

# Instrumentos de planejamento territorial urbano: Plano Diretor, Estatuto da Cidade e a Agenda 21

Prof. Daniel Trento do Nascimento<sup>1</sup>  
Prof. Edson Telê Campos<sup>2</sup>

<sup>1</sup> UNB – Centro de Desenvolvimento Sustentável (Doutorando)  
70.070-914 - Brasília, DF  
danieltn@unb.br

<sup>2</sup> UNIVALI - Universidade do Vale do Itajaí  
88122-000 – São José, S.C.  
etc@univali.br

**Resumo:** Este artigo apresenta um breve histórico sobre o Plano Diretor, o Estatuto da Cidade e a Agenda 21 Local como instrumentos de política de ordenamento territorial.

**Palavras chaves:** Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Agenda 21.

**Abstract:** This article presents a brief historical overview about the Master Plan, City Statute and the Local Agenda 21 as instruments of land policy.

**Keywords:** Master Plan, City Statute, Agenda 21.

## 1 – O município Brasileiro e a política de ordenamento territorial

O Brasil é um país com uma urbanização recente, sabe-se que até meados da década de 40 sua população era muito mais localizada na área rural do que na urbana. Só com o início da industrialização do país é que esse quadro começou a reverter. Getúlio Vargas, com a política de dar infra-estrutura básica ao país, que ele chamava de “fábrica de fábricas”, ou seja, dotar o país de usinas para gerar energia, sistema viário e outros aspectos fundamentais para o processo instalação e funcionamento de indústrias e conseqüentemente buscar o desenvolvimento.

As políticas desenvolvimentistas adotadas nos anos 50 e 60 assim como o “milagre econômico” dos anos 70, fomentaram o processo industrial e a migração da população rural para a zona urbana, incrementando o crescimento das cidades e a conseqüente demanda por moradia nesses centros.

Até a Constituição Cidadã, a articulação em termos de planejamento urbano, conforme Bayer (1977), consistia em programas aos quais somente os estados e municípios que tivessem condições de obter financiamentos para projetos específicos poderiam participar.

De acordo com Neto *apud* Bayer (1977, p.34), a Constituição de 1967 e a de 1969 não se preocupavam com um dos mais significativos e aflitivos problemas do século XX, o urbanismo e sua devida legislação. Ainda conforme o autor citado, a competência para a atuação estatal era assistemática e apenas em dispositivos esparsos encontrava-se algo referente ao assunto, como o artigo 160, inciso III de 1967, que estabelecia a função social da propriedade.

Até 1977, nenhuma Constituição Estadual continha qualquer preceito sobre a matéria urbanística. De 1967 até 1975, conforme relata Bayer (1977, p.53), foram baixadas nove leis orgânicas dos municípios dispendo sobre a organização municipal e sua competência. A Lei Orgânica dos Municípios era o

instrumento adequado para definir uma política urbanística em âmbito estadual e dotar os municípios de capacidade de regular o processo de urbanização.

Desde meados da década de 30, até o fim da década de 80, a legislação federal havia criado alguns instrumentos de ordenação das áreas urbanas, porém sempre com uma visão limitada de planejamento e meio ambiente. De modo geral, a ação legislativa municipal se restringia à delimitação dos perímetros urbanos e a aprovação do código de obras e postura.

Um dos maiores avanços nessa área, como bem relata Fernandes (2000, p.23), antes de 1988, foi a aprovação da Lei Federal nº6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. Ainda orientava ações dessa natureza a Legislação de proteção ao patrimônio cultural e a Legislação Ambiental, essa última com uma visão muito mais voltada para a flora e fauna que para os ecossistemas urbanos, fonte dos maiores impactos ao ambiente.

Foi só a partir da Constituição de 1988 que a questão urbana passou a tomar forma legal definida, até então conforme Fernandes (2000), essas áreas eram pouco sistemáticas e estavam envoltas por controvérsias de várias ordens, especialmente quanto à competência dos municípios para agir em matérias urbanísticas e ambientais. A nova Constituição veio assegurar uma maior autonomia aos municípios, que passou a ter maior liberdade para a gestão local.

Vânia Fonseca, prefaciando Matos (2001), afirma que, o fortalecimento do município deve ser incentivado, pois se traduz em potencial de atendimento mais democrático e de melhor qualidade às demandas da sociedade, o que reflete em uma melhora nas condições ambientais locais e, conseqüentemente nacionais.

A constituição de 1988 veio esclarecer também muitos outros pontos antes não abordados ou controversos, passando a partir desse ponto a existir um novo direito coletivo, o direito ao planejamento urbano.

A política urbana teve um capítulo especial na nova Constituição, que entre outras determinações, está a necessidade de Plano Diretor para cidades com população acima de 20.000 habitantes. Além disso, foram criados diversos instrumentos importantes para a matéria urbanística municipal, como edificação compulsória, tributação progressiva e usucapião.

A competência da União em estabelecer diretrizes ao desenvolvimento urbano, conforme exposto na lei maior em seu Artigo 21 inciso XX, é fundamental para permitir que os municípios possam legalmente executar essa função de ordenamento, cujo direito é amparado pelo Art.182 (C.F).

