



GT 05 – O papel do Direito Urbanístico na implementação de políticas setoriais essenciais ao desenvolvimento urbano sustentável nas Escalas Local e Metropolitana

## **PANORAMA REGULATÓRIO DOS PLANOS DE BAIRRO NO BRASIL**

Deiny Façanha Costa<sup>1</sup>

Gabriel Dornelas Cantuario<sup>2</sup>

Karin Regina de Castro Marins<sup>3</sup>

Paula Freire Santoro<sup>4</sup>

### **1 INTRODUÇÃO**

O planejamento do território no Brasil usualmente esteve associado à escala municipal como instância principal para desenho e financiamento. Com a Ditadura Militar (1964 - 1985), houve a promoção da produção de planos diretores nas grandes e médias cidades, que funcionaram como fonte para análise do território urbano do período, sendo até hoje utilizados, mas também lidos como “tecnocráticos, de costas voltadas para a participação e portadores de propostas irrealizáveis, ineficazes, que permaneceram nas gavetas dos planejadores” (Cymbalista; Santoro, 2009).

No processo de redemocratização e nos debates da assembleia constituinte nos anos de 1980, a escala do município no planejamento urbano é reforçada. A Constituição Federal de 1988 endereça a política urbana ao plano diretor municipal, onde este assume a função de instrumento básico para ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar da comunidade local. Aproximando-se da escala do município, a regulação em nível federal trata da obrigatoriedade de elaboração de Plano Diretor e da possibilidade de emprego de instrumentos que viabilizem transformações urbanas, cabendo à legislação municipal definir o planejamento em escala local, em macro e microescala, no escopo da sua unidade territorial.

A escala municipal de planejamento é corroborada com a aprovação do Estatuto da Cidade<sup>5</sup> em 2001, mas sem uma abordagem dirigida ao planejamento local ou endereçada a unidade do bairro. Nas discussões do Projeto de Lei 181/1989 que antecedeu sua aprovação<sup>6</sup>, parte do conteúdo relativa ao planejamento em escala metropolitana ou de aglomerações foi retirada. Era previsto pelo PL o planejamento em escalas menores que a do município ou o planejamento intraurbano, tratando da expansão urbana para melhor ordenamento da ocupação do território e

---

<sup>1</sup> Mestra, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, bolsista de Treinamento Técnico 4A, deinyfcosta@usp.br.

<sup>2</sup> Graduando, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, bolsista de Iniciação Científica, gabrieldornelas2602@usp.br.

<sup>3</sup> Doutora, Escola Politécnica da Universidade de São Paulo, professora associada, karin.marins@usp.br.

<sup>4</sup> Doutora, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, professora doutora, paulasantoro@usp.br.

<sup>5</sup> Lei Federal N° 10.257/2001.

<sup>6</sup> PL 181/1989, projeto original do Estatuto da Cidade, nos artigos 56 a 63.



assegurando o controle do uso do solo e a oferta da rede de equipamentos e serviços urbanos, de forma a corrigir distorções do crescimento urbano. A definição dessas áreas intraurbanas sugere haver a demanda de um plano para elas, com procedimentos de leitura urbana e planejamento, mas ainda sem utilizar a palavra “plano” na descrição.

Debruçando-se na indagação de como as legislações municipais brasileiras tratam o planejamento em escala bairro, o presente trabalho tem por objetivo identificar e analisar as regulações que tratam do planejamento de bairros de um conjunto selecionado de municípios brasileiros. Esta produção contribui para o entendimento de como o planejamento nesta escala tem sido abordado no arcabouço regulatório e institucional, assim como contribui, a partir da leitura regulatória, para a reflexão sobre a implantação sistêmica e institucionalizada dos Planos de Bairro nos municípios brasileiros, perpassando a aplicação pontual de experiências isoladas.

Como método, foram analisadas as regulações de Planos Diretores e Leis de Ordenamento, Uso e Ocupação do Solo<sup>7</sup> das 27 capitais dos Estados federativos e de outros 5 municípios brasileiros, estes com experiências na elaboração de planos de bairro, que foram identificados com base em buscas realizadas no Google Pesquisa e Google Scholar<sup>8</sup> durante o mês de março de 2025, utilizando a palavra-chave “plano de bairro” e “planejamento de bairro”.

Do conjunto de referências consultadas, foram identificadas e selecionadas as regulações que lidavam com o tema, considerando-se a busca das palavras-chave “plano de bairro”, “planos de bairro” e “bairro” nas regulações. Dentre elas, foram identificados 10 municípios que tiveram seu conteúdo analisado, identificando-se o quanto o planejamento em escala de bairro e a regulamentação de plano de bairro está atrelada ao planejamento urbano municipal.

