UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR)
DEPARTAMENTO DE ARQUITETURA E URBANISMO (DEAAU)
FRAGMENTOS — OBSERVATÓRIO ANALÍTICO DE INTERVENÇÕES TERRITORIAIS

MÉTODO MOT · ANEXOS

NÃO EXISTE FÓRMULA PRONTA

Documento que integra o e-book **MOT — Nosso primeiro Plano Diretor**,
versão 1.5 (novembro de 2026), p. 131–134.

Autor: Arq. Orlando Ribeiro, Prof. Dr. (DEAAU / UTFPR)
Curitiba, 2026

VERSÃO VIGENTE

Este texto sai automaticamente do e-book, a fonte única do método, e muda junto com ele. A versão em vigor, deste documento e do e-book completo, está sempre em fragmentos.arq.br/mot-app.

LICENCIAMENTO

Conteúdo sob licença CC BY-NC 4.0 (Atribuição — Não Comercial). Projeto nº 3533 (UTFPR).

ANEXOS

ANEXO B — NÃO EXISTE FÓRMULA PRONTA

Como o poder público orienta (e não orienta) o primeiro Plano Diretor Arq. Orlando Ribeiro, Prof. Dr. (DEAAU / UTFPR) · Curitiba, 6 de setembro de 2026

> **Situação em setembro de 2026.** Este anexo descreve a legislação e a tramitação do Projeto de Lei 3.020/2024 como estavam na data do texto. A tramitação pode ter avançado desde então: confira a situação atual no site do Senado Federal antes de citar o estágio do projeto.

A LEI OBRIGA O RESULTADO, NÃO O CAMINHO

O Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) obriga uma lista de municípios — os que passam de 20 mil habitantes, os que integram regiões metropolitanas, entre outros critérios — a ter um Plano Diretor. Prefeitos que não o fizerem podem responder por improbidade administrativa. Isso é claro na lei.

O que a lei não diz é como chegar lá. Não existe um roteiro técnico único, obrigatório, definido em Brasília, que toda prefeitura deva seguir passo a passo para construir o diagnóstico do território que vai embasar o Plano. Essa lacuna não é um descuido — é reconhecida como escolha deliberada pelo próprio órgão federal responsável pelo tema.

O QUE DIZ O GUIA OFICIAL MAIS RECENTE

O documento de referência hoje é o Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores, publicado em 2022 pelo Ministério do Desenvolvimento Regional (hoje reorganizado sob o Ministério das Cidades), em parceria com a cooperação alemã GIZ, dentro do projeto ANDUS — Desenvolvimento Urbano Sustentável no Brasil. Está disponível no Portal Capacidades, plataforma federal de apoio técnico aos municípios.

O próprio guia explica por que não entrega uma fórmula fechada: parte do princípio de que as realidades urbanas, ambientais, econômicas e sociais são muito diferentes entre os 5.570 municípios brasileiros, e que essas realidades mudam o tempo todo — o que exige um instrumento vivo, não uma receita fixa. Em vez de impor uma sequência rígida de etapas, o guia propõe que cada município "navegue" pelos temas relevantes para sua própria realidade, identificando problemas, estratégias e instrumentos conforme o que fizer sentido ali. O documento chega a dizer, explicitamente, que o nome das etapas — "diagnóstico", "diretrizes", "cenários" — importa menos do que efetivamente percorrer o processo de um jeito coerente com os problemas do lugar.

Ou seja: mesmo a orientação oficial mais recente do governo federal trata o método do diagnóstico como uma **decisão a ser adaptada por cada município, não como um formulário a preencher.**

O HISTÓRICO: DA CARTILHA DE 2005 A HOJE

Essa lacuna metodológica não é nova. Em 2005, o então Ministério das Cidades publicou a cartilha **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**, sob coordenação de Raquel Rolnik — um material didático voltado a explicar os instrumentos do Estatuto da Cidade e a defender um processo participativo, mas que também não fixava uma metodologia técnica única de diagnóstico territorial. De lá para cá, entidades como a Confederação Nacional de Municípios (CNM) desenvolveram programas próprios de apoio (o Programa de Apoio à Elaboração dos Planos Diretores Participativos), cada um com seu próprio roteiro — outro sinal de que o espaço estava, e continua, aberto.

O QUE ESTÁ EM TRAMITAÇÃO NO CONGRESSO AGORA

O debate sobre como pressionar os municípios a cumprirem a lei segue vivo — e mudando de forma. O Projeto de Lei 3.020/2024, do senador Alessandro Vieira (MDB-SE), institui assistência técnica e financeira da União aos municípios sem condições de elaborar ou atualizar seu Plano Diretor. Na versão aprovada sem alterações pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE) em setembro de 2025, com relatoria do senador Fernando Dueire (MDB-PE), o texto condicionava a alocação de recursos federais para desenvolvimento urbano à existência de Plano Diretor atualizado — uma punição indireta, mas efetiva, para quem não tivesse o instrumento em dia.

O parecer do relator na Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR), senador Nelsinho Trad (PSD-MS), aprovado com emendas em decisão terminativa, desmonta esse mecanismo com um argumento preciso: a expressão "desenvolvimento urbano" é muito mais ampla do que ordenamento territorial — abrange saneamento básico, habitação, regularização fundiária, mobilidade, drenagem e pavimentação. Bloquear o acesso a essa frente inteira de investimento por causa de um único instrumento pendente tende a penalizar mais os municípios já mais vulneráveis, justamente os que mais precisam desses recursos e menos capacidade têm de colocar o Plano Diretor em dia rapidamente. O relator lembra ainda que o próprio Estatuto da Cidade já prevê uma sanção para essa omissão — o art. 52 responsabiliza por improbidade administrativa o prefeito que não tomar as providências para aprovar ou revisar o Plano Diretor — e considera essa punição já existente mais proporcional e efetiva do que suspender repasses.