Visto isso, José Afonso da Silva (2000, p.794), afirma que, a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição atual decorre da compatibilização dos artigos acima apresentados. O Art. 21, XX que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o Art.182, que estabelece que a política de desenvolvimento urbano tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes, e é executada pelo poder público municipal.

Em complemento ao exposto, constata-se que ao assinalar o bem estar de seus habitantes como objetivo fundamental da Política Urbana, é primordial inserir nesse contexto a preocupação com o ambiente preservado. Dessa forma, é essencial o entendimento do Art.225 da Constituição Federal, que esboça em seu texto semelhante preocupação ao abordar a questão de defesa do meio ambiente.

No âmbito municipal, conforme Junqueira e Leite (1994), a proposta de uma política municipal de meio ambiente deve basear-se em ampla análise das potencialidades dos recursos locais e considerar a situação da administração pública, os problemas vividos pelo município, as aspirações da população, e principalmente, trazer uma visão abrangente de como tratar o desenvolvimento local a partir de caminhos socialmente mais justos e mais humanos. Trata-se de colocar o meio ambiente não como tema das ações setorializadas, mas referenciá-lo como condição básica para o desenvolvimento do município.

Assim sendo, Junqueira e Leite (1994), afirmam que a política municipal do meio ambiente deve fundamentar-se em princípios norteadores, a ver:

- a) o meio ambiente como bem de uso comum do povo;
- b) a prevalência do interesse público;
- c) o acesso à informação;
- d) a efetiva participação da população na defesa e preservação do meio ambiente;
- e) a priorização das políticas sociais;
- f) a compatibilização entre o desenvolvimento sócio-econômico com preservação ambiental e qualidade de vida;
- g) a compatibilização entre as várias políticas ambientais – Nacional, Estadual e Municipal;
- h) a compatibilização das diversas políticas – econômica, saúde pública, educativa, social – nos diferentes níveis de governo.

No município, um dos pontos mais importantes e decisivos nos caminhos que a cidade poderá tomar na questão ambiental urbana é em relação ao Plano Diretor. Na atualidade, sob obrigação legal, a elaboração do Plano Diretor propicia, quando desenvolvido com a preocupação sustentável, além das tarefas de intervenção fiscalizadora, normativa ou de fomento, também a fixação de objetivos, prioridades

e diretrizes para as atividades econômicas, local e regionalmente abordados, de forma a permitir sua evolução, desempenho e perspectivas, incluindo aí também a geração de tributos.

## 2 - Do urbanismo ao Direito Urbanístico

Conforme Jean-Paul Lacaze (1995, p. 07), “as cidades testemunham com uma força expressiva rara o que foram as etapas anteriores das civilizações humanas. [...]”. Relata o autor que as cidades de hoje estão perdendo pouco a pouco o que “fazia a sua força e originalidade: a capacidade para agregar os homens em torno de seus ideais comuns, para produzir convivência, sociabilidade, tolerância, para permitir a coexistência tranqüila de destinos individuais contrastados, [...]”.

De acordo com Campos (2004a) cidade se tornou uma forma de organização social, de especialização do trabalho e de atividades econômicas. Desses fatores, sofreu constantes influências e adaptações, principalmente no mundo capitalista, num determinado momento, e posteriormente pela economia globalizada. Transformou-se, também, num centro de negócios onde se defrontam vorazes comerciantes, assim como se tornou, também, uma forte geradora de empregos e, conseqüentemente, passou a ser reconhecida como um pólo de atração de mão de obra.

Em decorrência desses fatos, a cidade passou a gerar uma considerável procura por moradias, fazendo surgir assim a especulação imobiliária, que é um fator relevante nas relações sociais urbanas e na interação do homem com a natureza. A habitação, além de ser uma das funções da cidade, conforme Le Corbusier (2000), e uma necessidade básica do homem, é, também, uma das atividades humanas que mais causa impactos ao meio ambiente. (CAMPOS, 2004 a)

Conforme Di Sarno (2004), o urbanismo foi introduzido no Brasil no início do século XX, coincidindo com a elaboração do plano do Rio de Janeiro. Já na década de 50, foi encarado como uma questão de desenvolvimento, e, durante os anos 70, passou pelo tecnoburocratismo desenvolvimentista do período militar. Para Di Sarno, o Urbanismo é entendido hoje como:

[...] uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando o bem – estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano. (DI SARNO, 2004, p. 07)

Para Fernandes, “a pesquisa acadêmica sobre a natureza da dimensão jurídica do processo de urbanização ainda é bastante limitada. Na maioria dos estudos urbano-ambientais, o direito – incluindo leis, decisões judiciais, doutrina e jurisprudência – [...] – tem sido reduzido à dimensão instrumental.” (FERNANDES, 2000, p.18),

Afirma o referido autor que as questões urbanas e ambientais requerem uma ampla compreensão dos vários fatores envolvidos, principalmente através de um enfoque interdisciplinar que articule e integre os diversos processos, agentes e mecanismos que determinam o processo de crescimento urbano e de exclusão socioespacial. Assevera ainda que:

Juntamente com o avanço da legislação urbanística, o avanço da legislação ambiental tem sido contínuo desde os anos 30, embora até a década de 1980 a ordem jurídica ambiental tenha se caracterizado pelo tratamento fragmentado de aspectos parciais do processo amplo que hoje se chama ‘meio ambiente’. (FERNANDES, 2000, p. 24)

Já, para José Afonso da Silva (2000), o Direito Urbanístico ainda está em formação e é produto das transformações sociais que vêm ocorrendo nos últimos tempos, encontra-se ainda em formação e em processo de afirmação, decorre de uma nova função do Direito, pois, consiste em oferecer instrumentos normativos ao poder público a fim de que possa, respeitando o princípio da legalidade, atuar no meio social e no domínio privado, para ordenar os interesses da coletividade urbana.

### 2.1 PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO URBANÍSTICO

Di Sarno (2004) e Silva (2000) apresentam também alguns Princípios Informadores do Direito Urbanístico,. Alerta Di Sarno, portanto, que devem também ser levados em consideração, quando se trata de matéria de Direito Público, aqueles princípios que regem a administração pública, como o princípio da

legalidade, da moralidade, supremacia do interesse público, etc., e enfatiza também que estes princípios urbanísticos são de fundamental importância para atribuir autonomia à respectiva matéria.

A seguir são expostos os princípios urbanísticos apresentados por Di Sarno (2004) e Silva (2000):

- a) Princípio da Função Social da Cidade: Conforme apregoa Di Sarno (2004). Resume a finalidade das atividades urbanísticas, tanto públicas como privadas, e traz em sua essência a vocação do interesse público sobre o privado. Nele está implícito o princípio da função social da propriedade, e que a cidade deve existir e servir seus habitantes.
- b) Princípio da Subsidiariedade: [...], o princípio de que o urbanismo é uma função pública, e que fornece ao Direito Urbanístico sua característica de instrumento normativo pelo qual o Poder Público atua no meio social e no domínio privado, para ordenar a realidade no interesse coletivo, sem prejuízo do princípio da legalidade. (SILVA, 2000, p. 44)
- c) Princípio da Repartição de Ônus e Distribuição de Benefícios: Diante desse princípio, o Direito Urbanístico deve dar tratamento isonômico a todos os envolvidos no processo, ou seja, que todos os atingidos pelas atividades urbanísticas devem ser tratados com igualdade perante a lei, e que as intervenções urbanísticas devem sempre resultar em benefícios da coletividade, conforme escreveu Di Sarno (2000). Já para Silva (2000, p. 44), é o princípio da justa distribuição dos benefícios e ônus derivados da atuação urbanística. Está implícito, nesse princípio, que o Poder Público deve conter a especulação imobiliária, forçando o uso adequado do imóvel, inibindo a não utilização ou a sua subutilização.
- d) Princípio do Planejamento: Com previsão constitucional, o planejamento consolidou-se como o instrumento mais adequado à política urbana. Segundo Di Sarno (2004, p. 55) “o planejamento urbanístico deve traduzir metas para o setor público e privado, pretendendo a transformação dos espaços, ou o estímulo a certas atividades, ou a manutenção de determinadas áreas para que, vista no conjunto, a cidade se equilibre nas suas múltiplas funções.”
- e) Princípio da Afetação das Mais Valias ao Custo da Urbanização: Conforme coloca Silva (2000, p. 44), esse é o princípio segundo o qual “os proprietários dos terrenos devem satisfazer os gastos de urbanização, dentro dos limites do benefício dela decorrente para eles,” como forma de compensação pelas melhorias e condições de edificabilidade proporcionados em terras de sua propriedade.

### 3 – Um breve histórico sobre o Plano Diretor

A urbanização é um fenômeno social e cultural amplo que alcança todas as regiões do planeta, com meios de formação específicos, mas com problemas similares em quase todos os países. Poderia-se até mesmo afirmar que a maioria das questões relativas à urbanização são anteriores à modernidade, sendo que muitos historiadores já constataram marginalização, falta de infra-estrutura e má distribuição demográfica em cidades antigas, como Roma e Atenas.

Os primeiros Planos Diretores, segundo Jean-Pierre Lecoïn (2002), foram concebidos no final do século XIX e no início do século XX, tendo em vista as necessidades provenientes da industrialização e do desenvolvimento econômico de grandes centros europeus, como na cidade de Roma (1908 / Plano Saint Juste), de Madri (1910-1931), de Copenhague (1936), de Praga, Berlim, Moscou (1935), Rio de Janeiro (Agache / 1928), e de Paris (1939 / Plano Prost), entre outros. (disponível em <http://www.vivercidades.org.br/especial>).

Esses planos diretores, alguns concebidos, no final do século XIX, tinham em vista as necessidades provenientes da industrialização e do desenvolvimento econômico dos grandes centros europeus, como no caso da cidade de Roma (Plano Saint Juste, 1908).

