

Planejamento urbano e políticas de gestão pública de ordenamento do território no Brasil

Urban planning and the design of spatial planning public policies in Brazil

Kassia Zinato Santos Machado Araujo*

RESUMO

Com a finalidade de discutir aspectos relacionados à gestão pública de ordenamento do território a partir do planejamento urbano, o presente artigo convida a uma reflexão sobre a política urbana no Brasil. A evolução legislativa do planejamento urbano será abordada com um enfoque direcionado aos instrumentos de gestão urbana, de modo a introduzir informações sobre a participação e o papel fundamental do Estatuto da Cidade e do plano diretor na organização da planificação territorial. Ao final, apresenta uma pesquisa comparativa em números do IBGE dos anos de 2008 e 2013 (última edição de publicação de mesma pesquisa Munic), em que são feitas análises pontuais sobre a utilização dos instrumentos de planejamento urbano no Brasil a partir da compilação de dados dos mais de 5 mil municípios brasileiros.

Palavras-chave: Desenvolvimento. Gestão. Políticas públicas. Ordenamento do território. Planejamento urbano. Estatuto da Cidade. Plano diretor.

ABSTRACT:

In order to discuss aspects related to the design of public policies concerning spatial planning based on urban planning, this article invites reflexion on urban public policy in Brazil. The analyses of legislative developments on urban planning will be focused on the instruments for urban management, aiming at informing about the City Bylaws and city master plan participation, and key role, in the territorial organisation. Eventually, it presents a comparative research, carried out by IBGE in the years of 2008 and 2013 (last publication of the same Munic research), where specific analysis on the use of urban planning instruments in Brazil is performed from more than 5 thousand Brazilian municipalities compiled data.

Keywords: Development. Management. Public policies. Spatial planning. Urban planning. City Bylaws. Master plan.

1 Introdução

O desenvolvimento da cidade a partir de uma política de gestão urbanística efetiva deve pressupor um planejamento urbano capaz de assegurar, mediante a utilização de instrumentos eficazes, um ordenamento do território que garanta os direitos fundamentais de sua população. Segundo o Princípio Geral 10, da Declaração de Vancouver, enunciada pela Conferência

das Nações Unidas sobre os Assentamentos Humanos, em junho de 1976:

A terra é um dos elementos fundamentais dos assentamentos humanos. Todo Estado tem direito a tomar as medidas necessárias para manter sob fiscalização pública o uso, a propriedade, a disposição e a reserva de terras. Todo Estado tem direito a planejar e administrar a utilização do solo, que é um dos seus recursos mais importantes, de maneira que os crescimentos dos centros populacionais tanto urbanos como rurais se baseiem num plano amplo de utilização do solo. Essas medidas devem assegurar a realização dos objetivos básicos da reforma social e econômica para cada nação, de conformidade com o seu sistema e suas leis de propriedade da terra (LIRA, 1997).

* Mestre em direito público (Universidade Nova de Lisboa – UNL). Especialista em direito público (Faculdade Projeção) em direito administrativo (Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional) e em direito constitucional (IDP – Instituto Brasiliense de Direito Público). Professora universitária. Servidora pública federal do Supremo Tribunal Federal – STF.

Assim, o presente artigo tem por escopo propor uma reflexão sobre a previsibilidade compulsória no plano diretor dos municípios brasileiros de um instrumento de planejamento urbano que esteja direcionado, especificamente, às necessidades de desenvolvimento da cidade, a partir de uma construção de desenvolvimento ordenado e crescente e em respeito à igualdade de direitos de todos. Abordará, nesse contexto, aspectos acerca da evolução legislativa dos principais elementos estruturantes do planejamento urbano, que são o Estatuto da Cidade e o plano diretor. Neste ponto, há pequena abordagem acerca dos principais componentes do plano diretor, e sua formação e finalidade. A partir da análise de dados estatísticos do IBGE, constantes da Pesquisa Munic, dos anos de 2008 e 2013, poder-se-á verificar a situação da realidade brasileira quanto à gestão pública do ordenamento do território no Brasil, naquele período, recorte feito em razão da divulgação oficial de dados estatísticos. De modo que ao final se poderá questionar o desenvolvimento urbano a partir da obrigatoriedade de utilização de mecanismos de ordenamento do território que se mostram cada vez mais eficazes na organização das urbes.

2 A política urbana no Brasil: breves considerações

A crítica acirrada e contundente de Vichi (2007) sobre o “desencontro entre a realidade e a lei”¹ descortina a postura do Estado no âmbito dos três Poderes da federação brasileira. A falta de sincronismo entre a legislação editada e a realidade do cotidiano nas cidades denota um cenário instável. Essa realidade encontrada entre aquilo que o Poder Executivo planeja (para os cidadãos e sua cidade) e o que o Poder Legislativo propõe e aprova (legislação vigente) para fundamentar as decisões administrativas e judiciais no país, e que não são suficientes para que o Poder Judiciário resguarde efetivamente a segurança jurídica necessária à salvaguarda de todos os direitos postos em

causa (VICH, 2007), de fato, dão azo a essa ponderação crítica de Vichi.

No contexto das políticas urbanas, o citado autor afirma que o “regime jurídico urbanístico não tem sido o meio adequado para satisfazer as demandas cotidianas pertinentes às questões urbanísticas” em virtude, especialmente, do seu alto grau de tecnicidade, complexidade e formalismo. Assim, podemos dizer que é o direito urbanístico também um direito de políticas e diretrizes públicas da cidade (SUNFELD *apud* VICH, 2008).

Podemos afirmar, à luz do art. 182 da CFB/1988², que os principais instrumentos de política urbana no Brasil são, efetivamente, os planos diretores (PD) e aqueles demais instrumentos previstos no art. 4º do EC. Assim, analisaremos o direito urbanístico como elemento de política urbana, considerando sua integração com a legislação brasileira neste sentido.

Vichi (2007), ao contrário de José Afonso da Silva (que define o direito urbanístico como um “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”) (2015), entende forçoso o reconhecimento da implementação da política urbana pelo Estado por meio de normas jurídicas conglomeradas em um “núcleo rígido comum” (VICH, 2007). O autor defende que o Estatuto da Cidade não pode ser uma contribuição enclausurada do legislador infraconstitucional.

Dessa forma, tanto a CFB/1988 quanto as legislações infraconstitucionais esparsas são responsáveis pela implementação das políticas públicas de natureza urbanística. Não restando apenas ao Estatuto da Cidade essa tarefa, muito menos de forma engessada como um único “conjunto” limitador de uma eficácia adstrita aos contornos constitucionais de política urbana³.

Na linha deste entendimento, José Afonso da Silva informa que as atuais normas urbanísticas no

¹ Bruno de Souza VICH aborda, criticamente, em sua obra *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades, sobre o “descolamento entre a realidade urbanística brasileira e a postura do Estado”,* quando trabalha o tema sobre o “desencontro entre a realidade e a lei”. Nessa obra ele trata da política urbana no Brasil com o enfoque público, demonstrando que políticas públicas também são políticas urbanas, e sempre apresentando, neste ponto, o descompasso da simetria legislativa com a realidade urbana brasileira.

² CFB/1988, art. 182, *caput*: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”.

³ Vichi recorda neste ponto, também, sobre a discricionariedade do agente público para agir nos espaços de decisões em que “o entorno social exercerá influências sobre a manifestação concreta do operador do direito”. Acentua com isso a estreita relação entre a política e o direito.

