

**UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIDADES
INTELIGENTES E SUSTENTÁVEIS - PPGCIS**

AMANDA PAULISTA DE SOUZA

**O SEGUNDO CICLO DE PLANOS DIRETORES PÓS ESTATUTO DA
CIDADE: AVANÇOS E DESAFIOS**

São Paulo

2021

Amanda Paulista de Souza

**O SEGUNDO CICLO DE PLANOS DIRETORES PÓS ESTATUTO DA
CIDADE: AVANÇOS E DESAFIOS**

**SECOND CYCLE MASTER PLANS AFTER THE CITY STATUE:
DEVELOPMENTS AND DILEMMAS**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (CIS) da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito para obtenção do grau de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis

Orientador: Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto

Linha de pesquisa | Regulação Indutora e Instrumentos Urbanos

São Paulo

2021

Souza, Amanda Paulista de.

O segundo ciclo de planos diretores pós estatuto da cidade: avanços e desafios. / Amanda Paulista de Souza. 2021.

163 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2021.

Orientador (a): Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto.

1. Planos diretores. 2. Expansão urbana. 3. Macrozoneamento. 4. Perímetro urbano. 5. Estatuto da cidade.

I. Massonetto, Luís Fernando. II. Título.

CDU 711.4

Amanda Paulista de Souza

O *Segundo Ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade: avanços e desafios

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis (CIS) da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito para obtenção do título de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis, sendo a banca examinadora formada por:

Prof. Dra. Paula Freire Santoro – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da
Universidade de São Paulo – FAU-USP

Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto (Orientador) – Programa de Pós-Graduação em
Cidades Inteligentes e Sustentáveis (CIS) da Universidade Nove de Julho – UNINOVE

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Programa de Pós-Graduação em Cidades
Inteligentes e Sustentáveis (CIS) da Universidade Nove de Julho – UNINOVE

São Paulo, ____ de _____ de 2021.

Agradecimentos

Este mestrado foi fruto de um processo de aprendizados que fogem à esfera acadêmica. Por ter me convidado a fazê-lo e por ter me acompanhado durante esse processo, agradeço ao prof. Wilson Levy. E por ter me recebido de braços abertos, com muita tranquilidade e confiança, agradeço ao prof. Massonetto. O reencontro com ambos que este mestrado me proporcionou mostra como as experiências e vidas se interlaçam, depois de anos, e a partir de contextos inesperados, o que me deixa muito contente.

Agradeço também a profa. Paula Santoro, pelas orientações precisas na fase de qualificação e por ter, tão gentilmente, me oferecido as condições de fazer uma pesquisa que dialoga com seu doutorado, tão referenciado na área.

Agradeço também aos professores Renato Cymbalista e Carlos Leite pelas observações e sugestões realizadas por ocasião da apresentação da minha pesquisa no Colóquio da Linha de Pesquisa Regulação Indutora e Instrumentos Urbanos, em junho de 2020. Agradeço também a todas/os as/os professoras/es do quadro discente do Programa de Pós Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Uninove e a Suely Neta, que teve a cortesia para oferecer, desde o primeiro dia, o apoio necessário para o cumprimento das exigências do programa.

Aos colegas de turma do CIS, agradeço a todos pela convivência, pelos debates e pelo apoio. Foi muito feliz ter passado pelo mestrado fazendo parte de uma turma que, junta, enfrentou as felicidades e dificuldades inerentes a esse processo. Espero continuar encontrando todas/os em congressos, seminários e outros eventos da vida acadêmica e vê-los seguindo com sucesso e satisfação na área da pesquisa acadêmica. Um agradecimento especial para o Rafa Urnhani, que se tornou muito parceiro, especialmente durante este último ano de mestrado, e para a Virgínia Brandão, que além de colega de reflexão, me deu um super apoio no processo de escrita desta dissertação.