O conteúdo predominante de tais planos referia-se a projetar e desenvolver a imagem da cidade futura, tais como a construção de vias e avenidas com capacidade de tráfego muito superior às necessidades de seu tempo, mas que se projetavam para uma época em que cada família teria um carro, segundo anúncios das montadoras da época.

O segundo ciclo dos Planos Diretores, conforme Lecoïn (2002), compreendido entre as décadas de 50 e 70, foi marcado pelo acentuado crescimento demográfico do período, o que obrigava a estabelecer um horizonte temporal, como um “prazo de validade”, de 25 a 30 anos, considerado, então, como de “longo prazo”, em contraposição aos prazos de 5 e 10 anos, considerados, respectivamente, como curtos e médios. Essa projeção de três décadas é, de fato, bem longa, considerados os limites temporais dos poderes políticos, dos mandatos eletivos e, até mesmo, da idade média da população.

No entanto, o prazo de 25 a 30 anos, paradoxalmente, é curto, se forem consideradas mudanças profundas na estrutura social, tais como construção de redes de infra-estrutura de grande porte, ou a despoluição do ambiente urbanizado, criação de políticas duradouras que se insiram na cultura popular, etc.

Os Planos Diretores desse período consideraram, no seu planejamento o conceito de dinâmica urbana, com destaque ao número de habitantes e sua previsão de crescimento, considerando, inclusive, o êxodo rural, calculando necessidades presentes e futuras em curto prazo, de moradia, saneamento, transporte, emprego, etc. Apoiados nas novas tecnologias informáticas e operacionais, como a fotografia aérea, por exemplo, esses planos ofereciam uma detalhada representação cartográfica do ambiente urbano, permitindo definir prioridades de zoneamento, com base nas necessidades da população e nas características originais do terreno.

Afirma, ainda, Lecoin (2002), que o terceiro ciclo dos Planos Diretores refere-se ao período compreendido entre os anos 80 e 90, marcado pela desaceleração do crescimento econômico e do ritmo do crescimento demográfico. Outros fatores de influência vieram da política internacional, tais como: o advento da consciência ambiental, do fenômeno da globalização, da expansão das multinacionais e do acelerado desenvolvimento tecnológico, com reflexos no mercado e nas condições de emprego, nas relações sociais, e, conseqüentemente, na utilização do espaço urbano.

Dada a dinamização das relações sociais e econômicas do período e a instabilidade do mercado financeiro, os Planos Diretores buscaram privilegiar as metas de curto e médio prazo (5 a 10 anos), buscando uma realização mais realista e verificável, sujeita a menos variantes. Esses planos, no entanto, não descartaram os objetivos a curto prazo, mas criaram políticas de diferenciação quanto às expectativas de suas próprias ações, entendendo como alcançáveis num breve espaço de tempo metas relativas, por exemplo, a construção de um conjunto habitacional, e num longo espaço de tempo, a resolução do problema da moradia para todos os cidadãos.

Os planos diretores das décadas de 80 e 90 tornaram-se muito mais dinâmicos, quando comparados com seus precedentes, priorizando metas de menor impacto para conseguir maleabilidade e adaptabilidade suficiente para alcançar seus objetivos mais profundos e duradouros.

Progressivamente, ao longo dos últimos 10 a 15 anos, o conteúdo dos Planos Diretores evoluiu sensivelmente, incorporando preocupações e temáticas novas que refletem as transformações progressivas das conjunturas e da problemática do desenvolvimento urbano. (LECOIN, 2002)

De acordo com o mesmo autor, nos o que se estende até no momento recente, o conteúdo dos planos diretores se orienta no seguinte sentido:

- a) organização do espaço voltada para facilitar o desenvolvimento econômico, fazendo do espaço urbano o ambiente central da economia;
- b) recuperação das zonas centrais por meio de projetos e processos de interação, variando de acordo com as políticas urbanas de cada país;
- c) criação e organização de “sub-centros estruturadores” nas regiões periféricas e subúrbios existentes, visando capacitá-los para atender as necessidades dos moradores, aumentando-lhes a autonomia;
- d) criação de identidades específicas para a cidade, por meio de criação de uma imagem ou marca que atendam a políticas de marketing territorial;
- e) projetos destinados à otimização do espaço e redução do consumo de energia; e,
- f) programas criados para a preservação ambiental e para a criação de uma consciência ecológica urbana, tais como: tratamento de cursos d’água e desmatamentos, preservação de áreas verdes, redução da poluição sonora e atmosférica, coleta e tratamento de resíduos urbanos, etc.

### 3.1 - OS PLANOS DIRETORES NO BRASIL

As primeiras práticas de planejamento urbano, no Brasil, foram isoladas e, de maneira geral, refletiram a iniciativa de governos locais. Assim, no conjunto, nunca chegaram a configurar uma política urbana para o país. Inicialmente, foram desenvolvidos apenas para as grandes cidades, e, depois, reproduzidos nos outros núcleos. Essa adaptação, muitas vezes, se fazia de forma inapropriada aos propósitos estabelecidos, não sendo consideradas as particularidades de cada núcleo.

