

**O Plano Diretor e a Sustentabilidade Ambiental das Cidades**  
**Eng Civil e PHD em Saúde Ambiental Ivan Carlos Maglio**

**A Sustentabilidade Ambiental: Novo Desafio para o Plano Diretor**

A posição oficial da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos governos em relação ao agravamento da crise ambiental mundial, bem como as pressões dos movimentos sociais e a intensa participação de Organizações Não-Governamentais (ONGs) nas instâncias preparatórias da Conferencia Mundial Sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Rio 92, trouxeram consigo o fortalecimento da necessidade do planejamento como prática racional na busca da sustentabilidade ambiental e da manutenção dos recursos naturais em escala planetária.

Apesar disso, no planejamento urbano das cidades, em especial por meio da elaboração dos planos diretores prevista constitucionalmente no Brasil, a maior parte dos municípios ainda não utiliza instrumentos de gestão urbana e ambiental, para aperfeiçoar seu planejamento. Mesmo as capitais estaduais assoladas por graves problemas sócio-ambientais e em crise de sustentabilidade consideram as opções sócio-ambientais e urbanas estratégicas nos seus planos diretores, por meio de avaliações dos impactos ambientais de suas proposições de ações, por meio de processos avaliados com a participação da sociedade civil, visando o desenvolvimento futuro das cidades.

Assim as dificuldades dos municípios na aplicação dos instrumentos de gestão ambiental no planejamento urbano têm levado a uma situação em que poucos planos diretores são elaborados contendo diretrizes compatíveis com sua sustentabilidade ambiental. Mesmo naqueles municípios onde já se aplicam instrumentos urbanísticos como as operações urbanas, o zoneamento territorial e a disciplina de uso e ocupação do solo, ainda enfrentam-se conflitos durante a aprovação e execução desses instrumentos, ante os riscos destes provocarem novos impactos ambientais nos seus territórios.

A partir das Operações Urbanas, praticadas desde 1991, em São Paulo e no Rio de Janeiro, têm surgido conflitos, em decorrência de diretrizes urbanísticas que apresentam impactos ambientais não mitigados ou indesejáveis, como é o caso dos grandes adensamentos urbanos propostos no âmbito das operações urbanas, e que, em certos casos agravaram os indicadores de qualidade ambiental urbana, tais como a qualidade do ar, da água ou a sobrecarga da infra-estrutura urbana, como é o caso da Operação Urbana Faria Lima no município de São Paulo..

Por outro lado, crescem as exigências dos ambientalistas e dos movimentos em defesa de bairros, pela despoluição das águas, proteção das áreas verdes e da reserva da biosfera existente nas cidades, bem como de órgãos ambientais estaduais, municipais e do Ministério do Meio Ambiente, para que os planos diretores municipais estabeleçam ações e diretrizes que considerem a redução dos impactos ambientais e a proteção do ambiente.

Em 2003, por meio da Medida Provisória nº 103, posteriormente convertida na Lei nº 10.683, de 28 de maio do mesmo ano, foi criado no Brasil o Ministério das Cidades, com o objetivo de combater as desigualdades sociais, transformando as cidades em espaços mais humanizados, e ampliar o acesso à moradia, ao saneamento e ao transporte. A competência do Ministério das Cidades é tratar da política de desenvolvimento urbano e das políticas setoriais de habitação, saneamento ambiental, transporte urbano e trânsito. Sua criação contempla uma antiga reivindicação dos movimentos sociais de luta pela reforma urbana, e de dar maior atenção à gestão das cidades. (BRASIL 2003). Esperavam-se grandes avanços nessa direção, mas soluções e a melhoria das condições de enfrentamento desses temas, estão na pauta por todos os que se preocupam com a sustentabilidade ambiental urbana.

As decorrências negativas do processo de urbanização são cada vez mais monitoradas e reconhecidas. Refletem-se por meio da piora dos indicadores de qualidade do ar e das águas; da utilização predatória de áreas de mananciais; pela crescente redução das áreas verdes; pela grande impermeabilização do solo, que causa constantes riscos de enchentes e deslizamentos de terra; pelos congestionamentos no trânsito, que causam perda de tempo e transtornos nos deslocamentos da população entre casa e trabalho e vice-versa, além de outros conflitos sócio-ambientais crescentes e cada vez mais concentrados nas cidades brasileiras.

