

ROBERTO SCHWEIGERT

## **PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DA CIDADE**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gilda Collet Bruna

São Paulo  
2007

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

S413p

Schweigert, Roberto

Plano diretor e sustentabilidade ambiental da cidade /  
Roberto Schweigert – São Paulo, 2006.

144 f. : il. ; 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) –  
Universidade Presbiteriana Mackenzie, 2006.

Bibliografia: f. 120-127.

1. Plano Diretor. 2. Sustentabilidade Ambiental do Meio  
Urbano. 3. Planejamento Estratégico. I. Título.

CDD711.42

ROBERTO SCHWEIGERT

## PLANO DIRETOR E SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL DA CIDADE

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie para a obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo.

Aprovada em Janeiro de 2007.

Banca Examinadora

---

Prof. Dr. Witold Zmitrowicz  
Universidade de São Paulo

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Eunice Helena S. Abascal  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Gilda Collet Bruna – Orientadora  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

“O que devemos fazer, de qualquer maneira, é verificar se não nos estamos prestando ao mal que condenamos.”

Thoreau, Henry

## **Agradecimentos**

À Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Gilda Collet Bruna, pela colaboração na definição do tema desta dissertação, por sua orientação exemplar e pela amizade e constante estímulo.

À Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Eunice Helena S. Abascal e ao Prof. Dr. Witold Zmitrowicz, membros da banca do exame de qualificação, pelos generosos comentários e contribuições.

Ao incentivo do Mack Pesquisa, pela concessão da Bolsa Mérito.

## Resumo

Esta dissertação busca, em síntese, encontrar nas diretrizes do Plano Diretor do Município de São Paulo, peculiaridades que possam ser revertidas em ações práticas para a implementação da sustentabilidade ambiental do meio urbano. Para tanto, procura entender o conceito de 'Plano Diretor' no Brasil, destacando, em cada período estudado, os novos parâmetros e abordagens que foram sendo introduzidos em sua constituição. Analisam-se, também, o significado e abrangência do termo 'sustentabilidade', os antecedentes que embasaram sua definição, assim como seu rebatimento no meio urbano e, principalmente, na sociedade que vive nesse ambiente. Por fim, procura-se averiguar nos Planos Diretores do Município de São Paulo, qual o tratamento dado às questões ambientais e que ações foram propostas em benefício da sustentabilidade ambiental do município.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; Sustentabilidade Ambiental do Meio Urbano; Planejamento Estratégico.

## **Abstract**

This dissertation seeks, in short, to find on the whole of instructions to the Master Plan of São Paulo City, peculiarities that can be reverted in practical actions to the establishment of environmental “sustainability” on the urban mean. So that, it seeks comprehending the concept of the Master Plan in Brazil, emphasizing, in each studied period, the new standards and approaches that were being introduced in its constitution. This work also analyses the meaning and approach of the term “sustainability”, the precedings that gave the basis for its definition, as well as on its reverberation on the urban mean and, specially, in the society that lives in this environment. Finally, it seeks inquiring on the Master Plan of São Paulo, which treatment given to the environmental questions and what actions were recommended in order to improve the environmental “sustainability” of this town.

Key-words: Master Plan , Environmental “Sustainability” of the Urban Mean, Strategic Planning.

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
OBJETIVOS .....	16
HIPÓTESE DA PESQUISA .....	16
JUSTIFICATIVA DO TEMA .....	16
<b>CAPÍTULO 1 - PLANO DIRETOR .....</b>	<b>18</b>
1.1 PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO URBANO .....	20
1.2 ANTECEDENTES .....	28
1.3 PLANO DIRETOR E LEGISLAÇÕES .....	35
1.4 CIDADE FORMAL (LEGAL) VERSUS CIDADE INFORMAL (REAL) .....	45
1.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO .....	50
IMPACTO NO AMBIENTE URBANO .....	58
<b>CAPÍTULO 2 - SUSTENTABILIDADE E MEIO AMBIENTE URBANO .....</b>	<b>65</b>
2.1 SUSTENTABILIDADE .....	67
IMPACTOS NA SOCIEDADE .....	87
<b>CAPÍTULO 3 - PLANOS DIRETORES DA CIDADE DE SÃO PAULO .....</b>	<b>91</b>
3.1 URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO .....	93
3.2 PLANOS DIRETORES DE SÃO PAULO .....	101
PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2002 – 2012 .....	112
IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO URBANO .....	115
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>117</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>120</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>127</b>
ESTATUTO DA CIDADE .....	128

# INTRODUÇÃO

A complexidade e dimensão que os problemas ambientais assumiram nas últimas décadas, têm exigido muitos esforços de conhecimento, no sentido de se poder avaliar como a humanidade vem se comportando em relação à natureza. Isto é necessário devido ao freqüente desrespeito que as sociedades têm imposto aos recursos naturais, principalmente no que se refere à preservação do seu equilíbrio e resguardo da sua biodiversidade. Em vez de prudência em sua utilização, o que tem se observado é uma negligência quase generalizada, pois se acredita em soluções milagrosas oriundas de novos desenvolvimentos tecnológicos. Ao mesmo tempo, tem-se ignorado, como alerta Rogers<sup>1</sup>, a já comprovada necessidade de se harmonizar as variáveis de densidade populacional, com padrões de consumo e métodos de exploração dos recursos naturais renováveis e não-renováveis.

<sup>1</sup> ROGERS, Richard. *Cidades para Um Pequeno Planeta*. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001, p. 13.

O panorama recente tem-se mostrado grave e decisivo, de acordo com Herrera<sup>2</sup>, porque na atual etapa da evolução das diferentes civilizações, apesar de todos os avanços tecnológicos já alcançados, os homens podem desaparecer, ironicamente, devido às suas próprias ações. Por sua vez, as sociedades, na visão de Leff<sup>3</sup>, ao longo de sua história, têm repetidamente violado a harmonia sistêmica da natureza e, toda essa degradação ambiental e o risco de colapso ecológico eminente são, na verdade, um reflexo das desigualdades sociais do atual mundo globalizado e da ausência de condutas que promovam a sustentabilidade do meio natural.

Para reverter este quadro, é necessário compreender as diferentes transformações que foram estruturando a relação dos homens com o seu meio. Nesse sentido, é preciso entender as sucessivas etapas da evolução humana, o que, segundo Ribeiro<sup>4</sup>, só é possível a partir da compreensão do complexo constituído:

[...] pela tecnologia efetivamente utilizada no seu esforço produtivo, pelo modo de regulação das relações humanas que nela vigora, e pelos conteúdos ideológicos que explicam e qualificam a conduta de seus membros. A compreensão da vida social e dos fatores dinâmicos que nela operam exige, portanto, que as análises em abstrato de cada um desses fatores se refiram sempre aos complexos integrados em que eles coexistem e atuam conjugadamente. Estes complexos, porém, não apenas combinam mas também opõem em cada momento, certos conteúdos da tecnologia produtiva com determinadas formas de organização social

<sup>2</sup> HERRERA, Amílcar O. *A Grande Jornada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982, p. 65.

<sup>3</sup> LEFF, Henrique. *Saber Ambiental – Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder*. Petrópolis : Vozes, 2004, p. 09.

<sup>4</sup> RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização: Formação Histórica e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos*, Petrópolis: Vozes, 1988, p. 32.

e com dados corpos de crenças e valores. Dentro deste campo de forças se geram e se acumulam tensões pela introdução de inovações tecnológicas, pela oposição de interesses de grupos e pelos efeitos das transformações ocorridas em um setor sobre os demais. Estas inovações, oposições e redefinições são os fatores causais da dinâmica social que atuam conjuntamente dentro de complexos que eles acionam, mas que por sua vez, os condicionam.

É por isso que, ao se relacionar essa dinâmica social, mostrada acima por Ribeiro, com as condições de vida de uma cidade, é possível concluir que a análise dos comportamentos da população ao longo do processo de apropriação do meio ambiente, pode levar à identificação da raiz da problemática. Essa identificação, segundo Sachs<sup>5</sup>, consegue dar origem a soluções que refletem a “*diversidade dos contextos sócio-econômicos e ecológicos*”, multiplicando, assim, as opções de rumos para o desenvolvimento de um município. Contudo, não se pode esquecer que os desequilíbrios ambientais também podem ultrapassar os limites locais e regionais e seus efeitos virem a se refletir, alcançando, em muitos casos, escala nacional e internacional. Por isso, os estudos e informações disponíveis, bem como os relatos de experiências já implantadas em outras regiões, também podem auxiliar na identificação de soluções possíveis para os problemas de cada local.

Desta forma, qualquer empenho no sentido de reverter esta “*degradação permanente do meio ambiente construído e do seu ecossistema maior*”, conforme Jacobi<sup>6</sup>, não pode deixar

<sup>5</sup> SACHS, Ignacy. *Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir*. São Paulo : Vértice, 1986, p. 72.

<sup>6</sup> JACOBI, Pedro Roberto. *Cidade e Meio Ambiente: Percepções e Práticas em São Paulo*. São Paulo : Annablume, 2000, p. 14.

de considerar “os *determinantes do processo, [...] os atores envolvidos e [...] as formas de organização social que potencializam novos desdobramentos e alternativas de ação numa perspectiva de sustentabilidade*”. E, dada a íntima relação entre sustentabilidade do meio ambiente natural com o meio ambiente construído, e conseqüente reflexo na evolução dos núcleos urbanos, a reorientação deve ser estendida também às práticas urbanísticas e aos conceitos que norteiam a produção de instrumentos que a regulamentam, como é o caso dos Planos Diretores.

Dessas considerações é possível afirmar que, para haver possibilidades de continuidade no desenvolvimento das cidades, em futuro próximo, como enfatiza Neira Alva<sup>7</sup>, é urgente a instauração de um modelo de planejamento e gestão urbana em que a sustentabilidade desponte como “*condição prévia para deter e reverter o enorme processo de degradação do meio ambiente natural*” que recai sobre as principais cidades. Este autor explica ainda que:

Para a maior parte da população do mundo, o meio ambiente natural foi substituído, de fato, por espaços urbanos onde a ação antrópica cria novas formas de relação entre a comunidade humana e seu entorno. Essas relações, que são principalmente econômicas e culturais, subverteram a ordem biológica que regula as relações comunidade / natureza em todas as outras espécies vivas, lançando as bases para uma nova ecologia humana. Tudo isso abre um imenso universo conceitual e operativo, reclamando novos

<sup>7</sup> NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997, introdução.

paradigmas e uma nova leitura do fenômeno urbano dentro de condições de desenvolvimento sustentável.

Para se levar à prática um urbanismo calcado nos conceitos de sustentabilidade, segundo Castello<sup>8</sup>, é mais importante “*perceber com clareza as tendências das relações homem-ambiente*”, [...] que “*as necessidades para instruir a projeção*”. É primordial lembrar, também, que a cidade é uma totalidade, como afirma Neira Alva<sup>9</sup>, e “*essa totalidade se apresenta como um fenômeno integrado, que não pode ser compreendido nem tratado de modo fragmentário*”. Sob esta ótica, o “*esquecimento*” das soluções sustentáveis, salienta Sheng<sup>10</sup>, tem levado à incapacitação dos formuladores de políticas urbanas que deixam de considerar um contexto mais amplo, não atingindo, assim, as causas básicas.

Todavia, para que a sociedade possa se conscientizar dessa realidade, além da informação, é imprescindível o investimento em educação. Somente desta forma é que estará apta a identificar e distinguir com clareza a gravidade dos problemas. Principalmente porque, de acordo com Acselrad<sup>11</sup>, “*o futuro das cidades dependerá em grande parte dos conceitos constituintes do projeto de futuro construído pelos agentes relevantes na produção do espaço urbano*”. Nesse contexto, como destaca Rossi<sup>12</sup>, sendo a arquitetura “*inseparável da formação da civilização e [...] fato permanente, universal e necessário*”, os projetos arquitetônicos também têm sua

<sup>8</sup> CASTELLO, Lineu. *A Percepção em Análises Ambientais. Percepção Ambiental – A Experiência Brasileira*, São Carlos, Editora da UFSCAR, 1996, p. 23-37, p. 25.

<sup>9</sup> NEIRAALVA, op. cit.

<sup>10</sup> SHENG, Fulai. *Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável*. In: CAVALCANTI, Clóvis. *Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas*. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 165 – 178, 1997, p. 165.

<sup>11</sup> ACSELRAD, Henri. *Discursos da Sustentabilidade Urbana*. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas: nº 01, maio/1999, p. 81.

<sup>12</sup> ROSSI, Aldo. *A Arquitetura da Cidade*. São Paulo : Martins Fontes, 1995, p. 01.

influência ao poderem promover uma construção mais adaptada à preservação das características do meio físico.

Desta forma, este trabalho, constituído de três capítulos, contempla, no primeiro, uma conceituação básica de Plano Diretor, acrescida com seus antecedentes históricos, aspectos relacionados às legislações, considerações a cerca de cidade formal e cidade informal e, ainda, uma breve reflexão sobre planejamento estratégico; o segundo capítulo trata da relação entre sustentabilidade e meio ambiente urbano e sua interdependência com a sustentabilidade social; o terceiro capítulo, por sua vez, tenta relacionar o plano diretor com a sustentabilidade ambiental da cidade, estabelecendo como estudo de caso os planos diretores da cidade de São Paulo de 1971 e 2002.

Objetiva-se, desta forma, destacar alguns aspectos relevantes para a implementação da sustentabilidade ambiental no meio urbano, bem como, fortalecer o conceito de sustentabilidade como um dos determinantes não só de aumento de qualidade de vida para uma cidade e seus munícipes, mas também como um diferencial competitivo no cenário globalizado. Neste contexto, agregando então, “*competitividade e seletividade*”, como assinala Argan<sup>13</sup>, e “gradualidade do máximo qualitativo com o mínimo de quantidade”, a sustentabilidade social e a do meio natural são, certamente, os principais fatores que determinarão a “*mudança e o devir das cidades*”.

<sup>13</sup> ARGAN, Giulio Carlo. *História da Arte como História da Cidade*. Tradução de Píer Luigi Cabral, 4ª Edição. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 76.

### OBJETIVOS

#### Objetivo Geral:

Partindo do conceito de sustentabilidade e de Plano Diretor no Brasil, objetiva-se avaliar como as diretrizes deste, podem influenciar a implementação da sustentabilidade ambiental do meio urbano.

#### Objetivos Específicos:

Analisar a intrínseca interdependência entre sustentabilidade ambiental e sustentabilidade social;

Detectar quais diretrizes dos planos diretores podem influir efetivamente num aumento de qualidade ambiental e se refletir em ganhos sociais e competitividade.

### HIPÓTESE DA PESQUISA

Parte-se da suposição de que é possível legislar em favor da sustentabilidade ambiental por meio de planos diretores.

### JUSTIFICATIVA DO TEMA

De acordo com Rogers<sup>14</sup>, o crescimento veloz das cidades as transformou em “*estruturas complexas e difíceis de administrar*” tornando difícil lembrar “*que elas existem em primeiro lugar, e*

<sup>14</sup> ROGERS, op. cit., p. 18.

*acima de tudo, para satisfazer as necessidades humanas e sociais das comunidades*". A gestão urbana precisa resgatar esse sentido e, por isso, o desenvolvimento de estratégias fundamentadas no conceito de sustentabilidade, implica numa revisão do modo de pensar, planejar e produzir o espaço urbano, bem como num gerenciamento do uso de seus recursos naturais que harmonize os interesses sócio-econômicos com conservação de biodiversidade e absorção do inevitável aumento do crescimento urbano.

Para evitar um esgotamento total das possibilidades de vida futura no planeta devido ao desgaste de recursos naturais, são necessárias enérgicas transformações. Então, ao se considerar como Harvey<sup>15</sup>, que as mudanças na forma como se imagina, pensa e planeja "*estão fadadas a ter conseqüências materiais*", depreende-se que a reorientação dos pressupostos da gestão urbana pode reverter-se em conquistas ambientais positivas.

E, já que os padrões de uso e ocupação do solo se refletem no zoneamento urbano e mostram impactos ambientais distintos, inclusive as cidades, segundo Rogers<sup>16</sup>, precisam passar a ser tratadas como "*sistemas ecológicos*" e, esta mudança de postura, necessita se refletir nos conceitos do seu planejamento municipal e na gestão de seus recursos naturais.

<sup>15</sup> HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna – Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 13ª Edição, Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo : Edições Loyola, 1992, p. 110.

<sup>16</sup> ROGERS, op. cit., p. 30.



# 1 Capítulo



# Plano Diretor

*"Como todas as coisas estão interligadas,  
deve-se conhecer cada uma e  
como ela afeta e age sobre todas as outras.  
Só assim pode-se planejar eficazmente."  
Sun Tzu, 2001, p. 84*

## 1.1 PLANO DIRETOR E DESENVOLVIMENTO URBANO

A política de desenvolvimento urbano, de acordo com a Lei Federal nº. 10.257, também chamada ‘Estatuto da Cidade’<sup>17</sup>, tem por objetivo “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Para este fim, prescreve, como instrumento<sup>18</sup> fundamental o plano diretor municipal<sup>19</sup>, definindo-o como “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”<sup>20</sup>. O Estatuto da Cidade discrimina ainda, aspectos relativos à integração do Plano Diretor dentro do processo de planejamento municipal, à sua abrangência, a necessidade de revisões periódicas e ao papel dos Poderes Legislativo e Executivo na sua implementação e fiscalização; amplia, ainda, sua obrigatoriedade: além do já determinado pela Constituição

<sup>17</sup> ‘ESTATUTO DA CIDADE’, denominação da Lei nº. 10.257 de 10/07/2001, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências, será comentado no item 1.3 deste capítulo.

<sup>18</sup> Artigo 4º, inciso III, alínea a, da Lei nº. 10.257.

<sup>19</sup> Apesar de ser generalizado no Brasil o conceito ‘PLANO DIRETOR’ como referente a planos para a administração municipal, optou-se por empregar, só nesse princípio de capítulo, a expressão ‘PLANO DIRETOR MUNICIPAL’ para delimitar claramente o objeto, uma vez que planos diretores podem ser empregados para diversas esferas administrativas, tanto de órgãos públicos como empresas privadas. Na seqüência do trabalho, usar-se-á apenas o termo ‘PLANO DIRETOR’.

<sup>20</sup> Artigo 41 da Lei nº. 10.257.

Federal de 1988 - *municípios com mais de vinte mil habitantes* – passa a contemplar, também, todas as cidades “*integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas*”; “*onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal*”; “*integrantes de áreas de especial interesse turístico*”; e “*inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional*” (respectivamente incisos II, III, IV e V do artigo 41 do Estatuto da Cidade).

Um Plano Diretor pode ser definido, então, como um conjunto de medidas que concilia o desenvolvimento econômico-social de um município, com preservação e proteção ambiental. Estas medidas, de acordo com Monteiro<sup>21</sup>, devem ser selecionadas a partir do universo de suas contradições e potencialidades. Assim, o rumo que se pretende dar para seu futuro é ditado por “*objetivos, prioridades e diretrizes estratégicas globais, que orientam a adoção de providências concretas*” para a obtenção das transformações desejadas. O Plano Diretor, muito mais que um mero ordenamento espacial das funções e atividades, precisa delinear caminhos e catalisar procedimentos de âmbito local, regional e até nacional, que possam repercutir positivamente sobre a área de domínio e seu povo.

O Plano Diretor é, assim, o “*principal guia*” que as administrações municipais dispõem para garantir uma tomada

<sup>21</sup> MONTEIRO, Yara Darcy Police. Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor, coordenado por Yara Darcy Police Monteiro, com a consultoria de Affonso Accorsi e Fernando Rezende da Silva. São Paulo : Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1990, p. 13.

de decisões “*integrada e sinérgica*” frente aos diferentes problemas que se manifestam nas cidades, reflexo do seu contínuo processo de transformação. Como essas decisões têm implicações tanto a curto quanto a longo prazo, as metas estipuladas devem estar adequadamente ajustadas aos investimentos e disponibilidade de orçamento, para que o *plano* funcione como “*instrumento adequado para consubstanciar os objetivos dessas mudanças e os meios para consegui-las*”. Dado o fator ‘continuidade’ que o processo de planejamento pressupõe, o Plano Diretor precisa, primeiro, estar fundamentado em constatações reais da situação da cidade, para que haja mobilização tanto da administração como da opinião pública, e, segundo, necessita periódicas avaliações dos resultados alcançados e reelaborações. “*Somente através desta reflexão e mobilização, o Plano poderá constituir instrumento que possibilite ao Governo Municipal atingir, de forma integrada e com maior eficácia, os objetivos a que se propuser*” (PMSP<sup>22</sup>).

A produção de um Plano Diretor, segundo Wilhelm<sup>23</sup>, pressupõe uma equipe técnica especializada, que organiza um “*documento base*” - o plano diretor propriamente dito - constituído de normas e regulamentos (base jurídica) e de plantas e descrições gráficas. E, como recurso de planejamento que “*se desenvolve e aperfeiçoa paralelamente ao próprio desenvolvimento do organismo vivo chamado cidade*”, não é um “*documento rígido*”.

<sup>22</sup> PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985 - 1990, São Paulo: SEMPLA, 1985, p. 19.

<sup>23</sup> WILHEIM, Jorge. São Paulo Metrópole 65 - Subsídios para seu Plano Diretor. São Paulo : Difusão Européia do Livro, 1965.

Mas sua acepção vai muito além de um documento técnico<sup>24</sup>, pois todo Plano Diretor tem sua dimensão política. Ou seja, para que suas diretrizes se efetivem muitas vezes o Poder Público Local precisa ser capaz de despertar sectários para seus temas e granjear a aprovação de suas propostas, principalmente quando se trata de diretrizes que não fazem parte de uma das legislações específicas como parcelamento, uso e ocupação do solo ou código de obras. Por isso, em seu intuito deve pesquisar alternativas para satisfazer os diferentes anseios da comunidade; assim, deve considerar os rumos que vêm sendo traçados pelo “processo evolutivo do município” no que se refere às transformações territoriais. Nesse sentido, torna-se importante destacar o exame das alterações que vêm ocorrendo e seus impactos a curto e médio prazos. Essa é uma análise que precisa ser rigorosa para que as normas definidas no Plano Diretor possam determinar reorientação daqueles aspectos considerados negativos ao desenvolvimento e influir decisivamente, seja com prevenção, seja com correção (MONTEIRO<sup>25</sup>).

No Brasil é muito comum se associar a concepção de Plano Diretor com Zoneamento de uso e ocupação do solo. Por isso, “*destacados defensores do Plano Diretor*” se esmeram em estabelecer sua diferenciação, elevando-o a uma categoria muito mais importante, tanto em nível de poder como de abrangência. Segundo este entendimento, apesar do Zoneamento também ter objetivos de natureza social e

<sup>24</sup> Os Planos Diretores têm dimensões técnicas e políticas. Enquanto dimensão técnica, deve ser tomado como um instrumento para orientar a execução e o detalhamento de regulamentos e projetos; já sua dimensão política está circunscrita ao quadro de compromissos assumidos e à vontade política dos responsáveis pela administração municipal (CEPAM, 1993, p.21).

<sup>25</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 11 - 12.

econômica, ele se restringe ao controle do uso do solo urbano e é executado por leis auto-aplicáveis<sup>26</sup>. O Plano Diretor, por sua vez, abarca “os problemas fundamentais da cidade”: questões relativas à habitação, saneamento, transportes, educação, saúde, poluição das águas e do ar, enchentes, além dos aspectos relacionados ao desenvolvimento social e econômico do município (VILLAÇA<sup>27</sup>).

O objeto do Plano Diretor da atualidade<sup>28</sup> no Brasil, cuja definição está expressa na Constituição Federal de 1988, é bem diferente dos planos diretores urbanísticos produzidos nos anos de 1930 e dos planos diretores de desenvolvimento integrado dos anos de 1970<sup>29</sup>. Destacam-se na Constituição Federal no capítulo relacionado à Política Urbana, alocado no Título VII ‘Da Ordem Econômica e Financeira’, os artigos 182 e 183 (regulamentados pela Lei nº. 10.257<sup>30</sup>), a introdução da ‘função social da propriedade urbana’ (artigo 5º, inciso XXIII), entendida como um novo recurso para que os municípios possam promover sua política de desenvolvimento urbano. A partir deste princípio, pode-se, entre outros, impedir a ocupação de pontos da cidade sem infra-estrutura; diminuir a manutenção de imóveis desocupados ou subutilizados que aumentam a especulação imobiliária; garantir tanto a conservação do patrimônio cultural como ambiental; e determinar a recuperação, conforme requer a Lei Federal nº. 9.605 – Lei de Crimes Ambientais<sup>31</sup> (MOREIRA<sup>32</sup>).