Sendo assim, o planejamento urbano, no período que antecede 1964, caracterizava-se pela abordagem do espaço como uma variável autônoma e isolada, tendendo a promover a segregação do espaço urbano e a concentração de investimentos nos setores espaciais, destinados ao uso da burguesia urbana.

A partir de 1964, com o governo militar, o Governo Federal toma para si a atribuição de planejar as cidades. Para tanto, cria o Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação Urbanismo (SERFHAU). Entretanto, a política de planejamento urbano não mudou muito, continuando a cometer os mesmos erros do período anterior, como desconsiderar fatores tipo a localização da cidade no território brasileiro, escalas demográficas, recursos financeiros ou humanos, etc.

De acordo com Campos (2004 b), foi somente em meados da década de 70, que o governo central devolveu às municipalidades a iniciativa pela elaboração dos Planos Diretores, devido à extinção do SERFHAU. Ao longo das décadas de 70 e 80, poucas prefeituras tomaram a iniciativa de elaborar planos.

Em 1986, com a criação do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), as autoridades encarregadas de elaborar os planejamento das cidades passaram a atentar para o problema ambiental, e, a partir da Constituição de 1988, passou a vigorar o estudo ambiental para a elaboração dos planos.

### **3.2 - O PLANO DIRETOR E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL**

O Plano Diretor, segundo o texto constitucional, é : “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (Art. 182, §1º). Deve contemplar diretrizes referentes à circulação, habitação, meio ambiente, patrimônio histórico e outros aspectos relacionados com o desenvolvimento das cidades, de modo a proporcionar melhores condições de vida a sua população. A elaboração desse documento é obrigatória para cidades, cuja população ultrapasse 20 mil habitantes.

Note-se, que o constituinte utilizou a palavra cidade, em vez de referir-se a município, objetivando a obrigatoriedade do Plano Diretor para as sedes dos municípios. Entretanto, como, por vezes, as vilas (sedes dos distritos) possuem população superior a 20 mil habitantes, entende-se que seria de boa norma, também, incluí-las no Plano Diretor.

Não há impedimento, por outro lado, para que os municípios cujas cidades tenham população inferior a 20 mil habitantes, possuam, também, seus respectivos Planos Diretores, para organizar seu crescimento urbano, desde o início, evitando, assim, transtornos urbanísticos e ambientais futuros.

A elaboração do Plano Diretor deve ficar sob responsabilidade da prefeitura, já que se trata de um documento que irá orientar a ação do Executivo Municipal. Terá, porém, que ser submetido à Câmara Municipal para aprovação. Vale salientar, também, que a Constituição Federal requer que a população, através de suas associações representativas, participe do planejamento municipal e, por conseguinte, dos trabalhos de preparação e implementação do Plano Diretor.

### **3.3 - O PLANO DIRETOR E O ZONEAMENTO DAS CIDADES**

O zoneamento tem por fim dividir a cidade, principalmente a zona urbana, em setores ou áreas, onde devem estar agrupadas áreas afins como, indústria, comércio e imóveis de uso institucional, entre outras, de maneira a propiciar uma melhor utilização dos serviços públicos e dos equipamentos de uso comunitário.

A Lei de Zoneamento especifica as zonas em que o uso é admitido por adequado e predominante e proibido por não ser adequada à zona, ou fixado de acordo com cada caso. Procura-se, ainda, estimular e regular o uso de bens imóveis e evitar a concentração, bem como a dispersão excessiva da população. São definidas as áreas e as exigências para a sua ocupação, tendo em vista as características de cada uma.

À legislação sobre zoneamento cabe indicar, também, uma série de requisitos e condições tais como: a) quanto ao gabarito das edificações; b) destinações obrigatórias, como a construção de garagens; c) classificação de imóveis industriais, comerciais, de serviços e residenciais; d) índices de interferência ambiental, objetivando evitar a poluição de todas as suas formas; e) afastamento das construções em relação às vias públicas, além de outras disposições necessárias ao disciplinamento da ocupação do solo, sempre referenciadas a cada zona específica.

A visão atual dos urbanistas, no entanto, não aceita que a Lei de Zoneamento tenha como objetivo primordial a separação de usos. De acordo com Carlos Nelson Ferreira dos Santos (1990), essa linha de raciocínio, especialmente a localização de atividades residenciais, não deve ser estabelecida rigorosamente. Isto facilitaria a segregação do espaço e criaria áreas perigosas e ociosas, sem movimentos em determinados períodos do dia e da noite.