Agradeço, ainda, aos amigos e familiares que me apoiaram nessa decisão de fazer um segundo mestrado. Certamente teria sido mais difícil terminá-lo sem o apoio da Flávia Peretto, He Nem Kim Seo, Rosie Yamaguti e, sem dúvida, da minha irmã Maria Luiza,

que acompanhou minhas crises e epifanias diárias em relação à vida e ao mestrado nesses últimos meses e me ajudou, com muito bom humor e cumplicidade, a superá-las. Aos meus pais, pelas palavras de incentivo e à minha irmã Carol, por me lembrar que o perfeccionismo é algo a ser enfrentado e não perseguido. Aos meus sobrinhos, Teté e Rique, por me mostrarem que a vida pode ser muito divertida e repleta. Aos parceiros de vida, Yasmin e Riccardo, por estarem ao meu lado, sempre.

Agradeço, por fim, meu companheiro de vida, Otávio, por ter conseguido, ao mesmo tempo, respeitar meu espaço de reflexão e se fazer atentamente presente toda vez que eu o convidava para entrar. Toda delicadeza que me falta, te resta, e assim vamos caminhando juntos, já que, passados 10 anos, 3 graduações, 3 mestrados e 2 cirurgias, tenho convicção que podemos, juntos, enfrentar qualquer coisa.

Resumo

Com o advento da Lei Federal nº 10.257/2001, que regulamentou os dispositivos constitucionais sobre a política urbana e instituiu o aparato normativo orientativo à formulação dos Planos Diretores, foi dado início ao *primeiro ciclo* dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade. A partir da década de 2010, foi dado início ao *segundo ciclo*, decorrente das revisões obrigatórias daqueles que compuseram o ciclo anterior. A presente pesquisa tem como objetivo se debruçar sobre este *segundo ciclo* a partir de duas perspectivas: a formal, que investigará a adesão em termos quantitativos dos municípios brasileiros ao *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade; e a material, que, a partir da análise dos instrumentos e estratégias relacionadas ao tema da expansão urbana nos Planos Diretores do *segundo ciclo*, investigará possíveis avanços de tais legislações em relação às tendências identificadas nos Planos Diretores do ciclo anterior, usando como base a pesquisa de Santoro (2012). Conclui-se que, embora o *primeiro ciclo* tenha sido caracterizado por uma adesão majoritária dos municípios brasileiros e pela existência de um aparato institucional e normativo da política urbana orientado a fomentá-lo e reconhecê-lo, tal movimento não tem sido observado nos primeiros anos do *segundo ciclo*, o que impacta tanto na adesão formal dos municípios ao diploma normativo quanto na incorporação e aperfeiçoamento das matérias e dos debates realizados ao longo do ciclo anterior em suas legislações.

Palavras-chave: Planos Diretores; Expansão Urbana; Macrozoneamento; Perímetro Urbano; Estatuto da Cidade.

Abstract

Since the approval of Federal Law nº 10.257/2001, which regulated the constitutional provisions on urban policy and provided the institutional and normative apparatus for the formulation of the Master Plans, the *first cycle* of Master Plans after the City Statute began. Since the years 2010, the *second cycle* has initiated, due to the mandatory reviews of those who composed the previous cycle. This research aims to focus on this *second cycle* based on two approaches: the formal approach, which will investigate the adherence of Brazilian municipalities to the *second cycle* of Master Plans after the City Statute; and the material approach that, from the analysis of the discipline, instruments and strategies related to the theme of urban expansion in the Master Plans of the *second cycle*, will investigate possible advances in such legislation in relation to the debates and criticisms drawn up in the Master Plans of the previous cycle, using as a basis Santoro's research (2012). It is concluded that, although the *first cycle* was characterized by a majority adherence of the Brazilian municipalities and by the existence of an institutional and normative apparatus of the urban policy oriented to foment and recognize it, such movement has not been observed in the first years the *second cycle*, which impacts both the formal adherence of the municipalities and the incorporation of the matters and debates carried out throughout the previous cycle in their legislation.

Keywords: Maser Plans; urban sprawl; macrozoning; Urban Area; City Statue.