No caso de São Paulo, para citar um exemplo, a piora dos índices de qualidade do ar é cada vez mais vista como interdependente do modelo de transporte que privilegia o transporte individual em detrimento do transporte coletivo de alta capacidade (metrô e trens urbanos). Tal fato demonstra que a ausência de uma política sustentável para o transporte urbano esta diretamente relacionada à qualidade do planejamento urbano praticado no município, o qual não vem priorizando os investimentos na rede de transportes de grande capacidade, mas que continua privilegiando a construção de túneis e viadutos para tentar dar maior vazão ao fluxo e aos congestionamentos constantes, sem alterar na base o modelo existente. Mesmo as operações de rodízio planejadas para a redução de veículos em circulação, em função da piora dos índices de qualidade do ar durante o inverno, quando a cidade enfrenta o fenômeno das inversões térmicas, passaram a ser utilizadas de forma sistemática para reduzir a circulação dos quase 6 milhões de veículos existentes do Município.

Os compromissos assumidos na Agenda 21, durante a Conferência Rio 92, e a consagração do paradigma da sustentabilidade ampliaram as expectativas de construção de uma nova perspectiva mundial para romper com o ciclo de insustentabilidade do planeta. A partir desse marco, reconheceu-se a importância e a necessidade da formulação de práticas locais no Brasil, capazes de enfrentar as causas da geração de problemas socioambientais, uma vez que grande parte dos problemas ambientais decorrentes da urbanização localiza e inicia-se nos municípios.

Entretanto, não foram criadas as condições e os recursos necessários para enfrentá-los, bem como mecanismos para a introdução de novos instrumentos de gestão ambiental e urbana para que os municípios pudessem fazer frente aos problemas ambientais e ao crescente aumento da parcela da população brasileira que vive nas cidades.

Embora sem os recursos necessários para o desenvolvimento das Agendas 21 locais, sua formulação passou a representar para os municípios brasileiros e para a sociedade organizada uma possibilidade de retomar a discussão sobre o planejamento futuro das cidades, no qual, o Plano Diretor Municipal é reconhecido como sua ferramenta de planejamento mais importante na perspectiva de promover a sustentabilidade ambiental.

Entretanto, decorridos 13 anos da Conferência Rio 92, permanece no caso brasileiro o desafio de introduzir, democraticamente, opções sustentáveis nos municípios, em particular na formulação de planos urbanos, planos diretores, leis de zoneamento e operações urbanas. No caso do plano diretor, instrumento que se propõe como ferramenta importante para o futuro da cidade, seja diretamente no plano físico-urbanístico, seja na definição das políticas públicas municipais de desenvolvimento, o desafio torna-se ainda mais concreto e candente.

### **O Estatuto das Cidades e os novos caminhos para o Planejamento Urbano nos Municípios**

Uma nova legislação nacional de política urbana surge somente em 2001 com a aprovação da Lei Federal nº 10.257, após dez anos de debates e discussões no Congresso Nacional, e com a definição de questões centrais para a reforma urbana consolidou-

se, de 10 de julho de 2001, que dispõe sobre o Estatuto das Cidades, trazendo novas condições para que os municípios enfrentem os problemas relacionados à sustentabilidade urbana.

Nesse processo, os movimentos sociais pela reforma urbana tiveram um papel importante na definição dessa legislação sobre política urbana, já anunciada pelos artigos 182 e 183 da Constituição de 1988, mas que dependiam de uma regulamentação específica para serem aplicados. A maior parte desses movimentos sociais surgiram em defesa do direito à moradia e pela regularização fundiária de áreas ocupadas por favelas e loteamentos irregulares, embora essas carências estejam sempre ligadas à questões sócio-ambientais, elas não são necessariamente tratadas em conjunto.

Se por um lado a urbanização dos territórios mais excluídos das cidades depende do reconhecimento desses direitos, por outro os investimentos que o poder público realiza nas cidades por meio dos impostos arrecadados, e que valorizam o solo urbano, precisam ser democratizados e resgatados para que novos investimentos possam suprir as áreas mais carentes em infraestrutura urbana e em melhoria da qualidade ambiental dos municípios.