As leis de zoneamento urbanístico são usadas há longo tempo no Brasil; estas são de responsabilidade municipal e inspiram-se em rígidos conceitos de ordenação, que visam tornar as cidades eficientes, pondo cada edificação, cada atividade e cada grupo humano em seu devido lugar. Atualmente, valoriza-se, também, o zoneamento como instrumento útil para a previsão e o controle de densidades nos meios urbanos, pois estabelece gabaritos de altura e limites volumétricos. (Santos, 1990)

De acordo com Santos, o conhecimento da situação local deve ser adquirido pela avaliação dos resultados e pelos impactos das atividades realmente empreendidas. O importante é ter uma espécie de moldura que delinhe o que é a cidade, e o que se pretende fazer com ela. Quer dizer, elaborar um Plano Diretor não é apenas desenhar a cidade baseado em modelos matemáticos ou sociais, mas que tenham agregados valores locais e históricos, sob pena de modificar os rumos culturais de uma cidade. Diferentemente disso, seria planejar uma cidade a partir do zero, como foi o caso de Brasília, ainda, assim, correndo riscos tocantes a migração. Ou seja, se há estudos que mostravam que a migração viria basicamente do sul, hipoteticamente, o modelo deveria premiar aspectos regionais e culturais relativos a essa região. Cidades com determinadas vocações, jamais deverão ter um estudo que não agregue esses valores.

O zoneamento urbano consiste, então, numa repartição da cidade em áreas urbanizáveis segundo a destinação de seu uso. Logo, em determinada região, devem-se compatibilizar usos, atividades, estimular a interação harmônica e verificar pontos conflitantes. Essa dosagem deve, então, buscar uma harmonia coletiva, não somente de seus residentes, mas, principalmente, de seus usuários. Dessa forma, atividades nocivas à coletividade deverão ser afastadas, fazendo com que a interação seja restrita.

Essa temática de tornar as cidades eficientes, faz com que cada um ocupe seu lugar, e, assim, vemos zonas comerciais distintas, zonas residenciais distintas e o mesmo acontece com outras áreas como industrial, educacional e etc.

Questões políticas tendem a não conhecer bem as conseqüências de seus atos. O Planejamento Urbano, portanto, deve, obrigatoriamente, ser multidisciplinar e contar principalmente com a participação da comunidade, a principal parte afetada no processo.

Uma verdade no Planejamento urbano é que as grandes cidades foram as molas mestras dos modelos adotados por todos, obviamente, pela sua necessidade. Aí está a grande causa de cidades mal planejadas, pois, teoricamente, não existe um modelo aplicável a qualquer cidade, pois as variáveis são tantas que impossibilita essa cópia. O importante é a manutenção, senão a criação, de diretrizes norteadoras de planejamento.

#### **4 - O ESTATUTO DA CIDADE - LEI 10.257/01**

Após doze anos de tramitação, o Projeto de Lei nº181/89, que trata sobre a política urbana, estabelece normas de ordem pública e de interesse social, bem como do equilíbrio ambiental, foi aprovado, de forma unânime, e sancionada, em 10 de julho de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal.

Há mais de vinte anos, o estatuto já vinha sendo estudado. O trabalho do Fórum Nacional de Reforma Urbana foi um dos grandes responsáveis pela inserção desse tema na Constituição de 1988. Mais de 150 mil eleitores subscreveram a emenda sobre reforma urbana, a qual foi entregue, em 12 de agosto de 1987 em Brasília por representantes do Movimento para Reforma Urbana.

Afirmam Nascimento, Campos e Schenini, (2003) que em um país urbano, como o Brasil, hoje, com aproximadamente 80% de sua população vivendo nas cidades, já estava mais do que na hora, de se dispor de um instrumento para fazer com que os gestores urbanos cumprissem os expostos nos Art. 182 e 183 da Constituição.

O Estatuto da Cidade veio estabelecer normas de ordem pública e interesse social que visam regular o uso da propriedade urbana em prol de um aproveitamento sustentável do espaço urbano. Além disso, essa lei determina prazos para expedição de diretrizes de empreendimentos urbanísticos, aprovação de projetos de parcelamento, de edificação, vistorias e verificação de conclusão de obras.

O Estatuto apresenta como princípios constitucionais fundamentais norteadores dos Planos Diretores, os seguintes:

- a) Princípio da função social da propriedade;
- b) Princípio do desenvolvimento sustentável;

- c) Princípio das funções sociais da cidade;
- d) Princípio da igualdade e da justiça social; e,
- Princípio da participação popular.

Além disso, essa Lei estabelece, em seu artigo 2º, as diretrizes gerais da política urbana, tais como: garantia do direito a cidades sustentáveis; gestão democrática; ordenação e controle do uso do solo; justa distribuição dos benefícios e recuperação dos investimentos do Poder Público.

O Estatuto da Cidade é uma lei federal de desenvolvimento urbano, que é exigida constitucionalmente, e que regulamenta os instrumentos de política urbana que devem ser aplicados pela União, Estados e, principalmente, pelos Municípios.

Na construção de cidades sustentáveis, essa lei, que apesar de recente e estar em fase de implementação, é de importância fundamental no ordenamento do espaço urbano, pois veio legitimar a participação popular nas decisões referentes ao planejamento urbano.

## 5 - A Agenda 21 Local como instrumento de planejamento público sustentável e de participação social

A Agenda 21, um instrumento de planejamento participativo criado a partir do conceito de Desenvolvimento Sustentável, é o resultado da Rio – 92, encontro que reuniu 179 países no Rio de Janeiro. Nesse encontro foram abordados assuntos relacionados com a poluição, o esgotamento dos recursos naturais e a qualidade de vida humana e sua relação com o desenvolvimento econômico. (Nascimento, 2006)

Conforme o manual da Agenda 21 Local produzido pelo Ministério do Meio Ambiente (2000), o termo “agenda” é resgatado no seu sentido de intenções, designio, desejo de mudança para um modelo de desenvolvimento mais justo.