Lista de Figuras

Figura 1 – Representação dos municípios com Planos Diretores no Brasil – 2005 e 2012	45
Figura 2 – Representação dos municípios com Planos Diretores no Brasil – 2018	46
Figura 3 – Representação da amostra de municípios adotada por Santoro (2012)	64
Figura 4 – Representação da amostra de municípios adotada por Santoro (2012), segundo o ciclo de Planos Diretores	65
Figura 4 – Representação do Perímetro Urbano e Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Mogi das Cruzes	72
Figura 5 – Representação do Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Tatuí	73
Figura 6 – Detalhe do Mapa do Zoneamento Rural do Plano Diretor vigente de Ourinhos, com destaque para as áreas de divergência entre Perímetro Urbano e Macrozoneamento	75
Figura 7 – Detalhe do Mapa do Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Botucatu	76
Figura 8 – Comparação entre o perímetro urbano da sede de Botucatu no Plano Diretor vigente e na Lei Municipal nº 6.169/2020	78
Figura 9 – Comparação entre as áreas urbanas sede de Botucatu no Plano Diretor vigente e na Lei Municipal nº 6.169/2020	79
Figura 10 – Representação do Macrozoneamento do Plano Diretor revogado de Bragança Paulista	81
Figura 11 – Parâmetros urbanísticos por Macrozona – Plano Diretor revogado de Bragança Paulista	82
Figura 12 – Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Bragança Paulista	83
Figura 14 – Representação das áreas rurais no município de São Paulo	84
Figura 15 – Representação do Perímetro Urbano do Plano Diretor vigente de Guararema	86
Figura 16 – Representação do Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Guararema	87
Figura 17 – Comparação entre as Áreas de Expansão do município de Araraquara	92

Figura 18 – Comparação entre as Áreas de Expansão do município de Francisco Morato	93
Figura 19 – Comparação entre as Áreas de Expansão do município de Taubaté	94
Figura 20 – Representação do Zoneamento Urbano demarcado pelo Plano Diretor vigente de Araraquara	101
Figura 21 – Representação das zonas rurais onde são permitidas chácaras de recreio em São Carlos	103
Figura 22 – Representação das faixas de incidência da OOAU em São Carlos	109
Figura 23 – Representação das áreas onde a Outorga Onerosa de Alteração de Uso incide no Plano Diretor vigente de Araraquara	111
Figura 24 – Representação das faixas de incidência da OOAU em São Carlos	135

Lista de Gráficos

Gráfico 1– Evolução dos Planos Diretores no Brasil - 2001 a 2018	33
Gráfico 2 – Evolução dos Planos Diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes no Brasil - 2001 a 2018	33
Gráfico 3 – Número de municípios com Planos Diretores, pelo período de aprovação - 2005	40
Gráfico 4 – Número de municípios com Planos Diretores aprovados entre 2001 a 2006 (a)	40
Gráfico 5 – Número de municípios com Planos Diretores, pelo ano de aprovação	41
Gráfico 6 – Planos Diretores do primeiro ciclo pós Estatuto da Cidade, em relação à revisão	53
Gráfico 7 – Planos Diretores do primeiro ciclo revisados, por ano	53

Lista de Tabelas

Tabela 1 – Edições do MUNIC/IBGE com questões específicas sobre Planos Diretores	29
Tabela 2 – Sistematização das perguntas da MUNIC/IBGE realizada entre 2001 a 2018	30
Tabela 3– Proporção de municípios com Planos Diretores por estrato populacional – 2001	36
Tabela 4– Comparação de Municípios com Planos Diretores por Região – 2005/2018	47
Tabela 5– Proporção de municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores por Região - 2018	48
Tabela 6 – Quantidade de municípios revisando seus Planos Diretores, por ano	50
Tabela 7 – Relação de Planos Diretores revisados, por extrato de municípios - 2018	51
Tabela 8 – Relação de Planos Diretores revisados, por extrato de municípios - 2018	51
Tabela 9 – Exemplos das respostas ao Questionário Básico da MUNIC/IBGE - 2018	52
Tabela 8– Sistematização da situação legislativa da amostra de Santoro (2012)	62
Tabela 9– Instrumentos de ordenamento territorial nos Planos Diretores	69
Tabela 10– Alterações nas áreas urbanizáveis nos Planos Diretores, por número de municípios	80
Tabela 11– Tipo de alteração nas áreas urbanizáveis nos Planos Diretores, por número de municípios	80
Tabela 12– Definição de chácaras de recreio em áreas rurais	97
Tabela 13– Exemplos de regramentos dos Planos Diretores do Segundo Ciclo	98
Tabela 14 – Menção à Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos Planos Diretores	107