<sup>26</sup> Pode-se classificar a legislação brasileira por meio de sua aplicabilidade. Os diplomas legais se dividem em normas de eficácia plena, também chamadas de *normas auto-aplicáveis* ou *auto-executáveis*, as quais não necessitam de condição posterior para que possam ter a imediata aplicação, ou seja, estas normas valem somente pela letra escrita no dispositivo de lei, passando a imediata aplicabilidade com o termo inicial de sua vigência. Em situação oposta as normas de eficácia limitada ou contida, identificadas também como *normas não – auto-aplicáveis*, somente terão eficácia após ulterior regulamentação; devido serem incompletas necessitam de outro dispositivo legal que regulamente ou complete o texto, não bastando a sua vigência (FRIEDE, 2000; MORAES, 1998).

<sup>27</sup> VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005, p. 08.

<sup>28</sup> Atual porque segue os princípios delineados na Constituição Federal de 1988, vigente.

<sup>29</sup> Na seqüência deste capítulo será apresentado um breve relato destes períodos.

<sup>30</sup> A Lei nº. 10.257 de 10/07/2001, intitulada ‘ESTATUTO DA CIDADE’, que estabelece as diretrizes gerais da política urbana será comentada na seqüência deste capítulo.

<sup>31</sup> Lei nº. 9.605, de 12/02/98, dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.

<sup>32</sup> MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. *O Plano Diretor e a Função Social da Propriedade Urbana*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 2.000.

Fica evidente, então, que após a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Plano Diretor se tornou bem mais abrangente que aquele “*tradicional plano urbanístico*”<sup>33</sup>: seu objetivo é interferir no processo evolutivo do município, por isso, ele parte de uma “compreensão global dos fenômenos políticos, sociais, econômicos e financeiros”, para promover um “*melhor aproveitamento das potencialidades*” locais e “*melhoria da condição de vida*” de seus habitantes. E, para se conservar coerente com a dinâmica intrínseca à evolução de toda cidade, suas diretrizes e legislações decorrentes exigem reformulações e emendas periódicas (MONTEIRO<sup>34</sup>).

De acordo com CEPAM<sup>35</sup> é importante ressaltar que ao se entender o “*planejamento como um processo contínuo, em que os planos são meios*”<sup>36</sup> e não produtos que tenham valor em si mesmos”, e, principalmente, que esses meios são capazes de direcionar e integrar as ações das diferentes hierarquias da administração, com certeza, as chances de êxito da aplicação do plano diretor aumentam.

O governo federal define Plano Diretor como “*a principal lei do município que trata da organização e ocupação do seu território*”. E, acrescenta: é ele que precisa expressar “*qual é a destinação de cada pedaço do território do município*”, considerando que a ocupação deve visar “*o bem-estar coletivo, de todos os habitantes do município, seja ela residência, comércio, indústria, serviços, área pública, área para*

<sup>33</sup> Referindo-se aos modelos de Planos Diretores propagados no Brasil nos anos 30 e anos 70 pelo SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

<sup>34</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 13.

<sup>35</sup> CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA. Meio Ambiente: Instrumentos de Planejamento Municipal. São Paulo : CEPAM,, 1993, p. 17.

<sup>36</sup> Negrito do original editado.

*equipamentos coletivos*”. A inovação desta abordagem começa pelo próprio exercício de elaborar os Planos Diretores, que, se antes previam unicamente o domínio de uma visão técnica, atualmente, com o advento do Estatuto da Cidade, prevêm a participação da sociedade na tomada de suas decisões. Pode-se entender, assim, que o Plano Diretor atua também como um “*processo político de formação da cidadania*” (BRASIL<sup>37</sup>).

Mais abrangente que essas considerações acima, pode-se destacar a definição de plano diretor constante da Lei Orgânica do Município de São Paulo, quando afirma: Plano Diretor “*é o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade*”<sup>38</sup>. É que esse enunciado inclui na política de desenvolvimento, todos os projetos e programas específicos para cada setor e área. Estes, por sua vez, são escolhidos para dar rumo a o desenvolvimento intra-urbano<sup>39</sup>.

O tamanho de uma cidade, por sua vez, e sua ligação de interdependência com as outras da região em que se insere também são fatores que devem ser considerados na elaboração do Plano Diretor, porque aumentam a complexidade da inter-relação dos fatores que retratam os rumos e movimentos de sua urbanização. Todavia, independente das características da cidade, o mais importante é o grau de objetividade e praticidade dos procedimentos, os quais devem ser selecionados a partir de uma análise regional do nível de importância das diferentes

<sup>37</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. *Plano Diretor Participativo*. Brasília: Ministério das Cidades, Dezembro/2005.

<sup>38</sup> Lei Orgânica do Município de São Paulo, artigo 150.

<sup>39</sup> Flávio Villaça, na sua obra ‘ESPAÇO INTRA-URBANO NO BRASIL’ (2001), tece considerações sobre a distinção entre espaço intra-urbano e regional e os aspectos semânticos relativos à expressão espaço urbano e seus afins que o fizeram criar outra expressão para empregar em seu livro, apesar da visível redundância: espaço intra-urbano.

questões. Mais ainda, enquanto principal instrumento do planejamento municipal, o Plano Diretor define as políticas públicas a serem aprovadas pela Câmara Municipal; para tanto, precisa contar com a sociedade participando nas diferentes etapas de discussão de sua elaboração, bem como na fiscalização e cumprimento. Talvez esse aspecto seja aquele que imprime uma diferença ao conceito de Plano Diretor, isto é, o distinga da “*noção usual de um plano de governo*”, pois como plano, estará vigente por um período maior que aquele de uma gestão municipal. Reconhecendo os aspectos mencionados nas definições acima, é necessário enfatizar, no entanto, que não se pode esquecer a dimensão real das propostas de um Plano Diretor, ou seja, estas devem voltar-se para uma efetiva “utilidade”<sup>40</sup>. Neste sentido, todos os esforços de planejamento devem poder se transformar em medidas aplicáveis localmente. Desse modo, observa-se que sua aplicação num curto espaço de tempo, deve estar concatenada com propostas para médio e longo prazos, principalmente considerando que é o Poder Público que colocará essas decisões em prática (MONTEIRO,<sup>41</sup>). Por isso é que se passa a conceber possíveis formas de transparência administrativa, de modo que a população alvo possa acompanhar os procedimentos.

<sup>40</sup> Um dos riscos comuns na elaboração dos Planos Diretores é dar um excessivo grau de idealização às propostas, tornando-as inoperantes e reduzindo o plano à condição de mero documento técnico (nota do autor).

<sup>41</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 14.

## 1.2 ANTECEDENTES

Na atualidade, o termo ‘Plano Diretor’ tem ocupado lugar de destaque nos meios de comunicação em geral e debates do Poder Público, especialmente municipal. Todo este merecimento de destaque, que inclui também publicações<sup>42</sup> sobre o tema, está relacionado ao fato do mesmo ter se tornado obrigatório no Brasil, de acordo com a Constituição Federal (1988), para todos os municípios com mais de 20.000 habitantes, e, pela Constituição do Estado de São Paulo (1989), obrigatório para todos os municípios. A experiência de implantação de Planos Diretores no Brasil, como poderá ser visto a seguir, antecede muito o estágio presente, mas há diferenças importantes na sua conceituação atual: uma dessas diferenças é a preocupação com o alcance dos planos, ou seja, estes não devem se restringir a um mandato, e ainda, necessita

<sup>42</sup> Por exemplo: ‘Plano Diretor Participativo’ (2005) e ‘Cadernos MCidades (2004), ambos do Ministério das Cidades, Brasília, e ‘Plano Diretor – Passo a Passo’ (2005), da Fundação Faria Lima – CEPAM, São Paulo.

de aprimoramento das práticas de gestão municipal, que agora devem considerar também as questões de sustentabilidade ambiental.

No cenário brasileiro, a idéia de Plano Diretor similar ao que se utiliza hoje, é empregada desde o ano de 1930, pode-se dizer, quando foi elaborado o Plano Agache<sup>43</sup> para a cidade do Rio de Janeiro. A partir desta ocasião, segundo Villaça<sup>44</sup>, este conceito espalhou-se rapidamente e se fecundou na elite da sociedade, adquirindo extraordinária influência. Contudo o conceito de Plano Diretor veio se transformando ao longo dos anos, não se fixando em regras práticas e tipos de conteúdos.

De acordo com Teixeira<sup>45</sup>:

Existe uma trajetória política que acompanhou sua evolução. A idéia de plano já era debate na década de 30, com o CIAM (Congresso Internacional de Arquitetura Moderna – 1933) estabelecendo pontos de uma doutrina racionalista. Um deles estabelecia que os planos determinariam a estrutura de cada um dos setores atribuído às quatro funções-chave: habitar, trabalhar, recrear-se (nas horas livres) e circular, sendo fixadas suas respectivas localizações no conjunto.

Entretanto, no Brasil, os Planos Diretores só ganharam alguma importância com a criação do SERFHAU<sup>46</sup> – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, em 1964, apesar do tema, internacionalmente, já vir sendo discutido há muitas décadas.

<sup>43</sup> Produzido pelo urbanista francês Alfred Agache para a cidade do Rio de Janeiro, o plano nunca foi traduzido para o nosso idioma; o capítulo I se chama “Le problème du plan directeur”, o II “Ossature du plan directeur” e o III “Les éléments fonctionnels du plan directeur” (VILLAÇA, 2005, p.10).

<sup>44</sup> VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005, p. 10.

<sup>45</sup> TEIXEIRA, Denise Mendonça. *Plano Diretor do Município de Ipiatã - BA: Limitações e Possibilidades*. 2003. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003, p. 61.

<sup>46</sup> SERFHAU: instituído pela Lei Ordinária nº. 4.380 de 21/08/64, de acordo com seu Art. 55, alínea g, tinha, entre outras, a seguinte atribuição: prestar assistência técnica aos Estados e Municípios na elaboração dos planos diretores, bem como no planejamento da desapropriação, por interesse social, de áreas urbanas adequadas a construção de conjuntos habitacionais; extinto em 22.08.1975, todas as suas atribuições relativas ao planejamento passaram para o BNH – Banco Nacional de Habitação.

O motivo que explica esta *tardia*<sup>47</sup> preocupação com o planejamento urbano talvez esteja relacionado ao fato da transformação do Brasil, de uma nação essencialmente agrícola, para um país industrializado. Isso gerou um aumento da população residente em áreas urbanas, implicando em maior demanda de serviços e infra-estrutura, faltando mesmo habitações para alojar esses novos habitantes, demandando, essencialmente, ações de planejamento para fazer frente a essa necessidade. Os planos desse período eram concebidos sob uma ótica nitidamente técnica. Dessa forma, moldar este planejamento físico-territorial da cidade, significava, inicialmente, elaborar um diagnóstico geofísico, econômico e social dos espaços que sofreriam intervenção, procedendo, em seguida, ao cálculo de uma estimativa de habitantes. Do cruzamento destes dados derivava, então, uma gama de proposições para resolver os problemas diagnosticados. Pode-se dizer que essa era a linha mestra dos planos diretores desenvolvidos pelo SERFHAU (TEIXEIRA<sup>48</sup>).

Procurava-se formular, de acordo com CEPAM<sup>49</sup>, um chamado plano integrado, que compreendia os aspectos sociais, econômicos, físicos e institucionais. Também se pode dizer que o processo de elaboração desse plano constituía-se por “*aproximações sucessivas*”: iniciava-se por uma análise preliminar; na seqüência organizava-se um plano de ação imediata ou, em casos mais complexos, um plano de desenvolvimento local integrado. A primeira etapa, tinha, por

<sup>47</sup> Nota do autor.

<sup>48</sup> TEIXEIRA, op. cit., p. 61 - 62.

<sup>49</sup> CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FÁRIA LIMA. Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. São Paulo : CEPAM, 1975., p. 14 - 16.

conteúdo: o conhecimento geral e preliminar do município, a identificação de seus principais problemas, bem como dos agentes mais importantes para o desenvolvimento local; e a elaboração de propostas para solução dos problemas locais. A etapa subsequente, após um diagnóstico dos principais problemas levantados na etapa anterior, tinha por conteúdo: as alternativas de intervenção, a solução para os principais problemas e desvantagens, os instrumentos legislativos, a demanda de recursos, os programas setoriais relevantes. A etapa final tinha por conteúdo os planos setoriais, a definição do organismo local de planejamento, a determinação de projetos prioritários e a organização administrativa. Pode-se dizer que se tratava, de fato, de elaborar alternativas de intervenção que pudessem solucionar os principais problemas, especialmente aqueles considerados como pontos que enfraqueciam as possibilidades de desenvolvimento do município. Esse plano era reforçado pela implementação de normas legais, cálculo de recursos necessários e definição dos distintos planos setoriais: transporte, saneamento, habitação, dentre outros. Por último, procurava-se definir um organismo local que pudesse cuidar do planejamento e assim selecionar projetos prioritários e detalhar os instrumentos administrativos.

Paralelamente, o MINTER – Ministério do Interior, buscando intensificar o desenvolvimento de planos diretores, criou o ‘PAC – Programa de Ação Concentrada’ cuja função foi introduzir a atividade de planejamento nas prefeituras, agregando os

projetos setoriais aos *planos* produzidos. Para tornar exeqüível este programa o BNH – Banco Nacional de Habitação disponibilizou uma linha de crédito para “455 municípios, os mais populosos (mais de 50 Mil habitantes) das Micro-Regiões Homogêneas definidas pelo IBGE<sup>50</sup> em 1968” (Minter, 1970, *apud* MOREIRA<sup>51</sup>).

<sup>50</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

Um ponto que deve ser ressaltado em relação ao modelo de planejamento deste período aplicado pelo SERFHAU, em nível nacional, e pelo CEPAM, no Estado de São Paulo, é o fato destes organismos defenderem o processo de planejamento como sendo muito mais importante que o Plano em si, pois se estava moldando no país, uma nova forma de ordenar e administrar o território, na qual o planejamento urbano era imprescindível. Nos princípios gerais do ‘Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado’<sup>52</sup> desenvolvido pelo CEPAM<sup>53</sup>, salienta-se que:

<sup>51</sup> MOREIRA, op. cit., p. 01.

<sup>52</sup> Documento elaborado por um grupo organizado pelo CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal, órgão técnico da Secretaria de Estado dos Negócios do Interior, publicado inicialmente em 1969 e reeditado em 1971 e, depois, em 1975.

[...] o mais importante para o Município é que a Prefeitura passe a agir de maneira planejada na prestação dos serviços, nos investimentos que aplica, na forma de influir sobre o desenvolvimento municipal ou de gerir os recursos públicos. É mais importante que isto ocorra, mesmo a partir de um plano sumário, do que existir um plano tecnicamente perfeito que permaneça ‘na gaveta’, isto é, sem influir efetivamente nas atividades da Prefeitura.

<sup>53</sup> CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. São Paulo : CEPAM, 1975, p. 17.

O que se constatava, primeiro, era que as propostas dos planos constituídos pelo SERFHAU ficavam desvinculadas das

decisões e interesses dos poderes municipais; funcionavam, efetivamente, como instrumentos tecnocráticos com a função de se obter financiamentos federais e até, internacionais, para a implementação das intervenções. E, segundo, na prática, apenas se executava o lado técnico; tanto a integração<sup>54</sup> – atribuição também do SERFHAU – como a execução dos planos, restringiram-se a letra da lei (TEIXEIRA<sup>55</sup>).

Em 1988, após a promulgação da Constituição Federal Brasileira, reascenderam-se as discussões sobre as “virtudes e vícios” relacionados aos Planos Diretores Municipais, até então desenvolvidos. Ponto pacífico desses debates foi a clara unanimidade em não se reeditar os padrões estipulados pelo modelo<sup>56</sup> do SERFHAU. Contudo, não apareceram opções alternativas que apresentassem um consenso total. Essa experiência acumulada<sup>57</sup> revelou alguns aspectos dos Planos Diretores Municipais que precisavam ser ponderados: modelos padronizados devem ser evitados; a definição dos objetivos e aspectos prioritários de intervenção está atrelada ao “*caráter político do planejamento*”, por isso é imprescindível uma participação engajada da sociedade nas decisões, assim como um compromisso de execução por parte dos poderes públicos e das lideranças locais; para que o Plano Diretor seja viável, seus objetivos e diretrizes devem estar firmemente embasados na realidade financeira e administrativa; e, por último, o plano necessita ser entendido como um “*processo*”, não como “*etapa*” que se conclui ao ser aprovado pela Câmara de vereadores

<sup>54</sup> Referindo-se à integração *vertical*, que articula as três esferas governamentais, e à *horizontal*, referente aos setores político-administrativo, financeiro e econômico.

<sup>55</sup> TEIXEIRA, op. cit., p. 62.

<sup>56</sup> “A experiência do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, além de contribuir para mudar o conceito de planejamento urbano físico-territorial que até então vinha sendo aplicado, introduzindo o estudo das condições econômicas, políticas e sociais, colaborou de maneira determinante para uma ação de planejamento integrado, sistematizando questões, suscitando debates e seminários e desenvolvendo pesquisas, num esforço significativo para o desenvolvimento de um planejamento urbano no âmbito nacional” (Vizioli, 1998, *apud* TEIXEIRA, 2003, p. 62).

<sup>57</sup> É importante frisar que, embora o modelo preconizado pelo SERFHAU tenha recebido inúmeras críticas, sua metodologia e roteiro foram e continuam sendo uma referência; vários planos produzidos após 1988, com a promulgação da nova Constituição Federal, utilizam-se dele (TEIXEIRA, 2003, p. 63).

(MONTEIRO<sup>58</sup>).

Adotado e sustentado por “arquitetos e engenheiros ligados a problemas urbanos, políticos, cursos universitários diversos, empresários (principalmente os do setor imobiliário) e pela imprensa”, Flávio Villaça<sup>59</sup> considera “impressionante” como o plano diretor, “um instrumento que praticamente nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país”. Para este autor, apesar da “idéia generalizada” do Plano como meio indispensável para a superação de todos os problemas<sup>60</sup> do ambiente urbano, a realidade cotidiana tem demonstrado que as “cidades não têm conseguido aplicar esse miraculoso Plano Diretor”, porque a maior parte dos problemas tem perdurado.

<sup>58</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 11.

<sup>59</sup> VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005, p. 10.

<sup>60</sup> Villaça (2005, p.10), destaca o ponto de vista dominante no pensamento paulistano de que os diferentes aspectos conflitivos da cidade “não são causados pela desigualdade de riqueza e de poder político da sua população, pelo desemprego, pela miséria, pelas más condições de saneamento, de saúde, moradia e educação da maioria, mas pelo rápido crescimento da cidade”.

### 1.3 PLANO DIRETOR E LEGISLAÇÕES

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município, é a *lei suprema e geral*<sup>61</sup> que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social (MEIRELLES<sup>62</sup>).

<sup>61</sup> Grifo do original.

Para compreender o respaldo legal e a extensa abrangência do Plano Diretor, é imprescindível começar pelo entendimento do artigo 182 da Constituição Federal, e, em seguida, relacioná-lo com a Constituição Estadual, a Lei Orgânica Municipal e, principalmente, o Estatuto da Cidade que regulamenta esse artigo 182.

<sup>62</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª Edição atualizada. São Paulo : Malheiros Editores, 1998.

É importante destacar que, com a atual Constituição Federal, os municípios foram equiparados ao mesmo status dos Estados e do Distrito Federal, tornando-se entes<sup>63</sup> da Unidade Federativa. Isto significa que possuem autonomia para editar leis orgânicas próprias que, entre outras prerrogativas, podem definir a organização de seu território. Ao determinar os limites da competência legislativa dos municípios, enquanto entidades da Federação, a Constituição reconheceu o “*princípio da predominância do interesse*” que significa que “*a União tratará das matérias e questões predominante de interesse geral, nacional, enquanto os Estados cuidarão das matérias e questões de predominante interesse regional, e aos municípios foram destinados os temas de interesse local*” (CEPAM<sup>64</sup>).

Nesta perspectiva, de acordo Farah & Barboza<sup>65</sup>, pode-se afirmar que:

[...] de meros executores de políticas formuladas e controladas financeiramente pelo governo federal, os governos estaduais e municipais assumiram progressivamente novas funções e atribuições, passando a responsabilizar-se pela formulação de políticas públicas nas mais diversas áreas<sup>66</sup>. Este processo ocorreu sob a influência de uma série de fatores, dentre os quais se destacam: a crise fiscal; a descentralização de atribuições e de recursos estabelecida pela Constituição de 1988; pressões de descentralização, emanadas tanto de movimentos sociais<sup>67</sup> – comprometidos com o processo de democratização – quanto de agências multilaterais interessadas no ajuste fiscal; maior proximidade dos governos locais em relação

<sup>63</sup> Esta mudança de nível para entidade da Federação pode ser inferida nos artigos 1º e 18º da Constituição Brasileira de 1988.

<sup>64</sup> CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Plano Diretor Passo a Passo*. São Paulo : Imprensa Oficial, 2005, p. 23 - 24.

<sup>65</sup> FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista. *Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania*. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001, p. 07.

<sup>66</sup> Referindo-se à alteração do padrão de gestão política pública consolidada no Brasil a partir da década de 1960, que ocorreu nos anos 1990, em que aumentou significativamente a importância dos governos municipais, conforme já mencionado no 2º parágrafo deste sub-capítulo.

<sup>67</sup> Pereira (2003, p.12) afirma que o “*capítulo da Política Urbana foi introduzido na Constituição Federal de 1988, através da pressão promovida pelos partidos socialistas e o movimento dos sem teto.*”

às demandas dos cidadãos; desmonte de estruturas federais de provisão de serviços públicos; e, finalmente, novos desafios apresentados às esferas subnacionais de governo, num cenário de globalização.

Outro ponto a destacar, segundo Monteiro<sup>68</sup>, é que já, há algum tempo, antes da promulgação da nova Constituição, analistas do desenvolvimento urbano sustentavam que para se alcançar um controle mais efetivo dos processos de urbanização, são essenciais ações públicas que integrem os “*fenômenos políticos, sociais, econômicos e financeiros*”. Coerentemente com esta constatação, tanto a Constituição Federal como a do Estado de São Paulo, inserem o capítulo relacionado à política urbana<sup>69</sup> no título que trata dos “*princípios e normas*” referentes à ordem econômica e financeira (Constituição Federal: Título VII; Constituição Estadual: Título VI).

A Constituição Federal brasileira de 1988, no seu título III – ‘Da Organização do Estado’, capítulo IV – ‘Dos Municípios’, art. 29, estabelece que os municípios deverão ser regidos por lei orgânica e, no art. 30, inciso VIII, enuncia como competência dos Municípios “*promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle de uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano*”. Como orientador dessas disposições, acresce-se os artigos 182 e 183<sup>70</sup> relativos à Política Urbana (Capítulo II do Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira). O primeiro, artigo 182 - dispõe sobre todas as políticas de desenvolvimento urbano,

<sup>68</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 13.

<sup>69</sup> A “*inserção do direito de propriedade no Título da Ordem Econômica da Constituição Federal, contendo entre seus Capítulos um voltado para a Política Urbana, representa que a propriedade do solo não pode ser vista apenas como um puro direito individual*” (OLIVEIRA & CARVALHO, 2002, p.42).

<sup>70</sup> Regulamentados pela Lei nº. 10.257 – Estatuto da Cidade.

prescrevendo que devem ser executadas através de normas gerais, expressas na forma de lei, e que tem por objeto “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”; seu parágrafo 1º, dispõe precisamente sobre o Plano Diretor, tomando-o como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”, determinando como uma imposição para as cidades cuja população exceda 20 Mil habitantes<sup>71</sup> e indicando como competência de aprovação a Câmara de Vereadores; já seu parágrafo 2º discorre sobre como a função social da propriedade urbana deve ser cumprida, de acordo com as exigências do Plano Diretor. Relendo-o, de forma mais concisa, o Plano Diretor é um instrumento básico para o desenvolvimento da cidade, aprovado pela Câmara Municipal e obrigatório para todas as cidades com mais de 20.000 moradores.

A Constituição Federal estabelece outros instrumentos que se articulam às diretrizes do Plano Diretor, dentre elas, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. O objetivo de se encadear o Plano Diretor com outros mecanismos do planejamento municipal é resgatar sua perspectiva de um planejamento a longo prazo, assegurando resoluções mais democráticas e continuidade de ações. Para que um Plano Diretor alcance sucesso não se pode esquecer o “componente político do planejamento”, assim como de sua “viabilidade financeira e administrativa” (MONTEIRO<sup>72</sup>).

<sup>71</sup>É importante destacar que o artigo 41 do Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do plano diretor, conforme seus incisos: I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III - onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Este artigo considera ainda: § 1º - no caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas; e § 2º - no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

<sup>72</sup> MONTEIRO, op. cit., p. 15.

A Constituição Estadual do Estado de São Paulo no seu título VI, capítulo I, Seção I, art. 144, determina que “os municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição”.