Brasil ainda não alcançaram uma fase de “unidade essencial”, tal como em variados países europeus. No entanto, registra a abertura brasileira aos embates técnicos e críticos de uma política que seja integrante de um “regime jurídico urbanístico”. Dallari nos lembra que

[...] atualmente, a disciplina jurídica da atuação urbanística passa a ser enquadrada em uma província do Direito Público que caminha no sentido de ganhar autonomia, qual seja, o Direito Urbanístico (DALLARI, 2018).

Em artigo que aborda sobre as concessões urbanísticas no município de São Paulo e discorre sobre o ordenamento do território sob a ótica das operações consorciadas no Estatuto da Cidade, o citado autor conclui ser a concessão pública mais um importante instrumento de implantação dessa “nova ordem”, de modo que entende ser possível promover a “renovação de áreas degradadas existentes em meio ao espaço urbanizado, otimizando-se os investimentos em equipamentos urbanos e rurais” (DALLARI, 2018). E, assim, repensa conceitos e elimina preconceitos ainda existentes acerca do individualismo do uso da propriedade.

Nessa linha de entendimento, e avançando na atualidade do debate, Alexandre Levin (LEVIN, 2018) invoca análise acerca do entendimento que foi defendido no julgamento do Recurso Extraordinário 607.940/DF, de relatoria do ministro Teori Zavascki, cujo julgado, proferido em 29/10/2015, no Plenário Virtual do Supremo Tribunal Federal, aprovou, por maioria, tese com repercussão geral assim redigida:

Municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no Plano Diretor.

Entende Levin que, dessa forma, embora tenha havido essa liberalidade, pouco se fez fora dos planos diretores, como sempre foi feito, em surgimento crescente de novos elementos de ordenação do território. Isso pode ser confirmado com a evolução em números, quando comparado o recorte de informações estatísticas do IBGE, entre 2008 e 2013.

Desse modo, aliar o entendimento acerca da função social da propriedade, com a necessidade de implementação obrigatória de mecanismos de controle e desenvolvimento urbano, que propiciem o crescimento ordenado das cidades é fator de relevância

para estudo e aprimoramento crescente de políticas públicas de planejamento urbano.

2.1 O urbanismo e a evolução legislativa do planejamento urbano brasileiro

José Afonso da Silva, jurista brasileiro, entende que urbanismo é uma “técnica e ciência interdisciplinar”, pois o enquadra como instrumento capaz de operar o equilíbrio urbano. Afirma que o urbanismo não deixa de ser uma técnica harmonizadora e uma ciência interdisciplinar, uma vez que precisa interagir com os variados aspectos de seu campo de abrangência, envolvendo o meio ambiente construído e não construído (o terreno e áreas adjacentes, de preservação ambiental, nascentes e mananciais, etc.), o equilíbrio arquitetônico, o aumento populacional e o desenvolvimento econômico e sociocultural, especialmente (JOSÉ AFONSO, 2015).

Desta forma, o conceito proposto de urbanismo transcende ao entendimento de que seja apenas uma ciência, considerando-o também uma técnica, superando igualmente a compreensão doutrinária italiana sobre a etimologia atribuída ao termo (ALVES CORREIA, 1998). Choay informa ser, ainda assim, uma etimologia moderna, um termo recente. Ao citar G. Bardet⁴, remonta a sua criação a 1910, na França (CHOAY, 2007), quando fora, inicialmente, concebido tão somente como uma “arte de embelezar a cidade”, ladeada às infraestruturas urbanas, obras de serviços sanitários, aquaviários, transportes, etc. Seu conceito evoluíra juntamente com o desenvolvimento das cidades, expandindo-se além do perímetro urbano, realizando transformações que visavam o bem-estar coletivo, por meio da organização dos espaços comuns (JOSÉ AFONSO, 2015), tanto urbanos, quanto rurais.

Na linha da delimitação do âmbito de incidência do urbanismo (alcance do objeto), Corbusier evidencia a necessidade de integração com o seu objeto (o estudo das urbes), quando considerado o planejamento urbano. Ele pondera que “por meio da arquitetura e do urbanismo, os locais e as paisagens podem entrar

⁴ Gastón Bardet, segundo menciona Choay, fixou a ideia de urbanismo moderno, como sendo uma ciência da organização global do espaço, a designar a organização do solo a todos os escalões, como um “estudo de todas as formas de localização humana na terra”. E mais, que “partindo da organização de grupos densos, o conceito teve de estender-se a toda a ‘economia territorial’, com o único limite dos oceanos”.

na cidade ou, nela, ser um elemento plástico e sensível decisivo” (LE CORBUSIER, 2008).

Partindo-se desta visão, a tendência foi de ampliação do objeto do urbanismo, de modo a não compreender apenas o estudo da cidade, a adaptação de sua arquitetura e paisagem, bem como os movimentos a ele relacionados, mas também o estudo do território, envolvendo questões afetas tanto à parte urbana quanto à rural (MAZZAROLLI, 1966). Nesta ótica, a doutrina italiana atribuiu ao urbanismo um *status* de ciência do *insediamento umani*, assentamento urbano, expandindo suas responsabilidades para além do estudo do “agregamento urbano”, mas também para a preocupação do *migliore insediamento umani nella città* (melhor assentamento humano na cidade). Pois Mazzarolli, em uso de seu conceito restritivo, com significado essencialmente etimológico⁵, numa concepção de urbanismo restrita aos limites da cidade, e a redefine, por entender “ampliável” esta ideia inicial de que o urbanismo seria apenas uma

[...] scienza che si preoccupa della sistemazione e dello sviluppo delle città, cercando, col sussidio di tutte le risorse tecniche, di determinare la migliore posizione delle vie, degli edifici ed impianti pubblici, e delle abitazioni private, in omode che la popolazione vi possa avere una dimora sana, comoda e gradevole.

(ciência preocupada com a sistematização e desenvolvimento da cidade buscando, com auxílio dos recursos técnicos, determinar a melhor posição das ruas, dos edifícios e obras públicas, de habitação privada, de modo que a população possa gozar de uma situação sã, cômoda e estimada).

Mazzarolli defendeu, em 1966, a ideia do urbanismo moderno, a importância do estudo do fenômeno urbano, que seus dilemas eram urgentes

e que os resultados implicavam na evolução da civilização. Ele afirmava, assim, que

[...] *la causa del sorgere e dell'affermarsi di una scienza così concepita risiede nell'importanza che, nel mondo moderno, il fenomeno "città", e i problemi che ne scaturiscono, è andato sempre più assumendo: si tratta quindi di un portato dell'attuale stadio di sviluppo della civiltà.* (MAZZAROLLI, 1966)

(a causa da ascensão e da emergência de uma ciência, assim concebida, está na importância que no mundo moderno, o fenômeno “cidade”, e os problemas dela decorrentes, têm sido cada vez mais comuns: se trata, portanto, de um dos principais estágios de desenvolvimento da civilização). (MAZZAROLLI, 1966)

A proposta de uma acepção mais ampla que a inicialmente atribuída tem o condão de expandir a delimitação da área de abrangência do objeto do urbanismo, bem como permitir maior aplicabilidade desse (novo) conceito de modo a abarcar as funções humanas (planificação territorial) e a qualidade de sua habitação (loteamento, moradia), e não apenas o conglomerado urbano situado nas urbes.