## **2. APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Os 10 municípios identificados que citam o planejamento ou planos de bairro em texto de lei são: as capitais de São Paulo/SP, Salvador/BA, Curitiba/PR, Goiânia/GO e Campo Grande/MS, e os municípios de Contagem/MG, Mogi das Cruzes/SP, Jundiaí/SP, Maringá/PR e Itapeverica da Serra/SP, conforme relacionado na Tabela 1. Foram encontrados majoritariamente em cidades grandes, sendo 6 com mais de 500 mil habitantes e 4 com 158 a 450 mil habitantes. Cinco casos são localizados no Sudeste, dois no Sul, duas capitais do Centro-Oeste e uma do Nordeste.

---

<sup>7</sup> Considerando que a maioria dos municípios opera com a junção destas duas leis, formando um conjunto regulatório, salvo aqueles que possuem apenas o Plano Diretor.

<sup>8</sup> Na busca foram encontrados o Planejamento de Bairros Estruturados em Contagem/MG, Plano de Novo Horizonte em Jundiaí/SP, as intervenções em conjunto habitacionais do Banco Nacional da Habitação elaborado pelo BRCidades em Maringá/PR, o Urbanismo Social de Jundiapéba em Mogi das Cruzes/SP, e o Plano de Bairro da Unidade Territorial 6 - Branca Flor em Itapeverica da Serra/SP.



**Tabela 1** – Lista de municípios e regulações com planos de bairro.

MUNICÍPIO	ESTADO	REGIÃO	POPULAÇÃO (CENSO 2022)	REGULAÇÕES MUNICIPAIS
São Paulo	São Paulo	Sudeste	11.895.578	Lei nº 13.430/2002 e Lei nº 13.885/2004 Lei nº 16.050/2014 e Lei nº 16.402/2016
Salvador	Bahia	Nordeste	2.568.928	Lei nº 9.069/2016 e Lei nº 9148/2016
Curitiba	Paraná	Sul	1.829.225	Lei nº 14.771/2015 e Lei nº 15.511/2019
Goiânia	Goiás	Centro-Oeste	1.494.599	Lei nº 349/2022 e Lei nº 31/1994
Campo Grande	Mato Grosso do Sul	Centro-Oeste	954.537	Lei nº 341/2018 e Lei nº 74/2005
Contagem	Minas Gerais	Sudeste	621.863	Lei nº 362/2023
Mogi das Cruzes	São Paulo	Sudeste	451.505	Lei nº 150/2019 e Lei nº 8.169/2024
Jundiaí	São Paulo	Sudeste	443.221	Lei nº 9.321/2019
Maringá	Paraná	Sul	409.657	Lei nº 1.424/2024 e Lei nº 1.468/2024
Itapecerica da Serra	São Paulo	Sudeste	158.522	Lei nº 1.771/2006 e Lei nº 26/2012

Fonte: elaborado pelos autores, 2025.

Institucionalmente, os planos e projetos na escala do bairro começam a aparecer nas regulações urbanas municipais após a regulamentação das Leis Orgânicas municipais, citados inicialmente em 2002 no conjunto regulatório do Município de São Paulo (MSP) – com o Plano Diretor Estratégico (PDE) de 2002<sup>9</sup> e Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) de 2004<sup>10</sup> –, sendo o tema de Planos de Bairros abordado no Plano Diretor de todos os municípios, com exceção da LPUOS 2004 de São Paulo.

As regulações têm entendimento similar quanto ao objetivo ao “definir as condições de intervenção e instrumentos de incentivos a fim de fortalecer o planejamento e o controle social local e para promover melhorias urbanísticas, ambientais, paisagísticas e habitacionais na escala local por meio de ações, investimentos e intervenções previamente programadas”<sup>11</sup>.

E algumas similaridades entre as leis são reflexos da regulação federal, como a solicitação de implantação de planos e projetos, como os Planos de Bairros, por iniciativa popular necessitar de 2 ou 5% da população eleitoral ativa do bairro ou da região político-administrativa – como no caso de São Paulo, as Subprefeituras. Esse critério pode demandar um volume alto de solicitações dependendo da densidade demográfica do território, como por exemplo 10.031 eleitores na Subprefeitura da Capela do Socorro em São Paulo.

Quanto ao detalhamento e ao aprofundamento do conteúdo do Plano de Bairro, varia-se em cada regulação. A metrópole de São Paulo, as cidades médias de Jundiaí, Maringá e Itapecerica

<sup>9</sup> Lei Municipal de São Paulo nº 13.430/2002.

<sup>10</sup> Lei Municipal de São Paulo nº 13.885/2004.

<sup>11</sup> Lei Municipal de Campo Grande nº 341/2018, art. 140.



da Serra possuem regulações mais abrangentes, que tratam, por exemplo, de aspectos do processo e atores envolvidos. Enquanto, os municípios de Salvador e Contagem possuem uma regulação mais genérica, de forma que a primeira apenas cita a existência dos planos de bairro e a última discorre somente sobre a autogestão de recursos para execução.