Questões como o resgate da mais valia urbana decorrente da maior exploração do solo urbano em áreas com maior infraestrutura são tratadas no Estatuto das Cidades com a instituição do instrumento da outorga onerosa do direito de construções adicionais. Por meio da outorga onerosa do direito de construir o mercado imobiliário poderá investir em áreas passíveis de adensamento, e ressarcir o poder público gerando recursos adicionais para que o poder público possa investir em infraestrutura urbana, sistema viário, habitação, transportes e investimentos em meio ambiente.

A principal mudança do Estatuto das Cidades é que essa lei transformou o plano diretor no principal meio de garantir a aplicação desses e de outros instrumentos pelos municípios brasileiros, reforçando a capacidade do plano diretor transformar a realidade urbana. O Estatuto das Cidades passou a determinar o conteúdo mínimo do plano diretor e estabeleceu normas para sua elaboração, entre as quais se destaca-se a necessidade da participação da população na sua elaboração e a definição dos objetivos a serem cumpridos pela propriedade urbana e pela cidade, no cumprimento da sua função social e ambiental, como princípio básico.

O Estatuto das Cidades condicionou o Plano Diretor como o orientador da definição das diferentes áreas do município onde poderá incidir a utilização de instrumentos por ele criados para os municípios possam fazer cumprir a função sócio-ambiental da propriedade urbana e implantar uma política de desenvolvimento e de expansão urbana. Instituiu diversos instrumentos de política urbana, vinculando-os ao plano diretor, e também estabelece normas para sua elaboração participativa – tratou, em capítulo específico, da gestão democrática da cidade, da participação da população na definição das políticas públicas e do cumprimento da função social da propriedade.

Entre os novos instrumentos de gestão urbana destaca-se a outorga onerosa de potencial construtivo; a transferência do direito de construir; o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; e três tipos de Coeficientes de Aproveitamento, máximo, mínimo e básico para regular a função social da propriedade urbana e que requerem a revisão das formas usuais de planejamento, de controle do uso do solo e de zoneamento urbano, separando o coeficiente de aproveitamento construtivo do tipo de uso do solo permitido.

Destaca-se também pela primeira vez em uma lei urbanística nacional, a introdução nas diretrizes para a ordenação e controle do uso do solo de questões ambientais, como a poluição e degradação ambiental, o controle do uso excessivo ou inadequado do

solo em relação à infra-estrutura urbana, a adoção de padrões de produção de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites de sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência, bem como a preservação, conservação e proteção do meio ambiente natural e construído. Além dessas diretrizes, são também criados em conjunto com os demais instrumentos de gestão urbana já citados a instituição de unidades de conservação, o zoneamento ambiental e os estudos prévios de impacto ambiental (EIA) e de impacto de vizinhança (EIV).

Assim, o Estatuto da Cidade instituiu uma nova política urbana e confirmou que o Plano Diretor não é um produto puramente técnico e científico, mas um instrumento que requer a democratização de sua elaboração por meio da participação da sociedade civil organizada. Por outro lado, reconheceu a existência de conflitos e a necessidade de processos de negociação decorrentes dos interesses divergentes, existentes na sociedade brasileira para a solução dos problemas socioambientais da urbanização, e para a necessidade de inserção da sustentabilidade ambiental em planos diretores. Somente a partir desses processos públicos o Plano Diretor poderá transformar-se em lei municipal que oriente o futuro da cidade.

### **A Aplicação dos Instrumentos do Estatuto da Cidade no Plano Diretor.**

O plano diretor permite a aplicação dos instrumentos de gestão urbana institucionalizados no Estatuto da Cidade, e utilizando-os para implementar os objetivos e as diretrizes definidas no plano por meio dos seguintes instrumentos;