Levin explica que,

[...] embora a técnica de planificação urbanística exista desde a antiguidade clássica, passou a ser aplicada em larga escala na primeira metade do século XX, por uma obra da corrente urbanística, denominada funcionalismo racionalista,

expressão cunhada por Eduardo Garcia de Enterría e Luciano Parejo Alfonso, que defendem que “na língua inglesa a tradução para urbanismo seria simplesmente ‘planning’, enquanto que direito do urbanismo seria traduzido como ‘planning law’”. Isso para destacar a importância dos instrumentos de planificação urbana desenvolvidos, desde aquela época, para atender as necessidades essenciais do homem. Segundo menciona Levin, seriam quatro: habitar, trabalhar, divertir-se e circular. Nesse contexto, defende que o urbanismo passaria então a ter quatro funções principais:

[...] assegurar aos homens uma moradia digna, organizar os locais de trabalho, prever instalações necessárias à boa utilização das horas livres e estabelecer uma ligação entre as diversas organizações mediante uma eficiente rede de circulação (LEVIN, 2018).

Rafael Lara Mazoni Andrade e Cláudio Burian Wanderley abordam em artigo “A crise das cidades revisitada: apontamentos acerca de uma nova agenda

⁵ O conceito etimológico apresentado informa que a palavra deriva-se dos estudos do engenheiro catalão Ildefonso Cerdà, responsável pelo projeto de ampliação de Barcelona na década de 1850. Apesar de jamais ter usado o termo urbanismo, Cerdà cunhou o termo *urbe* para designar de modo geral os diferentes tipos de assentamento humano e o termo *urbanização* designando a ação sobre a *urbe*. Destes termos muito próximos surgirá o nome *urbanismo* no início do século XX. Cerdà publicou extensos estudos sobre as cidades de Barcelona e Madrid, que versavam sobre os mais diversos aspectos da cidade indo desde questões técnicas (como a análise da rua e seus sistemas de infraestrutura) até questões teóricas e territoriais, (i.e.: como ligar as cidades em uma grande rede nacional?). Um compêndio expandido e revisado, a *Teoría Geral da Urbanização*, publicado em 1867, resulta de seus estudos anteriores e é a publicação mais notória de Cerdà. Fonte: <<http://pt.wikipedia.org/wiki/Urbanismo>>. Acesso em: 6 fev. 2010.

urbana” (ANDRADE e WANDERLEY, 2019), que problemas nessas áreas de necessidades especiais impactam fortemente o bem-estar dos cidadãos e “impõem ao Estado brasileiro a necessidade de implementar políticas que os resolvam”. Essa imposição é necessária. Planejamento urbano deve ser prioridade para o desenvolvimento social e crescimento ordenado das cidades. Saneamento, iluminação pública, arborização, mobilidade e vias alternativas de transporte e acessos devem estar contidos nos planos diretores e em instrumentos que visem regulamentar o ambiente urbano, considerando a biodiversidade, a acessibilidade, a segurança, a saúde, a qualidade de vida.

Assim, o enquadramento do urbanismo como ciência e técnica “ultrapassou as muralhas da cidade para abarcar todo um território determinado, tanto no seu setor urbano, como rural”, conclui o jurista português Fernando Alves Correia, juntando-se ao entendimento colacionado da doutrina brasileira e italiana. Ele considera, por essas razões, o “fenômeno expansivo do conceito científico de urbanismo” como definição de uma entidade dependente, atrelada aos vários acontecimentos que influenciam sua existência, capaz de compatibilizar os elementos aos interesses de um território como um todo, não se caracterizando como uma “entidade independente e isolada” (ALVES CORREIA, 2008).

Desse modo, acompanhando os estágios de evolução da civilização, observa-se que a legislação urbanística evoluiu juntamente com a cidade. Os costumes inicialmente primários, assim como a simplicidade das cidades e seus problemas, suas necessidades, tais como arruamento, alinhamento e outras exigências se alteraram paulatinamente a fim de se moldarem à complexidade exigida pela densa urbanificação (VICHI, 2007) dos grandes centros.

José Afonso da Silva noticia que, de início, foram incorporadas as herdadas regras simples e gerais de direito urbanístico do velho direito português quando o Brasil era ainda colônia de Portugal (SILVA, 2015). As Ordenações Filipinas⁶ foram responsáveis por introduzir no Brasil, desde o século XVI, as principais

normas das relações de vizinhança (direito de construir, servidões, encargos), estabelecendo, assim, uma regulamentação legal e genérica para as atividades edilícias⁷.

Importantes regras básicas sobre planejamento surgiram no período colonial com a Carta Régia, criada em 1755 pela capitania de São José do Rio Negro (atual estado do Amazonas, o maior estado em dimensão territorial do Brasil). Eram orientações sobre a “conservação da formosura da Vila”, mediante a padronização da edificação, seu alinhamento e dimensão. Assim, percebia-se a preocupação com a estética e com a reserva de área para a expansão urbana (SILVA, 2015).

Ainda no século XIV, as câmaras municipais brasileiras passaram a ter o controle de algumas das determinações mais importantes em matéria de edificação⁸. Grande parte dessas normas perduraram durante o período imperial com modificações sofridas ao longo da monarquia.

Um *Ato Adicional à Constituição do Império* veio a descentralizar o poder das províncias e criou para elas assembleias legislativas, que passaram a ter competência para legislar sobre assuntos urbanísticos específicos. Entre eles a desapropriação, que teve sua primeira legislação promulgada em 9 de setembro de 1826, seguida da Lei 57, de 16 de março de 1836⁹.

⁷ As Ordenações do Reino eram as compilações de todas as leis vigentes em Portugal, encomendadas por alguns de seus monarcas e que passavam a constituir a base do direito vigente, inclusive serviram de molde para as codificações futuras (Código Civil, Comercial, Penal, Processual etc.). Foram elas: Ordenações Afonsinas (Promulgadas por D. Afonso V em 1480), *Ordenações Manoelinas* (Promulgadas por D. Manuel I em 1520) e *Ordenações Filipinas* (Promulgadas por D. Filipe III em 1603. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/Revista3.htm>. Acesso em: 17 nov. 2010.

⁸ Segundo a “Constituição Política do Império do Brasil”, de 25 de março de 1824, em seu art. 167: “Em todas as Cidades, e Villas ora existentes, e nas mais, que para o futuro se criassem haverá Câmaras, às quais compete o Governo econômico, e municipal das mesmas Cidades, e Villas”. No entanto, a Constituição do Império não dispôs sobre o controle das câmaras municipais, apenas mencionando a existência de uma delas em cada cidade, pois as suas atribuições apenas foram reguladas por uma lei complementar, editada em 1 de outubro de 1828.

⁹ A primeira lei de desapropriação, editada em 1826, autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública. A segunda lei, publicada em 1836, dez anos depois, regulava a desapropriação por utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas, pontes (regulamentação prevista no art. 1º).

⁶ As Ordenações Filipinas estiveram vigentes no Brasil por cerca de 300 anos até serem substituídas, em parte, pelo Código Civil de 1916. Mesmo após a independência, um decreto do imperador manteve a vigência da legislação lusa que ainda sobreviveu à Proclamação da República (1889).

Porém, 9 anos depois, em 12 de julho de 1845, foi lançada no ordenamento jurídico brasileiro uma nova lei sobre desapropriação, desta vez a regular a “desapropriação por utilidade pública” ou por interesse do município da Corte (SILVA, 2015).

