



Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais

ISSN: 1517-4115

revista@anpur.org.br

Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional

Lacerda, Norma; Marinho, Geraldo; Pecchio, Rubén; Queiroz, Paulo; Bahia, Clara
PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS. ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS
Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, vol. 7, núm. 1, mayo, 2005, pp. 55-72
Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional
Recife, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951699004>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

PLANOS DIRETORES MUNICIPAIS

ASPECTOS LEGAIS E CONCEITUAIS

NORMA LACERDA
GERALDO MARINHO
CLARA BAHIA
PAULO QUEIROZ
RUBÉN PECCHIO

RESUMO *Com a Constituição de 1988, obrigando as cidades com mais de vinte mil habitantes a elaborar ou revisarem os seus planos diretores, e com a promulgação do Estatuto da Cidade (2001), regulamentando os instrumentos previstos constitucionalmente, vários trabalhos foram publicados em um contexto estimulante e polêmico que, sem dúvida, deverá continuar a alimentar o diálogo entre planejadores urbanos e especialistas em direito urbanístico: estimulante, por significar a retomada do planejamento municipal, e polêmico, porque os textos legais estão sujeitos a diferentes interpretações. É exatamente nesse ambiente que se insere a presente reflexão, trazendo à tona a importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento municipal, discutindo se ele deve se conformar como um plano geral de desenvolvimento ou privilegiar o ordenamento territorial, propondo uma base conceitual para a sua elaboração e, finalmente, indicando os desafios da gestão do seu processo de elaboração e implementação.*

PALAVRAS-CHAVE *Estatuto da Cidade; planos diretores; planejamento urbano.*

INTRODUÇÃO

A partir da década de 1970, o debate sobre o planejamento das cidades apresentou sinais de fragmentação e diversidade de discursos, capazes de gerar perplexidade até no observador mais aguçado. Isso representou um afastamento da agenda acadêmica de questões intrínsecas ao planejamento, como aquelas referentes ao desafio interdisciplinar e metodológico. Mesmo com as questões em jogo ainda não resolvidas, esse afastamento foi acontecendo de forma gradual, talvez porque o não-planejamento tenha se tornado funcional para a onda neoliberal ou, ainda, por uma certa percepção de que a racionalidade e, conseqüentemente, o planejamento não seriam capazes de instrumentalizar adequadamente a ação. Essa percepção se alinha com alguns discursos pós-modernos que ganham destaque a partir da década de 1980.

No Brasil, possivelmente como reflexo desse contexto, as discussões sobre o planejamento, a partir do final da década de 1980, parecem ter cessado, ou, pelo menos, poder-se-ia identificar um silêncio consternado. Desde então, chama a atenção a enorme diversidade de abordagens sobre a cidade, tendo o tema planejamento *stricto sensu* praticamente desaparecido da cena acadêmica brasileira. Essa situação é bem distinta daquela das décadas de 1970 e 1980, quando diversos trabalhos versavam sobre o planejamento.¹

¹ Convém registrar que, na década de 1990, o planejamento estratégico, fundamentado no modelo de Barcelona, é adotado por diversas cidades brasileiras, originando uma série de trabalhos críticos, entre eles os publicados no livro *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos* (Arantes et al., 2000), que questionam a sua fundamentação teórica e metodológica e, em extensão, os seus impactos sociais.

Não resta dúvida de que, nesse ambiente, o Estatuto da Cidade, ao definir prazos para a elaboração ou revisão do Plano Diretor, vem impulsionando reflexões sobre o planejamento municipal. No entanto, o processo de elaboração de um Plano requer que os governos municipais, juntamente com os diversos atores sociais, se situem perante determinadas questões, como: Por que é tão importante que a administração municipal elabore o Plano Diretor? Por ser uma obrigação legal? Qual é a extensão territorial a ser considerada pelo Plano Diretor? A cidade, como define a Constituição de 1988, ou o território do município, como estabelece o Estatuto da Cidade? O Plano Diretor deve ser um plano geral de desenvolvimento ou um plano de ordenamento territorial? Quais são os desafios a serem enfrentados de forma que o seu processo de elaboração e implementação seja democrático?

Para responder a essas indagações, é essencial, inicialmente, tecer considerações sobre a importância do Plano Diretor como instrumento de planejamento, para, em seguida, discutir sobre o seu conteúdo, ou seja, sobre os aspectos (econômico, social, cultural, político, físico-territorial) que devem ser abordados, para, finalmente, propor uma fundamentação conceitual à sua elaboração e indicar os desafios da sua gestão.

PLANO DIRETOR: INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O Plano Diretor visa orientar as ações dos agentes públicos e privados no processo de desenvolvimento municipal, podendo se tornar um importante instrumento de planejamento se for capaz de aglutinar diversos atores sociais. O seu maior desafio é a combinação das dimensões técnica e política: dimensão técnica, à medida que tem de ser respaldado em análises fundamentadas em um conjunto informacional; dimensão política, uma vez que a sua elaboração constitui um espaço privilegiado de negociação entre os atores sociais, confrontando e articulando seus interesses.

Como bem salienta Araújo (2000, p.73), um plano, estágio de um processo de planejamento, é, “ao mesmo tempo, um instrumento de negociação e de aglutinação política dos atores, à medida que expressa, de forma técnica e organizada, o conjunto das decisões e compromissos assumidos pelos agentes que conduzem o planejamento e conferem transparência às opções e decisões”. Aliar as dimensões técnica e política remete à necessidade de se conceber um formato de gestão – tanto para a sua elaboração quanto para a sua implementação – que integre essas dimensões. Sem dúvida, essa é uma condição para que a gestão do Plano Diretor seja democrática.

A importância do Plano Diretor é revelada ao ser eleito pela Constituição de 1988 como o instrumento básico, fundamental para o planejamento urbano, com o qual todos os demais instrumentos de política urbana devem guardar estreita relação e harmonizar-se com seus princípios, diretrizes e normas. O Plano é, assim, a matriz do desenvolvimento urbano do município, possuindo por isso mesmo uma interface necessária com todos os demais instrumentos de planejamento da administração municipal, conforme pode ser visualizado na Figura 1.

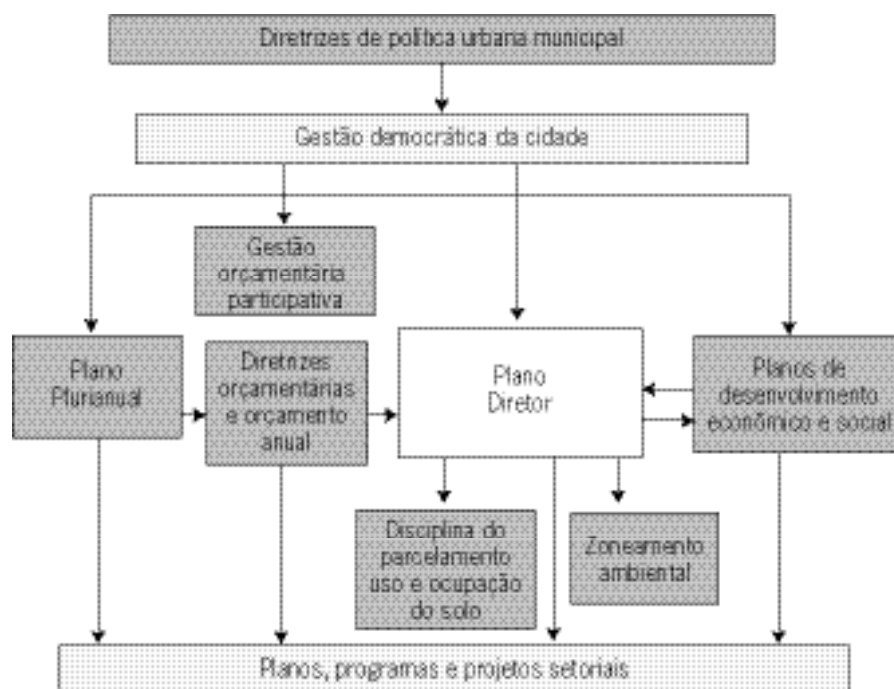


Figura 1 – Organograma dos Instrumentos da Política Urbana.²

2 O esquema apresentado na Figura 1 é baseado no Estatuto da Cidade.

A importância do Plano Diretor, entretanto, não se esgota no fato de ter sido eleito como instrumento básico de planejamento urbano, mas se revela também no caráter – estratégico e normativo – que deve assumir para ter condições de contribuir para o desenvolvimento municipal, na obrigatoriedade de prazos para a sua elaboração e/ou revisão e, ainda, na sua extensão territorial – o município.