Talvez por ser uma cidade de pequeno porte, a regulação de Itapecerica da Serra é a que mais integra os Planos Diretores de Bairros ao planejamento urbano municipal, não só localizando-o como parte integrante do planejamento urbano, mas também o atrelando a várias outras temáticas do Plano Diretor e como um item essencial no planejamento de outras políticas e planos urbanos. Um trecho da regulamentação exprime essa paridade do Plano de Bairro ao Plano Diretor: “Os Planos Diretores de Bairros, definidos neste Plano Diretor Estratégico, poderão propor alterações à presente Lei”<sup>12</sup>.

Em outras regulações, o planejamento na escala de bairro é considerado como parte integrante do planejamento municipal, mas pouco integrado ao planejamento e restrito a alguns artigos. No caso de São Paulo, o Plano de Bairro é parte integrante do Sistema de Municipal de Planejamento, deve respeitar as diretrizes do PDE, LPUOS, Planos Regionais das Subprefeituras e Planos Setoriais, mas não há rebatimento das decisões locais sobre a gestão central municipal.

O quanto o Plano de Bairro está integrado ao planejamento urbano revela o debate de centralização e descentralização do planejamento urbano, e o quanto das decisões de planejamento urbano é feito na escala local ou na gestão central da municipalidade. Outro aspecto inerente ao assunto é a possibilidade de alteração do uso e ocupação do solo por meio do Plano de Bairro e sua consequente aprovação por lei específica pelo Legislativo. Dentre as regulações que discorrem sobre esse tema, metade prevê o plano incidindo sobre parâmetros de uso e ocupação do solo com aprovação pelo Legislativo, tais como as cidades de Jundiaí e Itapecerica da Serra, que discorrem sobre o conteúdo, abarcando parâmetros de uso e ocupação solo; e Campo Grande define aprovação pelo Legislativo sem definir o conteúdo.

O município de São Paulo, em específico, propôs a descentralização administrativa e do planejamento urbano para uma escala mais local, com ampliação da participação popular na década de 2000, por meio das Subprefeituras<sup>13</sup> em 2002 e dos Planos Regionais das Subprefeituras de 2004<sup>14</sup>. Também foi definido o desenvolvimento dos Planos de Bairro e Planos de Ação Local<sup>15</sup> para detalhar diretrizes de propostas em escala local. Entretanto, ocorreu a recentralização político-administrativa na revisão do conjunto regulatório do PDE 2014 e LPUOS 2016 (Costa e Santoro,

<sup>12</sup> Lei Municipal de Itapecerica da Serra n° 1.771/2006, art. 71 § 3º.

<sup>13</sup> Lei Municipal de São Paulo n° 13.399/2002.

<sup>14</sup> Lei Municipal de São Paulo n° 13.885/2004.

<sup>15</sup> Lei Municipal de São Paulo n° 13.885/2004, art. 42.



2024)<sup>16</sup> que junto aos desafios da não implementação da delimitação de bairros<sup>17</sup> e a carência de um procedimento de referência para implementação de Planos de Bairro, podem ser motivos da não continuidade desse planejamento em escala local.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise sobre o conteúdo das regulações apontou que mesmo aquelas mais detalhadas possuem brechas que dificultam a institucionalização e a aplicação sistêmica dos Planos de Bairro como instrumentos de planejamento e desenvolvimento urbano. Ainda, a relação de regulações nas capitais brasileiras voltadas à temática do planejamento de bairro é reduzida, mostrando que o tema é pouco institucionalizado no país.

Corroborando com esta análise, está o debate de centralização e descentralização do planejamento urbano, observando que todas as regulações são organizadas com a gestão central à frente do planejamento, estando as escalas locais menos estruturadas e integradas ao planejamento urbano. A única exceção é Itapeverica da Serra, uma cidade de menor porte, que aproxima seu planejamento da escala de bairro.

### AGRADECIMENTOS

À FAPESP pelo financiamento e incentivo à pesquisa (Processos n.º 2023/10015-7 e 2024/08609-9). Ao Programa Unificado de Bolsas da Universidade de São Paulo (Projeto n.º 16-FAU 2336). Ao CNPq pela Bolsa Produtividade 2 da profas. Paula Freire Santoro e Karin Regina de Castro Marins (Processos n. 312674/2022-8 e n. 310712/2022-0).

### REFERÊNCIAS

COSTA, D. F.; SANTORO, P. F. Entre zonas e planos urbanos: modelos mobilizados nos Eixos em São Paulo. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 26, n. 60, pp. 511-535, maio/ago 2024 <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2024-6006>

CYMBALISTA, R.; SANTORO, P. F. **Planos diretores: processos e aprendizados**. São Paulo: Instituto Pólis, 2009.

---

<sup>16</sup> Costa e Santoro (2024) abordam sobre a descentralização do planejamento urbano com o Plano Diretor Estratégico (PDE) 2002/Lei de Parcelamento Uso e Ocupação do Solo (LPUOS) 2004 e sua recentralização com o PDE 2014/LPUOS 2016.

<sup>17</sup> Lei Municipal de São Paulo n.º 13.885/2004, art. 43.