E, no 1º parágrafo do artigo 181, amplia a obrigatoriedade da formulação do Plano Diretor prescrita pela Constituição Federal (municípios com mais de 20.000 habitantes) para todos os municípios. Recomenda ainda, entre outros, o exame da totalidade da cidade, o que significa estimar as áreas urbanas e rurais e a orientação do desenvolvimento rural. Parece redundante este reforço, porque é impossível ignorar a interdependência entre os espaços urbanos e o rural de uma cidade. Porque, como também considera Monteiro<sup>73</sup>, *“para efeito de planejamento não há como dissociá-los – o espaço urbano se expande através de sucessivos avanços sobre o espaço rural”*, avanços estes que podem estar relacionados a questões de trabalho, abastecimento de produtos e estrutura do sistema viário. Há ainda as áreas ditas de preservação ambiental e os mananciais que, na maioria das vezes, estão localizadas nas áreas rurais.

Até a promulgação da Constituição Federal do Brasil, em 1988, a maior parte dos municípios do país<sup>74</sup>, empregava a estrutura de leis orgânicas estaduais para dirigir a organização e gestão de todas as suas administrações, conforme regime previsto nas

<sup>73</sup> MONTEIRO, Yara Darcy Police. Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor, coordenado por Yara Darcy Police Monteiro, com a consultoria de Affonso Accorsi e Fernando Rezende da Silva. São Paulo : Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1990, p. 17.

<sup>74</sup> À exceção do Estado do Rio Grande do Sul.

antigas Constituições Federais. Com o alargamento da autonomia municipal, promovido pela nova Constituição, os municípios passaram a ter o poder de editar suas próprias leis orgânicas, desde que preenchidos todos os requisitos expressos na mesma. *“Essa Lei Orgânica, também denominada Carta Própria<sup>75</sup>, equivale à Constituição municipal.”* Ao município fica, então assegurada, a *“sua tríplice autonomia política, administrativa e financeira”*. Todos deviam aprovar suas cartas próprias até 1990, como previsto constitucionalmente.

<sup>75</sup> Esse sistema foi baseado no *“Home Rule Charter norte-americano, segundo o qual cabe ao Município o direito de promulgar a lei básica de sua organização, atendidos os preceitos e princípios da Constituição da República e os consagrados na Constituição do respectivo Estado-membro”* (MEIRELLES, 1998, p.81).

A Lei Orgânica do Município de São Paulo, no seu título V – *do desenvolvimento do município* – capítulo I – *da política urbana* – descreve nos seus doze artigos (art. 148 até art. 159), todo o desmembramento de atribuições e funções da cidade. Já no seu artigo nº. 150, por sua vez, define Plano Diretor como *“o instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano e de orientação de todos os agentes públicos e privados que atuam na cidade”*, e, nos parágrafos 1º e 2º respectivamente, *“deve abranger a totalidade do território do Município, definindo as diretrizes para o uso do solo e para os sistemas de circulação, condicionados às potencialidades do meio físico e ao interesse social, cultural e ambiental”*, e *“será assegurada a participação dos munícipes e suas entidades representativas na elaboração, controle e revisão do Plano Diretor e dos programas de realização da política urbana”*.

No território brasileiro, pode-se afirmar que só em 2001, com a sanção do Estatuto da Cidade - Lei 10.257<sup>76</sup> (que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal), é que os Planos Diretores passaram a ter claras todas as premissas que devem ser seguidas em seus dispositivos. Nesse contexto, e no interesse desta dissertação, destacam-se três aspectos das diretrizes gerais apontadas já no primeiro capítulo deste Estatuto: garantia do direito de cidades sustentáveis, gestão democrática e planejamento da distribuição espacial da população (respectivamente incisos I, II e IV do seu artigo 2º). Este diploma legal está disposto<sup>77</sup> e ordenado em cinco capítulos, que versam sobre: capítulo I – diretrizes gerais; capítulo II – instrumentos de política urbana; capítulo III – plano diretor; capítulo IV – gestão democrática da cidade; e capítulo V – disposições gerais.

O Estatuto da Cidade veio regulamentar o capítulo da Constituição Federal de 1988, relativo à Política Urbana. Suas regras estão baseadas no direito à cidade por todos os seus cidadãos e prescrevem moradia digna para todos, atendimento de rede de água tratada, rede de coleta de esgoto, luz, transportes, além de acesso à escolas, hospitais e áreas de convívio e lazer. Além de definir regras gerais para serem aplicadas nas cidades (que devem estar detalhadas nos seus Planos Diretores), estabelece a “*função social da propriedade*”, que significa que “*a propriedade deve ter um uso bom para toda a cidade, ou seja, uma função social*”. Como os

<sup>76</sup> Lei Federal nº. 10.257, de 10 de Julho de 2001.

<sup>77</sup> Ver nos anexos desta dissertação o conteúdo completo.

investimentos em obras de infra-estrutura feitas pelo poder público, utilizam recursos oriundos da arrecadação de impostos, ou seja, “*dinheiro de todos*”, e, essas obras valorizam as propriedades de uma cidade, seus proprietários devem usá-las e delas cuidar. Todos os terrenos vazios têm um custo social, por isso não devem ficar sem uso ou serem subutilizados. Assim, conforme o Estatuto, “*o direito à propriedade não pode estar acima do interesse coletivo de toda a cidade*”. Numa relação recíproca, pode-se dizer, então, que a satisfação da função social da propriedade urbana está atrelada ao cumprimento das diretrizes do Plano Diretor que, entre outros preceitos, a define; e que, em contrapartida, só é legítimo quando a cumpre. Corroborando com esta análise, destaca-se o trabalho de Oliveira & Carvalho<sup>78</sup> que aponta que “*a Constituição Federal iluminou a função social da propriedade quando a vinculou ao cumprimento do plano diretor municipal*”; desta forma, “*levando em conta que a Lei municipal deve atender ao interesse local, a função social da propriedade existirá, segundo a Constituição, quando estiver consentânea com este interesse local disciplinado pelo plano diretor*”.

<sup>78</sup> OLIVEIRA, Aluísio Pires de & CARVALHO, Paulo César P. *Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001*. Curitiba : Juruá, 2002.

Dentro de seu objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o Estatuto da Cidade inclui, também, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Na esfera do mercado imobiliário, isto possibilita que os empreendedores cumpram

seu papel como um dos atores na dinâmica de evolução das cidades, podendo desta forma intervir já na formulação das leis.

As normas constantes do Estatuto da Cidade são, em sua maioria, organizacionais, estabelecidas pelo legislador com o objetivo de criar, intencionalmente, fins e propósitos específicos que se reflitam numa melhora da qualidade de vida, atendendo à função social das cidades. Todavia, normas outras, de naturezas diversas, do direito administrativo ao processual civil, estão presentes no Estatuto, sendo que grande parte dos institutos necessita de Lei Municipal<sup>79</sup> para serem implementados (OLIVEIRA & CARVALHO<sup>80</sup>).

<sup>79</sup> É o caso da Lei Orgânica Municipal.

<sup>80</sup> OLIVEIRA & CARVALHO, op. cit., p. 185.

Como o objetivo dos Planos Diretores é definir setorialmente os parâmetros de ocupação das áreas de uma cidade, bem como indicadores de serviços e de qualidade ambiental, tanto no que se refere aos tipos de ocupação, como ao nível de concentração, precisa ser revisto sistematicamente para que possam ser avaliados seus resultados. De acordo com o Estatuto da Cidade esta revisão deve ocorrer, pelo menos a cada dez anos (Capítulo III, Art. 40, Parágrafo 3º).

É importante ressaltar, como faz Pereira<sup>81</sup>, que o Estatuto da Cidade não é uma lei auto-aplicável. Sua vigência plena está atrelada à inserção dos novos instrumentos que o estatuto contempla nas diretrizes do Plano Diretor. Desta forma, *“tudo que se relacionar com o Estatuto da Cidade, estará automaticamente vinculado ao que disciplina o plano diretor”*.

<sup>81</sup> PEREIRA, Luís Portella. *A Função da Propriedade Urbana*. Porto Alegre : Síntese, 2003, p. 13.

O Estatuto da Cidade deve ser considerado o diploma jurídico balizador de toda a legislação urbanística nacional, funcionando como verdadeira norma geral, a ser observada pelas leis e institutos jurídicos urbanísticos que deverão ser implementados (OLIVEIRA & CARVALHO<sup>82</sup>).

<sup>82</sup> OLIVEIRA, Alúcio Pires de & CARVALHO, Paulo César P. *Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001*. Curitiba : Juruá, 2002, p. 186.

## 1.4 CIDADE FORMAL (LEGAL) *VERSUS* CIDADE INFORMAL (REAL)

Há grandes diferenças entre determinadas áreas de uma cidade e outras. Aos pólos de excelente padrão de infra-estrutura e/ou tecnologia, justapõem-se zonas de exclusão social, muitas destas em localizações bem visíveis, outras mais dissimuladas, onde não só os serviços mínimos necessários à urbanidade inexistem, mas principalmente a “*lei*”, ao ser ignorada, não existe e toda a ocupação do solo é feita de forma ilegal. É a contradição incontestável entre o que se pode chamar de cidade formal (legal)<sup>83</sup> versus cidade informal (real). Há, entretanto, uma forma distinta de apreensão do sentido de informalismo das cidades, como explica Argan<sup>84</sup>, ligado à visão de alguns dos arquitetos recentes:

<sup>83</sup> *Cidade formal*, também chamada de *cidade legal*, é aquela que se estrutura respeitando as normas e leis de uso e ocupação do solo, destinadas a orientar e regular o seu desenvolvimento urbano; em contraposição, *cidade informal* (ou *real*), é aquela que cresce à revelia, sem se tomar conhecimento das legislações.

<sup>84</sup> ARGAN, Giulio Carlo. História da Arte como História da Cidade. Tradução de Pier Luigi Cabral, 4ª Edição. São Paulo : Martins Fontes, 1998, p. 76.

[...] nossa época é rica até demais em hipóteses de projetos de cidades-modelos modernas e não temos nenhuma dificuldade em afirmar que a causa da situação crítica da cidade, hoje, é em grande parte determinada pelo fato de que seu informalismo não tem relação alguma com o formalismo programático das cidades ideais, se bem que seja significativo o fato dos arquitetos modernos imaginarem como ideal uma cidade “informal”, não no sentido de que não tenha uma forma, mas no sentido de que teria todas as formas que pode assumir na experiência de quem nela vive.

O que se observa, como destaca Neira Alva<sup>85</sup>, é que os padrões de urbanização observados, atualmente, na maioria das cidades da América Latina, devido às condições sócio-econômicas precárias da maior parte de sua população, distanciam-se, e muito, das regulamentações prescritas para a “*cidade legal*”. No âmbito dos setores mais pobres, a apropriação do meio ambiente urbano caracteriza-se “*pelo acesso à terra através da invasão pacífica ou de mecanismos irregulares, pelo parcelamento e construção por autogestão e pela complementação tardia de infra-estrutura e serviços pela municipalidade*”.

No caso do Brasil, se nos anos de 1940 o percentual da população que vivia nas cidades era 40%, em 2000, este número mais que duplicou, saltando para 81,2%, de acordo com dados do IBGE. Esse intenso processo de urbanização, derivado principalmente das migrações<sup>86</sup> de inúmeras famílias do campo para a cidade em busca de melhores oportunidades, continua;

<sup>85</sup> NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997, introdução.

<sup>86</sup> A urbanização brasileira, notadamente uma das mais velozes do mundo, ocorreu sem que fossem programadas políticas urbanas essenciais para receber toda essa massa populacional advinda do campo de forma digna; uma das causas que contribuiu para toda essa evasão do meio rural brasileiro que continua ainda acontecendo está na própria organização da estrutura agrária (BRASIL: MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2004, p. 08).

e, como decorrência, formaram-se inicialmente em torno das grandes cidades, contornos marcados pela pobreza e miséria. Nesta periferia, sedimentada em áreas que não dispõe de infraestrutura urbana - por isso o menor custo dos terrenos - impera a miséria e condições subumanas (PEREIRA<sup>87</sup>).

O governo federal (BRASIL<sup>88</sup>), entende como um contra-senso a maneira como os terrenos das cidades são ocupados no Brasil, já que nas áreas com melhor infra-estrutura, são produzidos predominantemente imóveis para as classes mais abastadas; em decorrência, a maior parte da população, que é de baixa renda, acaba sendo obrigada a estabelecer suas habitações em áreas da periferia, em ambientes notadamente mais frágeis. Dentro deste paradoxo, já que nas regiões que apresentam infra-estrutura urbana, os lançamentos imobiliários continuam a privilegiar as classes mais abastadas, resta a parcela de baixa renda – maioria das pessoas – apoderar-se das áreas periféricas, geralmente zonas de risco, tanto para a população em si – deslizamentos, enchentes, infecções – como para o meio ambiente – devastação dos remanescentes de áreas verdes, contaminação do solo e água, entre outros. Por isso, na sua análise, reputa a cultura de exclusão e, mais recentemente também, de segregação territorial urbana brasileira, como um dos mais importantes “*desafios*” para a elaboração de planos diretores que incluem verdadeiramente a “participação de todos” os atores sociais.

<sup>87</sup> PEREIRA, Luís Portella. A Função da Propriedade Urbana. Porto Alegre : Síntese, 2003, p. 11.

<sup>88</sup> BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Brasília: Ministério das Cidades, Dezembro/2005, p. 13.

No caso da cidade de São Paulo, os fenômenos resultantes da forma como seu sítio urbano tem sido ocupado não são recentes: enchentes, deslizamentos de terra, erosão, poluição dos rios e do ar, já fazem parte da história da cidade. Por isso, é mais do que natural que o crescimento e aumento das densidades populacionais, verificados na década de 1980, continuem se intensificando. E não é por falta de planejamento que esses fenômenos aumentam a cada ano; não faltaram a São Paulo planos e propostas que regulem a criação de loteamentos, bem como todas as formas de ocupação e construção no solo urbano. O que ocorre é uma distância muito grande entre a cidade real formal e seus planos e normas. Ao se constatar que quase 70% dos imóveis de São Paulo não seguem a legislação urbanística, nem código de obras, sendo sua maioria composta por moradores informais, não é difícil perceber que não é a falta de “*visão técnica*” que cria essa cisão entre “*os movimentos e processos da cidade real e a produção de planos e normas*”; mas a maneira como a gestão urbana é operacionalizada é que “*distancia o governo dos cidadãos*”. Por isso, nessas análises, é importante observar que não são só as questões técnicas do Plano Diretor que necessitam ser reavaliadas, mas o processo do planejamento em si. Outro aspecto determinante desta problemática, que não pode ser mais subestimado é a relação direta entre a degradação ambiental e as questões sociais. Quem enfrenta os maiores riscos relacionados a este meio ambiente urbano, já ambientalmente comprometido, são os milhões de moradores que se super adensam nos loteamentos

em “*encostas frágeis*”, nas beiras de ribeirões, rios e córregos e áreas de suas várzeas (PMSP<sup>89</sup>).

<sup>89</sup> PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 14.

Por isso, é importante destacar que a atual condição analisada pela ótica da relação entre indivíduo e Estado, de acordo com PMSP<sup>90</sup>,

<sup>90</sup> PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 90.

[...] corresponde a uma condição de clandestinidade ou ilegalidade freqüentemente associada a um quadro de ausência de cidadania, ou seja, de direitos urbanos, reservados aos habitantes regulares, que têm acesso aos equipamentos e serviços públicos, à infra-estrutura urbana; sobre os demais despencam os mais variados preconceitos e, apesar de esmagadoramente majoritários, são percebidos pelos cidadãos de pleno direito como potencialmente desviantes, pois estão à margem da legalidade urbana.

## 1.5 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Nas atividades de gestão dos municípios, invariavelmente, sempre ocorrem oscilações que podem desestabilizar os planos traçados para seu futuro. Estas se transformam, muitas vezes, em desequilíbrios que podem ser provocados, tanto por problemas internos, como por influência de elementos externos; no primeiro caso, podem ser citados como exemplos, calamidades da natureza (inundações, secas, epidemias, entre outras), comprometimento de equipamentos por questões estruturais e/ou de segurança, ou ainda, respostas abaixo do esperado para certos investimentos públicos; no segundo, entram em cena as questões de regionalização e globalização e os reflexos desses efeitos no espaço intra-urbano, tanto para um maior, como menor crescimento, sem esquecer os casos em que é a estagnação que se estabelece.

Além disso, freqüentemente, entraves se sucedem na administração municipal, e mesmo, competição entre entes municipais. Na administração pública, Lucas<sup>91</sup>, observa que “*não há ponto de equilíbrio ou movimento sem aceleração*”; por isso, posturas ingênuas em relação ao destino de uma cidade deixam para a gestão limitadas alternativas que, na maior parte das vezes, repercutem em elevação das despesas públicas e, conseqüentemente, aumento da dívida interna ou de impostos e taxas.

Conseguir perceber estes novos desafios em seu estágio incipiente pode constituir a diferença que garantirá domínio sobre a situação. Entretanto, há outro determinante que deve ser agregado a esta discussão: a forma de participação competitiva no mercado que exige das cidades, atualmente, novas posturas de gestão no âmbito da economia. Conforme Lopes<sup>92</sup>, essa competitividade, decorre da globalização que vem alterando as fronteiras das administrações locais para limites mais externos, vinculados à lógica do mercado; e citando Kemp<sup>93</sup>, acrescenta:

[...] já são passados os dias mais previsíveis para os governos locais, quando as receitas eram crescentes e os administradores podiam simplesmente ajustar os impostos para balancear os orçamentos. O ambiente externo não apresentava desafios, oportunidades e ameaças significativas.

<sup>91</sup> LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento Estratégico com Participação. In: O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo : CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1999, p. 59.

<sup>92</sup> LOPES, Rodrigo. A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico das Cidades. Rio de Janeiro : Mauad, 1998, p. 45.

<sup>93</sup> KEMP, Roger L. America's Cities: Strategic Planning for the Future. The Interstate Printer & Publishing Inc, 1988.

Desta condição deriva a mudança do usual conceito de planejamento para o que tem sido consignado como planejamento estratégico. Esta requalificação do planejamento, conforme Lucas<sup>94</sup>, pode ser entendida como um artifício que evidencia o processo, em detrimento do produto e do plano, como faz o planejamento tradicional. Por isso, pressupõe participação e mobilização da sociedade.

Nas décadas de 1980 e 1990, acompanhando o desenvolvimento teórico dos princípios de planejamento, novas ferramentas e definições começaram a ser formuladas para acompanhar toda a evolução tecnológica que se apresentava à humanidade. Um desses instrumentos foi o planejamento estratégico que, da aplicação militarista, expandiu-se para a administração das empresas e, num segundo momento, para a gestão pública. O objetivo fundamental do planejamento estratégico, pode-se dizer, é estruturar diversos níveis organizacionais de uma instituição para, a partir de ações ditas estratégicas, viabilizar um projeto global almejado. Este sistema de planejamento se estrutura em quatro premissas: a missão, ou onde se pretende chegar; as estratégias, ou a forma de como se chegar; o orçamento disponível, ou o que é possível fazer; e o controle, ou como avaliar as etapas do processo. Um dos obstáculos para o êxito do planejamento estratégico é a perda do foco que se objetiva alcançar; por exemplo, como é preciso lidar com as intrincadas particularidades do plano, sua gerência torna-se, muitas vezes, complicada, especialmente quando

<sup>94</sup> LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento Estratégico com Participação. In: O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo : CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1999, p. 60.

envolve organizações mais complexas (LOPES<sup>95</sup>).

Essa nova representação de planejamento urbano, para Vainer<sup>96</sup>, inserida num contexto urbano em que a produtividade e competitividade tornam-se prerrogativas de desenvolvimento, vem substituir o vazio deixado pelo modelo “*tecnocrático-centralizado-autoritário*”; no caso da América Latina e do Brasil, este padrão se propagou através da ação ordenada de distintas “*agências multilaterais*” como BIRD e Habitat, e “*de consultores internacionais, sobretudo catalães*”<sup>97</sup>, cujo agressivo marketing *acionou de maneira sistemática o sucesso de Barcelona*”.

De acordo com Villaça<sup>98</sup>, o chamado Planejamento Estratégico:

[...] trazido pela ideologia neo-liberal, [...] desenvolveu-se no início dos anos 90, tendo se expandido razoavelmente – pelo menos no campo da retórica – na América Latina, principalmente pela influência de um grupo de ditos urbanistas catalães que se empenharam bastante na difusão da experiência de renovação por que passou a cidade de Barcelona<sup>99</sup>, por ocasião das Olimpíadas de 1992. Coerentemente com o ideário neo-liberal<sup>100</sup>, esse planejamento parte da idéia de concorrência ou competição entre as cidades – a competitividade urbana – no mundo globalizado e informatizado. Diz que é necessário vender<sup>101</sup> as cidades e para isso evidentemente, necessita da propaganda, do marketing, da iniciativa privada e da visão empresarial. A ideologia neo-liberal, rapidamente passou a difundir a idéia de que esse era o planejamento moderno.

Sob esse aspecto, Sassen<sup>102</sup>, explica o encadeamento da

<sup>95</sup> LOPES, Rodrigo. A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico das Cidades. Rio de Janeiro : Mauad, 1998, p. 80 - 81.

<sup>96</sup> VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Petrópolis : Vozes, 2000, p. 75.

<sup>97</sup> Conforme nota de Vainer (ibid), entre as pessoas que integram o grupo que ele designa catalães, sobressaem “*Manuel de Forn e, sobretudo, Jordi Borja, seja no exercício de consultoria, seja na produção de textos em que se difundem, junto com a experiência de Barcelona, as virtudes do novo modelo. Em certa medida, também integra o grupo Manuel Castells.*”

<sup>98</sup> VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005, p. 22.

<sup>99</sup> Segundo Lopes (1998, p. 85), “*o plano estratégico de Barcelona, pelos extraordinários sucessos alcançados e pela metodologia empregada, tornou-se um modelo para a sua implantação na América Latina, onde o Rio de Janeiro foi a primeira cidade a fazê-lo.*”

<sup>100</sup> ne.o.li.be.ra.lis.mo: doutrina que admite a intervenção do Estado para equilibrar os interesses sociais com os interesses privados, no jogo econômico-político (DICMAXI Intranet, Dicionário Michaelis).

economia do município com a economia global a partir de três pontos. Inicialmente, aponta que a cidade continua sendo o local mais importante<sup>103</sup> para a produção de serviços especializados, essenciais ao funcionamento das empresas que constroem a economia global; é importante perceber que a economia necessita ser produzida e constitui um sistema complexo que não pode ser concebido simplesmente como um dado, ou como prerrogativa da influência das empresas multinacionais, ou do sistema de telecomunicações. O segundo ponto está relacionado ao deslocamento de funções urbanas que, antes se ligavam ao setor público, para o setor privado; no elevado “*grau de desregulação e privatização*” que retrata esse atual sistema econômico global, a desregulação não pode ser entendida somente como uma diminuição de regulação, mas sim como “*um fenômeno de privatização dessas funções de regulação*”<sup>104</sup> que antes eram uma atribuição exclusiva do setor público, e que passaram, então, a serem incorporadas pelo setor privado, numa nova forma de articulação da economia global com a cidade, porque é nesta que ocorrem as transações nos grandes mercados de empresas; por isso, entende-se que “*a privatização do setor público não significa apenas uma transferência no regime de propriedade do setor público para o setor privado [...] é também uma transferência da função de coordenação*” e de governança. O terceiro ponto focaliza as funções<sup>105</sup> de telecomunicações e digitalização que, necessariamente, precisam ser efetuadas a partir de um local de convergência de infra-estruturas, o qual, igualmente, é

<sup>101</sup> De acordo com Borja & Form (1996, *apud* VAINER, 2000, p.79), para Kotler, Haider e Rein “*a venda da cidade é, necessariamente, a venda daqueles atributos específicos que constituem, de uma maneira ou de outra, insumos valorizados pelo capital transnacional: espaços para convenções e feiras, parques industriais e tecnológicos, oficinas de informação e assessoramento a investidores e empresários, torres de comunicação, comércio e segurança*”, dentre outros.

<sup>102</sup> SASSEN, Saskia. Globalização da Economia e as Cidades. In: SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). Globalização e Estrutura Urbana. São Paulo : Hucitec : Fapesp, 2004, p. 43.

<sup>103</sup> Não exclusivamente, de acordo com o próprio Sassen (*ibid*, p.42).

<sup>104</sup> De “Government regulation” para “corporate world”. Essas funções mudam para “*o que em inglês se denomina governance [...] Governance é distinto de governo*”. SASSEN, *ibid*, p. 43.

<sup>105</sup> Para Sassen, apesar dos recursos oriundos da velocidade de envio de informações contínuas e das telecomunicações possibilitarem, ao mesmo tempo, integração e dispersão de dados, não é apenas por meio dessa possibilidade que se anulam as questões referentes ao espaço e à distância (SASSEN, 2004, p.43).

encontrado nas cidades.