Assim, Agenda 21 não é uma agenda ambiental, mas algo mais amplo, uma agenda para o desenvolvimento sustentável, em que, no plano internacional faz ressurgir a necessidade de planejamento estratégico participativo.

Isso por que, conforme apresentado em documento do MMA:

“A Agenda não enfoca apenas situações voltadas à preservação e conservação da natureza. Considera questões estratégicas ligadas à geração de emprego e renda; à diminuição das disparidades regionais e interpessoais de renda; às mudanças nos padrões de produção e consumo; à adoção de cidades sustentáveis; à adoção de novos modelos e instrumentos de gestão”. (MMA, 2000, p.4)

Os temas abordados pela Agenda 21 não são ambientais em seu sentido restrito, mas no seu sentido mais amplo, abordando equitativamente os aspectos ambiental, econômico e social.

De acordo com Nascimento (2003) , a efetividade desse plano está fortemente ligada a capacidade de absorção de seus princípios e aplicação efetiva em todos os países, principalmente através das Ageanda 21 Local.

No documento resultante da conferência das Nações Unidas, encontram-se bases e diretrizes para planos de ação que devem ser elaborados pelos governos de todo o mundo, levando-se em consideração as características de cada região.

Para que isso venha a ocorrer de fato, é necessário que cada um faça a sua parte, pois os problemas só poderão ser resolvidos com iniciativas locais, para a partir do conjunto de ações locais, formar um todo, e daí então, resultar em um ganho global.

A Agenda 21 faz um chamamento aos governos para o desenvolvimento de estratégias para o desenvolvimento sustentável com ampla participação, trabalhando com uma série de parceiros internacionais, nacionais, regionais e locais, públicos e privados, empresas e associações e grupos de cidadãos. Segundo os princípios do Desenvolvimento Sustentável, apenas uma rede global de parcerias garantirá que todas as nações tenham um ambiente e um futuro mais seguro e mais próspero.

Muito embora, Brandão Cavalcanti *apud* Souto Maior (1996, p.11), adverte ao fato de a maioria das ações recomendadas aos governos pela Agenda 21 revelarem um otimismo ingênuo, contendo alguns itens de difícil cumprimento, segundo ele, “o grande desafio é como transformar Agenda 21 em verdadeiras estratégias para a promoção do desenvolvimento sustentável”. (NASCIMENTO, 2003)

Dentro do espírito de que a comunidade local é um reflexo das comunidades locais, visto que, em um sistema de relações complexas, pequenas ações locais têm impactos globais em larga escala, surge a Agenda 21 Local, que é um processo no qual são identificadas as oportunidades e obstáculos para que o município alcance o desenvolvimento sustentável.

Conforme o MMA :

“O conceito de Agenda Local foi formulado e proposto pelo Conselho Internacional para

Iniciativas Ambientais Locais (Iclei), em 1991, como uma estrutura de trabalho que propiciasse o engajamento dos governos locais na implementação das decisões da Cnumad. Ao lado de outras organizações, o Iclei defendeu o conceito de Agenda Local durante a fase preparatória da Conferência, e seus esforços levaram à integração do conceito à Agenda 21, aprovada em 1992, no Rio de Janeiro” (MMA, 2000, p.10)

No processo de desenvolvimento da Agenda 21 Local, a comunidade aprende sobre as suas deficiências e identifica inovações, forças e recursos próprios, ao fazer as escolhas que a levarão a se tornar uma sociedade sustentável. As iniciativas em prol da comunidade que já estão em andamento são valorizadas e incorporadas, e as áreas que carecem de iniciativas são mapeadas. Esse processo é a ampliação de um trabalho de atuação permanente nas comunidades para a formulação de estratégias, a busca de recursos e a fiscalização da implementação dos projetos desenvolvidos em conjunto com a Agenda 21.

Cinco anos após o lançamento da Agenda 21, o Departamento de Coordenação de Políticas de Desenvolvimento Sustentável da ONU realizou o encontro que foi chamado de Rio + 5, em 1997. Esse encontro teve o objetivo de analisar os pontos positivos e as falhas ocorridas na implantação desse complexo plano mundial.

Entre os vários dados contidos no estudo, vale lembrar que, até novembro de 1996, mais de 1800 cidades, em 64 países, haviam se envolvido em atividades da Agenda 21 Local. Desse total, 933 cidades em 43 países, já tinham estabelecido um processo de planejamento, e outras 879, estavam apenas iniciando. (MMA, 2000, p.11)

Nessa oportunidade, o Iclei divulgou um estudo em conjunto com a ONU, referente ao estado das Agendas 21 locais mundo afora. Nesse estudo ficou muito evidente a necessidade de definição de indicadores para apontar o que realmente vinha a ser um plano para o desenvolvimento sustentável, ou seja, a Agenda 21, e o que eram outros planos públicos, e em especial, planejamento ambiental, pois havia muita confusão no entendimento da amplitude de uma Agenda 21, conforme proposta no Rio em 1992.