Destaque seja dado, neste período, à Lei 816, de 10 de julho de 1855, e seu regulamento, baixado pelo Decreto 1.664, de 27 de outubro de 1855, uma vez que regulamentavam as desapropriações para construção de estradas de ferro, subordinando-as a um “plano de obras”. Afinal, surge pela primeira vez uma referência planificatória no ordenamento jurídico brasileiro (SILVA, 2015). Variados outros normativos seguiram a regulamentar a desapropriação em seus mais específicos tratamentos, de forma a moldar o cenário legislativo-urbanístico no Brasil.

No início do período republicano (República Nova: a partir de 1945), pouco foi acrescentado à legislação urbanística nacional. A primeira CFB republicana não trouxe inovações nessa matéria, apenas da segunda até a de 1969 é que foram incorporadas algumas competências à União Federal¹⁰.

Na década de 60, ocorreram infrutíferas tentativas parlamentares com intuito de estabelecer diretrizes constitucionais acerca da implantação de uma política urbana no Brasil, com a organização, inclusive, de um Programa de Desenvolvimento Urbano¹¹.

As tentativas somente alcançaram êxito com o advento da CFB/1988. Essa Constituição implementou a política urbana no ordenamento jurídico brasileiro, regulamentando-a em seus arts. 182 e 183. Ressalte-se que a CFB/1988 rendeu aos planos urbanísticos destaque especial no cenário instrumental da gestão urbanística brasileira, destinando-lhes regulamentação específica também em outros artigos (arts. 21, IX; 48, IV; 174, § 1º; e 182). E ainda, a CFB/1988 estabeleceu

no seu art. 174, *caput*, que “o planejamento será determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”¹², solvendo assim as controvérsias que pairavam na doutrina sobre a obrigatoriedade do plano.

No campo urbanístico, em vez de “imperativos” ou “indicativos”, fala-se preferencialmente em planos gerais ou planos preparadores e em planos vinculantes, planos especiais, planos particularizados ou planos de urbanização (SILVA, 2015).

Levin, neste ponto, fala muito bem sobre planos de natureza indicativa, planos regionais de desenvolvimento integrado, e regras para o plano diretor como parâmetro de cumprimento da função social da propriedade urbana. Entende que, no Brasil, a colocação de limites da competência da União e dos estados membros em matéria urbanística definem os planos nacionais e regionais de organização do espaço urbano (LEVIN, 2018).

3 Elementos estruturantes do planejamento urbano brasileiro

O processo desencadeado com a necessidade de efetivar a regulamentação de uma política urbana no Brasil sinalizava igualmente a necessidade de descentralização administrativa e aumento da autonomia dos entes municipais da federação brasileira.

Assim, com a regulamentação da política urbana em âmbito constitucional em 1988 e infraconstitucional em 2001, foi preciso estabelecer a definição das regras de cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Essa tarefa passou a ser atribuída aos municípios brasileiros, destinando às cidades um conjunto inovador de instrumentos de intervenção e ordenamento de seus territórios, sendo por isso literalmente um “direito de políticas públicas” (VICHI, 2007).

Para auxiliar nessa tarefa, o Governo federal criou o Ministério das Cidades, em 1º de Janeiro de 2003, e o Conselho das Cidades, em 2004, como órgãos de apoio ao desenvolvimento da política urbana no Brasil. Esses órgãos federais foram responsáveis pela

¹⁰ Como, por exemplo, a prerrogativa facultativa de fixar o plano nacional de viação férrea e o de estrada de rodagem, nos termos do art. 8º, X, da CFB/1967: “Compete à União: [...] X - estabelecer o plano nacional de viação”. Assim como outros planos, como por exemplo na CFB/1967, art. 8º, inciso XIII (estabelecer e executar planos regionais de desenvolvimento); e inciso XIV (estabelecer planos nacionais de educação e de saúde), todos a estabelecer competência similar.

¹¹ Por influência da Lei 4.380, de 21 de agosto de 1964, que criava o BNH (Banco Nacional da Habitação — órgão extinto em 1986 pelo DL 2.291, de 21 de novembro), as sociedades de crédito e o Serfhu (Serviço Federal de Habitação e Urbanismo), ocorreu a densificação e a proliferação da regulamentação urbanística no Brasil, no sentido de impulsionar a implantação de uma política urbana consistente e estruturada.

¹² CFB/1988, art. 174, *caput*: “Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”.

edição de resoluções e de outros atos normativos capazes de contribuir com os municípios brasileiros nessa importante atribuição. Atualmente, essa responsabilidade é do Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), órgão criado em 2019, resultante da união do Ministério das Cidades com o Ministério da Integração Nacional (MI).¹³

Dessa forma, o Estatuto da Cidade, em 2001, trouxe um rol de instrumentos de planejamento urbano a fim de viabilizar a gestão pública na busca pelo desenvolvimento ordenado do território. O direito à cidade, por compreender os direitos relativos às pessoas que vivem nas cidades de terem condições dignas de vida, de exercitar plenamente a cidadania, de ampliar os direitos fundamentais, inclusive de participar da gestão da cidade, pressupõe um planejamento urbano que contemple instrumentos eficazes de proporcionar o seu ordenado desenvolvimento (SALES JÚNIOR, 1997).

Assim, ao lado do plano diretor ou do plano urbanístico local, é também o Estatuto da Cidade importante propulsor da instrumentalização dessa política de gestão pública voltada ao desenvolvimento ordenado das cidades.

3.1 O Estatuto da Cidade e o plano diretor como importantes ferramentas do planejamento urbano

Inicialmente, falemos sobre a evolução legislativa do Estatuto da Cidade no ordenamento jurídico brasileiro.

Até o advento da CF/1988, o Brasil ainda não dispunha de um estatuto próprio para regulamentar as questões urbanísticas, orientar a dinâmica nas cidades e gerir as políticas urbanas. A mudança radical no perfil da população brasileira desde 1900, com o êxodo rural, exigia que essa regulamentação legislativa fosse feita com a máxima urgência e necessidade, o que justifica as várias tentativas parlamentares desde a década de 60. Afinal, a realidade configurava-se cada vez mais complexa e dinâmica, dada a notória evolução da civilização na era industrial, que também trouxe consigo as evidências de exclusão social, degradação

ambiental, crescente violência e o descontrole da expansão urbana desenfreada, que ocorria de modo espontâneo, gerando, em não raras oportunidades, situações caóticas (CARVALHO FILHO, 2013).

Ante a inexistência de regulamentos suficientes e de mecanismos que suprissem os variados aspectos demandados pela realidade urbana, era emergente a criação de um instrumento capaz de

[...] regular a gestão pública, garantir a participação da sociedade, disciplinar a função social da propriedade imobiliária, exercer a defesa do patrimônio público natural e cultural e também nortear a articulação no sistema de cidades¹⁴.

Assim, após algumas tentativas parlamentares com o propósito de regulamentar a política urbana no Brasil, o deputado federal Raul Ferraz apresentou o PL – Projeto de Lei 2.191/1989. Porém, a proposição que resultou na aprovação final do Estatuto da Cidade foi o PLS – Projeto de Lei do Senado 181/1989, do senador Pompeu de Souza, em 28 de junho de 1989. Na Câmara Federal recebeu a denominação de PL 5.788/1990 (SÉGUIN, 2005).

Após sucessivas alterações, apresentações de substitutivos e apreciação dos pareceres das comissões legislativas do Congresso Nacional brasileiro, o Estatuto da Cidade foi finalmente aprovado em 30 de novembro de 2000 e publicado em 11 de julho de 2001¹⁵. O PL originário da Câmara e o PLS do Senado Federal seguiram apensados ao último, durante todo o período de onze anos, enquanto tramitou no Congresso Nacional, até sua aprovação final.