Um dos parâmetros básicos indispensáveis para que a competitividade seja garantida num município ou região, segundo Lopes<sup>106</sup> é a eficiência do espaço urbano. Neste contexto, tanto a dimensão do espaço qualificado com presença de infra-estrutura, por exemplo, como seu nível qualitativo de eficiência nesses serviços, são primordiais. E, para se ajuizar esta qualificação, é necessário avaliar a oferta daqueles serviços básicos que devem ser considerados imprescindíveis para um eficiente funcionamento dos municípios. Outro importante aspecto ponderável diz respeito às possibilidades internas e externas de mobilidade, tanto de seus habitantes, como de investidores. Há ainda que se levar em consideração as questões estéticas e ambientais que acabam, de uma forma ou de outra, também interferindo no padrão de competitividade.

Frente a essas peculiaridades, para o controle do desenvolvimento, o planejamento estratégico pressupõe um plano de trabalho que estabeleça, seguindo explicação de Oliveira<sup>107</sup>, primeiramente, “*o quê, como, quando, por quem, para quem, por que e onde devem ser realizados os planos de ação*”; e depois, as diretrizes básicas a serem respeitadas. Ou seja, é essencial definir as realizações almejadas, a direção prioritária a ser assumida, selecionando-se, inclusive, eventuais caminhos alternativos e, finalmente, a forma de alocação de recursos para a concretização dos objetivos. Esse processo

<sup>106</sup> LOPES, Rodrigo. A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico das Cidades. Rio de Janeiro : Mauad, 1998, p. 55.

<sup>107</sup> OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Estratégia Empresarial e Vantagem Competitiva: como Estabelecer, Implementar e Avaliar. 3ª Edição, São Paulo : Atlas, 2001, p. 60 - 61.

exige, assim, um grande conhecimento da realidade e do estado da arte para que se possa tirar partido das vantagens já existentes, assim como, explorar as tecnologias disponíveis no mercado que melhor se coadunem com os resultados esperados, de forma a empregá-las como vantagens adicionais; já no que se refere às desvantagens, o tratamento deve ser preciso, de modo a anular os pontos de vulnerabilidade que possam enfraquecer a estrutura; também é importante estar atendo às oportunidades externas, para melhor aproveitá-las, assim como, acautelar-se dos fatores, tanto internos, como externos, que possam representar ameaça. A dilatação dos espaços relativos aos limites da cidade, *“gerada pelo novo espaço de fluxos”*, como afirma Lopes<sup>108</sup>, *“impõe às cidades um amplo universo de alternativas de desenvolvimento econômico, social e político que só permite decisões conscientes se baseadas em um amplo e participativo planejamento estratégico”*.

Por essas análises se percebe que, atualmente, é imperativo substituir a forma com que anteriormente se organizava um plano diretor municipal pelo modelo de plano diretor estratégico. Também, como coloca Lucas<sup>109</sup>, esse plano diretor estratégico se fundamenta numa nova visão de planejamento, ou seja,

A visão estratégica parte do princípio de que não é apenas o Poder Público municipal que planeja. A participação da sociedade na concepção e execução do planejamento reforça a possibilidade de sucesso. A mobilização de todo

<sup>108</sup> LOPES, Rodrigo. A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico das Cidades. Rio de Janeiro : Mauad, 1998, p. 71.

<sup>109</sup> LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. Planejamento Estratégico com Participação. In: O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo : CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1999, p. 60.

o município em torno dos seus objetivos é eficaz na atração de investimentos e turistas. Além disso, possibilita alcançar um consenso que atenda aos interesses coletivos e não aos de grupos.

## **IMPACTO NO AMBIENTE URBANO**

(à guisa de conclusão do capítulo)

Do exposto anteriormente se observa que os Planos Diretores estão diretamente ligados ao processo de crescimento e urbanização das cidades. Também se constata que esse processo atingiu um grau devastador de impacto e degradação sobre o meio ambiente, devido, principalmente, à inter-relação dos seus setores territorial, social, econômico, político e cultural. A gravidade da sucessão dessas agressões ao ambiente natural, muitas delas com efeitos irreversíveis, pode ser compreendida em inúmeros estudos e levantamentos disponíveis em órgãos públicos, universidades e centros de pesquisa.

Esse processo de urbanização ocorreu de forma acelerada e conduziu a uma crise urbana, vivenciada pela quase totalidade

dos países da América Latina. Esta crise pode ser considerada uma “conseqüência do fracasso de modelos políticos e econômicos que não levaram em consideração a justiça social, a eficiência econômica e a democracia política como condições indispensáveis da vida urbana” (NOVAES<sup>110</sup>). Sob esta ótica, os planos diretores não podem se restringir a um vislumbre de “cidade virtual do futuro a ser executado ano a ano até chegar a um produto final – a Cidade Desejada, mas um conjunto de princípios e regras orientadoras da ação da infinidade de agentes que produzem e se apropriam do espaço urbano” (PMSP<sup>111</sup>).

Na esfera de conservação ambiental dos territórios urbanos, atualmente, os Planos Diretores necessitam abordar, não apenas a preocupação com áreas de ocupação e seus graus de densidade, mas, principalmente tratar daquelas áreas não ocupadas que se encontram dispersas no tecido urbano, assim como, proteger prioritariamente os remanescentes de áreas verdes junto aos mananciais. É que se observa que a ausência de preocupações similares produz cidades ineficientes, ou, como afirma Rogers<sup>112</sup>, “o crescimento da população urbana, por todo o mundo, e os padrões, grosso modo, ineficientes de moradia estão acelerando a taxa de aumento da poluição e erosão”; além do que “as cidades geram a maioria dos gases causadores do efeito estufa”. Nesse padrão desregrado de crescimento e ocupação de território, a insustentabilidade do planeta, causada pela crescente poluição e destruição dos

<sup>110</sup> NOVAES, Eduardo. A Metropolização da América Latina. In: NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997, p. 96.

<sup>111</sup> PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 14.

<sup>112</sup> ROGERS, Richard. Cidades para Um Pequeno Planeta. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001, p. 14.

recursos naturais aumenta, com conseqüências danosas para todos.

Procurando abranger essas questões, observa-se que o conceito de Plano Diretor tem se transformado ao longo das últimas décadas. Desde seu surgimento, nos anos de 1930, inúmeros de seus pressupostos foram reavaliados e reconsiderados. Permanece, entretanto, enquanto primazia de sua acepção, a noção de um processo urbano dinâmico, porque a cidade é um sistema vivo que sofre contínuas transformações e mudanças de rumos.

No caso brasileiro, pode-se reconhecer que houve um retardamento de sua aplicação. O planejamento foi incentivado só nos anos 1970, devido à situação insustentável que se estabeleceu nas maiores cidades que não eram capazes de atender os grandes contingentes de migrantes que deixavam as áreas rurais. Como havia uma grande defasagem entre urbanização e oferta de infra-estrutura e serviços, o espaço urbano aproximou-se do caos. Por isto, a necessidade de “*planejamento*” tornou-se premente.

Nesse período, as experiências de implantação de Planos Diretores eram assistidas pelo SERFHAU, órgão federal já extinto, criado especialmente com esta atribuição. Muitas críticas foram lançadas ao modelo que esta instituição defendia; mas o que se observou é que havia uma dissociação entre a sociais

formulação de propostas urbanas e os verdadeiros interesses dos municípios e seus representantes. Estes planos contavam com diagnósticos tecnicamente precisos, mas, as propostas se desvinculavam dos anseios da população e o aspecto “*participação*” da comunidade no planejamento, não era nem cogitado. Nessa época eram os poderes locais que elaboravam as propostas com suas regras de implementação, sem ouvir os usuários do espaço urbano. Desta forma, no Brasil, grande parte das regulamentações acabou não sendo seguida nem pelo poder público, nem pela população, que praticamente as desconhecia. Esses planos idealistas, então produzidos, distanciados da realidade social e econômica, acabaram sendo reduzidos a meros documentos.

É importante destacar, contudo, que se formou um conhecimento técnico imprescindível para a estruturação das administrações públicas. Essa prática efetivada pelo SERFHAU demarcou importantes avanços: desde a definição de um método suficientemente abrangente, capaz de identificar problemas e relacioná-los entre contextos específicos, até os parâmetros de identificação das intervenções urbanas necessárias e os critérios de avaliação das mesmas, procurando antever, sempre, os possíveis resultados. Constituiu-se, assim, um processo de planejamento urbano que poderia ser aplicado pelos municípios que recebiam assessoria de órgãos governamentais. O modelo de planejamento sustentado pelo SERFHAU incorporava a análise de aspectos econômicos,

e políticos em seus levantamentos, propondo, no entanto, uma análise integrada desses aspectos, de modo que as propostas de planejamento para o desenvolvimento urbano das cidades, estivessem solidamente embasadas na realidade. Não se pode esquecer também que se desenvolveu, assim, no país, um clima de planejamento urbano que abrangeu a maior parte das cidades brasileiras.

Esse modelo de planejamento, entretanto, se enfraqueceu devido a ingerências políticas de um lado, e de outro pela necessidade de acompanhar a transformação da sociedade que passava de um período de governo autoritário para a democracia. A abertura política iniciada a partir do ano de 1985 permitiu suscitar novos questionamentos, como a necessidade de participação da população nas decisões relacionadas ao futuro de suas cidades. Nessa redemocratização política as atribuições dos municípios foram ampliadas pela Constituição Federal, promulgada em 1988, sendo, assim, o corolário de todas essas mudanças.

A Constituição brasileira dentre seus inúmeros títulos, capítulos e artigos, consagra nos artigos 29 e 30 as questões relativas aos Municípios, e, nos artigos 182 e 183 aquelas da política urbana, incluindo disposições para a gestão das cidades (direitos e obrigações). Detalhando os artigos 182 e 183, em 2001, foi promulgado o Estatuto da Cidade, pela Lei Federal nº. 10.257. Mais recentemente, em 2003, o governo federal criou

o Ministério das Cidades, com o objetivo de aplicar este ‘Estatuto’ e incentivar que os municípios produzam sua política de desenvolvimento urbano, por meio de seus Planos Diretores.

Cabe, assim, à administração municipal monitorar, fiscalizar, multar e estimular o cumprimento do Plano Diretor. Para que essa forma de administrar por meio do plano diretor tenha sucesso é preciso, no entanto, capacitar as prefeituras e mesmo a população, mostrando-lhe as vantagens de um trabalho uníssono. Isso é tanto mais importante quanto se sabe que à cidade formal se sobrepõe uma cidade informal que espera por anistia para se ver incluída na urbe.

A inovação do planejamento urbano após a Constituição Federal de 1988 se apóia num planejamento estratégico que necessariamente precisa contar com a participação da população. E isso é particularmente importante, pois há distintas áreas na cidade com suas especificidades e comportamentos sociais. Em outras palavras, segundo PMSP<sup>113</sup>, todo Plano Diretor que não consegue conjugar a *“heterogeneidade das leis urbanas”*, isto é, as legitimadas por lei e as baseadas em contratos, reflexo dos interesses e relação do Estado versus proprietários de terra / população em geral, restringe-se a um plano imaginário, fora da realidade do município, mero *“papel”*.

<sup>113</sup> PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990, p. 95.

Finalizando, destacam-se dois aspectos essenciais para que as diretrizes definidas nos Planos Diretores possam se concretizar: interesse político e continuidade de implementação dos planos. Só com esse compromisso os Planos Diretores poderão se transformar em instrumentos efetivos de ordenação e controle do crescimento dos municípios, alcançando a tão almejada qualidade de vida para seus moradores.



# 12

## Capítulo

An aerial, grayscale photograph of a city street. The street is wide and has multiple lanes. On the left side, there are tall buildings, one of which has a large billboard with the word 'Vccadilly' and an image of a person. On the right side, there is a modern building with a grid of windows. The street is lined with trees and streetlights. The overall scene is a dense urban environment.

# Sustentabilidade e Meio Ambiente Urbano

*"A terra é patrimônio perene da espécie humana, reserva de riquezas e bens a serem utilizados, compartilhados e permanentemente renovados por todas as gerações. Todavia, esta atitude providencial coerente com a finalidade do universo é neutralizada pela atitude pragmática mercantilista que transforma a Natureza em mercadoria de uso e troca. Ela está em leilão e pertence à quem dá mais".*

*(COIMBRA, 2002 : 229)*

## 2.1 SUSTENTABILIDADE

O termo sustentabilidade, segundo Franco<sup>114</sup>, deriva da definição ecológica de “*comportamento prudente*” que significa cautela por parte de um predador ao explorar sua vítima, para garantir sempre que ela possa se regenerar (reproduzir), constituindo uma certeza de renovação da sua própria fonte de alimento. Em outras palavras, fazer uso com moderação, para ter por tempo indeterminado. Ou, como explica Coimbra<sup>115</sup>, o ser humano necessita conhecer todas as particularidades do planeta que administra e inter-relacioná-las, para que consiga utilizá-lo por um maior espaço de tempo, assegurando, desta forma, a “*continuidade da própria espécie*”.

Na ciência econômica este conceito tem rebatimento: ao se dispor de uma renda, são necessários cuidados para que ela

<sup>114</sup> BARTELMUS, apud FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável. São Paulo : Annablume : FAPESP, 2001, p. 41.

<sup>115</sup> COIMBRA, José de Ávila Aguiar. O Outro Lado do Meio Ambiente: Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental. Campinas : Millennium, 2002, p. 50.

não se consoma num pequeno espaço de tempo, além de medidas para que se consiga, ao dispor de parte dela, utilizar só o necessário e, ainda, meios para que ela possa se renovar e, se possível, aumentar. Com a renda de um município ou de um país não é diferente; o que muda é só a magnitude deste capital. Por extensão, este critério pode ser aplicado para o “*capital natural*” (FRANCO<sup>116</sup>).

Entretanto, apesar da similaridade apresentada na dinâmica desses recursos – financeiro e natural - o modelo econômico da sociedade vigente continua negligenciando o valor do capital natural. Por muito tempo a humanidade explora a natureza sem se questionar a respeito de seu valor e dos aspectos relativos ao seu equilíbrio e recuperação. Não há ponderação, isto é, não se aplicam condutas sustentáveis: a natureza, relegada a simples condição de provedora ilimitada, vem sendo saqueada, muitas vezes até o limite de sua capacidade. Desta forma, habitats inteiros têm sido destruídos e inúmeros espécimes sucumbiram. O risco de se perpetuar essa devastação é o próprio homem desaparecer. Por isso, para transmutar essa condição, uma atitude precavida que se reflete em ‘sustentabilidade’ se torna patente. Até porque, como enfatiza Commoner<sup>117</sup>.

A sobrevivência de todos os seres vivos – incluindo o homem – depende da integridade da rede complexa de fenômenos biológicos entre os quais figura o sistema ecológico da terra. Todavia, o que o homem faz sobre a terra viola este lei

<sup>116</sup> FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável. São Paulo : Annablume : FAPESP, 2001, p. 41.

<sup>117</sup> COMMONER, apud CASTELLS, Manuel. *Lutas Urbanas e Poder Político*, tradução portuguesa de Maria Helena Machado, Porto: Firmeza, 1976, p. 75.

fundamental da existência humana. Pois as tecnologias atuam, sobre o sistema ecológico que nos mantém, de maneira ameaçadora para a sua estabilidade; com trágica perversidade temos ligado grande parte da nossa economia produtiva a aspectos da tecnologia que são precisamente destruidores no plano ecológico. Estas relações íntimas e profundas, encerraram-nos num ciclo de autodestruição. Se quisermos escapar a esta via suicidária devemos começar por conhecer as realidades ecológicas da vida.

A percepção da interdependência dos problemas ambientais com os padrões de produção e consumo não pode mais ser ignorada, alerta Sheng<sup>118</sup>, dada a “crescente quantidade de dados e informações” disponibilizadas; estes desequilíbrios não se restringem, também, mais a escalas locais: sua repercussão atinge dimensões nacionais e internacionais. Por isso, todos os atores sociais precisam participar da identificação de sua parcela nesta problemática, assim como da busca de alternativas para a implementação de condutas sustentáveis.

Contudo, o conceito de sustentabilidade é deveras abrangente<sup>119</sup>. Além da dimensão ambiental, tem diversas outras interfaces: a social, a cultural, a da distribuição territorial equilibrada de assentamentos humanos e atividades, a econômica, a política e, até, a do sistema internacional para manter a paz (SACHS<sup>120</sup>).

E o entendimento que se tem de sustentabilidade, como destaca Acsehrad<sup>121</sup>, diverge das análises conceituais destinadas à

<sup>118</sup> SHENG, Fulai. Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 165 – 178, 1997.

<sup>119</sup> Diversas matrizes discursivas têm sido associadas à noção de sustentabilidade desde que o Relatório Brundtland a lançou no debate público internacional em 1987. Entre elas, podem-se destacar a matriz da **eficiência**, que pretende combater o desperdício da base material do desenvolvimento, estendendo a racionalidade econômica ao “*espaço não-mercantil planetário*”; da **escala**, que propugna um limite quantitativo ao crescimento econômico e à pressão que ele exerce sobre os “*recursos ambientais*”; da **equidade**, que articula analiticamente princípios de justiça e ecologia; da **autosuficiência**, que prega a desvinculação de economias nacionais e sociedades tradicionais dos fluxos do mercado mundial como estratégia apropriada a assegurar a capacidade de auto-regulação comunitária das condições de reprodução da base material do desenvolvimento; da **ética**, que inscreve a apropriação social do mundo material em um debate sobre os valores de Bem e de Mal, evidenciando as interações da base material do desenvolvimento com as condições de continuidade da vida no planeta (ACSELRAD, 1999, p.79).

<sup>120</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2002, p. 71.

<sup>121</sup> ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas: nº 01, maio/ 1999, p. 80.

compreensão do que já existe de fato, porque está condicionado ao resultado de ações práticas; sua interpretação se vincula a:

[...] efeitos sociais desejados, a funções práticas que o discurso pretende tornar realidade objetiva. Tal consideração remete a processos de legitimação/deslegitimação de práticas e atores sociais. Por um lado, se a sustentabilidade é vista como algo bom, desejável, consensual, a definição que prevalecer vai construir autoridade para que se discriminem, em seu nome, as boas práticas das ruins.

Sustentabilidade, para Rogers<sup>122</sup> também pode ser considerada como “*uma nova ordem de eficiência econômica, que beneficia a todos os cidadãos, em vez de beneficiar alguns poucos em detrimento de muitos*”.

À vista disto, como entender os diversos enfoques de sustentabilidade? Ao longo da história a humanidade veio exercendo pressões sobre o meio em que vive, desde o germinar de sua existência. Se nos primórdios, essa ação podia ser entendida apenas como uma interferência, dada à escala de intervenção, o desabrochar das civilizações determinou uma mudança substancial na dimensão dos seus efeitos. Contudo, respeitava-se uma ética, denominada por Franco<sup>123</sup> de “*vernacular*”, que moderava essa atuação. E, esta influência de cunho ético, presente nas culturas tradicionais<sup>124</sup>, prevaleceu como balizador das ações humanas sobre o meio ambiente natural até o período pré-industrial. Todavia o apogeu da

<sup>122</sup> ROGERS, Richard. Cidades para Um Pequeno Planeta. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001, p. 155.

<sup>123</sup> FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável. São Paulo : Annablume : FAPESP, 2001, p. 32.

<sup>124</sup> Segundo Franco (2001, p. 34), um exame da história das mais importantes civilizações, “*como a egípcia, a chinesa e a hindu*”, demonstra que conseguiram sobreviver por períodos duradouros porque possuíam “*princípios ecológicos*” agregados em sua doutrina religiosa e em sua cultura.

industrialização, e seu crescente desenvolvimento tecnológico, mudaram radicalmente esta acepção.

Para Coimbra<sup>125</sup>, os indicadores que expressam o “*atual posicionamento filosófico do homem face à natureza*” podem ser, assim, resumidos: “*a dessacralização da Natureza, a quantificação do mundo, a exploração do Meio Ambiente*”, que significam, respectivamente, “*o mundo sem seu caráter sagrado*”, “*o mundo reduzido a pesos e medidas*” e “*terra espoliada*”. No seu entender,

Para o homem moderno, robotizado, enquadrado nos moldes tecnológicos ou investido de decisões tecnocráticas, a Natureza não tem alma. Se, para ele, o próprio espírito é uma quimera, se a vida não passa de um acontecimento biológico, fugaz, o mundo não será mais do que um amontoado de coisas que lhe compete simplesmente conhecer e ordenar conforme os fluidos do seu intelecto privilegiado. Nada o deterá.

Pode-se depreender, então, que o desequilíbrio verificado na questão ambiental atual, espelha a maneira como a moderna civilização industrial enraizada, principalmente, nas nações ocidentais considera os recursos naturais.

Toda essa instabilidade culminou no surgimento de movimentos de conscientização ambiental, os quais, de acordo com Sachs<sup>126</sup>, poderiam estar associados em parte, ao “*choque produzido pelo lançamento da bomba atômica em Hiroshima*

<sup>125</sup> COIMBRA, José de Ávila Aguiar. O Outro Lado do Meio Ambiente: Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental. Campinas : Millennium, 2002, p. 213.

<sup>126</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2002, p. 47 - 48.

*e à descoberta de que a humanidade havia alcançado suficiente poder técnico para destruir eventualmente toda a vida do nosso planeta*"; todavia, na realidade eles são bem mais recentes. Segundo este autor, *"paradoxalmente"*, foi a aterrissagem do homem na Lua, que *"despertou a reflexão sobre a finitude do que então era denominado Espaçoave Terra"*. A partir deste feito a *"opinião pública tornou-se cada vez mais consciente tanto da limitação do capital da natureza quanto dos perigos decorrentes das agressões ao meio ambiente"*.

Pode-se dizer, então, que só a partir dos anos de 1970 é que se intensificaram as inquietações derivadas da incerteza quanto ao futuro ambiental do planeta. O surgimento, ainda na década de 1960, de grupos ambientalistas que questionavam os modos de vida da população e de produção dominante<sup>127</sup>, deu maior notabilidade ao tema, de forma que, se inicialmente os encontros e debates promovidos por esses diferentes movimentos eram dispersos, a preocupação causal comum de manutenção e preservação da vida, acabou por desencadear um alerta<sup>128</sup> que deu maior vulto à problemática. Nesse contexto, dois importantes acontecimentos merecem destaque. O primeiro deles é a realização da Conferência Internacional do Clube de Roma<sup>129</sup> que aconteceu em 1971 em Roma. E, o segundo, a Conferência Internacional sobre Meio Ambiente Humano, mais conhecida como 'Conferência de Estocolmo', em 1972.

<sup>127</sup> Modelo industrial capitalista.

<sup>128</sup> Segundo Franco (2001, p.32), pode-se afirmar que a conduta ética relacionada aos recursos naturais, suprimida pela revolução industrial, tenha ressurgido no final dos anos de 1960 com o aparecimento de desastres ambientais, dentre eles, precipitação de chuva ácida no leste da Europa, derrame de petróleo na Costa da Califórnia e poluição de mercúrio no Japão. Estas calamidades, reconhecidas tanto pelos governos, como pela população em geral como provocadas pela civilização tecno-industrial, marcaram o início de uma conscientização pública.

<sup>129</sup> Fundado no ano de 1968, pelo italiano Aurélio Pecce, o Clube de Roma é uma organização internacional constituída por cientistas, intelectuais e membros da iniciativa privada, que tem por objetivo identificar os problemas mais derradeiros da humanidade, situando-os no cenário global e buscando alternativas para se reverter tal panorama (ALMEIDA, 2004, p.24).

A Conferência Internacional do Clube de Roma serviu como um alerta que tornou notório, mundialmente, o fato de que a manutenção da vida na Terra corria perigo. Suas discussões alertavam, entre outros, sobre os riscos de se manter o crescimento populacional e o aumento da produção industrial nas proporções que ocorriam. Essas importantes questões abordadas na Conferência do Clube de Roma, resultaram na elaboração de um relatório intitulado 'Limites do Crescimento'; organizado pelos pesquisadores Dennis e Donella Meadows, cientistas do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT), este relatório defendia que “caso fossem mantidos os níveis de industrialização, poluição, produção de alimentos e exploração dos recursos naturais, os limites de crescimento seriam atingidos em menos de cem anos”; daí por diante, a humanidade caminharia para a extinção (ALMEIDA, F. & ALMEIDA, C.<sup>130</sup>).