NATUREZA ESTRATÉGICA

O Plano assume um caráter estratégico na medida em que as suas propostas, respaldadas no conhecimento da realidade municipal e no futuro desejado, devem necessariamente indicar os meios (instrumentos e ações) capazes de enfrentar, num determinado horizonte de tempo, os problemas identificados, e de dinamizar as suas reconhecidas potencialidades. Em outras palavras, com base nos problemas e nas potencialidades municipais existentes, o Plano Diretor deve definir instrumentos, ações e prazos a partir da maior convergência possível de interesses de atores e agentes públicos municipais.

Mais ainda, o seu caráter estratégico visa garantir que as propostas se concentrem naqueles instrumentos e ações capazes de viabilizar os seus objetivos durante o horizonte de tempo preestabelecido. Isso significa que as propostas do Plano devem ser fundamentadas no reconhecimento dos limites e das possibilidades das intervenções. Daí a preocupação seletiva quanto às ações e aos instrumentos a serem indicados, bem como à sua hierarquia.

O momento dessa seleção, ou seja, dessa escolha, é o momento mais rico do processo técnico e político, conduzindo a uma busca de consensos e, como desdobramento, de co-responsabilidade dos diversos atores sociais, imprescindível à implementação das propostas do Plano Diretor.

NATUREZA NORMATIVA

No sistema jurídico brasileiro (Silva, 1997, p.57-8), o Plano Diretor tem natureza normativa na medida em que toma a forma de uma lei cujas normas são de direito público interno, cogentes, obrigatórias para todos. Essas normas disciplinam os espaços habitáveis, impõem limitações ao direito de propriedade e ao direito de construir, e regulam a conduta dos indivíduos quanto à utilização do solo urbano.

Mais ainda, o Plano Diretor, aprovado por lei municipal, insere-se numa estrutura normativa verticalizada e hierarquizada, cuja legitimidade repousa na Lei Orgânica do Município, que, por sua vez, emana da Constituição Estadual, e essa, da Constituição Federal, nos termos das competências constitucionalmente estabelecidas, integrando-o, ainda, no sistema legal complementar representado pela legislação infraconstitucional, nos níveis federal e estadual, e nas leis e posturas municipais, conforme demonstra a Figura 2.

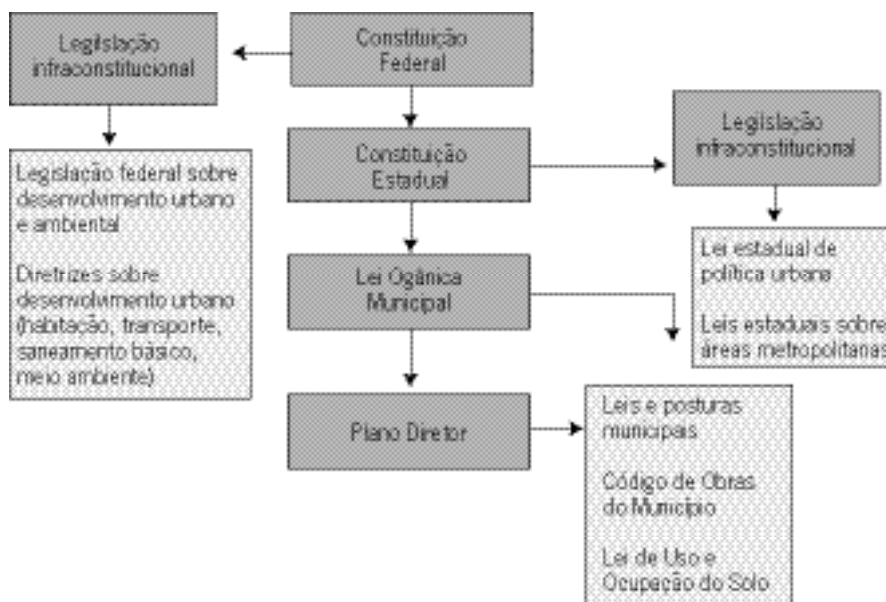


Figura 2 – Estrutura normativa do Plano Diretor.

A inserção do Plano Diretor nesse sistema normativo coloca para a administração municipal a necessidade de compreender a extensão e os limites das competências do município, dentro do sistema de repartição de competências adotado pela Constituição Federal de 1988, fundamentado, sobretudo, no *princípio da predominância de interesses*, segundo o qual o que for de interesse nacional deve ser regulado pela União, de interesse regional pelos estados, e de interesse local pelos municípios. Entretanto, os juristas têm criticado a escolha do princípio, porque muitas vezes o que é de interesse nacional na verdade também afeta o Estado, o município, e vice-versa.

O sistema de atribuição de competências da Constituição Federal de 1988 enumera os poderes da União (art. 21 e 22), estabelece os poderes remanescentes dos estados (art. 25, § 1º) e indica os poderes dos municípios (art. 30). Contempla, ainda, mecanismos complexos de transferência de atribuições como a possibilidade de delegação do poder legislativo da União para os estados (art. 22, § único).

Apenas com a finalidade de localizar o município entre as demais pessoas jurídicas de direito público interno, é possível afirmar que possui *competências comuns*, isto é, atribuições constitucionais que são compartilhadas com a União, com o distrito federal e com os estados; *competências exclusivas*, constituídas por um leque de prerrogativas que configuram a autonomia municipal, como a elaboração de lei orgânica, a instituição e cobrança de seus tributos e a capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local; finalmente, as *competências suplementares* pelas quais a União estabelece as diretrizes, as normas gerais, cabendo ao Estado e ao município legislar supletivamente. Nesse sentido, pode-se afirmar que a União estabeleceu as diretrizes e normas gerais da política urbana nacional no Estatuto da Cidade, enquanto os municípios irão legislar supletivamente, estabelecendo a política urbana local por meio do Plano Diretor. As competências anteriormente referidas estão sintetizadas no Quadro 1.