Registre-se que no ordenamento jurídico brasileiro já havia dispositivos legislativos esparsos a tratar da matéria urbanística, ainda que insuficientes para atender às necessidades da realidade naquele momento (VICHI, 2007). Assim, acredita-se que a intenção do legislador na aprovação do Estatuto da Cidade foi a de impulsionar a efetividade daqueles normativos.

Essa busca do Estado sinalizava uma preocupação legislativa quanto à equalização de situações comuns, de forma a estabelecer legalmente, em âmbito federal,

¹³ Em 1º de janeiro de 2019, o Ministério das Cidades e o Ministério da Integração Nacional foram fundidos e transformados em Ministério do Desenvolvimento Regional – MDR. O MDR é um órgão do Poder Executivo federal resultante da Medida Provisória 870, de 1º de janeiro de 2019 e oficializada pelo Decreto 9.666, de 2 de janeiro de 2019. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Ministério_do_Developolvimento_Regional>. Acesso em: 23 ago. 2019.

¹⁴ Trecho do voto do deputado federal Adolfo Marinho, que em relatório preliminar expôs a sua justificativa para a urgência na aprovação da proposta legislativa apresentada. (in *Diário da Câmara dos Deputados*, em 30 de novembro de 2000, p. 63.079).

¹⁵ Publicação oficial feita no *Diário Oficial da União*, Seção 1, Eletrônico, em 11/07/2001, p. 1.

regras de observância compulsória e sancionáveis. Pois que os planos não teriam qualquer valia em todo o território nacional enquanto significassem “mera cogitação” por parte dos seus autores, trasmudando-se em “mera e insólita abstração” (CARVALHO FILHO, 2013). A sua previsão no direito positivo é necessária para que possam refletir realmente esse processo de transformação.

Nesse ponto, Gláucia Mello (MELLO, 2018) menciona em seu artigo que a formulação do plano diretor é uma tarefa eminentemente complexa, multifacetada e pluridisciplinar, podendo-se falar da existência, inclusive, do princípio do tecnicismo, defendido por Carvalho Filho¹⁶. E, nesse sentido, traz uma abordagem dessa parte mais formal da elaboração do plano diretor, de modo a demonstrar a necessidade de especialização técnica dos responsáveis pela elaboração dos estudos e diagnósticos elementares à sua edição. Tratando-se, pois, de uma atividade importante de planejamento, tendo em vista que se trata de um processo decisório intrincado, constituído de diversas etapas preparatórias (coleta de dados técnicos e circunstanciais, diagnóstico, planejamento, dentre outros).

Pelo fato de estabelecer o planejamento urbanístico como um eficaz instrumento para organizar e transformar a cidade, a legislação brasileira evidencia a preocupação estatal com a ordenação do território, voltada, notadamente, à minimização das diferenças naturais existentes nos territórios, assim como às modificações e deformações presentes nas mais diversas situações. Prever legalmente isso, tanto no Estatuto da Cidade, bem como na CFB/1988, configura um meio de o Estado realizar com eficácia

a gestão pública relacionada ao planejamento urbano (CARVALHO FILHO, 2013). Desta forma, não é difícil notar o princípio da igualdade embutido na preocupação estatal.

Já com relação ao plano diretor (PD), é importante ressaltar que ele está previsto no art. 182, § 1º, da CFB como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano brasileira, bem como o responsável pela sua expansão¹⁷. A sua elaboração é de caráter obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes ou que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, dentre outras situações previstas nos incisos III a V do art. 41 da Lei 10.257/2001.

Por sua vez, o § 2º do art. 182 reflete a preocupação do legislador constitucional com a importância do cumprimento da função social da propriedade e do seu atendimento às determinações do PD. Essa importância é ainda reforçada na Súmula 668 do STF¹⁸, no sentido de proteger e incentivar o cumprimento da função social da propriedade urbana no Brasil. Por sua vez, o § 3º e também o § 4º do art. 182 tratam das medidas levadas a cabo pelo Poder Público quanto à utilização, subutilização ou não utilização adequada ou suficiente do solo, tendo em vista seu aproveitamento. Preocupação explicitada novamente em 2015, quando aprovou tese de repercussão geral que mais uma vez, e de outro meio, reforça essa obrigatoriedade (RE 607.940/DF, reator ministro Teori Zavascki, Plenário Virtual, 29/10/2015).

Assim, na condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, o PD, regulamentado pelo Estatuto da Cidade, estabelece as estratégias

¹⁶ Segundo José dos Santos Carvalho Filho, na citação de Gláucia Mello, sobre o tecnicismo: “impõe o socorro dos governos aos recursos técnicos mais avançados para a elaboração do planejamento, sendo necessário o auxílio de especialistas multidisciplinares nas respectivas áreas a fim de que se observe a especificidade dos setores envolvidos e o tempo não torne defasados os métodos e os meios previstos no instrumento. Esse postulado, como é fácil observar, demonstra que o planejamento deve ter caráter dinâmico e flexível, adequando-se ao surgimento de novos recursos que podem tornar mais ágil e efetivo o processo. Avulta realçar também que, não dispondo o Município de técnicos para a confecção do plano diretor, poderá recrutá-los através de contrato administrativo de serviços técnicos especializados (art. 13, I, da Lei nº 8.666/93), após regular processo de licitação. Tratando-se de profissional de notória especialização, tal como definido no art. 25, § 1º, da Lei nº 8.666/93, seria caso de inexigibilidade de licitação (art. 25, II, do mesmo diploma), podendo ser celebrada a contratação direta”. (Comentários ao Estatuto da Cidade, 2013)

¹⁷ Como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana dos municípios brasileiros, o plano diretor, instituído pelo Estatuto da Cidade, estabelece as estratégias e objetivos a serem alcançados, dentro de um período específico, visando garantir o cumprimento da função social da cidade. E acresce, ainda, o art. 41 da Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), que o PD é obrigatório também nas cidades: “I. com mais de 20.000 habitantes; II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico; e V. inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional”.

¹⁸ Verbete da Súmula 668/STF: “É inconstitucional a lei municipal que tenha estabelecido, antes da EC 29/00, alíquotas progressivas para o IPTU, salvo se destinada a assegurar o cumprimento da função social da propriedade urbana”.

e objetivos a serem alcançados pelo município, dentro de um período específico, visando garantir o cumprimento da função social da cidade¹⁹.

A elaboração do PD deve conter pressupostos básicos de indicação dos objetivos a serem alcançados, explicitar as estratégias e instrumentos para atingi-los, fornecer os instrumentos necessários para que eles sejam cumpridos e prever uma revisão periódica a cada dez anos, pelo menos (MEIRELLES, 2009). É importante também que reste definida a área de abrangência das diretrizes, que é delimitada pelo perímetro urbano do município informado no PD.

Desse modo, o PD funciona como instrumento básico que organiza e articula os demais instrumentos da política urbana previstos no Estatuto da Cidade. De acordo com o art. 40 do citado estatuto, o PD é obrigatório para cidades:

- I. com mais de 20.000 habitantes;
 - II. integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
 - III. onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;
 - IV. integrantes de áreas de especial interesse turístico; e
- inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

¹⁹ Consoante os arts. 39 e 40 da CFB/1988, que estabelecem, respectivamente: “Art. 39. A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos; III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. § 5º (vetado)”

3.2 Análise de pesquisa em números sobre os instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade no Brasil feita pelo IBGE em 2008 e 2013.