A partir desta constatação, começou a predominar o pensamento de que apenas os países ricos eram viáveis e que, todos os demais, que ainda não haviam atingido esse grau de desenvolvimento, deveriam parar de buscá-lo, em benefício da sustentação da vida no Planeta. Esta tese, também chamada 'Crescimento Zero', foi aceita por inúmeros cientistas e pesquisadores da época e desencadeou inúmeras críticas e discussões, especialmente dos países do terceiro mundo. Toda essa controvérsia determinou a convocação de uma reunião pela ONU – Organização das Nações Unidas – que ocorreu em junho de 1972, em Estocolmo. Nesta convenção, chamada

<sup>130</sup> ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002, p. 39 & ALMEIDA, Carlos de. Do Conceito de Meio Ambiente ao Estudo de Impacto de Vizinhança no Meio Urbano. 2004. 198 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2004, p. 24.

de Conferência Internacional sobre Meio Ambiente, e, mais conhecida como ‘Conferência de Estocolmo’, a problemática do meio ambiente ultrapassou o âmbito da discussão acadêmica e chegou às esferas dos governos (ALMEIDA, C.<sup>131</sup>).

De acordo com Fernando Almeida<sup>132</sup>, o Brasil foi um dos países que mais se empenhou na convocação da Conferência de Estocolmo porque vivenciava o apogeu do seu “*milagre econômico*”, propagado pelo regime militar; a proposta de limitação do desenvolvimento dos países pobres comprometeria todo o seu intento desenvolvimentista alicerçado em empréstimos internacionais. Por esse motivo, seus diplomatas se encarregaram de aliar as nações subdesenvolvidas nos dois encontros que antecederam a Conferência de Estocolmo – um realizado na Cidade do México, em setembro de 1971 e o outro, na cidade de Nova York, em março de 1971 – com a intenção de se opor aos países que tentavam limitar o crescimento.

Na Conferência de Estocolmo, o posicionamento do Brasil foi decisivo para promover uma revisão da questão dos limites do crescimento. A começar pela sua afirmação que, considerando a miséria como o mais grave efeito poluidor, só o desenvolvimento econômico e social pode reverter esse problema; por isso, argumenta em favor do direito de cada nação empregar seus recursos naturais para atingir tal desenvolvimento. Os representantes brasileiros na Conferência

<sup>131</sup> ALMEIDA, Carlos de. Do Conceito de Meio Ambiente ao Estudo de Impacto de Vizinhança no Meio Urbano. 2004. 198 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2004, p. 24.

<sup>132</sup> ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002, p. 39.

defenderam também que a conservação do meio ambiente natural e o desenvolvimento não eram incompatíveis. A questão se resumia então em que métodos se empregar para alcançar este desenvolvimento? Por outro lado, como a poluição industrial é produzida mais intensamente nos países desenvolvidos, cabia a estes maiores investimentos no combate a ela (ALMEIDA, F.<sup>133</sup>).

<sup>133</sup> ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002, p. 39.

Contudo, entre o conteúdo do discurso e a implementação de ações práticas, persistia uma série de indagações. E o tão apregoado “*uso racional dos recursos naturais*”, transformou-se apenas em mais um clichê, sem nenhuma definição clara. Nas distintas comunidades, a ação de “*conciliar atividade econômica e conservação do meio ambiente*” permanecia uma contradição, apesar do argumento escolhido para sintetizar a Conferência de Estocolmo insistir em que “*desenvolvimento e meio ambiente não são incompatíveis*”. Para uma sociedade que estava habituada a compartimentar o universo em subdivisões estanques para compreendê-lo, constatar que a natureza não pode ser assimilada na sua totalidade através dos instrumentos costumeiramente empregados para análise, era perturbador. Assim, toda uma “*visão cartesiana, mecanicista, reducionista, forjada em trezentos anos de Revolução Científica e Industrial*” foi desafiada, nas últimas décadas do século XX, por uma consignação científica nova que contradiz a modelo conceitual de mundo estabelecido e alarga a magnitude do funcionamento dos ecossistemas. A natureza é

“sistêmica, complexa, não linear” e “não funciona como a soma das partes que a compõem, mas como o produto da interação das partes”. Dentro de todos esses aspectos controvertidos, percebeu-se que inclusive a pergunta “como conciliar a atividade econômica com a conservação dos sistemas ambientais?” era um reflexo desta visão compartimentada do mundo. Por isso, no início dos anos de 1980, entendeu-se que um “novo conceito” precisa ser formulado (ALMEIDA, F.<sup>134</sup>).

Da continuidade desse “debate teórico e político para valorizar a natureza e internalizar as ‘externalidades socioambientais’ ao sistema econômico”, resultou o surgimento do conceito ‘ecodesenvolvimento’<sup>135</sup> (LEFF<sup>136</sup>). O cerne da noção de ecodesenvolvimento<sup>137</sup> pode ser definido como uma utilização equilibrada do meio ambiente que venha a garantir continuidade de exploração; Ou seja, um desenvolvimento que empregue como estratégia, a conciliação do crescimento econômico com ganhos sociais e prudência no aproveitamento dos recursos naturais não renováveis. Para que isto sobrevenha, destaca Sachs<sup>138</sup>, é necessário que o crescimento econômico não seja “mais tido como a procura cega de crescimento por si mesmo, mas como uma expansão das forças produtivas da sociedade com o objetivo de alcançar os direitos plenos de cidadania para toda a população”.

De tudo isto depreende-se, como também enfatiza Sachs<sup>139</sup>,

<sup>134</sup> ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002, p. 53.

<sup>135</sup> A idéia principal do Ecodesenvolvimento era minimizar os impactos ambientais sem restringir a qualidade de vida das populações e a satisfação de suas necessidades; para tanto, a tecnologia e a ciência eram tidas como principais instrumentos de correção do progresso desmedido (GUTBERLET, 1998 *apud* ALMEIDA, 2004, p.26).

<sup>136</sup> LEFF, Henrique. Saber Ambiental – Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis : Vozes, 2004, p. 16.

<sup>137</sup> As discussões dessa época permitiram o surgimento da vertente teórica denominada “Ecodesenvolvimento”, tendo como mentor Ignacy Sachs, que procurou conciliar economia e ecologia. O termo Ecodesenvolvimento foi utilizado pela primeira vez por Maurice Strong em 1973 para caracterizar uma concepção alternativa de política de desenvolvimento. [...] Atualmente Sachs usa os conceitos de Ecodesenvolvimento e de Desenvolvimento Sustentável como sinônimos (BRÜSEKE, 1998, *apud* ALMEIDA, 2004, p.26).

<sup>138</sup> SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2002, p. 66.

<sup>139</sup> SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir. São Paulo : Vértice, 1986, p. 55.

que a atribuição do planejamento consiste em:

[...] harmonizar interesses sócio-econômicos, ecológicos e culturais, definindo uma estratégia de ecodesenvolvimento que consiga um equilíbrio entre dois princípios éticos complementares e intimamente ligados: a solidariedade sincrônica<sup>140</sup> entre todos os homens da nossa geração em geral e individualmente, e a solidariedade diacrônica com as gerações futuras.

Entretanto, como salienta Leff<sup>141</sup>, as proposições<sup>142</sup> do ecodesenvolvimento são estruturadas “*num momento em que as teorias da dependência, do intercâmbio desigual e da acumulação interna de capital orientavam o planejamento do desenvolvimento*”; contudo, antes mesmo que essas propostas obtivessem algum êxito<sup>143</sup>, o movimento de resistência conseguiu enfraquecer “*o potencial crítico e transformador*” das novas práticas sustentadas pelo ecodesenvolvimento. Torna-se iminente, então, a necessidade de uma nova concepção de desenvolvimento que consiga suprimir a suposta incompatibilidade entre crescimento econômico e preservação dos recursos naturais. Por outro lado, dez anos depois da Conferência de Estocolmo, “*os países do Terceiro Mundo e da América Latina, em particular*”, foram acometidos pela crise econômica advinda da dívida externa, instaurando-se sobre sua economia agudos níveis de inflação e recessão. O restabelecimento do crescimento econômico tornou-se, desta forma, prioridade das políticas governamentais. Nesse contexto,

<sup>140</sup> Conforme Dicionário Aurélio Básico da Língua Portuguesa, 1988: Sincrônico: adj. 1. Que ocorre ao mesmo tempo. 2. Relativo aos fatos concomitantes ou contemporâneos. 3. Relativo a, ou em que há sincronia. Diacronia: s. f. Ling. Caráter dos fenômenos lingüísticos, sociais, culturais, etc., observados quanto à sua evolução no tempo. Diacrônico: adj.

<sup>141</sup> LEFF, Henrique. Saber Ambiental – Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder. Petrópolis : Vozes, 2004, p. 18.

<sup>142</sup> O conceito de ecodesenvolvimento surgiu a partir de uma polêmica dupla contra os partidários do crescimento selvagem, que defendiam uma fuga para frente no maldesenvolvimento – como meio de corrigir os seus males – e contra os “zeristas” vítimas do absolutismo do critério ecológico a ponto de perderem a visão antropológica do mundo.(SACHS, 1986, p. 113).

<sup>143</sup> A implementação das propostas do ecodesenvolvimento demandava transpor os obstáculos da administração setorializada, redirecionar o sistema de planejamento centralizado e interferir no âmbito dos conceitos já estabelecidos (LEFF, 2001, p.18).

concomitantemente com a organização de agendas neoliberais em inúmeros países, os desequilíbrios ambientais se intensificavam, tornando-se cada vez mais complexos. A retórica do ecodesenvolvimento, por sua vez, cujo potencial de transformação já se dissolvera, foi substituída pelo discurso do “*desenvolvimento sustentável*”.

É nesse panorama que em dezembro de 1983, a ONU – Organização das Nações Unidas, criou a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Presidida por Gro Harlem Brundtland, ex-primeira ministra da Noruega, a Comissão tinha por objetivo “*estudar e propor uma agenda global com objetivos de capacitar a humanidade para enfrentar os principais problemas ambientais do planeta e assegurar o progresso humano sem comprometer os recursos para as futuras gerações*”. Os inúmeros desastres ambientais que ocorreram durante os noventa dias em que a Comissão desempenhou suas atividades, serviram como confirmação de que “*os problemas ambientais estão inextricavelmente ligados aos problemas econômicos e sociais*”. De todo esse trabalho, descendeu um relatório, intitulado “Relatório Brundtland”, que introduziu o termo “*desenvolvimento sustentável*” no cenário mundial. Pode-se dizer, também, que foi a partir dessa ocasião que “*a gestão ambiental começou a evoluir para a gestão da sustentabilidade*” (ALMEIDA, F.<sup>144</sup>).

No encerramento de suas atividades, segundo Almeida F.<sup>145</sup>, a

<sup>144</sup> ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002, p. 54 - 55.

<sup>145</sup> ALMEIDA F. *ibid*, p. 56.

Comissão Brundtland recomendou que a ONU organizasse uma nova conferência para “*estabelecer uma agenda de cooperação internacional*”. Em junho 1992, então, foi realizada no Rio de Janeiro a II Conferência Internacional do Meio Ambiente e Desenvolvimento, a RIO-92, onde foi constituída a Agenda 21, documento com uma série de diretrizes que tencionam tornar o desenvolvimento sustentável uma prática efetiva no século XXI.

É possível, então, definir desenvolvimento sustentável como aquele que “*satisfaz as necessidades do presente, sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades*” (COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO<sup>146</sup>).

O conceito de desenvolvimento sustentável, de acordo com Binswanger<sup>147</sup>, pode ser entendido como uma busca de conciliação entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais. Para que esta ação alcance êxito é imprescindível que a economia moderna reconheça a natureza como base de sua existência, assim como das gerações presentes e futuras. Desse modo, a noção de desenvolvimento sustentável pode ser vista como alternativa ao crescimento econômico a qualquer preço, ou seja, aquele que considera unicamente o crescimento material e quantitativo; o crescimento econômico, ao contrário, pode se esmerar pela qualidade e ocorrer de modo sustentável, sem consumir totalmente os

<sup>146</sup> COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO, 1988, p. 08.

<sup>147</sup> BINSWANGER, Hans Christoph. Fazendo a Sustentabilidade Funcionar. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 41 – 55, 1997, p. 41.

recursos naturais não renováveis.

Sob esse aspecto, para se chegar a um desenvolvimento sustentável é essencial identificar e controlar as atividades antrópicas de agressão ao meio ambiente, mitigar ou solucionar perdas ambientais e sociais e administrá-las, identificando, para tanto, *“os agentes que assumirão os custos ambientais de um bem-estar coletivo urbano”* (LACY<sup>148</sup>).

Essas considerações demonstram que as diferentes intervenções do homem na natureza podem ocorrer de forma mais harmônica, desde que envolvam uma compreensão ecológica de sua estrutura. Para tanto, há que se explorar as potencialidades existentes com cautela, bem como com condutas que efetivamente possam agregar melhorias. O empenho deve ser garantir a possibilidade de perpetuação e evolução do sistema ambiental natural (SACHS<sup>149</sup>). A preservação da vida humana está subordinada à conservação do meio natural, pois é parte da natureza e dela depende. Com relação ao meio ambiente urbano, essas preocupações abarcam comportamentos ancestrais, sendo possível, como Rogers<sup>150</sup>, afirmar que *“tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento, a capacidade das cidades está sendo solicitada até o limite, sua expansão se dá em tal índice que os padrões tradicionais de acomodação do crescimento urbano tornaram-se obsoletos”*. Por isso, segundo Neira Alva<sup>151</sup>,

<sup>148</sup> LACY, Rodolfo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano. In: NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997, p. 120.

<sup>149</sup> SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir. São Paulo : Vértice, 1986, p. 48.

<sup>150</sup> ROGERS, Richard. Cidades para Um Pequeno Planeta. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001, p. 17.

<sup>151</sup> NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997, introdução.

[...] os urbanistas, arquitetos, engenheiros, administradores municipais e outros profissionais diretamente envolvidos com intervenções sobre o meio ambiente urbano vêem os problemas das cidades a partir de perspectivas parciais (transporte, construção de edifícios, moradia, saneamento básico, etc.), através das quais não é possível encontrar soluções satisfatórias para problemas cujas raízes estão profundamente entrelaçadas.

Sob outro ângulo, a sustentabilidade urbana implica produtividade e gestão. Para Acselrad<sup>152</sup>, o que aparentemente tem constituído o raciocínio da “*sustentabilidade urbana*” é seu arranjo em campos distintos:

<sup>152</sup> ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas: nº 01, maio/1999, p. 79.

[...] de um lado, aquele que privilegia uma representação técnica das cidades pela articulação da noção de sustentabilidade urbana aos modos de gestão dos fluxos de energia e materiais associados ao crescimento urbano; de outro, aquele que define a insustentabilidade das cidades pela queda da produtividade dos investimentos urbanos, ou seja, pela incapacidade destes últimos acompanharem o ritmo de crescimento das demandas sociais, o que coloca em jogo, o espaço urbano como território político.

## SUSTENTABILIDADE SOCIAL

Um aspecto importante na implementação da sustentabilidade do ambiente urbano está relacionado à forma de atuação dos agentes que nele interferem. Porque é a sua conduta frente a este meio que determina o grau de conservação ou destruição, e isto está condicionado à realidade social destes atores, a

qual tem, como característica mais importante, segundo Ribeiro<sup>153</sup>, seu caráter de “*produto histórico do processo*”<sup>154</sup> de *humanização*”; através da sucessão de gerações, o ser humano vem estruturando seus conceitos e valores, os quais, propagados continuamente entre os descendentes, se cristalizam em condutas habituais desse grupo. Por isso, pode-se dizer que “*cada sociedade é uma resultante desses processos civilizatórios que nela se imprimiram diferencialmente por força de sua capacidade reordenadora e do modo pelo qual eles a atingiram*”.

Já, do ponto de vista biológico, Herrera<sup>155</sup> afirma que “*uma cultura pressupõe sempre uma sociedade, mas o inverso não ocorre necessariamente*”; disto se depreende que para se obter uma estrutura coesa do edifício social são mais determinantes sua historicidade e elementos subjetivos, isto é, a evolução histórica e o acúmulo da “*criatividade individual e social*”, assim como todo o conhecimento teórico representado por seus valores filosóficos, religiosos, estéticos, ideológicos e éticos, do que “*as relações estabelecidas pela necessidade de satisfazer as solicitações materiais da comunidade*”.

Os valores de uma sociedade estão, portanto, relacionados com a evolução de sua cultura, com toda sua história, conhecimentos, hábitos, “*crenças, disponibilidade de informação, educação e consciência dessa sociedade*”. Eles representam para aquela sociedade o que é considerado certo

<sup>153</sup> RIBEIRO, Darcy. *As Américas e a Civilização: Formação Histórica e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos*. Petrópolis: Vozes, 1988.

<sup>154</sup> Este processo se desdobra em várias etapas correspondentes ao desencadeamento de revoluções tecnológicas (agrícola, urbana, do regadio, metalúrgica, pastoril, mercantil, industrial e termonuclear) e de movimentos correlatos de reordenação das sociedades humanas em distintas formações (tribos, etnias nacionais, civilizações regionais, civilizações mundiais) (RIBEIRO, 1988 :30).

<sup>155</sup> HERRERA, Amílcar O. *A Grande Jornada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982, p. 60.

ou errado, segundo sua realidade. Assim, os valores econômicos funcionam como um “*subconjunto*” dos valores sociais, estando em contínua inter-dependência. Como valores sociais pode-se considerar, entre outros, a igualdade de direito de todos os cidadãos, inclusive nas políticas públicas, a preocupação com o bem coletivo e com o bem-estar das futuras gerações; tornar estes valores verdadeiramente representativos, dar-lhes vigor e expressão dentro do processo social, é condição essencial para a obtenção de soluções. Já os valores econômicos são costumeiramente associados a tudo que tem caráter monetário: benefícios, custos, renda e, sobretudo, lucros. E, embora sejam os valores sociais parte fundamental de todas as atividades, nas sociedades atuais são os valores econômicos, “*com base nos preços de mercado*”, que determinam a ocorrência das diferentes ações. Os projetos da maioria dos países são condicionados pela economia. Ao se comparar a dimensão ética dos valores sociais versus valores econômicos, estes últimos costumam imperar na sociedade (SHENG<sup>156</sup>).

Há, portanto, como se depreende, uma dinâmica social que, ao mesmo tempo, movimenta e condiciona a evolução humana. Por isso, para Ribeiro<sup>157</sup>, cada uma destas etapas de transformação só pode ser compreendida se considerado a interconexão constituída

<sup>156</sup> SHENG, Fulai. Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 165 – 178, 1997, p. 168 - 171.

<sup>157</sup> RIBEIRO, Darcy. As Américas e a Civilização: Formação Histórica e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos. Petrópolis: Vozes, 1988, p. 32.

[...] pela tecnologia efetivamente utilizada no seu esforço

produtivo, pelo modo de regulação das relações humanas que nela vigora, e pelos conteúdos ideológicos que explicam e qualificam a conduta de seus membros. A compreensão da vida social e dos fatores dinâmicos que nela operam exige, portanto, que as análises em abstrato de cada um desses fatores se refiram sempre aos complexos integrados em que eles coexistem e atuam conjuntamente. Estes complexos, porém, não apenas combinam mas também opõem em cada momento, certos conteúdos da tecnologia produtiva com determinadas formas de organização social e com dados corpos de crenças e valores. Dentro deste campo de forças se geram e se acumulam tensões pela introdução de inovações tecnológicas, pela oposição de interesses de grupos e pelos efeitos das transformações ocorridas em um setor sobre os demais. Estas inovações, oposições e redefinições são os fatores causais da dinâmica social que atuam conjuntamente dentro de complexos que eles acionam mas que por sua vez, os condicionam.

Também no aos recursos naturais são atribuídos valores econômicos, embora estes não alcancem todos os benefícios intangíveis da natureza. Assim, além do valor econômico, a natureza incorpora valores sociais, onde se entrelaçam aspectos “*culturais, biológicos, estéticos e outros não econômicos*”, muitos dos quais não podem ser monetarizados. Se por um lado, monetarizar os recursos naturais pode representar uma opção para se procurar corrigir os abusos de sua exploração, é na verdade, importante, tratar seus atributos físicos e qualitativos de modo a determinar alternativas para sua utilização, sem exaurir esses recursos (SHENG<sup>158</sup>). Não se pode esquecer que são as ações humanas, em todas as esferas de

<sup>158</sup> SHENG, Fulai. Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 165 – 178, 1997, p. 174.

sua atuação, que representam o maior perigo para o equilíbrio sustentável do planeta.

Pois bem, como trabalhar com o elemento humano se este desconhecer e desrespeitar esse equilíbrio, que é critério elementar da manutenção da sustentabilidade? Para auxiliar esse equacionamento a sociedade não pode prescindir de sistemas de informações que reflitam toda a dimensão da problemática. Assim, disponibilidade e difusão da informação, educação e conscientização, podem ser fatores motivadores de mudanças. Há que controlar, entretanto, a abrangência e conteúdo dessas informações, para que eventuais manipulações não venham a mascarar a situação real. Concordando com Herrera<sup>159</sup>, pode-se dizer que:

<sup>159</sup> HERRERA, Amílcar O. A Grande Jornada. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982, p. 64.

A cultura humana, vista em sua dimensão histórica, tem mudado através dos tempos, não apenas por seu domínio sobre o meio ambiente natural, como também porque tem idealizado outras formas de organização social para enfrentar novas situações resultantes da complexa evolução de seus processos econômicos, éticos e cognitivos. Nesta linha de pensamento, a solução dos chamados problemas do meio ambiente – e incluímos aqui, também, o meio ambiente urbano - assume uma perspectiva completamente diferente; não é mais uma luta egoísta e irracional pela sobrevivência, mas sim uma ação conjunta e coletiva para introduzir as modificações necessárias para construir uma sociedade intrinsecamente compatível com o meio ambiente natural.

## **IMPACTOS NA SOCIEDADE**

(à guisa de conclusão do capítulo)

De todas essas considerações, pode-se depreender que a humanidade, ao longo de seu processo civilizatório, tem se deparado com inúmeros desafios para perpetuar sua existência. Da luta diária dos tempos pré-históricos, em que a principal preocupação era se defender dos predadores e garantir o próprio sustento, para os dias atuais, o papel do homem no planeta, mudou completamente. Hoje ele é o principal predador, pode-se dizer, e o seu estilo de vida tem consumido muito mais matérias primas que a natureza consegue repor. Os progressos materiais determinados pelo crescente conhecimento técnico-científico, imprimiram uma crença desmedida na tecnologia, a qual ficou associada à idéia

de possibilidade de solução de todos os problemas. Todavia, um aspecto importante que fica, em geral, velado, é o fato da própria tecnologia, por vezes, representar a força-motriz dos desequilíbrios ambientais que têm sido observados. É evidente que não se pode analisar este aspecto isoladamente. Nesta problemática há inúmeros pontos que interagem, contudo, o modelo econômico é, muito provavelmente, um elemento determinante. E, no seu empenho pela busca do crescimento contínuo, a economia estabelecida, tem esquecido de considerar possibilidades que fogem ao seu raciocínio. A dinâmica dos sistemas naturais é uma delas. É por isso que, ao se falar em prudência, o que se pretende é um compromisso mais incisivo no entendimento da natureza, de forma a continuar podendo usufruir dela, mas com garantia de não exaustão total de seus recursos. Por que permanecer numa direção aparentemente destrutiva, se há outras formas que podem ser adotadas para atingir o desenvolvimento?

Uma coisa é bastante clara: a natureza já demonstrou que não pode ser tratada como provedora irrestrita. Ela tem sua própria lógica de retro-alimentação e também necessita de reservas para se equilibrar. Entretanto, toda essa discussão não é novidade, porque há pelo menos quatro décadas já se discutem questões relacionadas à agressão sofrida pelos recursos naturais. Os movimentos

ambientalistas que se deflagraram em vários países do globo, ainda mesmo na década de 1960, questionavam, justamente, o estilo de vida que as pessoas estavam adotando e o nível de produção necessário para mantê-lo. A pergunta que repercutia, na época, era se o planeta teria capacidade de suportar um desenvolvimento a qualquer custo. Ou seja, o que estava, e continua ainda em jogo, é a questão da finitude dos recursos e, indiretamente, do planeta.

Observa-se assim, que somados todos os movimentos, debates e eventos realizados para lidar com a problemática ambiental (Clube de Roma; Conferência de Estocolmo; 'Ecodesenvolvimento'; Relatório Brundtland; Rio-92; dentre outros), avanços vêm sendo conquistados, paulatinamente, em prol de um certo nível de controle entre o desenvolvimento e a preservação de recursos naturais. Conquistas tímidas, há que frisar. Contudo, é necessário destacar, também, que o desenvolvimento sustentável, enquanto novo paradigma, incorporou ao seu discurso uma forte relação de interdependência entre as questões sócio-econômicas e as do ambiente natural. Ou seja, a sustentabilidade só pode ser considerada instalada, se visualizada como sustentabilidade social; e esta, prende-se à realidade econômica. Assim, num certo sentido, pode-se até afirmar, como Sachs (2002), que a sustentabilidade social é a mais importante, porque

representa a finalidade indiscutível do desenvolvimento.