- a) parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública, aplicados a imóveis localizados em favelas e áreas com habitações precárias e transformados em Zonas Especiais de Interesse Social no Plano Diretor, de forma a cumprir a função social da propriedade e enfrentar a questão da carência por moradias adequadas para as populações de baixa renda;
- b) concessão urbanística – por meio de permissão de parcerias público–privado para a realização consorciada de obras de urbanização ou de reurbanização de quaisquer áreas da cidade necessárias à implementação de melhorias urbanas;
- c) concessão de uso especial e usucapião especial, incluindo o coletivo, para atender às necessidades de moradia social;
- d) direito de superfície, a ser concedido (ou negociado) por proprietário de imóvel urbano ao município e a entidades públicas de direito privado, para viabilizar a utilização do espaço superficial, aéreo e subterrâneo, necessário à implementação de diretrizes do plano diretor. Por exemplo, para melhoria da paisagem urbana com a modernização das redes de infra estrutura através de galerias subterrâneas;
- e) direito de preempção, para dar preferência ao poder público na aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, a fim de facilitar a execução de melhorias viárias e de infra-estrutura em geral: piscinões, criação de parques e áreas verdes e outras;
- f) outorga onerosa do direito de construir, para permitir a construção acima do coeficiente básico mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário, que será importante fonte de recursos extra orçamentários para ampliar a capacidade de investimentos do município na melhoria física da cidade;
- g) transferência de potencial construtivo, para compensar eventuais perdas econômicas advindas de eventual impedimento legal de utilização do Coeficiente de Aproveitamento básico em determinado imóvel e também para incentivar a manutenção de áreas verdes e de produção agrícola ou extrativista no município.
- h) operação urbana consorciada, para viabilizar transformações urbanísticas localizadas por meio de intervenções conjuntas dos setores público e privado;
- i) consórcio imobiliário por meio de permissão para o poder público receber por transferência imóveis para um melhor aproveitamento, por meio de concessão urbanística ou outra forma de contratação.

A política ambiental municipal também pode fazer parte explícita do Plano Diretor com o objetivo de implementar as diretrizes da política nacional de meio ambiente, recursos hídricos e saneamento, criando os seguintes instrumentos de gestão urbana e ambiental:

- a) o zoneamento ambiental do município como instrumento definidor das ações e medidas de proteção e recuperação da qualidade da ambiental do espaço, e com a definição dos fatores ambientais a considerar: por exemplo ruído, vibração, poluição do ar, odores e etc.;
- b) o Licenciamento Ambiental e os Estudos de Impacto Ambiental e o RIMA para que empreendimentos com impacto ambiental significativo tenham seus problemas tratados pelo município previamente à sua implantação, a exemplo de novas vias e linhas de metro, ou empreendimentos como aterros sanitários, estações de tratamento de esgotos entre outros;
- c) o Estudo de Impacto de Vizinhança e o respectivo Relatório de Impacto de Vizinhança, para empreendimentos que causem alterações das características urbanas do entorno, a exemplo de shoppings centers, estádios, centros de lazer e grandes conjuntos habitacionais e ou de serviços, etc;
- d) o Termo de Compromisso Ambiental-TCA, para compensar autorizações para supressão de vegetação e/ou recuperar o meio ambiente em decorrência de atividades que causem degradação ambiental, como o parcelamento do solo para fins de urbanização, entre, outros;
- e) a Avaliação Ambiental Estratégica de Políticas, Planos e Programas Setoriais Públicos visando reduzir seus impactos estratégicos ao meio ambiente urbano, como planos de transporte, de saneamento, de habitação e grandes intervenções urbanas.

O Estatuto permite ainda que o Plano Diretor promova a efetivação de transformações no espaço urbano em direção à implantação e ou readequação de uma estrutura urbana adequada para o município. Para tal permite intervenções e reestruturações de áreas urbanas para melhoria de circulação viária, infra-estrutura de transporte, espaços abertos, parques e novas centralidades.