Para fins de ilustração do sistema de gestão urbana no Brasil, foram analisados dados fornecidos pela diretoria de pesquisas, coordenação de população e indicadores sociais do IBGE. Periodicamente, é produzida uma pesquisa denominada “Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic”, que teve publicação apenas nos anos de 2008 e 2013, de igual forma distributiva de avaliação e disposição de elementos, de modo que se pudesse fazer um recorte temporal para fins de análise comparativa. Num primeiro momento, a análise fora feita com os dados da pesquisa, conforme a base de dados disponível ao público, referente ao ano de 2008 e posteriormente, em 2013. Assim, para atualizar o estudo, faz-se, em seguida, uma análise comparativa com a última pesquisa disponibilizada por aquele instituto, nos mesmos moldes, que foi no ano de 2013, sendo, portanto, a mais atual até hoje publicada oficialmente (exceto os dados puros publicados no *site* do IBGE)²⁰. Razão pela opção do recorte temporal último constar de 2013, há 6 anos, insta ressaltar a conformidade de informações para análise comparativa para fins acadêmicos e técnicos desses dados. Foram mantidas as informações de ambos os marcos temporais, para o recorte da presente análise.

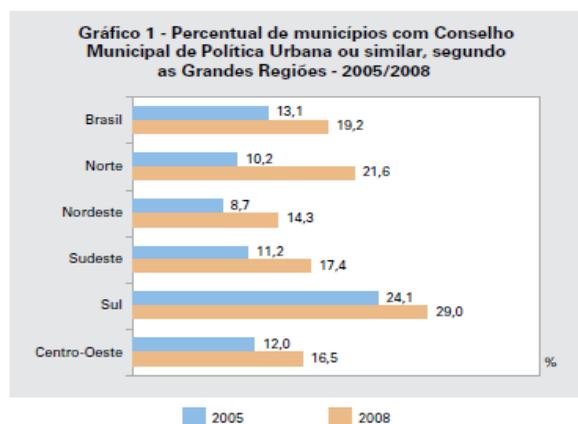
Na pesquisa Munic são investigados vários dados relativos à gestão e à estrutura dos municípios brasileiros, que fazem considerável apuração sobre alguns instrumentos de política urbana referenciados no Estatuto da Cidade (EC), que juntamente com o plano diretor (PD) são instrumentos com o objetivo de regulamentar o uso e a ocupação do solo urbano, visando a inclusão social, econômica e política das camadas menos abastadas da população brasileira. De modo que o recorte temporal feito há mais de 6 anos reflete bem a proposta do presente artigo, que é demonstrar a efetividade do uso dos instrumentos de política pública em relação à realidade de ordenamento do território brasileiro.

A seguir, os números estatísticos por regiões, estados e municípios, que ilustram as informações

²⁰ Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/saude/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?=&t=downloads>>. Acesso em: 6 jun. 2019.

mais relevantes relacionadas ao planejamento urbano e à política de gestão territorial no Brasil.

Com relação à organização político-administrativa de gestão regional, o gráfico a seguir — Gráfico 1²¹ — demonstra que, em 2008, houve um aumento de 6,1% no número de *conselhos municipais de política urbana* no país, constituindo 19,2% de todos os municípios brasileiros. Em 2013, a pesquisa não trouxe o mesmo gráfico com dados do período, que possibilitassem fazer uma análise comparativa. As informações de 2013 apenas fazem referência ao Conselho Municipal do Meio Ambiente.



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

Os números revelam um considerável aumento da implementação dos conselhos de política urbana nos municípios brasileiros entre 2005 e 2008. Isso decorre da publicação do Estatuto da Cidade, que em 2001 concedeu prazo de 5 anos para a elaboração/atualização do PD conforme suas diretrizes, estando obrigatório desde 2006²². O recorte temporal, nos mostra a realidade daquele momento, evidenciando as diferenças das localidades que tinham implementado em comparação às que não tinham implementado ainda o PD.

Observa-se que a região Norte do Brasil apresentou aumento de 11,4% entre 2005 e 2008, o

maior índice de crescimento de conselhos municipais de política urbana, com relação às demais regiões, ficando a região Centro-Oeste com o menor índice, 4,5%, demonstrando pouca evolução entre 2005 e 2008.

Apesar de não trazer informações específicas sobre os mesmos pontos, a Munic 2013 possui um gráfico que aponta quantitativos de municípios ainda sem a implementação de qualquer instrumento de planejamento urbano. Vejamos:

Tabela 6 - Municípios sem nenhum instrumento de planejamento, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2013

| Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios | Municípios | | | | |
|--|------------|---|-------------------|--------------------------|-------------------|
| | Total | Sem instrumentos de planejamento urbano | | | |
| | | Total | Com Plano Diretor | Elaborando Plano Diretor | Sem Plano Diretor |
| Brasil | 5 570 | 393 | 40 | 76 | 277 |
| Norte | 450 | 47 | 9 | 8 | 30 |
| Nordeste | 1 794 | 284 | 26 | 59 | 199 |
| Sudeste | 1 668 | 39 | 3 | 4 | 32 |
| Sul | 1 191 | 5 | - | 2 | 3 |
| Centro-Oeste | 467 | 18 | 2 | 3 | 13 |
| Até 5 000 hab. | 1 247 | 87 | 8 | 6 | 73 |
| De 5 001 a 10 000 hab. | 1 227 | 124 | 8 | 22 | 94 |
| De 10 001 a 20 000 hab. | 1 378 | 147 | 9 | 40 | 98 |
| De 20 001 a 50 000 hab. | 1 080 | 34 | 14 | 8 | 12 |
| De 50 001 a 100 000 hab. | 339 | 1 | 1 | - | 0 |
| De 100 001 a 500 000 hab. | 260 | - | - | - | - |
| Mais de 500 000 hab. | 39 | - | - | - | - |

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

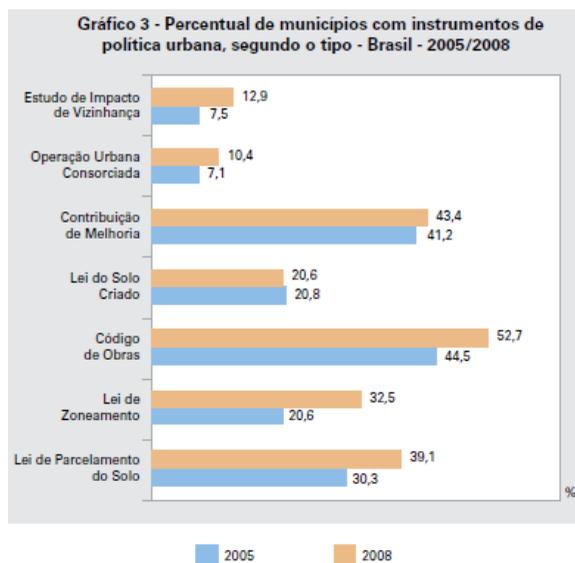
Desconsiderando o plano diretor, observa-se que a região Nordeste é a que possui maior número de municípios e, proporcionalmente, também é a maior “devedora” da implementação de instrumentos de planejamento urbano. De outro lado, na contração do Nordeste, está o Sul, que em 2013 possuía apenas 5 municípios “devedores” de um total de 1.191 municípios.