A sustentabilidade social pode ser mensurada pelos impactos, tanto positivos, como negativos, que ocorrem na sociedade; é por isso que uma modificação de comportamento social pode ser considerada um indicador dessa sustentabilidade e, conseqüentemente, seu reflexo, pode levar a novos padrões de apropriação do território urbano. Contudo, a intensidade de um impacto transformador tem relação direta com a quantidade e qualidade de informações a que esta sociedade tem acesso. É que sem uma conscientização da população, praticamente torna-se impossível tratar devidamente o meio ambiente e os recursos naturais, pois a comunidade precisa entender com clareza a dimensão desta questão. É necessário observar, também, conforme salienta Sachs<sup>160</sup>, que qualquer transformação, quer econômica, quer social ou até mesmo, na forma de exploração dos recursos naturais, recairá em mudanças estruturais que precisam garantir que os aparentes resultados almejados a curto prazo, não venham a repercutir em “custos sociais e ecológicos excessivos” a longo prazo.

No que se refere ao trabalho dos arquitetos e urbanistas, é indubitável o reflexo desta atividade no meio ambiente natural. Nesse sentido, pelo raciocínio de Rogers<sup>161</sup>, é possível intuir que “em nenhum outro lugar a

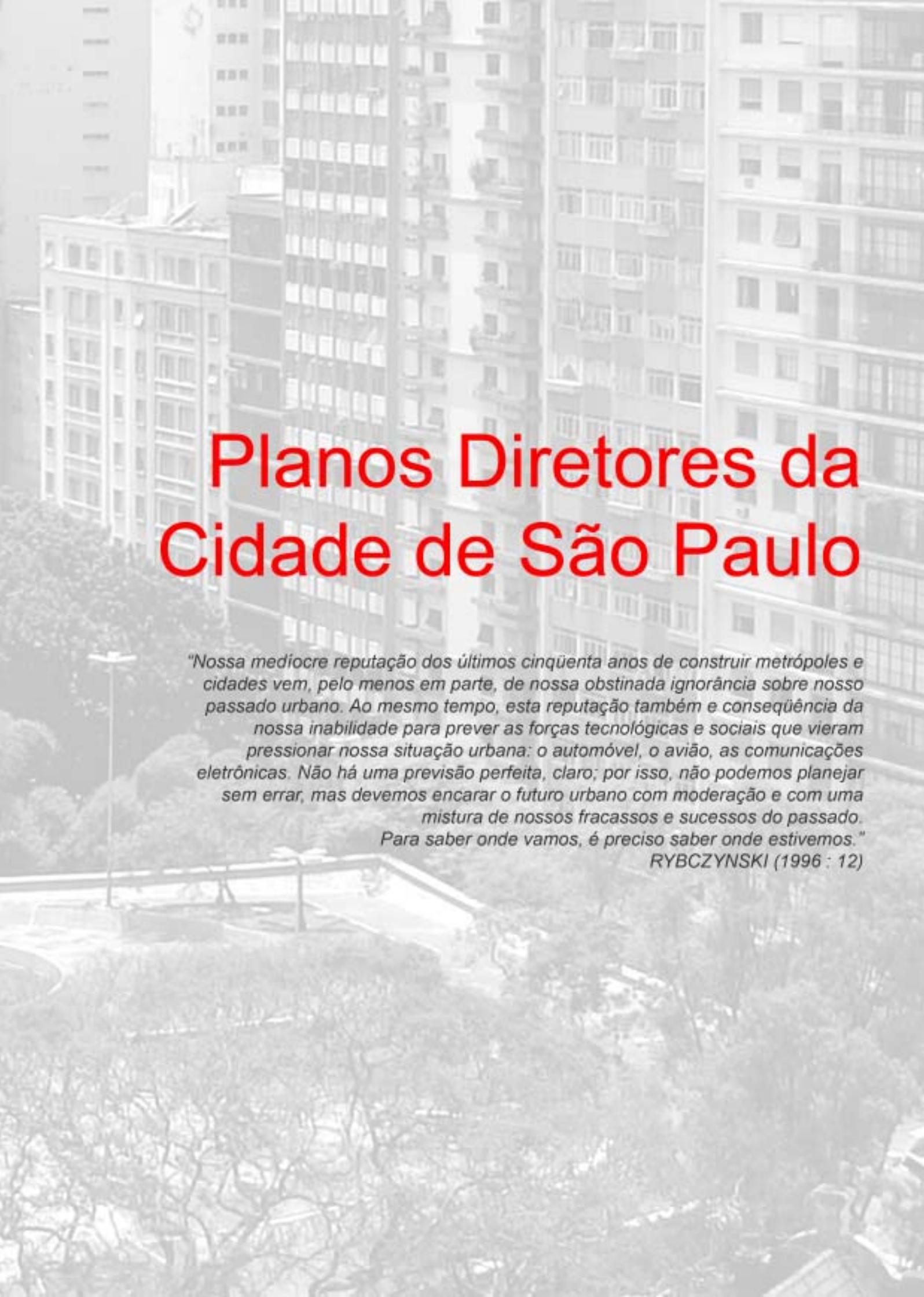
<sup>160</sup> SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir. São Paulo : Vértice, 1986, p. 114.

<sup>161</sup> ROGERS, Richard. Cidades para Um Pequeno Planeta. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001, p. 15.

implementação da 'sustentabilidade' pode ser mais poderosa e benéfica do que na cidade", porque são nas cidades que se estruturam as condutas sociais de apreensão do território urbano. Acredita-se, por isso, que os Planos Diretores possam representar um importante impacto na sociedade, em prol da instauração da sustentabilidade nos municípios, em todas as suas dimensões.



# 3 Capítulo



# Planos Diretores da Cidade de São Paulo

*"Nossa medíocre reputação dos últimos cinquenta anos de construir metrópoles e cidades vem, pelo menos em parte, de nossa obstinada ignorância sobre nosso passado urbano. Ao mesmo tempo, esta reputação também é consequência da nossa inabilidade para prever as forças tecnológicas e sociais que vieram pressionar nossa situação urbana: o automóvel, o avião, as comunicações eletrônicas. Não há uma previsão perfeita, claro; por isso, não podemos planejar sem errar, mas devemos encarar o futuro urbano com moderação e com uma mistura de nossos fracassos e sucessos do passado. Para saber onde vamos, é preciso saber onde estivemos."*

*RYBCZYNSKI (1996 : 12)*

### 3.1 URBANIZAÇÃO DA CIDADE DE SÃO PAULO

As primeiras expansões relacionadas ao processo de urbanização da cidade de São Paulo, de acordo com SEMPLA<sup>162</sup>, ocuparam solos adequados, afastando-se das áreas de várzea e de alta declividade. Todavia, com o crescimento populacional que se acentuou no fim do século XIX e continuou durante o século XX, a urbanização<sup>163</sup> também se acelerou e os aspectos que constituem seu meio ambiente físico, especialmente os relacionados à drenagem e à declividade dos diferentes terrenos na criação de novos loteamentos, não seguiram a mesma premissa. Mas essa falta de cautela não se restringiu às atividades privadas. Presente também nas políticas municipais, como exemplo claro destes atos desmedidos, pode ser considerado a obra e canalização do Rio Tietê que, ao não preservar as áreas de várzea<sup>164</sup> e, mais tarde, ao se construir

<sup>162</sup> SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012*, São Paulo: Editora Senac São Paulo; Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004, p. 30.

<sup>163</sup> As cidades brasileiras na República Velha [...] foram palco de profundas transformações sócio-econômicas, resultado tanto do novo regime político, como de mudanças na estrutura produtiva nacional e na divisão internacional do trabalho, que implicaram na emergência de problemas novos: o rápido crescimento populacional e a expansão desmesurada das áreas urbanas, a falta de condições sanitárias adequadas e o alojamento da classe operária nascente (ANDRADE, 1992, p. 96).

<sup>164</sup> Em 1928, o engenheiro Saturnino de Brito, já preocupado com a preservação das áreas de várzea do Rio Tietê, dentro dos limites do município de São Paulo,

as avenidas marginais<sup>165</sup>, tornou a calha do rio insuficiente para a drenagem das chuvas. Outro exemplo, foi a implantação de “*um modelo de urbanização de fundos de vale, com canalização de córregos em galeria fechada*” e impermeabilização gradual de suas áreas, na década de 1950. O resultado foram os crescentes problemas com a “*drenagem natural de águas pluviais*” destes locais. Outro aspecto importante de nota é o desmatamento e derrubada de árvores, principalmente nas áreas de periferia ocupadas por loteamentos, na sua maior parte, clandestinos.

Pode-se dizer então, consoante Nery Jr.<sup>166</sup>, que o zoneamento da cidade de São Paulo se desenvolveu:

a partir das últimas décadas do século XIX, como um instrumento de política urbana, para enfrentar certos problemas decorrentes do crescimento da cidade, devido, sobretudo, à intensificação do processo de industrialização, os quais geravam disputas no uso do solo entre diversas atividades urbanas. A Municipalidade foi estabelecendo normas específicas de uso ou de ocupação dos terrenos, para determinadas áreas da cidade. Ao longo de décadas do século XX, ao mesmo tempo em que a população de São Paulo foi aumentando aceleradamente, que a área urbanizada do Município foi se expandindo, que o uso de veículos automotores foi dominando o sistema de transporte individual e coletivo urbanos, que se realizaram elevados investimentos públicos na construção de avenidas, que ocorreu uma grande e acelerada modernização tecnológica na produção de mercadorias e na prestação de serviços, e que houve profundas mudanças nos hábitos de moradia,

desenvolveu um projeto, infelizmente não executado, que previa a instalação de um parque linear nas suas margens (SEMPA, op. cit.).

<sup>165</sup> Oscar Niemeyer, numa escala muito menor, em 1986, na gestão de Jânio Quadros, resgatou essa proposta concebendo o ‘Parque do Tietê’, que buscava recuperar um trecho de suas margens, considerado ainda de urbanização rarefeita, por isso viável para a implantação de um parque, no trecho sul da cidade (PMSP, 1986).

<sup>166</sup> NERY JR., José Marinho. *Um Século de Política para Poucos: o Zoneamento Paulistano 1886 – 1986*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2002, p. 286.

consumo e lazer da sociedade, o poder público municipal foi introduzindo novas práticas de adoção do zoneamento.

Desta forma, segundo FUNDAP<sup>167</sup>, pode-se afirmar que no início do século XX, São Paulo ainda “*era uma cidade fácil de se administrar*”. Sua condição de ponto de intersecção de conexões entre inúmeras cidades do Estado com o Porto de Santos, atribuía-lhe naturalmente a condição de “*entreposto comercial voltado para o comércio internacional*”. Por outro lado, não apresentando autonomia administrativa, pois respondia ao Governo da Província, e não possuindo um fundamento tributário estável – “*situação que permaneceu até 1930*” – o custo das intervenções urbanas destinadas à remodelação<sup>168</sup> da cidade acabou sendo pago de inúmeras maneiras, dentre elas até a “*doação de terras públicas*”.

Nesse caminho rumo à urbanidade, a cidade de São Paulo sofreu a influência de três personalidades, de acordo com Simões Jr<sup>169</sup>:

[...] Vitor da Silva Freire, através de suas conferências; Prestes Maia e seu Plano de Avenidas, em 1930; e Anhaia Mello, por suas publicações. Através deles São Paulo recebeu a influência de Camillo Sitte (austríaco), Eugene Hénard (francês) e Joseph Stübben (alemão), considerados criadores do urbanismo moderno. Numa segunda fase, foi marcante também a influência inglesa de Raymond Unwin, que se destacou pelo desenvolvimento da cidade-jardim, cujos exemplos maiores são os bairros da Companhia City, de Barry Parker.

<sup>167</sup> FUNDAP, 1979, *apud* SOMEKH, Nádia. *A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador*. São Paulo, EDUSP: Studio Nobel: FAPESP, 1997, p. 75.

<sup>168</sup> Nesse período, o padrão de vida que se procurava copiar em São Paulo era, predominantemente, o europeu. Promovido pelos fazendeiros do café que, pelas ligações mercantis, estavam continuamente em contato com a Europa, eram eles os responsáveis pela aquisição dos terrenos, negociação dos financiamentos, recrutamento e contratação de mão-de-obra. Adquiriam, desta forma, “poder para interferir na política econômica e financeira da cidade” (SOMEKH, *ibid*, p. 75).

<sup>169</sup> SIMÕES JR., 1990, *apud* SOMEKH, Nádia. *ibid*, p. 33.

Por outro lado, essa ascendência resultou, fundamentalmente, no caso do município de São Paulo, apenas em Leis de Uso e Ocupação do Solo e Códigos de Obras, porque o primeiro plano diretor proposto para a cidade, só foi desenvolvido em 1968. Intitulado PUB – Plano Urbanístico Básico, esse plano não foi aprovado; mas suas diretrizes constituíram a base do PDDI – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de 1971, o primeiro plano diretor do município de São Paulo que foi aprovado por lei<sup>170</sup>. Assim, pode-se depreender que durante todas essas décadas que o antecederam – mais de 80 anos – as intervenções urbanas no território paulistano, como destaca Nery Jr.<sup>171</sup>, acabaram tendo um caráter “*pontual e específico*” que privilegiou apenas determinadas áreas do município. É evidente, contudo, que as sucessivas leis de zoneamento que foram sendo implementadas durante todo esse período que antecedeu a aprovação do PDDI de 1971, constituíram também um aperfeiçoamento progressivo no que se refere aos aspectos técnicos. À medida que essas novas leis eram desenvolvidas, novos e mais complexos parâmetros urbanísticos iam sendo introduzidos. Dentro deste entendimento, o autor supracitado<sup>172</sup> divide o desenvolvimento das leis paulistanas de zoneamento em quatro períodos:

- 1º período - de 1886 a 1931. Caracterizou-se por adotar normas de zoneamento que não apresentaram parâmetros de uso e de ocupação do solo simultaneamente, ou seja, as normas desse período

<sup>170</sup> Lei do Município de São Paulo nº. 7.688, de 30/12/1971.

<sup>171</sup> NERY JR., José Marinho. *Um Século de Política para Poucos: o Zoneamento Paulistano 1886 – 1986*. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 2002, p. 286..

<sup>172</sup> NERY JR., *ibid*, p. 287.

ou trataram do uso ou - como se observou em sua quase totalidade - da ocupação dos lotes. Elas foram estabelecidas tanto em algumas áreas residenciais de população de alta renda, adotando um padrão urbanístico diferenciado, como no Centro da cidade, visando ao controle social do espaço, bem como da altura, do volume e da estética das edificações.

- 2º período - de 1931 a 1947. Definiu-se por estabelecer normas de zoneamento que já incluíram parâmetros de uso e de ocupação do solo num mesmo regulamento. O Ato n.º 127/31, do prefeito Anhaia Mello, inaugurou este período, adotando regras de uso e ocupação de terrenos do Jardim América e do Jardim Europa, o qual foi convertido no artigo 40 do Código de Obras Arthur Saboya. A legislação de zoneamento deste período visou, principalmente, à proteção de bairros com características de uso exclusivamente residencial unifamiliar, com a regulamentação de parâmetros urbanísticos, que seguiram algumas regras da Companhia City; ao estabelecimento de áreas exclusivamente residenciais, com possibilidade de construção de edifícios de apartamentos; e, ao controle estético e de ocupação (altura e volume) das edificações no Centro da cidade.
  
- 3º período - de 1947 a 1957. Marcou-se por passar a

estabelecer regras de zoneamento para núcleos comerciais de bairros e pela utilização de novos parâmetros urbanísticos, principalmente, o coeficiente de aproveitamento. Em 1947, foi criado o Departamento de Urbanismo da Prefeitura de São Paulo. Nesse período, diversos bairros, sobretudo no setor Sudoeste da cidade, foram declarados como estritamente residencial, principalmente, por meio de decreto municipal.

- 4º período - de 1957 a 1972. Caracterizou-se por adotar normas de zoneamento à totalidade do território urbano, mas, ainda, de forma específica, estabelecendo, por meio da Lei nº 5.261/57<sup>173</sup>, parâmetros urbanísticos para adoção de limites no potencial construtivo de todos os lotes da cidade, em função do uso da edificação. E, também, pelo Decreto n.º 3.962/58, que instituiu o primeiro zoneamento industrial do município de São Paulo.

É importante lembrar, que os coeficientes de aproveitamento que vigoravam, até o ano de 1957, quando a Lei 5261<sup>174</sup> foi aprovada, de acordo com a PMSP<sup>175</sup>, variavam “entre 8 e 10 vezes a área do terreno, mas, em certos casos, chegava até a 22 vezes, como no caso do Edifício Martinelli, que por muito tempo foi o maior edifício da América Latina”. Cabe ainda, ressaltar, que até essa data, “a legislação urbanística se referia

<sup>173</sup> Lei do Município de São Paulo nº. 5261, de 04/07/1957, estabelece o controle de densidade e limites máximos de construção para toda a cidade, por meio do coeficiente máximo de aproveitamento do lote que não poderá ser superior a 6 vezes a área do lote para edifícios construídos para fins comerciais e de 4 vezes para edifícios de habitação, inclusive hotéis. (NERY JR., *ibid*, p. 341).

<sup>174</sup> A Lei do Município de São Paulo nº. 5.261/57 foi a primeira norma de zoneamento paulistana que causou polêmica na sociedade e grande repercussão na imprensa. Ela provocou descontentamento de muitos segmentos sociais, principalmente, proprietários fundiários, construtores, engenheiros, empresários de hotelaria etc., uma vez que implicou numa redução no potencial construtivo dos terrenos. Esta lei limitou o coeficiente de aproveitamento de todos os terrenos da cidade em, no máximo 6, para fins comerciais e, no máximo 4, para fins residenciais. (NERY JR., *ibid*, p. 288).

<sup>175</sup> PMSP, 1990, p. 110.

*apenas ao controle da altura dos edifícios, apesar de ter como discurso o controle da verticalização*". Estabeleceu-se, assim, uma relação entre este discurso e a lei vigente que mostrava que as alturas máximas permitidas, mais estimulavam que restringiam o crescimento vertical.

Como resultado desta contradição, verificou-se a partir do final dos anos de 1940 o surgimento de grandes edifícios comerciais e residenciais na área central. De acordo com Nakano et al<sup>176</sup>, as iniciativas para conter este grau de aproveitamento

[...] tiveram início em 1957, quando foram estabelecidos coeficientes máximos de aproveitamento (4 para edifícios residenciais e 6 para usos terciários). Segundo esse princípio, também se estipulava uma cota mínima de 35 m<sup>2</sup> de área de terreno por unidade habitacional em prédios de apartamentos, o que induzia a menores densidades, inviabilizando os conjuntos de quitinetes e conjugados, que até então se multiplicavam na área central. A densidade líquida permitida pela lei era de 600 habitantes por hectare. Esse controle de coeficientes e densidades seria burlado muitas vezes pela aprovação de prédios de apartamentos disfarçados como escritórios ou hotéis, para se beneficiar do coeficiente 6. A partir do início da década de 1960, várias propostas para elevar o coeficiente resultaram na aprovação em 1966 do coeficiente 6 para todos os usos.

Já as décadas de 1960 e 1970 no Brasil, segundo Queiroz<sup>177</sup>, refletem as transformações enfrentadas pelas populações, tanto em nível mundial como nacional. Se por um lado, os países ricos

<sup>176</sup> NAKANO, Kazuo; CAMPOS, Cândido Malta; ROLNIK, Raquel. Dinâmicas dos Subespaços da Área Central de São Paulo. In: COMIM, Álvaro Augusto; SOMEKH, Nádia (coord.). *Caminhos para o Centro: Estratégias de Desenvolvimento para a Região Central de São Paulo*. São Paulo: EMURB: CEBRAP, 2004, p. 140.

<sup>177</sup> QUEIROZ, Maria Helena Lobo de. *A Cidade Comprometida: a Questão Ambiental e os Planos de São Paulo*. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002, p. 79 – 80.

começam a se preocupar com as condições do meio ambiente e sua conservação, bem como uma possível explosão demográfica, internamente o Brasil vivencia o regime militar, no qual a busca de uma aceleração do desenvolvimento econômico, intensifica a industrialização e urbanização das cidades. Este período marca a elaboração do primeiro plano diretor do município de São Paulo (Plano Diretor Básico – 1968). No ano seguinte, o governo estadual desenvolveu o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado (PMDI) e, em 1971, foi aprovado na cidade de São Paulo o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado<sup>178</sup> (PDDI) que promoveu, na seqüência, a criação da Lei de Zoneamento.

<sup>178</sup> Através do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo, foi estabelecido um sistema de financiamento às Prefeituras que desejavam elaborar planos integrados de desenvolvimento. Tal sistema teve seu acervo transferido ao BNH – Banco Nacional de Habitação. De sua parte, o Governo Estadual, pela Lei Orgânica dos Municípios, estabeleceu a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado até dezembro de 1971, sem o qual os Municípios não podiam receber qualquer auxílio financeiro ou empréstimo estadual. A Lei Complementar nº 54, de 17/12/1971, deu nova redação à Lei Orgânica Municipal, eliminando o prazo, mas ainda mantendo a obrigatoriedade do processo de planejamento, através do PDDI, como base para a administração municipal (CEPAM, 1975, p.10).

## 3.2 PLANOS DIRETORES DE SÃO PAULO

Os financiamentos federais destinados a projetos de desenvolvimento urbano pelo Governo Federal, durante o período de regime autoritário, vivido no Brasil após 1964, de acordo com Borges<sup>179</sup>, foram condicionados à criação de planos integrados de desenvolvimento. Dentro desta exigência, Faria Lima – prefeito eleito de São Paulo em 1965 – promoveu, então, a elaboração do PUB - Plano Urbanístico Básico, em conformidade com os padrões estipulados pelo Governo Federal. Para conduzir as etapas de confecção deste plano foi criado o GEP - Grupo Executivo de Planejamento, através do decreto nº 6.942 em 1967. Já a organização, conquistada em concorrência pública, ficou a cargo de um consórcio de empresas de consultoria: “*duas empresas brasileiras, a ASPLAN – Assessoria em Planejamento e a MONTOR –*

<sup>179</sup> BORGES, Rose Elaine Teixeira. *Planos Urbanos e a Questão Habitacional na Cidade de São Paulo no Século XX*. 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002, p. 42.

*Montreal Organização Industrial e Economia, e, duas empresas norte americanas, a Leo A. Daly Company e Wilbur Smith and Associates*". Um aspecto que precisa ser destacado deste plano foi a incorporação de uma visão social nas suas diretrizes, aproveitando todos os levantamentos produzidos em 1957 pelo Grupo SAGMACS com a orientação do Padre Lebret. O PUB, diferentemente do Plano de Avenidas e do plano do Relatório Moses, não se caracteriza apenas como uma orientação para "*a construção de avenidas e viadutos*"; este plano tinha como objetivo a humanização de São Paulo. Elaborado em 1968 e publicado em 1969, o PUB não foi aprovado. Entretanto, serviu como propulsor do PDDI – Plano de Diretor Desenvolvimento Integrado de 1971, o primeiro plano diretor do município de São Paulo que foi legitimado por lei (Lei Municipal nº 7.688/1971).

<sup>180</sup> QUEIROZ, *ibid*, p. 113.

<sup>181</sup> *Ibid*, p. 82.

No que se refere às questões ambientais da cidade, seguindo as explicações de Queiroz<sup>180</sup>, "*não há menção explícita ao meio ambiente*" no PUB; este plano, entretanto, não indica medidas ambientais preventivas, as quais poderiam, certamente, ter atingido um grau de eficácia muito mais sólido, naquela época, em virtude das disponibilidades de áreas periféricas para intervenção, que ainda se encontravam desocupadas. O PUB se limita a propor<sup>181</sup>, dentre outros:

[...] a valorização da paisagem do Vale do Tietê; a verticalização; e o uso recreativo das áreas que circundam as represas Guarapiranga, Billings e Pirapora. Propõe, ainda a manutenção de reservas florestais da Cantareira, do

Jaraguá, e das margens do Rio Tietê. [...] as questões relativas à poluição do ar e da água e aos níveis de ruído são tratadas superficialmente e com enfoques de controle, sem abordar medidas preventivas.

<sup>182</sup> SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985 - 1990, São Paulo: SEMPLA, 1985, p. 19-20.