A definição no âmbito do plano Diretor de Áreas de Intervenção Urbana (AIUs) facilitam a identificação dos perímetros de áreas onde os instrumentos do Estatuto poderão ser utilizados, conforme exige a lei federal, e que serão também objeto de Projetos Urbanísticos Específicos para atingir os objetivos urbanísticos do Plano Diretor. No caso do Plano Diretor Estratégico de São Paulo, por exemplo, as AIUs definidas são as seguintes:

- a) áreas de operação urbana consorciada e áreas de projeto definidas para revitalizar ou dinamizar áreas urbanas sub-utilizadas;
- b) áreas de intervenção urbana para a implantação de parques lineares;
- c) áreas de eixos e pólos de centralidade, em função das nucleações consolidadas e/ou potenciais de comércio (lojas diversas, shoppings, supermercados, equipamentos públicos (de saúde, segurança), de comunicação, locais de encontro, etc.).
- d) áreas para a implantação de rede viária estrutural, demarcadas ao longo das vias estruturais propostas, medidas a partir do eixo da via, e nas existentes no caso de melhoramentos;
- e) áreas para a implantação de rede de transporte público, definidas por uma faixa de 300 metros de largura de cada lado dos alinhamentos do sistema de transporte público coletivo de massa e “círculos com raio de até 600 metros tendo como centro as estações de transporte coletivo metroviário ou ferroviário.



Desenhos: Marcelo Baraça

Quanto às Operações Urbanas Consorciadas (OUC), de acordo com o Estatuto das Cidades, de forma a absorver algumas das distorções observadas na prática recente, são definidas como “o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, que visa alcançar em uma área específica transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais, valorização ambiental e ampliação e qualificação dos espaços públicos.

As operações urbanas consorciadas poderão ser previstas no plano diretor e criadas por leis específicas e ter as seguintes finalidades:

- implantação de equipamentos estratégicos para o desenvolvimento urbano;
- otimização de áreas envolvidas em “intervenções urbanísticas de porte” e “reciclagem de áreas sub-utilizadas”, como por exemplo revitalização de centros ou áreas que necessitem de ampliação da infra-estrutura;
- implantação de programas de habitação de interesse social;
- ampliação e melhoria da rede estrutural de transportes coletivos;
- ampliação e melhoria da rede viária estrutural;
- implantação de espaços públicos;
- valorização e criação de patrimônio ambiental, histórico, arquitetônico, cultural e paisagístico;
- otimização de áreas visando a geração de empregos.

Para cada operação prevista poderá ser prevista a possibilidade de modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, tendo como principal efeito o adensamento e o melhor aproveitamento construtivo das áreas mediante a utilização de um Coeficiente de Aproveitamento Construtivo maior do que o praticado na cidade ( no caso de São Paulo de até 4,0 vezes a área do terreno), limitado a estoques construtivos adicionais em m<sup>2</sup> previstos na lei da operação urbana. Evidentemente que essas decisões deverão ter seu impacto ambiental avaliado antes de sua efetivação, uma vez que podereão apresentar riscos para a sustentabilidade ambiental.

A lei específica da operação urbana deverá conter, entre outros itens, a delimitação de sua abrangência, sua finalidade, o programa de atendimento econômico e social à população diretamente afetada, solução habitacional dentro do seu perímetro ou na sua vizinhança para reassentar a população de favelas e cortiços a ser removida, e estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança. Em casos de maior porte recomenda-se avaliações estratégicas simultâneas à formulação do plano da operação urbana, limitando os excessos e os efeitos negativos no ambiente urbano, por exemplo efeitos cumulativos na poluição do ar.

Em relação ao Sistema de Gestão Democrática do Plano Diretor, esse deverá incluir a criação de órgãos e processos de participação popular: Assembléia de Política Urbana; o Conselho Municipal de Política Urbana e Conselho de Representantes das Subprefeituras. E como meios de exercício do poder democrático, debates, audiências e consultas públicas; plebiscito, referendo e iniciativa popular. Como instrumentos de gestão, o Sistema Municipal de informações e os relatórios anuais de gestão.

Em síntese, as possibilidades de enfrentar a questão da sustentabilidade urbana são ampliadas trazendo um novo patamar para a gestão municipal no Brasil. Tal exige e depende da vontade política dos governantes e da participação da sociedade na escolha dos caminhos para o futuro das cidades, baseado na:

- na busca de sustentabilidade ambiental urbana;
  - na aplicação da função socioambiental da cidade e da propriedade;
  - na participação democrática da sociedade civil;
  - na retomada do papel regulador e coordenador da administração pública;
- na superação do tecnicismo na elaboração do plano;
- retomada do planejamento urbano como política pública;
  - no reconhecimento de conflitos;
  - na criação de um processo de planejamento estratégico no município.