Assim, para deixar bem claro, conforme MMA (2000, p.11), o objetivo principal da agenda 21 local é a formulação e implementação de políticas públicas, por meio de uma metodologia participativa, que produza um plano de ação para o alcance de um cenário de futuro desejável pela comunidade local e, que leve em consideração a análise das vulnerabilidades e potencialidades de sua base econômica, social, cultural e ambiental. E por fim, que isso tudo seja um processo contínuo de aprendizado e aplicação dos conceitos na prática.

## 5 - Considerações Finais

Considerando os avanços tecnológicos e as mais variadas ferramentas que servem de apoio a ao planejamento e gestão territorial e urbana, buscou-se neste artigo apresentar um aspecto histórico de instrumentos legais e políticos de fundamental importância no processo de formulação de políticas e gestão do território.

Sabe-se que o índice de implementação desses instrumentos é baixíssimo. É também reconhecido por muitos que só se implementa o que interessa aos grupos mais influentes no município. Em relação ao Plano Diretor, conflitos são frequentes, o que, por outro lado, não deve ser um empecilho para o processo de sua elaboração e principalmente implementação.

Tendo em vista isso, e somando-se o fato de que alguns municípios iniciaram nos últimos anos o processo de elaboração de Plano Diretor Participativo, incentivados pelo Ministério das Cidades, seria extremamente útil tentar combinar aplicações de Plano Diretor, Estatuto da Cidade e Agenda 21. Não necessariamente nesta ordem, podendo inclusive ocorrer em momentos distintos. Mas o importante é saber que cada instrumento é complementar e não um concorrente na tarefa de planejar o uso do espaço urbano.

Por fim, é válido enfatizar que é só com as tentativas de implementação desses instrumentos que será possível validar e evoluir, corrigindo os erros e testando melhorias, pois cada caso tem uma peculiaridade e uma experiência única que podem ser muito valiosas na construção conjunta de instrumentos mais eficientes na gestão do território urbano.

## 6 – Referências Bibliográficas

**AGENDA 21.** Conferência das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2000.

- BAYER, Ernani.** O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios. Florianópolis, UFSC, 1977.
- BRASIL.** Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos. Brasília: Câmara dos Deputados, 2001.
- BRASIL.** Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL.** Lei 10.257 de 2001. O Estatuto da Cidade.
- CAMPOS, Edson Telê.** A Evolução da Legislação e dos Instrumentos de Controle Ambiental e de Gestão Urbana Municipal no Brasil. Monografia. UNIVALI . São José/SC, 2004 a.
- CAMPOS, Edson Telê.** A Expansão Imobiliária e seus Impactos Ambientais em Florianópolis. Florianópolis : Editora Insular, 2004 b.
- DI SARNO, Daniela Campos Libório.** Elementos de Direito Urbanístico. Barueri, SP: Manole, 2004.
- FERNANDES, Edésio.** Direito urbanístico e política urbana no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey, 2000.
- IBAM.** O município Brasileiro. Rio de Janeiro, Ibam: 2002. Disponível <[www.ibam.org.br](http://www.ibam.org.br)> acesso em 2003.
- JUNQUEIRA, Ana T.M. LEITE, Lesley G.** Política municipal de meio ambiente. In: Caderno do III Fórum de Educação Ambiental. Belo Horizonte: UFMG, 1994. p. 100- 115.
- LACAZE, Jean-Paul.** A Cidade e o Urbanismo. Lisboa, Portugal: Flammarion, 1995.
- LECOIN, Jean-Pierre.** Como deverá ser o planejamento urbano no século XXI? Parte II. Tradução: Letícia Ligneul Cotrim. Disponível em <http://www.vivercidades.org.br> Acesso em 15 de fevereiro de 2004.
- LE CORBUSIER.** Planejamento Urbano. 3ª ed. São Paulo: Editora Perspectiva, 2000.
- MATOS, Eduardo Lima de.** Autonomia municipal e meio ambiente. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- NASCIMENTO D. T., CAMPOS E.T, SCHENINI P. C.** Estatuto da Cidade: um instrumento para a participação social na gestão urbana. Revista Katálysis/ UFSC/CSE/Pós-Graduação em Serviço Social . Vol.6- N.2- Jul/dez 2003.
- NASCIMENTO, Daniel Trento.** Agenda 21 - Análise do Processo de Implantação da Agenda 21 Local no Município de Florianópolis. Dissertação (Mestrado em Administração CPGA/UFSC) Florianópolis: UFSC, 2003.
- NASCIMENTO, Daniel Trento.** Planejamento estratégico para o Setor Público e Agenda 21. In Schenini, P.C, Nascimento, D.T, Campos, E.T. Planejamento, gestão e legislação territorial urbana: uma abordagem sustentável. Florianópolis: Papa-Livros, 2006.
- SILVA, José Afonso da.** Curso de Direito Constitucional Positivo. São Paulo: Malheiros, 2000.