Em 1971 é aprovado o **PDDI - Plano de Diretor Desenvolvimento Integrado**, cujas propostas, segundo SEMPLA<sup>182</sup>, estavam impregnadas de um “*ilusório otimismo sobre o crescimento contínuo dos recursos financeiros*”, reflexo de uma época em que, no Brasil, as disposições políticas impediam um planejamento democrático e a economia era fortemente influenciada pelo “*crescimento do comércio internacional e pela transnacionalização*”. O autoritarismo político excluía a maior parcela da população e, o teor dos planos diretores produzidos nesse período, evidenciava seu aspecto “*essencialmente técnico*”, devido a ter sido elaborado por “*grupos fechados de especialistas*”. O PDDI 1971 foi baseado no Plano Urbanístico Básico – PUB e tencionava uma expansão do crescimento da cidade nos sentidos leste e sul. Para promover esse direcionamento, previa uma “*malha de vias expressas e uma distribuição de densidades no interior da malha*”. Mas, uma vez que a Prefeitura não dispunha de recursos financeiros para a implantação da malha completa, manteve-se a expansão “*ao longo dos corredores que não se interligavam*”.

A elaboração do PDDI de 1971, ocorreu na administração do prefeito Figueiredo Ferraz, cuja gestão teve como slogan “*São*

*Precisa Parar*". Aprovado pela Lei do Município de São Paulo nº. 7.688/71, propunha frear o avanço da urbanização e seu adensamento, o que poderia ter significado ganhos ambientais muito profícuos. Contudo, ao mudar o padrão de densidade que vigorava até aquela data (seis vezes a área do lote - de acordo com os dispositivos da Lei nº 6.877/66<sup>183</sup>), para quatro vezes a área do lote para usos mistos, esclarece Queiroz<sup>184</sup>, acabou por induzir a expansão da mancha urbana, com conseqüente aumento da densidade e encarecimento da implantação de infra-estrutura urbana. A adoção de um coeficiente de aproveitamento máximo de duas vezes a área do lote e limitado em quatro vezes para as zonas de densidade maior, para 60% da área da cidade de São Paulo, desencadeou um "*processo de periferização*" que acabou contradizendo a proposta inicial, anulando assim a incipiente preocupação com os recursos naturais.

Porém, no entender de Villaça<sup>185</sup>, o PDDI nunca foi utilizado, porque constituía apenas um "*punhado de generalidades sem condições concretas de aplicação*". Este plano era composto de 57 artigos, dos quais "*apenas três tinham condições de serem usados e de fato o foram: o art. 2, inciso I, alínea b, que fixava o coeficiente de aproveitamento máximo de 4 [...] e os artigos 44 e 45 que regulavam a ocupação de áreas verdes por construções*". O restante, segundo este autor, não teve função nenhuma. Tanto que, no seu entendimento, as críticas<sup>186</sup> relativas a sua obsolescência são descabidas, uma vez que

<sup>183</sup> Lei do Município de São Paulo nº. 6.877, de 11/05/1966, estabelece o coeficiente de aproveitamento máximo igual a seis para qualquer uso em toda a cidade.

<sup>184</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 87-89.

<sup>185</sup> VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005, p. 11.

<sup>186</sup> Referindo-se a artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, em 16/03/1988.

não se pode tornar ultrapassado algo que nunca existiu.

Já a tese de Sócrates<sup>187</sup> 'PDDI SP – 1971 : Uma Oportunidade Perdida' contesta as críticas feitas ao PDDI 1971, assim como o caráter de 'obsoleto' conferido a ele, defendendo que:

a proposta fundamental do PDDI 1971 era a estruturação urbana comunitária, administrativa e do planejamento, em bases físico-territoriais, com instrumentos concretos de implantação; resultado de um longo processo de conhecimento e ação sobre a cidade, o PDDI diagnosticou causas básicas da ineficácia do planejamento, os verdadeiros problemas sobre os quais atuar, problemas antes de planejamento que problemas urbanos; os princípios e proposta modelar do PDDI continuam válidos, constituem tendência atual, sua não compreensão significa [...] anos de oportunidade perdida para a estruturação do próprio planejamento urbano no Município.

Entretanto, o PDDI de 1971, no entender de SEMPLA<sup>188</sup>, conferiu grande avanço aos instrumentos de controle de uso do solo ao estabelecer categorias distintas de uso e limitação de área de construção para, no máximo, quatro vezes a área do lote; também ao definir as áreas com prioridade para renovação urbana e desenvolvimento e classificar às vias de circulação, de acordo com sua função e capacidade; e, finalmente, ao definir um sistema de áreas verdes, cuja classificação indicava também as taxas de ocupação.

Pode-se dizer, ainda, que as regras definidas no PDDI de 1971

<sup>187</sup> SÓCRATES, Jodete Rios. *PDDI SP – 1971: Uma Oportunidade Perdida*. 1993. 320 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade de São Paulo, 1993, p. i.

<sup>188</sup> SEMPLA, op. cit., p.20.

para um zoneamento funcional, consolidaram-se, no ano seguinte, na principal diretriz de planejamento da cidade de São Paulo em 1972: a Lei de Zoneamento (Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo).

<sup>189</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 88.

<sup>190</sup> PMSP, op. cit., p. 111.

Os critérios da **Lei de Zoneamento de 1972**, aprovada pela Lei nº 7.805/72, de acordo com Queiroz<sup>189</sup>, principiam com uma divisão em oito zonas de uso; estas, entretanto, aumentam para dezoito zonas, ao se considerar os padrões de densidade decorrentes do coeficiente de aproveitamento e taxa de ocupação e os usos permitidos. Dentre elas, a de menor densidade é a Z1 - zona de uso estritamente residencial - com coeficiente de aproveitamento até uma vez a área do lote e taxa de ocupação máxima equivalente a metade de sua área; com relação ao uso predominantemente residencial, o coeficiente máximo de aproveitamento fixado foi duas vezes a área do lote nas zonas Z2 e Z3; a Z5, zona de uso misto, foi definida como a de maior densidade e seu coeficiente de aproveitamento podia chegar até quatro vezes a área do lote.

Essa lei de zoneamento estabeleceu, então, coeficientes de aproveitamento diferenciados nas seguintes proporções, conforme PMSP<sup>190</sup>: “em 4% da área de São Paulo, nas zonas estritamente residenciais, o coeficiente máximo é 1; em 86%, o coeficiente máximo é igual a 2; e em apenas 10% da cidade atinge quatro vezes a área”. Outro detalhe importante a se destacar desta legislação é o fato de que, como muitas de suas

premissas estavam calcadas no PDDI de 1971, que previa um aumento considerável da “*malha de vias expressas*” e como as mesmas não foram construídas, em função da falta de recursos, conforme já mencionado, muitas das proposições ficaram invalidadas. Outra ressalva referente a essa fundamentação da Lei de Zoneamento num sistema de vias expressas a ser construído, reflete-se no meio ambiente urbano e sua conservação: ao ignorar “*a base física da cidade*”, sem analisar as diferenças geomorfológicas de cada área para a ocupação, a Lei desconsidera locais de risco pré-anunciado, a exemplo daqueles com solo erosivo e dos fundos de vale.

<sup>191</sup> NAKANO, op. cit., 141.

Todos esses novos parâmetros foram baseados, de acordo com Nakano et al<sup>191</sup>, em práticas utilizadas pelos norte-americanos. Desta forma, observa-se que:

[...] o zoneamento paulistano se baseou em índices de aproveitamento e ganhou maior detalhamento nas regiões central, oeste e sudoeste, consagrando o novo papel da área central como um dos núcleos de um grande ‘centro expandido’ pelo qual se distribuem os usos terciários e o adensamento construtivo.

Entre 1971, data da aprovação do PDDI de 1971, e 2002, ano em que foi promulgado e publicado o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, mais de trinta anos transcorreram. Nesse período, houve outras três iniciativas no sentido de legitimar um novo plano diretor para a cidade. Todas

malograram. A primeira, o **Plano Diretor de 1985**, foi traçada durante a gestão do então prefeito, Mário Covas; seu Projeto de lei foi conduzido ao legislativo para aprovação, mas nem chegou a ser examinado pelos vereadores. Três anos depois, na administração de Jânio Quadros, houve outra tentativa: o **Plano Diretor de 1988**, que foi instituído em lei, por decurso de prazo, porém não teve reconhecimento da população. Já em 1989, ainda na efervescência da aprovação da nova Constituição Federal, de 1988, na gestão de Luíza Erundina, iniciou-se a elaboração de um novo plano que, após três anos, culminou na proposta do **Plano Diretor de 1991**; este, tramitou pelas comissões especializadas, demandou a realização de sucessivos debates e audiências públicas, recebeu inúmeras correções e complementações, decorrentes das equalizações negociadas pelos representantes da sociedade civil, conjuntamente com entidades de classe, Câmara de Vereadores e órgãos executivos; mas, apesar de todo esse longo processo, o plano não foi encaminhado para votação. Nesse sentido, observa-se que todas as diretrizes enunciadas por estes três planos tornaram-se inoperantes.

Com relação ao Plano Diretor de 1985, cabe situar o momento histórico em que a Prefeitura de São Paulo iniciou sua elaboração, tratando-se justamente do período em que começam, no Brasil, os debates relativos à Assembléia Nacional Constituinte e às teses que viriam a formar a nova Constituição Federal de 1988. Por isso, nacionalmente, eram discutidas

questões relativas aos diferentes níveis de organização da sociedade, definição de atribuições de cada Poder e esfera governamental e rumos da economia. De acordo com SEMPLA<sup>192</sup>, a frase que resumia as propostas deste novo Plano Diretor paulistano era *“alcançar uma cidade de São Paulo mais amena, mais bonita e mais justa, onde as gerações possam ter trabalho, educação, saúde, lazer e desfrutar de segurança”*. É visível, pois, nesta frase, o dimensionamento que o novo Plano tenta fazer em relação ao que seus organizadores chamam de *“débito social acumulado”*. Para vencer este desequilíbrio foi sugerido o resgate deste débito num período de quinze anos, assinalando que *“esta hipótese de resgate em 15 anos não se efetivaria se dependesse exclusivamente do empenho e dos recursos municipais”*. O que quer se enfatizar aqui é o crescimento populacional derivado das migrações internas e uma ineficiência em termos de capacidade de investimento, determinada pela *“centralização de recursos financeiros em mãos do Governo Federal”*. Outro aspecto refere-se à consciência de que todas as disposições aprovadas para São Paulo, teriam uma reverberação nos demais municípios do País, significando que *“além de ser um instrumento de transformação da realidade local”*, este novo Plano se tornaria um *“instrumento político, de luta pelas mudanças nacionais”*. Esse período de políticas de redemocratização que o País vivenciava outorga uma contextualização nacional ao Plano Diretor de 1985, mostrando os *“vínculos de causa e efeito”* que existiam entre *“o desenvolvimento nacional e o*

<sup>192</sup> SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. *Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985 - 1990*, São Paulo: SEMPLA, 1985, p. 17 – 19.

*desenvolvimento de São Paulo*". Por outro lado, a paisagem urbana, produzida pela população com ou sem planejamento, expressa "*correlações de forças entre agentes e classes sociais, em disputas que se dão em torno da produção de seus espaços e de sua utilização*". Fazendo-se uma análise do período compreendido entre o PDDI de 1971 e o novo Plano Diretor - 1985, percebe-se a desigualdade da distribuição dos benefícios sociais que se refletem em permanência da "*precária qualidade de vida urbana*" da população de baixa renda, comprometimento da eficiência econômica e degeneração do meio ambiente, com ocupação de áreas de proteção e preservação de recursos naturais. As circunstâncias político-sócio-econômicas que precederam a elaboração deste novo Plano foram tidas como de crise e recessão. Entretanto, seus organizadores enxergaram nesta dificuldade e instabilidade, o desafio de propor inovações criativas, que além dos impasses e da crise, pudessem abrir caminho para uma "*nova realidade urbana*".

No entanto, o vislumbre desta nova realidade teve que ser postergado porque o Plano Diretor de 1985 não foi aprovado. Ocorreram, então, eleições para os novos governos das administrações municipais e se elegeu Jânio Quadros para ocupar a Prefeitura Municipal de São Paulo. Nesse mandato instituiu-se um novo recurso de política urbana pela Lei 10.209 de 09/12/1986: a Operação Interligada, que consistia na possibilidade de se alterar as categorias de uso e aumentar os

coeficientes de aproveitamento de um certo terreno, mediante a doação, por parte da iniciativa privada, de uma determinada quantidade de Habitações de Interesse Social para a Prefeitura. Já, no ano seguinte, em 1987, esta gestão iniciou as discussões para formulação e aprovação de um novo plano diretor. De acordo com Queiroz<sup>193</sup>, o anteprojeto de lei deste plano chegou a ser publicado no Diário Oficial do Município, mas não houve o empenho necessário para sua divulgação junto à sociedade civil. Por isso, suas premissas não foram amplamente debatidas e o plano acabou sendo aprovado por decurso de prazo em novembro de 1988, através da Lei 10.676. Em relação às questões do meio ambiente, O Plano Diretor de 1988 estabeleceu, entre outros, a necessidade de se controlar os impactos ambientais provocados pelos grandes empreendimentos e, sugeriu, o emprego do mecanismo de transferência de potencial construtivo como uma maneira de se ampliar as áreas verdes do município.

No ano de 1988 sucederam novas eleições municipais e Luiza Erundina foi eleita para assumir a administração da Prefeitura Municipal de São Paulo a partir do ano seguinte. Esta nova gestão também inicia a elaboração de um plano diretor logo no primeiro ano de seu mandato. Cabe lembrar que, nesta época, já vigoravam os ditames da Constituição Federal de 1988. Concluída em 1991, esta proposta foi mais um exemplo que terminou não sendo votada. Quanto ao aspecto ambiental, no Plano Diretor de 1991, segundo Queiroz<sup>194</sup>, “o meio ambiente

<sup>193</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 101.

<sup>194</sup> QUEIROZ, op. cit., p. 104-105.

*não aparece de forma explícita, mas está presente na racionalização do uso da infra-estrutura urbana e no fomento a melhorias dos assentamentos precários”.*

<sup>195</sup> SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. *Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012*, São Paulo: Editora Senac São Paulo; Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004, p. 09.

<sup>196</sup> Nota do Autor.

### PLANO DIRETOR ESTRATÉGICO 2002 – 2012

<sup>197</sup> SEMPLA, op. cit., p. 11.

A importância da elaboração do novo Plano Diretor Estratégico (2002 – 2012) para o Município de São Paulo, de acordo com SEMPLA<sup>195</sup>, surge a partir da necessidade de “reconstrução” de seu papel, enquanto cidade, junto aos seus cidadãos. Por isso, além da retomada de obras, aspectos de higiene e de cuidados com a paisagem, o Plano aborda também a recuperação da auto-estima dos seus munícipes e a recomposição da moral (estendida, principalmente, à moral do sistema de administração pública<sup>196</sup>). Outro ponto importante deste Plano, segundo SEMPLA<sup>197</sup>, está relacionado as suas metas, ou seja, o aspecto “diretor” do Plano, referindo-se as metas de longo prazo (dez anos) e o aspecto “estratégico”, falando sobre as metas de curto prazo.

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo (2002 – 2012) foi aprovado pela Lei nº. 13.430, de 13 de setembro de 2002. Por isso, é importante estabelecer a ascendência decisiva que este plano sofreu do Estatuto da Cidade, uma vez que, como foi sancionado após o ano de 2001, teve que considerar em sua elaboração todas as regulamentações deste Estatuto.

Justapostas, é claro, aos indicadores expressos na Constituição Federal de 1988 e na Constituição Estadual de São Paulo de 1989.

<sup>198</sup> Estatuto da Cidade – Capítulo I (Diretrizes Gerais), Artigo 2º, Inciso I. Este enunciado constitui uma das diretrizes gerais destinadas ao desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade e da propriedade urbana (Nota do Autor).

Assim, no contexto deste trabalho, que objetiva avaliar como as diretrizes de um plano diretor podem influenciar a implementação da sustentabilidade ambiental do meio urbano, vale destacar, então, o inciso I, do segundo artigo do Estatuto da Cidade<sup>198</sup>: *“garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações”*, para, em seguida, dar prosseguimento à análise do Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo.

Destacando-se, então, a proposição *“cidades sustentáveis”* do Estatuto da Cidade, e, focando-a numa ótica ambiental, podem ser observados no Plano Diretor Estratégico, inúmeros enunciados que privilegiam a preocupação com a preservação do ambiente natural. Só para ilustrar: artigo 7º - Este Plano Diretor Estratégico rege-se pelos seguintes princípios: inciso IX - preservação e recuperação do ambiente natural; artigo 8º - São objetivos gerais decorrentes dos principais elencados: inciso III - promover o desenvolvimento sustentável, a justa distribuição das riquezas e a equidade social do Município; artigo 15 - São diretrizes do Desenvolvimento Econômico e

Social: inciso VI - a articulação das diversas políticas sociais com a política econômica, potencializando as ações públicas e compatibilizando crescimento econômico com justiça social, desenvolvimento social, cultural e equilíbrio ambiental, dentre outros. Há um capítulo que aborda detalhadamente as questões do meio ambiente e desenvolvimento urbano (Capítulo III do Título II - Das Políticas Públicas: Objetivos, Diretrizes e Ações Estratégicas). Mas, vale ressaltar que, por mais pormenorizados que sejam os temas deste Plano Diretor Estratégico, enquanto lei, ele não pode ser específico, pois as leis tratam de casos hipotéticos, de forma generalista, no intuito de abranger o maior número de situações concretas possíveis. Nesse sentido, todos os assuntos do plano pressupõem diferentes interpretações. Por isso, são os atores sociais que acabam determinando e validando o que lhe convém

O que se pretende mostrar é que o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, legitima inúmeras prerrogativas que podem efetivar a transformação das práticas urbanísticas, em benefício da sustentabilidade ambiental do meio urbano. É nesse ponto que se faz imprescindível a conscientização da população, pois só a partir das suas exigências é que estas prerrogativas serão colocadas em prática.

## **IMPACTOS NO DESENVOLVIMENTO URBANO**

(à guisa de conclusão de Capítulo)

Uma das constatações que pode ser observada nesta análise dos Planos Diretores de São Paulo é que todos incorporaram aos seus conteúdos a preocupação com o meio ambiente. Com abordagens e ênfases distintas, é evidente. Mas, pode-se dizer que, esta mudança de percepção instalada nas diretrizes dos sucessivos planos, refletiu, as questões discutidas internacionalmente, principalmente, em relação a possível exaustão dos recursos naturais.

Mas a qualidade ambiental é apenas uma das faces da sustentabilidade de uma cidade. E, por isso, mesmo, está em contínua interdependência com os demais aspectos: sociais, econômicos, culturais, dentre outros. Em função disto, para se

pôr em prática o conceito de desenvolvimento sustentável num contexto de políticas públicas, como reforça Gilbert<sup>200</sup>, tornam-se necessárias não só “*mudanças nas ações da sociedade em geral e nas políticas nacionais de investimentos*”, mas também, é preciso, “*uma redefinição das regras de desempenho ambiental das indústrias que alimentam os usos dessa sociedade*”, porque no âmbito de um território municipal, todos os agentes estão interligados, assim como os efeitos de suas ações.

200 GILBERT, Michael J. ISO 14001 / BS 7750: Sistema de Gerenciamento Ambiental. São Paulo: IMAM, 1995, p. 01.

Os desequilíbrios ambientais que o município de São Paulo vivencia não ocorreram há pouco. Eles fazem parte do processo de urbanização e são, na verdade, um retrato de todos os outros desequilíbrios que têm sido negligenciados ao longo de seu crescimento: sociais, econômicos, culturais, políticos.

Os dispositivos dos Planos Diretores podem funcionar como instrumentos de reorientação da relação homem versus natureza. Permanece, porém, a incerteza quanto à aplicabilidade destas normas. Primeiro porque faltam exemplos concretos de realizações voltadas a essa definição; e, segundo, como o Plano Diretor Estratégico é um instrumento global e estratégico da política de desenvolvimento urbano, mesmo que sejam sancionadas leis específicas que venham a contemplar a sustentabilidade ambiental de uma cidade, sem vontade política e, sobretudo, sem mobilização da sociedade, nenhum melhoria poderá ser efetivada.

# Conclusão

*“O tempo é precioso. A cada geração que passa, são milhões de brasileiros que perdem a oportunidade de viver uma vida digna e de realizar os seus potenciais humanos. É uma perda irreparável porque irreversível, eticamente escandalosa.”*  
(Sachs, 2001 : 50)

A humanidade precisa acordar deste sono insano que lhe permite permanecer alheia aos efeitos dos impactos que vem impondo ao meio ambiente. As consequências da degradação provocada no tecido urbano pelos seus habitantes podem até parecer invisíveis, mas a estrutura geofísica que o sustenta tem acumulado, ao longo do tempo, toda essa carga nociva. Em vez de precaução e cuidado, os povos têm negligenciado os alertas, quer da própria natureza (furacões, maremotos, enchentes avassaladoras, ondas gigantes, degelo das calotas polares, dentre outros), quer de órgãos de pesquisa científica.

Todavia, todo esse desequilíbrio, presente na maioria das grandes cidades do planeta, não pode ser encarado como um aspecto isolado. Ele é um reflexo do desequilíbrio da estrutura social, acentuado mais ainda pelos padrões da economia globalizada. É evidente, que alguns progressos têm sido

alcançados no sentido de se reverter essa situação. Entretanto, esse progresso têm se restringido a reuniões e conferências internacionais para se discutir, década após década, novos parâmetros que possibilitem mudar um panorama há muito tempo já estampado.

O Plano Diretor Municipal pode ser uma poderosa ferramenta para provocar uma mudança efetiva de trajetória, no sentido de se rever os padrões de apropriação do solo urbano até então adotados. Mas como qualquer outro plano de ação, demanda ações integradas e estratégicas, sobretudo para agregar a participação da população, inclusive na formulação das propostas. Nesse sentido, muito mais que fundamentos quantitativos, há que se incutir razões qualitativas nas discussões. E, com certeza, o planejamento urbano necessita incorporar o fundamento da sustentabilidade em suas propostas. Em especial, a da sustentabilidade ambiental, porque mais que orientar o desenvolvimento das cidades, o planejamento urbano deve construir um futuro possível..

“Durante milênios, e de forma cada vez mais encadeada, os homens foram verificando e registrando o que era bom e o que não era, os erros e os acertos, os direitos e os deveres, o que era preciso respeitar e o que permanecia indiferente como valor. [...] A humanidade veio aprendendo consigo mesma, e hoje parece teimar em esquecer-se do essencial e das lições acumuladas.”

# BIBLIOGRAFIA

ACSELRAD, Henri. Discursos da Sustentabilidade Urbana. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, Campinas: nº 01, maio/1999.

ALMEIDA, Carlos de. Do Conceito de Meio Ambiente ao Estudo de Impacto de Vizinhança no Meio Urbano. 2004. 198 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2004.

ALMEIDA, Fernando. O Bom Negócio da Sustentabilidade. Rio de Janeiro : Nova Fronteira, 2002.

ARGAN, Giulio Carlo. História da Arte como História da Cidade. Tradução de Píer Luigi Cabral, 4ª Edição. São Paulo : Martins Fontes, 1998.

BINSWANGER, Hans Christoph. Fazendo a Sustentabilidade Funcionar. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 41 – 55, 1997.

BORGES, Rose Elaine Teixeira. Planos Urbanos e a Questão Habitacional na Cidade de São Paulo no Século XX. 2002. 184 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Programas Urbanos. Plano Diretor Participativo. Brasília: Ministério das Cidades, Dezembro/2005.

BRASIL. Ministério das Cidades. Cadernos MCidades Desenvolvimento Urbano – Política Nacional de Desenvolvimento Urbano 1. Brasília : Ministério das Cidades, Novembro/2004.

CAPRA, Fritjof. O Ponto de Mutação. Tradução de Álvaro Cabral. São Paulo : Cultrix, 1993.

CASTELLO, Lineu. A Percepção em Análises Ambientais. Percepção Ambiental – A Experiência Brasileira, São Carlos, Editora da UFSCAR, 1996, p. 23-37.

CASTELLS, Manuel. *Lutas Urbanas e Poder Político*, tradução portuguesa de Maria Helena Machado, Porto: Firmeza, 1976.

CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. *Plano Diretor Passo a Passo*. São Paulo : Imprensa Oficial, 2005.

CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Meio Ambiente: Instrumentos de Planejamento Municipal . São Paulo : CEPAM, 1993.

CEPAM - FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Roteiro para Elaboração do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. São Paulo : CEPAM, 1975.

COIMBRA, José de Ávila Aguiar. O Outro Lado do Meio Ambiente: Uma Incursão Humanista na Questão Ambiental. Campinas : Millennium, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. Nosso Futuro Comum. Rio de Janeiro : Fundação Getúlio Vargas, 1988.

FARAH, Marta Ferreira Santos & BARBOZA, Hélio Batista. Novas Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Rio de Janeiro : Editora FGV, 2001.

FRANCO, Maria de Assunção Ribeiro. Planejamento Ambiental para a Cidade Sustentável. São Paulo : Annablume : FAPESP, 2001.

FRIEDE, Roy Reis. Comentários ao Código de Processo Civil - Lei nº. 5.869, de 11/01/1973: com as modificações introduzidas pela legislação constitucional e infraconstitucional subsequente, incluindo a recente reforma do direito processual civil brasileiro. 2ª edição revisada. Rio de Janeiro : Forense Universitária, 2000.