Quadro 1 – Competências constitucionais do município

Comum (art. 23)	Exclusiva (art. 29, 30 - I, 145, 156, 144 p. 8)	Suplementar (art. 30 - II)
<ul style="list-style-type: none"> • Promover programas de habitação e organizar o saneamento básico; • Proteger documentos, bens de valor arqueológicos; • Impedir a evasão, a destruição e a descaracterização bens de valor histórico, artístico ou cultural; • Proteger o meio ambiente e combater a poluição; • Preservar as florestas, fauna, flora; • Combater a pobreza; • Promover acesso à cultura, educação, ciência; • Cuidar da saúde e assistência públicas; • Registrar, acompanhar e fiscalizar concessões de direitos de pesquisa e a exploração de recursos hídricos e minerais; • Estabelecer e implantar a educação e a segurança no trânsito. • Fomentar a produção agropecuária e promover o abastecimento alimentar; • Monitorar a pesquisa e a exploração de recursos hídricos e minerais; • Zelar pela guarda da Constituição Federal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Legislar sobre assunto de interesse local, incluindo as legislações tributária e financeira; • Capacidade para organizar sua administração; • Faculdade para instituir a guarda municipal. 	<ul style="list-style-type: none"> • Direito urbanístico local; • Promover o ordenamento territorial mediante planejamento e controle artístico histórico, paisagístico e sítios do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; • Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual; • Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observadas a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual; • Responsabilidade por dano ao meio ambiente, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, cultural, turístico e paisagístico local; • Prestação de serviços locais nas áreas de educação, cultura, ensino e saúde; • Instituir, arrecadar tributos de sua competência, prestar contas e publicar balancetes; • Organizar, prestar diretamente serviços públicos ou transferir sua prestação a terceiros por meio de concessão ou permissão dos serviços; • Manter programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental.

Além da estrutura normativa, é fundamental que o administrador municipal compreenda a importância de o município adequar-se a diretrizes, programas e planos nacionais, regionais e estaduais, conscientes, inclusive, de que o Plano Diretor não é uma panacéia capaz de resolver todos os problemas municipais, embora possa contribuir enormemente para o desenvolvimento econômico e social do município. Por exemplo, sabe-se que a criação de empregos depende significativamente de políticas macroeconômi-

cas, estabelecidas pela União. Sabe-se, também, que uma cidade que apresenta uma melhor qualidade de urbanização poderá atrair investimentos e, como desdobramento, estimular a criação de mais empregos.

Embora o Estatuto da Cidade seja um diploma fundamental para a implementação da política urbana, as responsabilidades da administração municipal não se esgotam na aplicação das normas estatutárias à regulamentação do território do município. Outras responsabilidades constitucionais, partilhadas entre a União, os estados e o município, como as de natureza patrimonial, relacionadas com a preservação de todos os bens materiais e imateriais que compõem o patrimônio ambiental e o patrimônio histórico-cultural local, constituem matéria fundamental para um Plano Diretor. Portanto, o município deve incorporar ao seu Plano, no que couber, a regulamentação ambiental, sobretudo as normas contidas no Plano Nacional de Meio Ambiente e no Código Florestal (Leis n.6.938/1981 e n.4.771/1965). Em relação ao patrimônio histórico-cultural, a Constituição Federal define, regula e atribui responsabilidades pela sua conservação em vários artigos.³

Finalmente, convém enfatizar a importância dos princípios constitucionais como referências necessárias para a construção normativa de planos diretores. Os princípios constituem critérios que alicerçam as normas, esclarecendo sua compreensão e conferindo unidade ao sistema normativo (Melo, 1994, p.450-1). Nesse sentido, também, o Plano Diretor submete-se a princípios constitucionais que informam as normas urbanísticas, relacionados com o desenvolvimento nacional e com a aplicação da justiça social.⁴ Tais princípios subjazem aos objetivos da política urbana definidos no Estatuto da Cidade, quais sejam, o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (Estatuto da Cidade, art. 2º). São os seguintes:

Princípio da função social da cidade – entendido como o exercício do direito dos cidadãos à cidade, consubstanciado no acesso a moradia digna, infra-estruturas, equipamentos e serviços públicos necessários e suficientes à melhoria da qualidade de vida urbana, bem como ao patrimônio ambiental e cultural do município. A função social da cidade elege a inclusão social como um novo paradigma da gestão urbana, apontando para o que Saule Júnior (2002, p.60-1) chama “a construção de uma nova ética urbana”.

Princípio da função social da propriedade urbana – entendido como a subordinação de interesses privados do titular da propriedade urbana aos interesses públicos e sociais constitucionalmente relevantes. Dele emana a adequação da intensidade de uso do solo à disponibilidade das infra-estruturas urbanas e às condições de preservação da qualidade do meio ambiente e da paisagem urbana, bem como a não-retenção especulativa de imóveis que resulte na sua não-utilização ou subutilização.

Princípio da gestão democrática – fundamentado na concepção de democracia participativa que considera a participação direta e pessoal dos cidadãos na formulação dos atos de governo como uma das formas fundamentais de realização da democracia (Silva, 1996, p.141). Assim, o processo de ordenamento territorial e ambiental do município deve configurar-se pela participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade na construção, implantação, acompanhamento e revisão do Plano Diretor.

³ Ver a Constituição Federal: art. 5º, LXXIII; art. 23, inc. III, IV, V, VI, VII; art. 24, inc. VI, VII, VIII, IX; art. 30, inc. IX; art. 170, inc. VI; art. 215, §§ 1º e 2º; art. 216, inc. I a V e §§ 1º a 5º; art. 220 e 221 inc. I, II e III.

⁴ Ver a Constituição Federal: art. 3º, incisos I, II, III; art. 170, incisos III, VI, VII.

Princípio da sustentabilidade ambiental – pelo qual se deve buscar o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a preservação/conservação do meio ambiente, com o controle das ações humanas, para que não prejudiquem os ecossistemas e, conseqüentemente, a vida humana.⁵

Evidentemente que a concretização desses princípios implica a adoção de instrumentos e ações cuja legitimidade e viabilidade dependerão de um processo de negociação envolvendo diversos atores sociais e políticos. E, nesse processo, o governo municipal ocupa um lugar central, devendo garantir uma gestão democrática do Plano Diretor do município desde o seu processo de produção até o de implementação.

OBRIGATORIEDADE E PRAZOS

A Constituição é clara quanto à obrigatoriedade de Plano Diretor para cidades com uma população acima de vinte mil habitantes. Esse é o critério constitucional. Entretanto, o Estatuto da Cidade (art. 41, incisos I a V) estabelece outras hipóteses nas quais os municípios seriam obrigados a ter Plano Diretor. A ampliação contida no Estatuto refere-se a município integrante de área de interesse turístico, ou que se encontre em áreas onde estejam sendo desenvolvidos empreendimentos de impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; a municípios integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas; a municípios que pretendam utilizar os instrumentos urbanísticos regulados em seu texto e, finalmente, a municípios considerados de especial interesse turístico.

De um modo geral, verifica-se a aceitação, pelos estudiosos, da ampliação feita pelo Estatuto para incluir municípios que participam de regiões metropolitanas e aglomerados urbanos, talvez porque a união dessas populações pode colocá-las dentro do critério constitucional, mas, sobretudo, pela coerência com outros dispositivos da Constituição Federal, a exemplo do que faculta aos estados integrarem o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum, em agrupamentos de municípios limítrofes.⁶

Os municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico e daquelas nas quais estejam sendo implantados projetos ambientais de amplitude regional ou nacional, portanto, somente estarão obrigados a ter o Plano Diretor se atenderem aos critérios anteriormente analisados.