Lista de Siglas

FAU – Faculdade de Arquitetura e Urbanismo

IAB – Instituto dos Arquitetos do Brasil

IPPUR/UFRJ – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da
Universidade Federal do Rio de Janeiro

IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IGBE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária

MNRU – Movimento Nacional pela Reforma Urbana

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PT – Partido dos Trabalhadores

SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo

STF – Supremo Tribunal Federal

OOAU – Outorga Onerosa de Alteração de Uso

OODC – Outorga Onerosa do Direito de Construir

SAJU – Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da

USP – Universidade de São Paulo

Sumário

Introdução	17
Planos Diretores pós Estatuto da Cidade no Brasil e seus ciclos	22
Fonte de pesquisa e procedimentos metodológicos	26
Panorama dos Planos Diretores (2001-2018)	32
O início do primeiro ciclo dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade	34
Anos de fomento ao primeiro ciclo de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade	36
2006 a 2010: crescimento acelerado	41
Consolidação do primeiro ciclo	43
Início do segundo ciclo de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade	48
Conclusões	54
Planos Diretores do segundo ciclo e o planejamento da expansão urbana	57
Procedimentos metodológicos	60
Achados de pesquisa	67
Instrumentos de definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização	67
Alteração das áreas urbanizáveis	79
Procedimentos para alteração do perímetro urbano	88
Áreas de Expansão Urbana	91
Chácaras de recreio e sítios	96
Outorga Onerosa de Alteração de Uso	107
Considerações sobre a expansão urbana e o segundo ciclo dos Planos Diretores	114
A expansão urbana no segundo ciclo	114
Avanços e potencialidades	114
Permanências e desafios	124
Conclusões	137
Conclusões	146
Bibliografia	152

Introdução

Fazer pesquisa é, de alguma forma, revisitar nossa história. As escolhas dos temas, dos caminhos, dos referenciais teóricos, todas elas dialogam com a trajetória que até então construímos e ainda construiremos.

Lembro-me de, no início desta pesquisa, ficar encarando as prateleiras de livros da minha casa e, depois de pensar que eu precisava urgentemente organizar meus livros, comecei a separar, um a um, alguns títulos. Comecei a lembrar do dia que tinha adquirido cada um deles – alguns foram presentes de um defensor público com quem eu trabalhei como estagiária no Núcleo de Habitação e Urbanismo da Defensoria Pública de São Paulo; outro, eu peguei na primeira vez que fui ao Instituto Pólis; outro, enquanto eu trabalhava no Centro Gaspar Garcia de Direitos Humanos. Foi nesse processo, entre um livro e outro, que encontrei o caderno de anotações do “Encontro Estatuto da Cidade + 10 anos: avanços e desafios da política urbana e dos planos diretores participativos” realizado em 2011 na Aliança Francesa. A minha memória imediatamente foi ativada e, de repente, eu me lembrava perfeitamente daquele encontro. Foi só nesse momento que eu percebi o quanto ele havia sido marcante.

Detalhe: eu era uma estudante do 3º ano da Faculdade de Direito que, embora já estivesse há 2 anos no Serviço de Assessoria Jurídica Universitária da Universidade de São Paulo (SAJU-USP) e atuando nos processos judiciais da Vila Itororó, não sabia nem de perto da complexidade do mundo do direito urbanístico, planejamento urbano e Planos

Diretores. Estatuto da Cidade eu conhecia, por conta do processo judicial da Vila Itororó, mas basicamente sabia que era uma legislação federal, base da nossa argumentação, e que o juiz insistia em ignorar em todas as nossas petições.