Por isso, o parecer não apenas retira a condicionante: propõe suprimir o dispositivo que a criava e substituí-lo por outro mecanismo, mais orientado a apoio do que a sanção. A União prestaria assistência técnica e financeira por meio de programas estruturados, com critérios de priorização e mecanismos de acompanhamento — e as intervenções urbanas financiadas com recursos federais deveriam ser compatíveis com o Plano Diretor vigente, quando existir um (não mais condicionadas à sua simples existência). O relator chega a propor mudar a própria ementa do projeto, retirando dali a menção a "condicionar o repasse". Até o fechamento deste texto, o parecer segue em análise na CDR.

O detalhe relevante para este artigo: mesmo essa proposta, que mexe diretamente no incentivo financeiro para que os municípios cumpram a lei, não define o método do diagnóstico. Ela regula o **se** — receber ou não recursos, ter prioridade ou não —, não o **como**. A lacuna metodológica que este texto descreve permanece aberta mesmo à medida que o Congresso refina a régua de cobrança sobre o resultado.

O QUE A PESQUISA MOSTRA SOBRE A PRÁTICA

Aqui está o ponto mais delicado, e o que sustenta a parte crítica deste texto: a ausência de um método padronizado não significa que qualquer método valha o mesmo. A literatura acadêmica sobre planos diretores brasileiros documenta um padrão recorrente:

- **Diagnósticos concentrados em poucos técnicos.** Maricato (1997) descreve uma tradição, no período pós-Estatuto da Cidade, em que a produção do diagnóstico ficava restrita a especialistas contratados, cabendo à população um papel passivo — receber a proposta pronta, não construí-la.
- **Participação que existe no papel, mas não na prática.** A revisão sistemática de Lima, Heinig, Carvalho e Silva (2023) sobre planos diretores brasileiros relata sessões técnicas de difícil compreensão para o cidadão comum, seguidas de reclamações pontuais e assinatura de ata — o rito formal cumprido, sem que a escuta tenha, de fato, moldado o diagnóstico.
- **Pouca avaliação rigorosa dos efeitos.** A coletânea organizada por Pires (2011) para o IPEA sobre instituições participativas no Brasil identifica um descompasso entre a quantidade de experiências participativas realizadas no país e o quanto realmente se sabe, com rigor metodológico, sobre o efeito prático delas — ou seja, mesmo quando a participação acontece, raramente é avaliada de forma que permita saber se cumpriu o que prometia.

Some-se a isso um fator financeiro pouco discutido: para a maioria dos municípios pequenos — sobretudo os com menos de 20 mil habitantes, boa parte deles sem nunca ter tido um Plano Diretor —, o caminho mais comum acaba sendo contratar uma consultoria externa, cujo preço nem sempre é compatível com o orçamento municipal, e cujo método de diagnóstico nem sempre é público, replicável ou submetido a qualquer tipo de revisão pelos pares.

POR QUE ISSO IMPORTA

Juntando os três pontos — lei que obriga o resultado sem definir o método; orientação federal que delega essa escolha ao município; e pesquisa que mostra fragilidades recorrentes tanto na base científica quanto na participação real —, chega-se a uma conclusão simples e, ao mesmo tempo, pouco dita em voz alta: **a forma de fazer o diagnóstico territorial de um Plano Diretor é uma decisão estratégica, administrativa e financeira do gestor municipal — não uma fórmula que "vem de cima" pronta para aplicar.**

Isso não é uma falha do sistema a ser lamentada, e também não é uma brecha a explorar sem critério. É um espaço de responsabilidade real: o prefeito, o secretário, a equipe técnica decidem — com o orçamento que têm, com o tempo que têm — que caminho seguir. Podem contratar uma consultoria de mercado. Podem seguir a cartilha do Ministério passo a passo. Podem adaptar um método participativo de baixo custo, como o MOT. Todos são caminhos possíveis dentro da lei; nenhum deles é o caminho oficial único, porque esse caminho único não existe.

O que diferencia um caminho do outro não é qual deles "cumpre a exigência legal" — todos, bem executados, cumprem —, mas o quanto cada um se sustenta cientificamente e o quanto entrega participação popular genuína, não apenas formal. É nesse espaço de decisão — real, e frequentemente ocupado por escolhas que priorizam o prazo ou o preço em detrimento da robustez metodológica e da escuta de fato — que o MOT se oferece como uma alternativa: não a única correta, mas uma que se propõe deliberadamente a levar a sério essas duas exigências.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Estatuto da Cidade** — Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

BRASIL. Senado Federal. Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo. **Parecer sobre o Projeto de Lei nº 3.020, de 2024**. Relator: Sen. Nelsinho Trad. Brasília, 2026.

LIMA, D. R. L.; HEINIG, D. W.; CARVALHO, H. A.; SILVA, C. L. Participação popular nos processos de planejamento urbano: uma revisão sistemática dos desafios e das oportunidades. **PerCursos**, Florianópolis, v. 24, e0313, 2023.

MARICATO, E. **Habitação e cidade**. São Paulo: Atual, 1997.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. **Plano Diretor Participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos**. Coordenação de Raquel Rolnik, Benny Schasberg e Otilie Macedo Pinheiro. Brasília: Ministério das Cidades, 2005.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL. Secretaria Nacional de Mobilidade e Desenvolvimento Regional e Urbano. **Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores**. Brasília: MDR/GIZ — Projeto ANDUS, 2022. Disponível em: capacidades.gov.br.

PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7 (Diálogos para o Desenvolvimento).