Seguindo a orientação constitucional, o Estatuto da Cidade estabelece que o município que pretenda utilizar os instrumentos constitucionais previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição Federal deverá ter Plano Diretor. Ora, o artigo 182 da Constituição Federal, visando promover o desenvolvimento das funções sociais da propriedade imobiliária urbana, permite que os municípios obriguem o proprietário de solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado a promover o parcelamento ou a edificação compulsórios do imóvel, a pagar imposto incidente sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo e a ter o imóvel desapropriado. Ressalte-se que isso constitui um conjunto de medidas seqüenciadas, isto é, a segunda somente será implantada com o descumprimento da primeira, bem como a terceira pressupõe o desatendimento à segunda. A legislação obriga, ainda, que a área onde está o imóvel seja delimitada no Plano Diretor.

A restrição constitucional, seguida pelo Estatuto da Cidade, parece estar relacionada com a inserção do IPTU progressivo no conjunto das medidas, cuja extrafiscalidade⁷

⁵ As ações no cenário municipal – tanto públicas como privadas – devem respeitar a relação entre urbanização e qualidade ambiental – não apenas do ponto de vista da preservação de áreas estratégicas para a sobrevivência de ecossistemas ambientais que devem se manter intactos, garantindo desdobramentos de continuidade na cadeia biótica e na qualidade do meio ambiente urbano, do município e de toda a região. Também se devem ter os cuidados necessários para avaliar potenciais “intervenções ambientalmente viáveis” em áreas de importância ambiental no contexto da cidade e regiões circunvizinhas para – a despeito da realização de obras e ações – que se tenha assegurada a devida conservação ambiental – ou seja, a conciliação criteriosa entre intervenções compatíveis com o contexto social e econômico da cidade e a continuidade da existência dos atributos ambientais e paisagísticos da área de intervenção.

⁶ Ver Constituição Federal, art. 25, § 3º.

⁷ Diz-se que o imposto tem extrafiscalidade quando não considera a capacidade contributiva de quem está legalmente obrigado ao seu pagamento.

8 É nesse sentido a decisão do STF no Recurso Extraordinário n. 229.484/00, relator ministro Márcio Moreira Alves, em 16.6.1998, publicado no *Diário de Justiça* de 13.11.1998.

apenas é admitida para assegurar o cumprimento da função social da propriedade.⁸ Fora do Plano Diretor, é evidente que qualquer município pode cobrar impostos de sua competência e desapropriar imóveis.

O prazo para a elaboração do Plano Diretor para as cidades que possuam mais de vinte mil habitantes ou para os municípios que integram regiões metropolitanas ou aglomerados urbanos será de cinco anos, contados a partir do início da vigência do Estatuto da Cidade, datado de 11 de outubro de 2001.

Com relação à revisão do Plano, cujo prazo legal é de dez anos, a questão oferece maior complexidade, porque muitos municípios aprovaram seus planos antes da vigência do Estatuto da Cidade. Dentre outros aspectos, o Estatuto estabelece um conteúdo mínimo para os planos diretores e regula os instrumentos urbanísticos fundamentais para a execução da política urbana municipal, alguns com a eficácia condicionada à sua adoção no plano e conseqüente descrição da área. Portanto, é aconselhável que os planos que não atendam às determinações do Estatuto sejam revistos também no prazo de cinco anos (Saule Júnior, 2002, p.267).

EXTENSÃO TERRITORIAL

O artigo 40 do Estatuto da Cidade não deixa dúvidas quanto à amplitude territorial do Plano Diretor: “O Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo”. No entanto, Mukai (2001, p.136) é claro quando afirma que, segundo os termos constitucionais, o Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, excluindo, portanto, o campo, ou seja, extrapolará o seu âmbito se envolver a propriedade rural. Esse não é o entendimento de Moreira et al. (2001, p.438). Para eles, o Plano Diretor deve contemplar também a área rural. A propósito, afirmam:

A política urbana observará as diretrizes gerais fixadas pelo Estado e pela União. Esses entes federados, responsáveis pelo planejamento regional, incluem em suas diretrizes normas voltadas para a área rural, com reflexos nas áreas urbanas. Dessa forma, os planos diretores municipais devem se ocupar não apenas das áreas urbanas, mas, igualmente, da área rural de seus territórios, pois lhes cabe o planejamento da cidade, considerando o total de seu território.

Diante de posições divergentes, o que se pode afirmar é que não considerar a área rural do município em um Plano Diretor é uma visão equivocada. O município não vai tratar, por exemplo, da dimensão do módulo rural do seu território, cuja competência continua sendo da União (Constituição Federal, 1988, art. 22, I). Mas irá legislar sobre questões que, embora localizadas na área rural de seu território, refletem diretamente na cidade e povoações, tornando-se imprescindíveis à realização das funções sociais da cidade e ao bem-estar da população do município. Esses problemas urbanos decorrem do não-equacionamento de problemas rurais, a exemplo de aspectos relativos à conservação ambiental e às redes de serviços e equipamentos urbanos que, muitas vezes, extrapolam as fronteiras urbanas, e à rede de acessibilidade interurbana. Portanto, rural e urbano são indissociáveis no processo de desenvolvimento local.

Aqui cabe a indagação anteriormente formulada: o Plano Diretor deve ser um plano de desenvolvimento geral, abordando os diversos aspectos do desenvolvimento (eco-

nômico, social, político, cultural e físico-territorial), ou se restringir ao aspecto físico-territorial (sistemas ambientais, saneamento ambiental, uso e ocupação do solo, sistema viário e transporte e habitação)?

PLANO GERAL DE DESENVOLVIMENTO OU PLANO DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

As discussões sobre os focos temáticos de um Plano Diretor têm, freqüentemente, gerado fortes polêmicas, envolvendo, sobretudo, aqueles que defendem que o Plano Diretor deve se conformar como um plano geral de desenvolvimento, contemplando os múltiplos aspectos da realidade municipal, e aqueles que consideram que o seu foco essencial deve ser o físico-territorial.

Na verdade, a Constituição Federal não define os focos temáticos do Plano Diretor. Qualquer que seja a realidade urbana municipal, é possível identificar conteúdos diferenciados de planos diretores. Assim, por exemplo, o Plano Diretor do Recife (1991) enquadra-se como plano geral de desenvolvimento; o de Natal, ao regulamentar o uso e a ocupação do solo, como um plano eminentemente físico-territorial.

Para melhor distinção de conteúdos de planos diretores, é fundamental esclarecer que o seu grande objetivo é sempre o desenvolvimento municipal. Pode, no entanto, englobar o conjunto de todos os aspectos do município ou privilegiar um desses aspectos.

Convém ressaltar que o artigo 182 da Constituição Federal elege as funções sociais da cidade e o bem-estar dos cidadãos como principais objetivos da política urbana, para, em seguida, estabelecer o Plano Diretor como o instrumento fundamental da política de desenvolvimento e de expansão urbana. A partir daí, a regulamentação urbanística contida nos parágrafos e incisos subseqüentes tem uma conotação claramente territorial. São normas que dizem respeito à desapropriação imobiliária urbana e às restrições ao exercício do direito de propriedade.

O Estatuto da Cidade seguiu a regulamentação constitucional e definiu, como conteúdo mínimo do Plano Diretor, o aspecto físico-territorial. Nesse sentido, estabelece a obrigatoriedade de delimitação das áreas urbanas onde deverão ser aplicados os instrumentos urbanísticos e um sistema de acompanhamento e controle.

Isso não significa desconsiderar a importância dos aspectos relacionadas com o processo de desenvolvimento local, a exemplo da saúde e da educação, mas que o administrador municipal deverá estar atento ao recente contexto histórico da política urbana brasileira no qual ocorreram as mudanças na legislação. Assim, a partir de 1990, com a lei que dispõe sobre a Saúde e os Serviços Correspondentes (Lei n.8.080, de 1990) e, a partir de 1996, com a Lei de Diretrizes e Bases (Lei n.9.394, de 1996), os municípios encontram-se obrigados a instituir, respectivamente, um sistema de saúde pública e de ensino fundamental integrados às políticas nacionais e estaduais, mediante a elaboração de planos setoriais, instituição de conselhos e conferências, tendo todas essas instâncias a responsabilidade de definir diretrizes e metas setoriais.