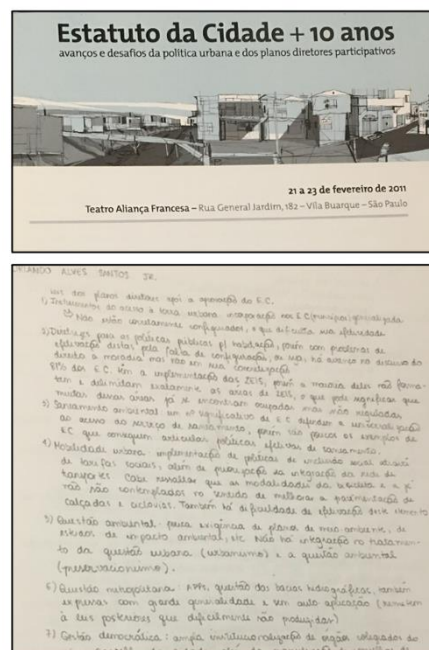
Comecei a folhear o caderno que, além da programação do evento, tem uma série de textos redigidos pelos palestrantes e folhas separadas para anotações. Revisitei o nome dos palestrantes, todos cujo trabalho hoje eu conheço minimamente, e fiquei pasma de pensar que eu não conhecia praticamente nenhum deles e nem entendia

o grau de importância deles no contexto dos Planos Diretores no Brasil. Ri vendo as minhas anotações, pensando naquela menina que estava perdida na hora certa e no lugar certo. E com pessoas certas, porque além dos palestrantes e outros ilustres espectadores, ao meu lado estava meu, então, amigo e, hoje, companheiro de vida.

Reencontrar esse caderno, assim como folhear os livros e reler comentários escritos nas margens, me fez entender a pesquisa como parte de trajetória, por vezes construída coletivamente – quando a gente tem mais sorte, na minha opinião – e, por vezes, individualmente, que não deixa de ser importante para amadurecer nossas reflexões. No meu caso, também foi uma reflexão reconfortante perceber que o interesse pelo tema dos Planos Diretores foi sendo construído de forma misturada entre momentos de militância, pesquisa acadêmica e atividade profissional. E melhor: que embora alguns passos do caminho tenham sido trilhados, que tem muito mais a ser descoberto e aprimorado. Iniciar esta dissertação sabendo que ela é fruto desse processo, mas de maneira nenhuma o seu produto final é, ao mesmo tempo, instigante e reconfortante.

**

Figura 1 – Caderno do Encontro Estatuto da Cidade + 10 anos



Elaboração própria, 2020.

A presente pesquisa se debruça sobre os Planos Diretores integrantes do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade. Por Planos Diretores pós Estatuto da Cidade entende-se aqueles aprovados em observância aos regramentos e diretrizes estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, sendo estes, aqui, divididos entre o *primeiro* e *segundo ciclo*. Os Planos Diretores do *primeiro ciclo* abrangem a primeira leva elaborada após a aprovação do Estatuto da Cidade e os do *segundo ciclo*, por sua vez, correspondem aos resultantes do processo de revisão das legislações aprovadas durante o *primeiro ciclo*, obrigatório em um período não mais extenso que 10 anos, por força do art. 40, § 3º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Entende-se que cada ciclo de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade inaugura um novo capítulo da política pública de planejamento urbano e territorial a nível municipal, podendo este ser caracterizado por aperfeiçoamentos e avanços em relação ao ciclo anterior, a depender do contexto institucional e da condução de processos de monitoramento, avaliação e difusão do conhecimento entre os diferentes atores e entes federativos envolvidos.

Nesta linha, com o objetivo de investigar o desenvolvimento do *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade nos últimos anos e identificar os seus possíveis aperfeiçoamentos ou permanências em relação ao *primeiro ciclo*, optou-se por conduzir a investigação a partir de duas perspectivas: a formal, que visa construir um panorama da produção legislativa de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade e apurar a adesão dos municípios a tais diplomas normativos, em seus dois ciclos, situando o *segundo*, mediante a apresentação e análise de quantitativos obtidos via a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; e a perspectiva material que, a partir da análise de estratégias e instrumentos relacionados ao tema da expansão urbana nos Planos Diretores do *segundo ciclo*, visa identificar tendências de avanços ou permanências em relação àquelas previamente identificadas nos Planos Diretores do ciclo anterior.