Ao inverso dessa realidade, a pesquisa mostra, também, os tipos de instrumentos de política urbana mais utilizados, adotados pelos municípios brasileiros. O Gráfico 3 nos revela que, em 2008, o único instrumento a alcançar mais da metade dos municípios brasileiros foi o *Código de Obras*, com 52,7%, seguido da *Contribuição de Melhoria*, com 43,4%.²³

²¹ Dada a sua extensa dimensão territorial, o Brasil, composto por 27 estados da federação, os tem agrupados geograficamente em 5 regiões: Norte, Sul, Nordeste, Sudeste e Centro-Oeste.

²² Cfr. HELY LOPES Meirelles, Direito Municipal..., cit., 2008, p. 553. Pode-se concluir que, mesmo constatando esse decréscimo, a participação popular ainda se manteve em alta, considerando a sua facultatividade, ainda que preveja o Estatuto da Cidade e a Lei de Improbidade Administrativa sanções ao descumprimento à gestão democrática, transparência, fiscalização e implementação das políticas públicas urbanas.

²³ Importante salientar que o Código de Obras não representou, no entanto, o maior aumento percentual, com relação a 2005, que ficou com a Lei de Zoneamento, com 12% de crescimento, seguido do Parcelamento do Solo (8,8%) e somente então que aparece o Código de Obras, com 8,3%. (Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais do IBGE, Munic 2008).



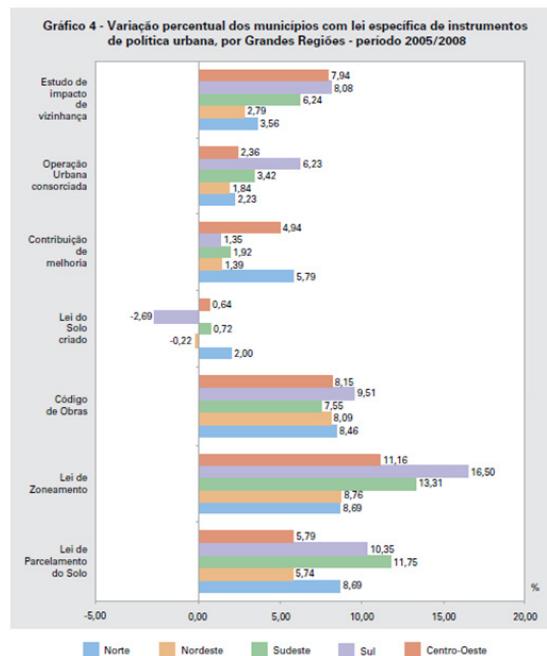
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

Nota-se que 5 anos depois, pelos dados informados no *Gráfico 20* da pesquisa Munic 2013, 92,9% dos municípios possuíam pelo menos um instrumento de planejamento urbano, contra 7,1% do total dos mais de 5 mil municípios brasileiros. E segundo os pesquisadores, o mais utilizado deles todos era a lei de perímetro urbano e o Código de Obras. O que confirma a opção pela política urbana mais utilizada em 2008, que foi o Código de Obras, que já era crescente de 2005 a 2008. Com a análise desses dados, que na pesquisa de 2008 compara informações num intervalo de 3 anos, é possível constatar que a implementação dos instrumentos de política urbana de planejamento, conforme o EC, ocorreu de forma mais lenta entre 2005 e 2008 do que de 2008 a 2013. E pode nos conduzir ao raciocínio de que de 2013 até 2019 certamente evoluiu ainda mais rápido, tendo em vista o incentivo e o aprendizado que é gerado com a implementação dos instrumentos de política pública de um município para o outro.

Importante levar em consideração que desde a época da primeira pesquisa de dados, publicada em 2008, já haviam incentivos à implementação de alguns desses instrumentos antes da entrada em vigor do Estatuto da Cidade em 2001. Primeiramente a CF/1988 previu dispositivos punitivos no caso da não observância dessa implementação, e posteriormente o EC, em seu art. 52, incisos I a VII.

O “desencontro entre a realidade e a lei”, defendido por Vichi, pode ser confirmado pelos baixos índices de elaboração de leis específicas a regulamentarem instrumentos da política urbana. Esses baixos índices podem resultar do fato de muitos municípios não contemplarem os instrumentos em seus respectivos PD (lei municipal). Isso reflete características desse desencontro entre a realidade municipal e a ausência de legislação válida que os obrigasse a uma previsão compulsória.

Isso também pode ser constatado na análise dos dados por região do *Gráfico 4*, que revela que a regulamentação por meio de lei específica dos instrumentos avaliados, no período 2005-2008, em média, não ultrapassou 10%. Vejamos:



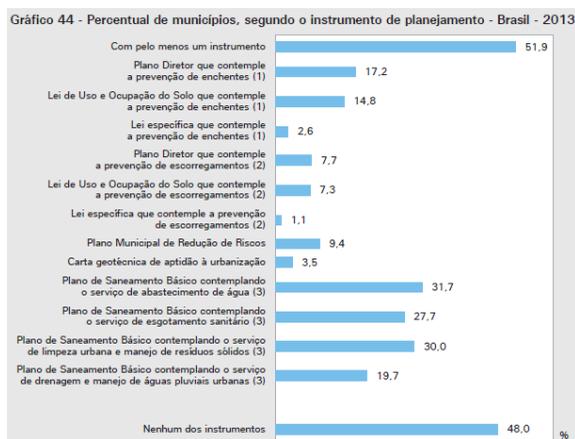
Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2008.

Nota-se, em curiosa observação, que apesar de 393 municípios terem declarado não ter nenhum instrumento de planejamento urbano específico previsto em sua política de ordenamento do território, 40 deles declaram ter PD. Ou seja, muitos PD ainda não

contemplam instrumentos de planejamento urbano específicos, conforme se pode concluir da análise dos dados da pesquisa em 2013, por meio do *Gráfico 44* da pesquisa Munic 2013.

O aumento mais significativo ocorreu com a *Lei de Zoneamento* (16,5%), na região Sul, que também é a região que obteve um decréscimo no percentual de municípios com a *Lei de Solo Criado* (denominada “Outorga Onerosa do Direito de Construir” pelo EC). Na média por região, a *Lei de Zoneamento* também foi a mais regulamentada (11,68%), e a *Lei de Solo Criado* foi a que menos avançou no processo de regulamentação (0,09%).

Em 2013 a pesquisa informa um gráfico que identifica o percentual de municípios, segundo o instrumento de planejamento no Brasil:



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2013.

(1) Enchentes ou inundações graduais, ou enxurradas ou inundações bruscas.

(2) Esborregamentos ou deslizamentos de encostas.

(3) Plano de Saneamento Básico.

Os números do *Gráfico 4* (Munic 2008) e do *Gráfico 44* (Munic 2013) revelam, no contexto do planejamento urbano, uma certa deficiência da gestão urbana no Brasil, na medida em que não são utilizados dos instrumentos disponíveis para atender adequadamente a realidade da população nas cidades. Mesmo com todos os instrumentos específicos e legislações disponíveis, a presença deles nos plano diretor ou mesmo utilizados isoladamente ainda é muito baixo, pois todos juntos, somados, correspondem a 52% do total, em face de 48% dos municípios que não possuem nenhum tipo de instrumento.