As considerações feitas aqui levam a concluir que o conteúdo do Plano Diretor deve ser definido coletivamente quando do início do seu processo de produção, mas não poderá deixar de abordar a política urbana, *stricto sensu*, nos seus aspectos territoriais, particularmente no que diz respeito ao acesso à moradia e aos serviços urbanos, onde es-

9 É verdade que a realidade urbana se compõe de múltiplas dimensões, expressando toda a complexidade do cotidiano dos cidadãos que nascem, vivem e morrem no município e que, nessa trajetória, estabelecem uma gama infinita de relações culturais, sociais, econômicas, financeiras, institucionais, dentre muitas outras. Entretanto, toda essa gama de relações materializa-se no espaço urbano. Isso não significa que a dimensão espacial seja a mais importante, mas que deve ser destacada, uma vez que constitui a base material sobre a qual as demais dimensões se manifestam.

10 A vegetação, cuja função é proteger mananciais, a paisagem, assegurar a estabilidade geológica etc., pode ser natural ou proveniente de ações de reflorestamento do poder público.

11 Medida Provisória n. 2.166/67 que dá nova redação ao inciso II do art. 1º do Código Florestal, em vigor.

12 As áreas de preservação permanente do Código Florestal não devem ser confundidas com as reservas e estações ecológicas, reguladas pelas Leis n. 6.902/81 e n. 9.985/00, nem com a faixa *non aedificandi* criada pela Lei n. 6.766/79.

13 Considerando as responsabilidades assumidas pelo Brasil por força da Convenção da Biodiversidade de 1992, da Convenção de Ramsar de 1971 e da Convenção de Washington de 1940, bem como os compromissos derivados da Declaração do Rio de Janeiro, de 1992.

14 O controle jurisdicional da constitucionalidade das leis brasileiras ocorre: 1) por meio de ação direta de inconstitucionalidade; 2) por via de exceção, nesse caso pré-questionada desde a 1ª instância judicial; e 3) mediante ação declaratória de constitucionalidade. Em qualquer das hipóteses, a competência é do Supremo Tribunal Federal.

ses aspectos “complementares” (saúde, educação, cultura, atividades econômicas etc.) importam no que se refere à sua distribuição no território, distribuição essa que deve contribuir para o processo de equidade social, econômica, política e cultural.⁹ Convém esclarecer que a dimensão físico-territorial, *stricto sensu*, contempla obrigatoriamente os aspectos relativos ao meio ambiente e à preservação do patrimônio material existentes em seu território.

Sobre o aspecto ambiental, o Plano Diretor deve estar atento aos princípios e às normas que integram Plano Nacional de Meio ambiente (PNMA). Esse Plano estabelece o princípio ecológico, segundo o qual as autoridades devem agir localmente e pensar globalmente, e o princípio do poluidor-pagador, importante para definir responsabilidades pelo dano ambiental. Outros princípios destacam a educação ambiental em todos os níveis, a racionalização do uso do solo, o controle e o zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras, dentre outros aspectos (Lei n.938/81, art. 2º).

Um outro instrumento legal importante na elaboração de planos diretores é o Código Florestal que introduz as áreas de proteção permanente. Recepcionado pela Constituição Federal em vigor, qualifica as florestas e demais formas de vegetação como patrimônio coletivo, bens pertencentes aos habitantes do país. Reconhece “toda área, coberta ou não”¹⁰ por vegetação nativa, com a função ambiental de preservar os recursos hídricos, a paisagem, a estabilidade geológica, a biodiversidade, o fluxo gênico de fauna e flora, proteger o solo e assegurar o bem-estar das populações humanas”.¹¹ Ainda nos termos do Código Florestal, são destacadas as áreas nas margens dos cursos d’água,¹² definindo que essas oscilarão de uma largura mínima de trinta metros até uma máxima de quinhentos metros, dependendo da largura do curso d’água.

Com relação aos sistemas hídricos, seja pela relevância ambiental e ecológica seja pela sua abrangência territorial, ao se constituírem em conjuntos de ramificações que banham diversos municípios, que em diversos casos ultrapassam mais de um Estado da federação brasileira, os direitos e deveres que decorrem do uso dos recursos ambientais perpassam os limites e os interesses locais, cabendo à esfera federal definir os critérios gerais para a proteção das áreas situadas no entorno dos leitos dos rios e de outros espaços territoriais especialmente protegidos, como elementos de relevante interesse ambiental, que integram o desenvolvimento sustentável, objetivo e direito das presentes e futuras gerações.¹³

Convém lembrar que a Constituição Federal confere aos municípios competência legislativa plena sobre assuntos de interesse local que, em matéria urbanística, está especificamente disciplinada pelo Estatuto da Cidade (art. 40, § 2º), o qual estabelece que o Plano Diretor deve “englobar o território do município como um todo”. Na verdade, os dispositivos constitucionais e legais são passíveis de interpretações divergentes na medida em que a regulamentação federal se sobrepõe ao exercício pleno da competência do município, no que se refere ao ordenamento físico-territorial.¹⁴

A solução desse impasse torna-se ainda mais urgente diante da realidade urbana brasileira, pois, ao longo das margens dos rios urbanos, encontra-se consolidada parte significativa das nossas cidades. Os espaços ribeirinhos freqüentemente constituem o cenário privilegiado onde são desenvolvidas atividades fundamentais para as cidades, de natureza social, histórico-cultural, econômica, financeira, dentre outros aspectos, e que englobam bens e valores igualmente protegidos pelo ordenamento jurídico. Ora, o município não pode furtar-se a regulamentar o espaço territorial em que tais atividades são exercidas e, nesse mesmo sentido, garantir aos seus cidadãos o direito de habitar cidades ecológica-

mente sustentáveis, compatibilizando os usos urbanos com a conservação do meio ambiente. Assim, ao ordenar seu território, no exercício de competência constitucional, o município deve buscar soluções possíveis, afirmando o sistema legal vigente no país, integrado, inclusive, pelas normas do Código Florestal.

Nesse sentido, cabe ao poder público municipal dar um tratamento diferenciado às áreas urbanas com um grau de consolidação praticamente irreversível e às áreas urbanas não-consolidadas. A aplicação das disposições do Código Florestal nas áreas urbanas consideradas consolidadas não é contemplada diretamente na lei, mas é abordada na resolução n.302 do Conama, que aponta critérios para a conceituação, identificação e delimitação das áreas de preservação permanente.

Nas áreas urbanas com um grau de consolidação praticamente irreversível, devem ser considerados direitos e interesses igualmente relevantes. Contudo, é fundamental que nessas áreas¹⁵ sejam realizados os investimentos necessários para melhorar as condições ambientais urbanas, como dragagem periódica dos cursos d'água, saneamento básico, tratamento de canais, tratamento da arborização urbana, execução de obras públicas e privadas para privilegiar a liberação do solo natural e a cobertura vegetal, evitando a impermeabilização total do solo, dentre outras intervenções.