Ainda sobre a perspectiva material, propõe-se um diálogo com pesquisas que se debruçaram sobre o tema da expansão urbana, fundamentalmente com a realizada por Santoro (2012) por ocasião da sua defesa de Doutorado na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP). Na pesquisa intitulada "Planejar a Expansão Urbana: dilemas e perspectivas", a autora analisou 100 Planos Diretores de

municípios do Estado de São Paulo, à luz dos quais traçou considerações relevantes para o tema da expansão urbana municipal. De forma bastante resumida, é possível dizer que a autora conclui que, embora não faltem estratégias e instrumentos jurídicos reguladores da expansão urbana nos municípios, estes pouco tem conseguido controlar e planejar o crescimento das ocupações tipicamente urbanas nas áreas rurais ou de transição entre o rural e o urbano.

Passados quase 10 anos do término dessa pesquisa, optou-se por revisitar os municípios analisados por Santoro (2012) e examinar como eles têm regrado a expansão urbana em seus Planos Diretores do *segundo ciclo*. Justifica-se tal opção sobretudo pela importância e pertinência, no campo da pesquisa acadêmica, de dialogar com pesquisas já realizadas e manter um processo contínuo de investigação. Ademais, entende-se que uma análise considerando os regramentos anteriores, já analisados por Santoro (2012), e os atualmente vigentes, pode ser frutífera para a compreensão dos processos regulatórios sobre o tema nos municípios paulistas nos últimos 20 anos. Vale dizer que, dentre os municípios pesquisados por Santoro, todos exceto Caraguatatuba, Santos e Taubaté¹, já deveriam ter revisado seus Planos Diretores do *primeiro ciclo*, em virtude do limite máximo de 10 anos de vigência dos Planos Diretores estabelecido pelo art. 40 do Estatuto da Cidade.

Nesta pesquisa, alguns dos recortes metodológicos utilizados pela autora do trabalho de referência foram mantidos, a saber, a escolha do Plano Diretor como principal fonte de dados sobre a regulação da expansão urbana a nível municipal – embora seja uma prática comum aos municípios definir as áreas urbanas e urbanizáveis em legislação específica – e a amostra de pesquisa, composta por 100 municípios localizados no Estado de São Paulo. Vale dizer que a seleção dos municípios feita por Santoro se deu a partir de dois critérios: o primeiro foi a amostra utilizada pela "Avaliação de Planos Diretores Participativos no Estado de São Paulo", pesquisa realizada pela Rede Nacional de Avaliação de Planos Diretores Participativos coordenada pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade

¹ Os três municípios tinham Planos Diretores aprovados em 2011 quando da realização da pesquisa de Santoro (2012). No entanto, como será apontado oportunamente, Santos e Taubaté promoveram a revisão dos seus Planos Diretores antes mesmo do vencimento do prazo máximo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), que selecionou 92 Planos Diretores no Estado de São Paulo, os quais foram analisados por um grupo de pesquisadores sob coordenação direta do Instituto Pólis; o segundo foi a complementação, julgada necessária pela autora, de mais 8 Planos Diretores de municípios representantes de regiões específicas do Estado, como o Vale do Paraíba, Litoral Sul e Norte (Santoro, 2012).

O presente trabalho está dividido em 3 capítulos, além desta introdução e das considerações finais: no primeiro, será apresentado um panorama sobre os Planos Diretores no Brasil desde 2001 até os dias atuais, a partir da coleta e sistematização de dados da MUNIC/IBGE referentes aos anos de 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2015 e 2018, com o intuito de visualizar a adesão dos municípios brasileiros ao *primeiro* e *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade; no segundo, serão apresentados os dados referentes à expansão urbana obtidos a partir do exame dos Planos Diretores do *segundo ciclo* vigentes nos município que compõem a amostra de pesquisa, sistematizados a partir dos seguintes tópicos: (i) instrumentos de definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização; (ii) caracterização da alteração das referidas áreas; (iii) procedimentos adotados para a alteração; (iv) caracterização das áreas de expansão urbana; (v) relatos sobre as chácaras de recreio e sítios; (vi) utilização da Outorga Onerosa de Alteração de Uso; por fim, no terceiro capítulo, serão desenvolvidas considerações sobre os dados encontrados, em diálogo com a pesquisa de Santoro (2012).