GILBERT, Michael J. Sistemas de Gerenciamento Ambiental. São Paulo : IMAM, 1995.

HARVEY, David. *Condição Pós-Moderna – Uma Pesquisa sobre as Origens da Mudança Cultural*. 13ª Edição, Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. São Paulo : Edições Loyola, 1992.

HERRERA, Amílcar O. *A Grande Jornada*. Rio de Janeiro : Paz e Terra, 1982.

JACOBI, Pedro Roberto. *Cidade e Meio Ambiente: Percepções e Práticas em São Paulo*. São Paulo : Annablume, 2000.

LACY, Rodolfo. *Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano*. In: NEIRAALVA, Eduardo. *Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis*. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997.

LEFF, Henrique. *Saber Ambiental – Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder*. Petrópolis : Vozes, 2004.

LOPES, Rodrigo. *A Cidade Intencional: o Planejamento Estratégico das Cidades*. Rio de Janeiro : Mauad, 1998.

LUCAS, Luiz Paulo Vellozo. *Planejamento Estratégico com Participação*. In: *O Município no Século XXI: Cenários e Perspectivas*. Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM. São Paulo : CEPAM – Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. 10ª Edição atualizada. São Paulo : Malheiros Editores, 1998.

MONTEIRO, Yara Darcy Police. *Subsídios para a Elaboração do Plano Diretor*, coordenado por Yara Darcy Police Monteiro, com a consultoria de Affonso Accorsi e Fernando Rezende da Silva. São Paulo : Fundação Prefeito Faria Lima – CEPAM, 1990.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 4ª Edição revisada e ampliada. São Paulo : Atlas, 1998.

MOREIRA, Antonio Cláudio M. L. *O Plano Diretor e a Função Social da Propriedade Urbana*. Texto preparado a Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM. São Paulo: 2.000.

NEIRAALVA, Eduardo. *Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis*. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997.

NOVAES, Eduardo. A Metropolização da América Latina. In: NEIRA ALVA, Eduardo. Desenvolvimento Sustentável e Metabolismo Urbano: Metrôpoles (In)Sustentáveis. Tradução de Marta Rosas. Rio de Janeiro : Relume Dumará, 1997.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. Estratégia Empresarial e Vantagem Competitiva: como Estabelecer, Implementar e Avaliar. 3ª Edição, São Paulo : Atlas, 2001.

OLIVEIRA, Aluísio Pires de & CARVALHO, Paulo César P. Estatuto da Cidade: Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. Curitiba : Juruá, 2002.

QUEIROZ, Maria Helena Lobo de. A Cidade Comprometida: a Questão Ambiental e os Planos de São Paulo. 2002. 125 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2002.

PEREIRA, Luís Portella. A Função da Propriedade Urbana. Porto Alegre : Síntese, 2003.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Minuta do Projeto de Lei: Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo – 2002. São Paulo: Prefeitura Municipal de São Paulo, Março/2002.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo – Plano Diretor Estratégico: Cartilha de Formação. 2ª Edição. São Paulo: Caixa Econômica Federal, Abril/2003.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. São Paulo: Crise e Mudança. São Paulo: Brasiliense, 1990.

PMSP – Prefeitura Municipal de São Paulo. Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985 - 1990, São Paulo: SEMPLA, 1985.

RIBEIRO, Darcy. As Américas e a Civilização: Formação Histórica e Causas do Desenvolvimento Desigual dos Povos Americanos. Petrópolis: Vozes, 1988.

ROGERS, Richard. Cidades para Um Pequeno Planeta. Tradução de Anita Regina Di Marco, 4ª Edição. Barcelona : Editorial Gustavo Gili, 2001.

RYBCZYNSKI, Witold. Vida nas cidades: expectativas urbanas no novo mundo, tradução de Beatriz Horta. Rio de Janeiro: Record, 1996.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. Quo vadis, Brasil? In: SACHS, Ignacy, WILHIEM, Jorge & PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). Brasil: Um Século de Transformações. São Paulo : Companhia das Letras, 2001.

SACHS, Ignacy. Caminhos para o Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro : Garamond, 2002.

SACHS, Ignacy. Ecodesenvolvimento: Crescer sem Destruir. Tradução de Eneida Araújo. São Paulo : Vértice, 1986.

SANTOS, Milton. A Urbanização Brasileira, 4ª Edição. São Paulo : Hucitec, 1998.

SASSEN, Saskia. Globalização da Economia e as Cidades. In: SCHIFFER, Sueli Ramos (org.). Globalização e Estrutura Urbana. São Paulo : Hucitec : Fapesp, 2004.

SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo, 2002-2012, São Paulo: Editora Senac São Paulo; Prefeitura Municipal de São Paulo, 2004.

SEMPLA – Secretaria Municipal de Planejamento Urbano do Município de São Paulo. Plano Diretor do Município de São Paulo, 1985 - 1990, São Paulo: SEMPLA, 1985.

SHENG, Fulai. Valores em Mudança e Construção de uma Sociedade Sustentável. In: CAVALCANTI, Clóvis. Meio Ambiente, Desenvolvimento Sustentável e Políticas Públicas. São Paulo : Cortez Editora – Recife : Fundação Joaquim Nabuco, p. 165 – 178, 1997.

SOMEKH, Nádia. A Cidade Vertical e o Urbanismo Modernizador. São Paulo : EDUSP : Studio Nobel : FAPESP, 1997.

SUN TZU, Séc. VI a.C. A Arte da Guerra: Uma Nova Interpretação. Rio de Janeiro : Campus, 2001.

TEIXEIRA, Denise Mendonça. Plano Diretor do Município de Ipiaú - BA: Limitações e Possibilidades. 2003. 170 f. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2003.

THOREAU, Henry. Desobediência Civil. Tradução de Sérgio Karam. Porto Alegre : L&PM, 1999.

VAINER, Carlos B. Pátria, Empresa e Mercadoria: Notas sobre a Estratégia Discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: A Cidade do Pensamento Único: Desmanchando Consensos. Petrópolis : Vozes, 2000.

VILLAÇA, Flávio. Espaço Intra-Urbano no Brasil. São Paulo : Studio Nobel : FAPESP : Lincoln Institute, 2001.

VILLAÇA, Flávio. *A Ilusão do Plano Diretor*. Disponível na Internet, 2005.

**ANEXO**

## ESTATUTO DA CIDADE

### LEI nº. 10.257, DE 10/07/2001

Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.

Mensagem de Veto nº. 730

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

### CAPÍTULO I

#### DIRETRIZES GERAIS

Art. 1º - Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei.

Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Art. 2º - A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

- c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;
  - d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;
  - e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;
  - f) a deterioração das áreas urbanizadas;
  - g) a poluição e a degradação ambiental;
- VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Art. 3º - Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

- I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;
- II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III – promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

IV – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.

## **CAPÍTULO II**

### **DOS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA**

#### **Seção I**

##### **Dos instrumentos em geral**

Art. 4º - Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor;

b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;

c) zoneamento ambiental;

d) plano plurianual;

e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;

f) gestão orçamentária participativa;

g) planos, programas e projetos setoriais;

h) planos de desenvolvimento econômico e social;

IV – institutos tributários e financeiros:

a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;

b) contribuição de melhoria;

c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

V – institutos jurídicos e políticos:

a) desapropriação;

- b) servidão administrativa;
- c) limitações administrativas;
- d) tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano;
- e) instituição de unidades de conservação;
- f) instituição de zonas especiais de interesse social;
- g) concessão de direito real de uso;
- h) concessão de uso especial para fins de moradia;
- i) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
- j) usucapião especial de imóvel urbano;
- l) direito de superfície;
- m) direito de preempção;
- n) outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso;
- o) transferência do direito de construir;
- p) operações urbanas consorciadas;
- q) regularização fundiária;
- r) assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos;
- s) referendo popular e plebiscito;

VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

§ 1º Os instrumentos mencionados neste artigo regem-se pela legislação que lhes é própria, observado o disposto nesta Lei.

§ 2º Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, a concessão de direito real de uso de imóveis públicos poderá ser contratada coletivamente.

§ 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

## **Seção II**

### **Do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios**

Art. 5º - Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente;

II – (VETADO)

§ 2º O proprietário será notificado pelo Poder Executivo municipal para o cumprimento da obrigação, devendo a notificação ser averbada no cartório de registro de imóveis.

§ 3º A notificação far-se-á:

I – por funcionário do órgão competente do Poder Público municipal, ao proprietário do imóvel ou, no caso de este ser pessoa jurídica, a quem tenha poderes de gerência geral ou administração;

II – por edital quando frustrada, por três vezes, a tentativa de notificação na forma prevista pelo inciso I.

§ 4º Os prazos a que se refere o caput não poderão ser inferiores a:

I - um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente;

II - dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento.

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

### **Seção III**

#### **Do IPTU progressivo no tempo**

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

§ 3º É vedada a concessão de isenções ou de anistia relativas à tributação progressiva de que trata este artigo.

### **Seção IV**

#### **Da desapropriação com pagamento em títulos**

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano.

§ 2º O valor real da indenização:

I – refletirá o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público na área onde o mesmo se localiza após a notificação de que trata o § 2º do art. 5º desta Lei;

II – não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios.

§ 3º Os títulos de que trata este artigo não terão poder liberatório para pagamento de tributos.

§ 4º O Município procederá ao adequado aproveitamento do imóvel no prazo máximo de cinco anos, contado a partir da sua incorporação ao patrimônio público.

§ 5º O aproveitamento do imóvel poderá ser efetivado diretamente pelo Poder Público ou por meio de alienação ou concessão a terceiros, observando-se, nesses casos, o devido procedimento licitatório.

§ 6º Ficam mantidas para o adquirente de imóvel nos termos do § 5º as mesmas obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei.

## **Seção V**

### **Da usucapião especial de imóvel urbano**

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio será conferido ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º O direito de que trata este artigo não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Para os efeitos deste artigo, o herdeiro legítimo continua, de pleno direito, a posse de seu antecessor, desde que já resida no imóvel por ocasião da abertura da sucessão.

Art. 10. As áreas urbanas com mais de duzentos e cinquenta metros quadrados, ocupadas por população de baixa renda para sua moradia, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, onde não for possível identificar os terrenos ocupados por cada possuidor, são susceptíveis de serem usucapidas coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O possuidor pode, para o fim de contar o prazo exigido por este artigo, acrescentar sua posse à de seu antecessor, contanto que ambas sejam contínuas.

§ 2º A usucapião especial coletiva de imóvel urbano será declarada pelo juiz, mediante sentença, a qual

servirá de título para registro no cartório de registro de imóveis.

§ 3º Na sentença, o juiz atribuirá igual fração ideal de terreno a cada possuidor, independentemente da dimensão do terreno que cada um ocupe, salvo hipótese de acordo escrito entre os condôminos, estabelecendo frações ideais diferenciadas.

§ 4º O condomínio especial constituído é indivisível, não sendo passível de extinção, salvo deliberação favorável tomada por, no mínimo, dois terços dos condôminos, no caso de execução de urbanização posterior à constituição do condomínio.

§ 5º As deliberações relativas à administração do condomínio especial serão tomadas por maioria de votos dos condôminos presentes, obrigando também os demais, discordantes ou ausentes.

Art. 11. Na pendência da ação de usucapião especial urbana, ficarão sobrestadas quaisquer outras ações, petições ou possessórias, que venham a ser propostas relativamente ao imóvel usucapiendo.

Art. 12. São partes legítimas para a propositura da ação de usucapião especial urbana:

I – o possuidor, isoladamente ou em litisconsórcio originário ou superveniente;

II – os possuidores, em estado de comosse;

III – como substituto processual, a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que explicitamente autorizada pelos representados.

§ 1º Na ação de usucapião especial urbana é obrigatória a intervenção do Ministério Público.

§ 2º O autor terá os benefícios da justiça e da assistência judiciária gratuita, inclusive perante o cartório de registro de imóveis.

Art. 13. A usucapião especial de imóvel urbano poderá ser invocada como matéria de defesa, valendo a sentença que a reconhecer como título para registro no cartório de registro de imóveis.

Art. 14. Na ação judicial de usucapião especial de imóvel urbano, o rito processual a ser observado é o sumário.

## **Seção VI**

### **Da concessão de uso especial para fins de moradia**

Art. 15. (VETADO)

Art. 16. (VETADO)

Art. 17. (VETADO)

Art. 18. (VETADO)

Art. 19. (VETADO)

Art. 20. (VETADO)

## **Seção VII**

**Do direito de superfície**

Art. 21. O proprietário urbano poderá conceder a outrem o direito de superfície do seu terreno, por tempo determinado ou indeterminado, mediante escritura pública registrada no cartório de registro de imóveis.

§ 1º O direito de superfície abrange o direito de utilizar o solo, o subsolo ou o espaço aéreo relativo ao terreno, na forma estabelecida no contrato respectivo, atendida a legislação urbanística.

§ 2º A concessão do direito de superfície poderá ser gratuita ou onerosa.

§ 3º O superficiário responderá integralmente pelos encargos e tributos que incidirem sobre a propriedade superficiária, arcando, ainda, proporcionalmente à sua parcela de ocupação efetiva, com os encargos e tributos sobre a área objeto da concessão do direito de superfície, salvo disposição em contrário do contrato respectivo.

§ 4º O direito de superfície pode ser transferido a terceiros, obedecidos os termos do contrato respectivo.

§ 5º Por morte do superficiário, os seus direitos transmitem-se a seus herdeiros.

Art. 22. Em caso de alienação do terreno, ou do direito de superfície, o superficiário e o proprietário, respectivamente, terão direito de preferência, em igualdade de condições à oferta de terceiros.

Art. 23. Extingue-se o direito de superfície:

I – pelo advento do termo;

II – pelo descumprimento das obrigações contratuais assumidas pelo superficiário.

Art. 24. Extinto o direito de superfície, o proprietário recuperará o pleno domínio do terreno, bem como das acessões e benfeitorias introduzidas no imóvel, independentemente de indenização, se as partes não houverem estipulado o contrário no respectivo contrato.

§ 1º Antes do termo final do contrato, extinguir-se-á o direito de superfície se o superficiário der ao terreno destinação diversa daquela para a qual for concedida.

§ 2º A extinção do direito de superfície será averbada no cartório de registro de imóveis.

**Seção VIII****Do direito de preempção**

Art. 25. O direito de preempção confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares.

§ 1º Lei municipal, baseada no plano diretor, delimitará as áreas em que incidirá o direito de preempção e fixará prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

§ 2º O direito de preempção fica assegurado durante o prazo de vigência fixado na forma do § 1º, independentemente do número de alienações referentes ao mesmo imóvel.

Art. 26. O direito de preempção será exercido sempre que o Poder Público necessitar de áreas para:

- I – regularização fundiária;
- II – execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;
- III – constituição de reserva fundiária;
- IV – ordenamento e direcionamento da expansão urbana;
- V – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- VI – criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VII – criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VIII – proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico;
- IX – (VETADO)

Parágrafo único. A lei municipal prevista no § 1º do art. 25 desta Lei deverá enquadrar cada área em que incidirá o direito de preempção em uma ou mais das finalidades enumeradas por este artigo.

Art. 27. O proprietário deverá notificar sua intenção de alienar o imóvel, para que o Município, no prazo máximo de trinta dias, manifeste por escrito seu interesse em comprá-lo.

§ 1º À notificação mencionada no caput será anexada proposta de compra assinada por terceiro interessado na aquisição do imóvel, da qual constarão preço, condições de pagamento e prazo de validade.

§ 2º O Município fará publicar, em órgão oficial e em pelo menos um jornal local ou regional de grande circulação, edital de aviso da notificação recebida nos termos do caput e da intenção de aquisição do imóvel nas condições da proposta apresentada.

§ 3º Transcorrido o prazo mencionado no caput sem manifestação, fica o proprietário autorizado a realizar a alienação para terceiros, nas condições da proposta apresentada.

§ 4º Concretizada a venda a terceiro, o proprietário fica obrigado a apresentar ao Município, no prazo de trinta dias, cópia do instrumento público de alienação do imóvel.

§ 5º A alienação processada em condições diversas da proposta apresentada é nula de pleno direito.

§ 6º Ocorrida a hipótese prevista no § 5º o Município poderá adquirir o imóvel pelo valor da base de cálculo do IPTU ou pelo valor indicado na proposta apresentada, se este for inferior àquele.

## **Seção IX**

### **Da outorga onerosa do direito de construir**

Art. 28. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

§ 1º Para os efeitos desta Lei, coeficiente de aproveitamento é a relação entre a área edificável e a área do terreno.

§ 2º O plano diretor poderá fixar coeficiente de aproveitamento básico único para toda a zona urbana ou

diferenciado para áreas específicas dentro da zona urbana.

§ 3º O plano diretor definirá os limites máximos a serem atingidos pelos coeficientes de aproveitamento, considerando a proporcionalidade entre a infra-estrutura existente e o aumento de densidade esperado em cada área.

Art. 29. O plano diretor poderá fixar áreas nas quais poderá ser permitida alteração de uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Art. 30. Lei municipal específica estabelecerá as condições a serem observadas para a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso, determinando:

- I – a fórmula de cálculo para a cobrança;
- II – os casos passíveis de isenção do pagamento da outorga;
- III – a contrapartida do beneficiário.

Art. 31. Os recursos auferidos com a adoção da outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso serão aplicados com as finalidades previstas nos incisos I a IX do art. 26 desta Lei.

## **Seção X**

### **Das operações urbanas consorciadas**

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

§ 2º Poderão ser previstas nas operações urbanas consorciadas, entre outras medidas:

- I – a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como alterações das normas edilícias, considerado o impacto ambiental delas decorrente;
- II – a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

Art. 33. Da lei específica que aprovar a operação urbana consorciada constará o plano de operação urbana consorciada, contendo, no mínimo:

- I – definição da área a ser atingida;
- II – programa básico de ocupação da área;
- III – programa de atendimento econômico e social para a população diretamente afetada pela operação;
- IV – finalidades da operação;
- V – estudo prévio de impacto de vizinhança;

VI – contrapartida a ser exigida dos proprietários, usuários permanentes e investidores privados em função da utilização dos benefícios previstos nos incisos I e II do § 2º do art. 32 desta Lei;

VII – forma de controle da operação, obrigatoriamente compartilhado com representação da sociedade civil.

§ 1º Os recursos obtidos pelo Poder Público municipal na forma do inciso VI deste artigo serão aplicados exclusivamente na própria operação urbana consorciada.

§ 2º A partir da aprovação da lei específica de que trata o caput, são nulas as licenças e autorizações a cargo do Poder Público municipal expedidas em desacordo com o plano de operação urbana consorciada.

Art. 34. A lei específica que aprovar a operação urbana consorciada poderá prever a emissão pelo Município de quantidade determinada de certificados de potencial adicional de construção, que serão alienados em leilão ou utilizados diretamente no pagamento das obras necessárias à própria operação.

§ 1º Os certificados de potencial adicional de construção serão livremente negociados, mas conversíveis em direito de construir unicamente na área objeto da operação.

§ 2º Apresentado pedido de licença para construir, o certificado de potencial adicional será utilizado no pagamento da área de construção que supere os padrões estabelecidos pela legislação de uso e ocupação do solo, até o limite fixado pela lei específica que aprovar a operação urbana consorciada.

## **Seção XI**

### **Da transferência do direito de construir**

Art. 35. Lei municipal, baseada no plano diretor, poderá autorizar o proprietário de imóvel urbano, privado ou público, a exercer em outro local, ou alienar, mediante escritura pública, o direito de construir previsto no plano diretor ou em legislação urbanística dele decorrente, quando o referido imóvel for considerado necessário para fins de:

I – implantação de equipamentos urbanos e comunitários;

II – preservação, quando o imóvel for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural;

III – servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

§ 1º A mesma faculdade poderá ser concedida ao proprietário que doar ao Poder Público seu imóvel, ou parte dele, para os fins previstos nos incisos I a III do caput.

§ 2º A lei municipal referida no caput estabelecerá as condições relativas à aplicação da transferência do direito de construir.

## **Seção XII**

### **Do estudo de impacto de vizinhança**

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou

autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

- I – adensamento populacional;
- II – equipamentos urbanos e comunitários;
- III – uso e ocupação do solo;
- IV – valorização imobiliária;
- V – geração de tráfego e demanda por transporte público;
- VI – ventilação e iluminação;
- VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural.

Parágrafo único. Dar-se-á publicidade aos documentos integrantes do EIV, que ficarão disponíveis para consulta, no órgão competente do Poder Público municipal, por qualquer interessado.

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

### **CAPÍTULO III**

#### **DO PLANO DIRETOR**

Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

§ 5º (VETADO)

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle.

#### **CAPÍTULO IV**

##### **DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA CIDADE**

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

V – (VETADO)

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória

para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

## **CAPÍTULO V**

### **DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 46. O Poder Público municipal poderá facultar ao proprietário de área atingida pela obrigação de que trata o caput do art. 5º desta Lei, a requerimento deste, o estabelecimento de consórcio imobiliário como forma de viabilização financeira do aproveitamento do imóvel.

§ 1º Considera-se consórcio imobiliário a forma de viabilização de planos de urbanização ou edificação por meio da qual o proprietário transfere ao Poder Público municipal seu imóvel e, após a realização das obras, recebe, como pagamento, unidades imobiliárias devidamente urbanizadas ou edificadas.

§ 2º O valor das unidades imobiliárias a serem entregues ao proprietário será correspondente ao valor do imóvel antes da execução das obras, observado o disposto no § 2º do art. 8º desta Lei.

Art. 47. Os tributos sobre imóveis urbanos, assim como as tarifas relativas a serviços públicos urbanos, serão diferenciados em função do interesse social.

Art. 48. Nos casos de programas e projetos habitacionais de interesse social, desenvolvidos por órgãos ou entidades da Administração Pública com atuação específica nessa área, os contratos de concessão de direito real de uso de imóveis públicos:

I – terão, para todos os fins de direito, caráter de escritura pública, não se aplicando o disposto no inciso II do art. 134 do Código Civil;

II – constituirão título de aceitação obrigatória em garantia de contratos de financiamentos habitacionais.

Art. 49. Os Estados e Municípios terão o prazo de noventa dias, a partir da entrada em vigor desta Lei, para fixar prazos, por lei, para a expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento e de edificação, realização de vistorias e expedição de termo de verificação e conclusão de obras.

Parágrafo único. Não sendo cumprida a determinação do caput, fica estabelecido o prazo de sessenta dias para a realização de cada um dos referidos atos administrativos, que valerá até que os Estados e Municípios disponham em lei de forma diversa.

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 aprová-lo no prazo de cinco anos.

Art. 51. Para os efeitos desta Lei, aplicam-se ao Distrito Federal e ao Governador do Distrito Federal as disposições relativas respectivamente, a Município e a Prefeito.

Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de

1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Art. 53. O art. 1º da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, passa a vigorar acrescido de novo inciso III, renumerando o atual inciso III e os subseqüentes: (Vide Medida Provisória nº 2.180-35, de 24.8.2001)

“Art. 1º .....

.....

III – à ordem urbanística;

.....” (NR)

Art. 54. O art. 4º da Lei nº 7.347, de 1985, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 4º Poderá ser ajuizada ação cautelar para os fins desta Lei, objetivando, inclusive, evitar o dano ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem urbanística ou aos bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO).” (NR)

Art. 55. O art. 167, inciso I, item 28, da Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, alterado pela Lei nº 6.216, de 30 de junho de 1975, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 167. ....

I - .....

.....

28) das sentenças declaratórias de usucapião, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

.....” (NR)

Art. 56. O art. 167, inciso I, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 37, 38 e 39:

“Art. 167. ....

I – .....

37) dos termos administrativos ou das sentenças declaratórias da concessão de uso especial para fins de moradia, independente da regularidade do parcelamento do solo ou da edificação;

38) (VETADO)

39) da constituição do direito de superfície de imóvel urbano;” (NR)

Art. 57. O art. 167, inciso II, da Lei nº 6.015, de 1973, passa a vigorar acrescido dos seguintes itens 18, 19 e 20:

“Art. 167. ....

II – .....

18) da notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios de imóvel urbano;

19) da extinção da concessão de uso especial para fins de moradia;

20) da extinção do direito de superfície do imóvel urbano.” (NR)

Art. 58. Esta Lei entra em vigor após decorridos noventa dias de sua publicação.

Brasília, 10 de julho de 2001; 180º da Independência e 113º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

Paulo de Tarso Ramos Ribeiro

Geraldo Magela da Cruz Quintão

Pedro Malan

Benjamin Benzaquen Sicsú

Martus Tavares

José Sarney Filho

*Alberto Mendes Cardoso*

Este texto não substitui o publicado no D.O.U. de 11.7.2001

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)