As áreas urbanas com ocupação não-consolidada, assim como as áreas rurais¹⁶, devem, entretanto, ser reguladas no Plano Diretor, obedecendo rigorosamente às determinações do Código Florestal. O município dispõe de instrumentos legais e recursos de diversas ordens para solucionar questões relacionadas com a preservação de recursos hídricos, que vão desde as desapropriações até a utilização dos instrumentos regulados no Estatuto da Cidade.

Se o conteúdo mínimo do Plano Diretor, exigido pelo Estatuto da Cidade, diz respeito à dimensão físico-territorial, torna-se imprescindível delinear conceitos para fundamentar as propostas de ordenamento territorial.

UMA PROPOSTA PARA O PLANEJAMENTO TERRITORIAL¹⁷

As propostas para a elaboração de um Plano Diretor, qualquer que seja a realidade municipal, devem ter como orientação básica uma visão histórica da urbanização, considerando o município como um todo e incluindo as características do contexto microrregional onde este está inserido, assim como de cada uma das áreas urbanas (a cidade sede, os povoados e as vilas) que conformam a rede urbana intramunicipal.

É importante considerar que o município, tomado em sua totalidade, se organiza a partir de uma cidade, a sede do município, que geralmente articula espacial, econômica, política e culturalmente as demais áreas urbanas, situadas no território municipal, em uma relação de dependência e/ou complementaridade, de sorte que, mesmo que se observem fragmentação e descontinuidade espacial, as diversas áreas urbanas compõem um conjunto articulado e hierarquizado.

Ressalte-se que cada uma dessas áreas é, geralmente, formada por várias partes, ou seja, por várias estruturas urbanas, apresentando uma diversidade de formas de ocupação territorial e, ao mesmo tempo, compondo um único território urbanizado. Assim, do ponto de vista da apropriação humana do território, cada uma das áreas urbanas é um todo, constituído de partes clara e diferentemente caracterizáveis. Existem as partes, mas

15 A Resolução Conama n. 302, de 20.3.2002, estabelece parâmetros, definições e limites de Áreas de Preservação Permanente. Nela encontra-se a definição de Área Urbana Consolidada como aquela que atende aos seguintes critérios: a) definição legal pelo poder público; b) existência de, no mínimo, quatro dos seguintes equipamentos de infraestrutura urbana: 1. malha viária com canalização de águas pluviais, 2. rede de abastecimento de água, 3. rede de esgoto, 4. distribuição de energia elétrica e iluminação pública, 5. recolhimento de resíduos sólidos urbanos e 6. tratamento de resíduos sólidos urbanos; c) densidade demográfica superior a cinco mil habitantes por km².

16 Quanto à área rural do município, isto é, que se situa fora do perímetro urbano, devem ser aplicadas as determinações do Código Florestal, no sentido da dimensão das áreas de preservação permanente, mesmo porque a regulamentação dessas áreas é de competência da União.

17 Esse item foi, em parte, retirado do trabalho de Lacerda et al. (2000).

também existe o todo. Com isso se quer dizer, por exemplo, que a forma de ocupação da área central de uma cidade é diferente da de um bairro popular recentemente consolidado. Caso esse bairro se localize na planície, apresenta, por sua vez, uma ocupação diferenciada de um bairro ocupado pela classe média, também localizado na planície, e mesmo de um bairro popular situado em uma colina.

É possível identificar todas essas partes recorrendo-se a um estudo morfológico, capaz de individualizar as porções do território urbanizado a partir dos diferentes padrões de ocupação do solo. Além disso, essa leitura permite identificar as várias transformações que cada uma dessas partes do território sofreu ao longo de sua existência. Estruturas antigas convivem com estruturas de constituição mais recente, resultando uma diversidade de formas de urbanização, de modo que cada área urbana é uma *unidade da diversidade*, cuja compreensão necessita da análise particularizada e abrangente, simultaneamente.

Essa unidade somente pode ser entendida por meio da dimensão temporal do território, portanto da sua historicidade, uma vez que cada área urbana do município é decorrente do acúmulo histórico de práticas urbanizadoras que a modelaram, a partir de processos de estratificação (a arqueologia da ocupação urbana) e justaposição dos vários produtos da ação humana de domínio da natureza. É esse acúmulo que lhe confere um sentido humano.

A questão da temporalidade de cada uma dessas áreas está diretamente associada aos conceitos de *mudança* e *permanência* das estruturas urbanas que as compõem. Por um lado, cada área urbana é incompleta, uma vez que se encontra em fase de constante *mudança*. Por outro, certas partes (estruturas urbanas) que a compõem (a exemplo da área central e daquelas que correspondem a bairros tradicionais) lhe conferem significado cultural por apresentarem uma forte tendência à *permanência*, ou seja, um alto grau de estabilidade morfológica e tipológica. São essas parcelas, praticamente estáveis, que passaram pelo teste histórico da longa duração e, portanto, são as partes que conferem aos habitantes uma identidade, um sentimento de pertencimento.

Permanência e *mudança* são de fato as forças básicas de qualquer sociedade, e não podem ser interpretadas de modo compartimentado. Assim, quando da formulação das propostas de ordenamento territorial, o importante é responder quais dessas estruturas devem suportar um maior grau de *permanência* e quais devem ter um maior nível de *mudança*, ou mais precisamente, qual o nível de transformação de cada uma delas. Afinal, as estruturas urbanas estão permanentemente em processo de mudança. Sendo assim, a permanência é uma forma de controle da mudança e, do ponto de vista do planejamento urbano, a gestão da mudança das estruturas urbanas constitui a sua diretriz básica.

Isso significa admitir que as diversas formas de ocupação do espaço urbanizado são manifestações não apenas dos aspectos socioeconômicos, mas também dos culturais. Mais ainda, implica uma mudança radical na forma de tratar a dimensão cultural no interior do planejamento urbano, significando que a relação entre urbanização, economia, política, natureza e cultura deve ser alterada de forma que os processos de desenvolvimento não mais provoquem a perda do patrimônio ambiental e cultural, acumulado pelas gerações passadas. O resgate de tal dimensão significa considerar a cultura como a base social do desenvolvimento.

Assim, a análise histórica da urbanização do município reflete necessariamente na proposta de um Plano Diretor. Esse deve assumir como diretriz a requalificação do espa-

ção urbano e natural, realçando aquilo que existe de específico, de irreprodutível, e que está vinculado à idéia do lugar e de suas qualidades. Desse modo, a apreciação das especificidades requer a valorização dos atributos culturais e ambientais do território urbanizado. É, portanto, uma proposta que parte da diversidade das estruturas urbanas (as partes), em relação a valores da natureza, da cultura e da história, e do território urbanizado (o todo), de forma que as partes não sejam diferenciadas no que se refere ao provimento das infra-estruturas, serviços e equipamentos urbanos.

Segundo Lacerda et al. (2000), a perspectiva cultural e ambiental de reordenamento do território requer:

- (i) reconhecer o que existe de específico no municipal que, ao longo do tempo, vem mostrando o seu caráter de permanência, necessitando de pequenas alterações no sentido de melhor se adequar às suas velhas e/ou novas funções; (ii) reconhecer os espaços transitórios que deverão passar por processos de transformação de vários dos seus elementos para melhor se adequarem aos usos propostos; (iii) reconhecer os espaços de grande valor ambiental, colocando-os em uso adequado de forma a conservá-los e preservá-los para as gerações presentes e futuras; (iv) reconhecer as redes urbanas como estratégia de organização espacial e como principal meio de direcionar, com critérios de maior equidade social, os processos de provimento de infra-estruturas e serviços urbanos.

