo (1950-1984). Monografia (Bacharelado em História – UFSJ). São João del-Rei: UFSJ, 2006.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Do Plano Diretor. In: MATTOS, Liana Portilho. (Org.). Estatuto da Cidade Comentado. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p. 265-275.

SÃO JOÃO DEL-REI. Lei Orgânica do Município de São João del-Rei de 21 de março de 1990.

_____. Lei nº 3966 de 05 de julho de 2005.

_____. Lei nº 4001 de 19 de dezembro de 2005.

_____. Lei nº 4002 de 19 de dezembro de 2005.

_____. Lei nº 4052 de 06 de julho de 2006.

_____. Lei nº 4068 de 13 de novembro de 2006, Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei.

_____. Lei nº 4088 de 29 de dezembro de 2006.

_____. Lei nº 4136 de 10 de julho de 2007.

_____. Lei nº 4175 de 28 de dezembro de 2007.

_____. Lei nº 4263 de 29 de dezembro de 2008.

_____. Lei nº 4347 de 06 de julho de 2009.

_____. Lei nº 4400 de 28 de dezembro de 2009.

_____. Lei nº 4401 de 28 de dezembro de 2009.

_____. Lei nº 4465 de 12 de julho de 2010.

_____. Lei nº 4541 de 17 de dezembro de 2010.

_____. Lei nº 4622 de 12 de julho de 2011.

_____. Lei nº 4710 de 07 de dezembro de 2011.

_____. Lei nº 4798 de 26 de junho de 2012.

_____. Lei nº 4860 de 21 de janeiro de 2013.

_____. Plano Diretor Participativo do Município de São João del-Rei. Relatório Técnico: síntese das análises. Prefeitura Municipal, 2006.

SÃO JOÃO DEL-REI TRANSPARENTE / Legislação / Municipal. Disponível em <<http://saojoaodelreitransparente.com.br/laws/view/287>> Acesso em outubro de 2013.

SILVA, Carlos Henrique Dantas da. Plano Diretor: teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. Direito Urbanístico Brasileiro. 6ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

SIMIELLI, Maria Elena. Geoatlas. São Paulo: Ática, 2000.

TOLEDO JÚNIOR, Flávio C. de; ROSSI, Sérgio Ciquera. Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo. 3ª ed. São Paulo: NDJ, 2001.

TRIPP, David. Pesquisa-ação: Uma introdução metodológica. Educação e pesquisa, São Paulo, v.31, n.3, p.443-466, set/dez. 2005.

VIGNOLI, Francisco Humberto. Legislação e execução orçamentária. In: ARVATE, Paulo; BIDERMAN, Ciro. (Org.). Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 365-380.