Nesse sentido, o que é possível extrair desses números e a intenção de apresentá-los estão relacionados ao fato de demonstrar a discricionariedade dada ao gestor público na adoção dos instrumentos

de políticas públicas. Há previsão no Estatuto da Cidade da utilização dos instrumentos de políticas públicas para fins de ordenamento do território, mas não há uma regra imperativa que obrigue, exceto a implementação dos planos diretores, esses instrumentos, a bem da melhoria crescente da gestão territorial. Isso demonstra que aqueles municípios que são dotados de instrumentos de planificação territorial possuem menos problemas de ordem urbanística do que aqueles que não os adotam. Tendo em conta que não se trata de compulsoriedade determinada ao gestor, onde não caiba margem discricionária para sua adoção, mas ao revés, prevê sua utilização, mas não obriga sua adoção, dependendo portanto, a implementação do interesse da Administração (exceto a imposição legal do plano diretor), a utilização dos instrumentos de políticas públicas relacionadas ao urbanismo demonstram o grau de evolução e desenvolvimento de uma localidade.

4 Conclusão

O fenômeno da urbanização é inerente ao desenvolvimento social de um país. As funções humanas delimitam o grau de harmonia entre os elementos nas *urbes*. Saber interagir no espaço construído e não construído e estabelecer equilíbrio, instrumentos que o viabilizem de forma organizada. O desenvolvimento da civilização provoca a evolução legislativa que deve redesenhar os efeitos do fenômeno “cidade” no planejamento urbano de uma determinada localidade.

A partir do conhecimento da estrutura do planejamento urbano no ordenamento jurídico brasileiro, e sua instrumentalidade para proporcionar uma gestão pública do território de modo eficaz e ordenado, especialmente a partir do conhecimento da evolução legislativa do Estatuto da Cidade e da importância e instrumentalização do plano diretor, é possível manejar algumas conclusões.

Observada a sistemática planificatória, notamos que a desigualdade é inerente aos planos em sua fase de execução. Assim, o Estado necessita dar uma resposta à sociedade acerca dessas desigualdades, de forma a minimizar os desajustes planificatórios com propostas eficazes que garantam a qualidade do desenvolvimento urbano sem comprometer a igualdade de condições a todos. Na execução dos planos surgem questões tendentes à incidência da desigualdade planificatória. Isso exige da Administração Pública a utilização de

instrumentos viáveis, eficazes e justos para alcançar o equilíbrio e restabelecer a igualdade dos planos.

Na legislação brasileira, ainda que conste no Estatuto da Cidade um rol de instrumentos de política urbana, disponíveis a todos, a legislação não identifica expressamente quais teriam previsibilidade compulsória nos planos diretores de modo a serem utilizados para compensar as desigualdades criadas com a execução dos planos urbanísticos.

A procedimentalidade, aplicabilidade, incidência, requisitos formais e materiais dos instrumentos de política pública, incidentes na planificação urbanística são definidos ao livre arbítrio do administrador municipal que possui discricionariedade para dispor sobre sua regulamentação, ante a ausência de uma “lei de bases” ou de um regime jurídico de instrumentos de gestão territorial que imponha ao administrador regras cogentes e determinadas sobre isso.

Dessa forma, é possível constatar, a partir dos números da pesquisa do IBGE, dos anos de 2008 e 2013, recorte temporal feito para análise neste artigo, que a grande quantidade de municípios brasileiros sequer adota o plano diretor, menos ainda outros instrumentos, mesmo que de forma esparsa, na gestão pública territorial. Mas que foi crescente sua adoção neste recorte temporal de 5 anos.

O Estatuto da Cidade, nesse contexto, parece ignorar a efetividade do princípio da igualdade, ao omitir-se em indicar de forma expressa a compulsoriedade de previsibilidade nos planos urbanísticos, de mecanismos de compensação que garantam a igualdade entre os planos. O único mecanismo que possui observância de utilização compulsória é o plano diretor, cuja não utilização atinge apenas o gestor público quanto à ausência de sua elaboração, nos casos em que ela é obrigatória, mas não quanto à ausência da previsibilidade compulsória de mecanismos que visem realizar uma compensação gerada pela desigualdade na execução dos planos urbanísticos.

Nesse sentido, demonstram os dados estatísticos apresentados o grau de evolução e desenvolvimento das regiões brasileiras em função da adoção dos instrumentos de políticas públicas relacionadas ao ordenamento do território, não apenas do plano diretor, mas de outros. O que revela que a planificação urbanística está muito além das recomendações do PD, mas da efetiva implementação de suas recomendações, orientações e da utilização de outras ferramentas

de ordenamento do território que sejam capazes de corrigir o uso da propriedade, reconhecendo a proteção constitucional de sua função social e, acima de tudo, proporcionando ao homem que vive no espaço urbano mais qualidade de vida, especialmente nos aspectos que lhe são essenciais.

5 Referências

ANDRADE, Rafael Lara Mazoni. WANDERLEY, Claudio Burian. A crise das cidades revisitada: apontamentos acerca de uma nova agenda urbana. *Boletim de Administração Pública e Gestão Municipal*, v. 9, n. 92, p. 604-618, maio 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019]. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 3 set. 2019.

BRASIL. *Lei 10.257, de 10 de julho de 2001*. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm>. Acesso em: 3 set. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Comentários ao Estatuto da Cidade*. 5. ed. Rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2013.

CHAGAS, Henrique. *Preempção no Estatuto da Cidade: instrumento de política urbana*. Presidente Prudente: Verdes Trigos, 2017.

CHOAY, Françoise. *O Urbanismo: utopias e realidades, uma antologia*. 6. ed. Tradução Dafne Nascimento. Rodrigues. São Paulo: Perspectiva, 2007. Coleção Estudos; 67.

CORREIA, Fernando Alves. *Manual de direito do urbanismo*. 4. ed. Coimbra: Almedina, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. Do plano diretor de desenvolvimento integrado à concessão urbanística. In: WALD, Arnoldo; JUSTEN FILHO, Marçal; PEREIRA Cesar Augusto Guimarães (org.) *O direito administrativo na atualidade: estudos em homenagem ao centenário de Hely Lopes Meirelles 1917-2017: defensor do Estado de Direito*. São Paulo: Malheiros, 2017. p. 59-72.

LE CORBUSIER. *Planejamento urbano*. 3. ed. Tradução Lúcio Gomes Machado. São Paulo: Perspectiva, 2008. Coleção Debates, 37.

LEVIN, Alexandre. Plano diretor como instrumento jurídico fundamental de organização do espaço urbano. *Fórum de Direito Urbano e Ambiental*, v. 17, n. 99, p. 9-33, maio/jun. 2018.

LIRA, Ricardo Pereira. *Elementos de direito urbanístico*. Rio de Janeiro: Renovar, 1997.

MAZZAROLLI, Leopoldo. *I piani regolatori urbanistici nella teoria giuridica della pianificazione*. Padova: Ristampa, 1966. Pubblicazioni della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Padova.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito de Construir*. 9. ed. Atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Adilson Abreu Dallari e Daniela Libório Di Sarno. São Paulo: Malheiros, 2005.

SALES JÚNIOR, Nelson. *Novas perspectivas do direito urbanístico, ordenamento constitucional da política urbana, aplicação e eficácia do plano diretor*. São Paulo: Sérgio Afonso Fabris, 1997.

SÉGUIN, Elida. *Estatuto da Cidade*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. 7. ed. rev. e ampl. São Paulo: Malheiros Editores, 2015.

VICHI, Bruno de Souza. *Política urbana: sentido jurídico, competências e responsabilidades*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.