Assim, o Plano Diretor deverá conferir uma maior ênfase, em termos de campo de atuação das estruturas institucionais de regulação e governo, ao processo de ordenamento territorial e de controle e melhoria do meio ambiente urbano (natural e construído). Isso não significa o abandono de políticas locais de desenvolvimento econômico, melhoria dos padrões de equidade social e de participação política nos processos de decisão. Pelo contrário, o reforço das ações sobre o ordenamento do território e da qualidade ambiental necessariamente passa por iniciativas nesses outros campos, remetendo, inclusive, ao enfrentamento dos desafios para o exercício de uma gestão municipal democrática.

DESAFIOS DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO E IMPLEMENTAÇÃO

Uma idéia central na compreensão da complexidade do Plano Diretor e do seu papel na organização do espaço é aquela de que o *território* abriga os *processos sociais e econômicos* que são conduzidos por *sujeitos* atuando coletivamente, de forma organizada, ou individualmente, segundo seus interesses e valores, freqüentemente conflitantes. Não sem razão, no início deste texto, foi ressaltado que o maior desafio do processo de elaboração de um Plano Diretor é a combinação das dimensões técnica e política, o que remete à necessidade de se conceber um formato de gestão que integre essas dimensões. Dessa forma, considerando a diversidade dos municípios brasileiros, em termos populacionais, políticos, econômicos, sociais e culturais, é pertinente indagar: Como garantir a obediência ao princípio constitucional relativo à gestão democrática tanto para a sua elaboração quanto para a sua implementação?

Embora o país registre o despontar de processos institucionais que enriquecem a experiência política e social contemporânea,¹⁸ vários estudos assinalam para os obstáculos e

18 Para Caccia Bava (2002), “o processo de redemocratização no Brasil abriu espaços para o surgimento de partidos que dão expressão política às demandas dos movimentos sociais, mas este processo não se restringe ao restabelecimento de formas de representação legitimadas pelo voto”. Esse fenômeno aponta para outras formas de fazer política, no sentido da consolidação de uma democracia real que amplie os formatos de participação, incorporando as decisões de um número mais amplo de agentes sociais. Isso significa, necessariamente, a conjugação da democracia representativa e participativa. São as chamadas novas institucionalidades, imprescindíveis à gestão democrática do Plano Diretor do município.

as possibilidades da sociedade civil para assumir a tarefa de controlar as políticas sociais. Isso porque, na grande maioria dos municípios, particularmente os interioranos das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, as elites locais resistem às mudanças que impliquem uma redução de sua dominação política. Além disso, o imaginário coletivo é, muitas vezes, permeado pela sujeição e passividade, contribuindo para a manutenção no poder das lideranças políticas que nele se alternam. Assim, uma das dificuldades da participação popular é aglutinar grupos cuja formação é permeada por visões ingênuas da realidade, sem prática social mais ativa e sem maiores informações para enfrentar as elites locais, cujas ações, direcionadas às populações de baixa renda, são fortemente condicionadas pelo caráter paternalista.

Além do mais, a falta de autonomia do Poder Legislativo – responsável pela aprovação do Plano Diretor – nesses municípios é fato freqüente. Só nos mais populosos, as Câmaras Municipais são dotadas de procedimentos mais independentes que garantem mais autonomia ao Legislativo e, mesmo assim, persistem mecanismos para mantê-las sob tutela do governo e de grupos economicamente fortes. A situação mais comum é a ausência de iniciativa dos vereadores, cujas decisões são meros referendos aos projetos encaminhados pelos prefeitos. Assim sendo, elas não se preservam como instituições autônomas, não usam, portanto, os recursos legais para coibir as ações autoritárias do Executivo. E, pior ainda, praticam, qualquer que seja o tamanho do município, a troca de favorecimentos pessoais em prejuízo do interesse da população. Toda essa situação é decorrente, em grande parte, de uma cultura política ou, em outras palavras, da ausência de uma tradição de institucionalização do embate político. E assim, ao que se assiste é a falta de nitidez entre o público e o privado, ou melhor, com a privatização do público, vinculada às relações clientelistas entre o governo e a Câmara, cujo resultado é a subordinação dessa àquele (Lacerda et al., 1996, p.114).

Cabe ressaltar que as poucas experiências de participação popular na gestão local, consideradas exitosas, tiveram lugar, sobretudo, nos municípios onde houve uma forte atuação de atores “fora” da realidade política local (Igreja Católica, ONG...) que empreenderam ações de caráter essencialmente pedagógico estimulando a participação. É ilusório pretender uma ativa participação da sociedade civil na elaboração de Planos Diretores sem uma mudança de mentalidade capaz de vencer os obstáculos da cultura política moldada pela já mencionada sujeição e passividade. Esse processo de transformação, sem dúvida, requer um amplo investimento pedagógico que demanda certo tempo de maturação para que se traduza em novos padrões comportamentais perante o poder local.

Não sem razão, a abertura de canais para institucionalizar arenas de tratamento dos conflitos de interesses entre os atores locais ainda apresenta lacunas. Sobre esses canais, verifica-se, por um lado, a fragilidade dos avanços nos mecanismos políticos desde a promulgação da Constituição de 1988 e, por outro, os pesados entraves remanescentes de processos de exclusão social e desigualdades que persistem no país. Ambas as questões refreiam a força transformadora desses novos espaços institucionais da democracia participativa. Porém, é nesse campo de interação dos atores sociais nas políticas públicas que será testada, em cada contexto municipal, a capacidade das organizações do governo e da sociedade para implementar e consolidar instâncias participativas e de controle social nas administrações municipais, assim como a própria operacionalização do diálogo entre o poder público e agentes locais de amplo espectro social, e lideranças políticas institucionais.

Soma-se a essa lacuna a ausência, em parte expressiva dos municípios, de instrumentos de gestão democrática que devem apoiar a ação do poder público na realização da sua missão institucional de transformar o cenário municipal por meio de um desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente inclusivo. Dentre esses instrumentos, pode-se elencar um conjunto de documentos normativos, como leis, decretos, portarias etc., além de planos, programas, projetos e demais ferramentas que auxiliam o processo de planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas, com o concurso da sociedade civil e das instituições responsáveis pelo governo municipal. Assim, a gestão do Plano Diretor deve ser alicerçada em um conjunto de normas e em outras ferramentas necessárias ao planejamento local e participativo, exercendo-se de forma democrática e transparente. Por um lado, tais instrumentos dão suporte e orientação específica, sobretudo, às políticas públicas definidas de modo geral no Plano Diretor. Por outro, auxiliam na aferição dos resultados e das metas atingidas na implementação das políticas públicas propostas.

Finalmente, no que se refere à estrutura administrativa municipal, o que se percebe na maioria dos municípios é um quadro de funcionários defasado em seus conhecimentos técnico-científicos e sem experiências administrativas atualizadas. Enfim, estruturas “sucateadas” não apenas nas suas instalações, máquinas e equipamentos, mas também no seu maior potencial, os recursos humanos locais. Esses sofrem com baixas remunerações ou distorções que afetam as folhas de pagamento que, em muitos casos, revelam, como fruto do clientelismo, um quadro superdimensionado de funcionários que, com frequência, se encontram desviados de sua função ou sem qualificação para desempenhar as tarefas a eles designadas.

Assim, o que se deve refletir – a respeito da obrigatoriedade da gestão participativa no processo de elaboração e implementação de um Plano Diretor – é sobre a existência das condições necessárias à sua efetivação, particularmente quando se trata de sua aplicabilidade no interior de realidades municipais tão diversas. Diante desse contexto, surge a indagação: O Plano Diretor, cujo maior sustentáculo conferido pelo Estatuto da Cidade é o modelo de gestão, seria capaz de mudar os rumos de desenvolvimento dos municípios brasileiros? Diante de todos os argumentos contidos neste trabalho, resta concluir que ainda existe um longo caminho a percorrer.

NOTAS CONCLUSIVAS

Uma análise do período histórico que compreende desde o golpe de 1964 até a promulgação do Estatuto da Cidade, em 2001, demonstra que houve um avanço significativo na regulação urbanística do país. Assim, a reforma urbana, proposta por João Goulart (Melo, 2004, p.114) e apontada como uma das causas da sua deposição, previa, desde aquele período, dentre outros aspectos, a desapropriação de terrenos urbanos subutilizados. Essa proposta foi o germe do Movimento pela Reforma Urbana que, surgido nos finais da década de 1970, culminou com a introdução do capítulo sobre política urbana na Constituição de 1988 e posteriormente com o Estatuto da Cidade.

As mudanças na legislação configuraram-se numa evolução que vai de uma visão civilista, unilateral, de atribuição jurídica de um bem a uma pessoa, ao conceito de função social da propriedade urbana, que excepciona a individualização daquele poder pessoal sobre o bem. Para a sociedade brasileira, esse foi um avanço extraordinário. É verdade que

ainda existem focos de resistência, teoricamente estruturados sob o argumento de que parte importante dos municípios brasileiros não tem estrutura administrativa compatível ou, ainda, sob o pretexto de que os instrumentos do Estatuto são inconstitucionais. Tais posicionamentos, na verdade, revelam certo conservadorismo, porque alteram a concepção mais arcaica de propriedade privada.

Os instrumentos urbanísticos, entretanto, viabilizam o exercício da função social da propriedade privada e instrumentalizam o direito constitucional dos cidadãos à cidade. Por isso, o município deve analisar cada um quanto à oportunidade de sua aplicação, considerando a realidade urbana municipal, inclusive no que se refere à estrutura administrativa necessária para implementá-los, adotando aqueles que possam contribuir efetivamente para viabilizar as propostas aprovadas no Plano Diretor.

Além de representar um avanço nos termos aqui colocados, a Constituição de 1988 e, mais particularmente, o Estatuto da Cidade tiveram o enorme mérito de retomar a discussão sobre o planejamento urbano no momento em que a primeira elege o Plano Diretor como instrumento básico da política urbana e o segundo estabelece prazos para a sua elaboração ou revisão. Daí várias questões passaram a ser polêmicas, demandando que fossem elucidadas. Sobre algumas delas, o que se pode afirmar é que o Plano Diretor deve (i) ser territorialmente abrangente, ou seja, legislar sobre questões que, embora localizadas na área rural do município, reflitam diretamente na cidade, povoações e vilas, tornando-se imprescindíveis à realização das funções sociais da cidade e ao bem-estar da sua população; (ii) abordar o aspecto físico-territorial, colocando para os responsáveis pelos trabalhos de elaboração ou revisão do Plano o imperativo de considerar os diversos padrões de ocupação do solo como manifestações socioculturais e as redes de infra-estruturas, serviços e equipamentos urbanos como elementos de equidade econômica, política, social e cultural; e (iii) garantir a participação da população no processo de elaboração e implementação do Plano como forma de se exercitar e expandir a democracia, exigindo desses responsáveis o enfrentamento do desafio de combinar as dimensões técnica e política, única maneira de co-responsabilizar os atores envolvidos quanto ao destino do município. Sem dúvida, esse é o maior desafio a ser enfrentado no seu processo de elaboração e implementação, particularmente quando se considera a diversidade de realidades municipais.

Norma Lacerda e Geraldo Marinho são professores do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFPE.

Rubén Pecchio é mestre em Desenvolvimento urbano pela UFPE.

Paulo Queiroz é mestrando do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE.

Clara Bahia é especialista em Direito urbanístico.

Artigo recebido em fevereiro de 2005 e aceito para publicação em maio de 2005.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTENOR, N. M. T. Parcelamento e edificação compulsórios e desapropriação-sanção. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.203-25.
- ARANTES, O. et al. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ARAÚJO, T. B. de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2000.
- AZEVEDO, E. de A. Direito de Preempção. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.177-91.
- CACCIA BAVA, S. *Dilemas da gestão municipal democrática*. São Paulo, 2002. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes>>.
- FERNANDES, E.; ALFONSIN, B. *A lei e a ilegalidade na produção do espaço urbano*. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

- GIUSEPPE, D. D. Operações urbanas consorciadas. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.339-95.
- KOMPARATO, F. K. *A afirmação histórica dos direitos humanos*. São Paulo: Saraiva, 1999.
- LACERDA, N. et al. Gestão local no Nordeste do Brasil: a busca de novos paradigmas. In: FISCHER, T. (Org). *Gestão contemporânea, cidades estratégicas e organizações locais*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996. p.101-22.
- LACERDA, N. et al. Planejamento metropolitano: uma proposta de conservação urbana e territorial. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, Santiago de Chile, v.XXVI, n.79, p.77-94, dez. 2000.
- LUCCHESI, M. C. Transferência do direito de construir um instrumento mal aplicado. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.355-66.
- MATUS, C. *Política, planejamento e governo*. Brasília: Ipea, 1993.
- MEIRELLES, H. L. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1992.
- _____. *Direito municipal brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 2003.
- MELO, C. A. de. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1994.
- MELO, R. As propostas de reforma agitam o país. In: *Na trilha do golpe*. Recife: Massangana, 2004.
- MORAIS, A de. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. São Paulo: Atlas, 2002.
- MOREIRA, A. C. M. L. Plano Diretor e função social da propriedade urbana. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.147-65.
- MOREIRA, M. et al. O Estatuto da Cidade e o Cepam. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.437-84.
- MUKAI, T. Plano Diretor no substitutivo ao Projeto de Lei 5.788, de 1990. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.131-46.
- _____. *O Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- PAULICS, V. 125 dicas – idéias para a ação municipal. São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes>>.
- ROLNIK, R. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.115-21.
- SAULE JÚNIOR, N. O Plano Diretor. In: MATTOS, L. P. (Org) *Estatuto da Cidade comentado*. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. p.60-1.
- SECCHI, B. *Un progetto per l'urbanistica*. Torino: Einaudi, 1998.
- SILVA, J. A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros Editores, 1996.
- _____. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores, 1997.
- SOUZA, M. L. de. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.
- SOUZA, M. R.; MARASQUIN, M. Solo criado – a experiência de Porto Alegre. In: MOREIRA, M. (Coord.) *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Cepam, 2001. p.334-45.
- VAZ, J. C. *Como incorporar a transparência em um modelo de gestão municipal?* São Paulo, 2000. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes>>.

A B S T R A C T *Along with Brazil's 1988 Constitution came the obligation for cities with a population larger than 20.000 to elaborate or review their Master Urban Plans. Later (2001) the Estatuto da Cidade, regulated a series of instruments that the constitution anticipated. Since then many papers have been published in this stimulating context. This new predicament will, undoubtedly, enrich the rapport between urban planners and specialists in urban law. This paper fits exactly in this new milieu, emphasizing the significance of Master Urban Plans as an instrument of local planning, and the discussion whether these plans should be general development instruments or should privilege territorial aspects. The paper also proposes a conceptual base for the elaboration of plans and points to the challenges facing the management of its elaboration and implementation.*

K E Y W O R D S *Estatuto da Cidade; Master Urban Plans; Urban Planning.*