Planos Diretores pós Estatuto da Cidade no Brasil e seus ciclos

O sentido dos Planos Diretores atrelado à noção de planejamento urbano no Brasil precede a sua coroação como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana pelo texto constitucional, em 1988. A ideia de Plano Diretor remonta pelo menos à década de 1930² (Villaça, 2005), e, apesar da experiência brasileira ser marcada pela existência concomitante de diferentes formas de planejamento urbano articuladas de forma complexa (Randolph, 2007), historicamente, os Planos Diretores caracterizaram-se como instrumentos orientadores de um planejamento urbano de cunho modernista-funcionalista, cuja expressão ideológica movida pela técnica, ciência e eficiência influenciou significativamente o desenvolvimento espacial das cidades brasileiras (Maricato, 2013).

De fato, a vertente modernista-funcionalista foi dominante na agenda urbana brasileira, tendo sido especialmente reforçada durante o período da Ditadura Militar – quando a atividade de planejamento urbano mais se desenvolveu no país (Maricato, 2013) – mediante a forte atuação do Serviço Federal de Habitação e Urbanismo – SERFHAU (Feldman, 2005; Ferreira, 2007). A premissa da centralização e racionalidade do aparato estatal desta vertente incentivou não apenas a criação de estruturas administrativas nos

² Exemplo disso é o Plano Agache no Rio de Janeiro (Santos Junior e Montandon, 2011) e o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de São Paulo - PDDI-SP, aprovado por meio da Lei Municipal nº 7.688, de 30 de dezembro de 1971 (revogada).

diferentes níveis federativos, mas também de uma série de regulamentações e legislações que fixavam competências e estabeleciam atribuições para a nova estrutura estatal de planejamento urbano.

Nesta época, uma quantidade significativa de Planos Diretores foi aprovada nas cidades grandes e médias em todo o país (Feldman, 2005), mediante, no geral, financiamento da SERFHAU, em vista do condicionamento dos repasses de seus recursos à existência de Planos Diretores³ (Cymbalista e Santoro, 2009). Tal produção legislativa foi descrita pela produção intelectual como "planos-discurso", por desempenhar uma função ideológica de sobrepor os desejos de uma minoria aos conflitos reais das cada vez mais desiguais cidades brasileiras (Villaça, 1999; Feldman, 2005). A crítica que evidencia o descompasso entre o planejamento e a legislação de um lado, e os conflitos urbanos de outro, passou a ser uma marca da produção intelectual do planejamento urbano brasileiro no final do século XX (Villaça, 1999; Maricato, 2000).

Já nos últimos anos de Ditadura Militar, as lutas pela redemocratização política culminaram na articulação de diferentes movimentos urbanos e atores sociais em torno do combate ao autoritarismo do Estado, em uma escala mais ampla. À nível da política urbana, intelectuais, organizações não governamentais, grupos religiosos e movimentos sociais urbanos, reunidos em grande medida no Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), retomaram a discussão sobre o tema e fizeram da Reforma Urbana sua pauta mobilizadora, adotando um programa cujo eixo central de atuação foi a regulamentação legislativa e a estruturação da política urbana em torno do Estado (de Grazia, 2002; Maricato, 2013) e cujo resultado mais emblemático foi a elaboração de um projeto de Emenda Constitucional, parcialmente aprovado nos termos dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal (Maricato, 2013).

Nesses dispositivos, a função do Plano Diretor foi redefinida, colocando-o em um novo patamar, ao ser consagrado pelo art. 182, §1º da Constituição Federal como instrumento

³ Fontes (2019) relata que competia à SERFHAU prestar assistência e definir normas técnicas referentes aos processos de elaboração dos planos diretores. De acordo com a autora, “os municípios que não as incorporassem [as normas técnicas elaboradas pela SERFHAU] em seus códigos de obras, projeto e planos habitacionais não poderiam receber recursos para habitação e urbanismo provenientes dos órgãos governamentais (art. 55, §1º, alíneas ‘g’ e ‘m’, da Lei Federal nº 4.380/1964)” (Fontes, 2019, pg. 368)

básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana⁴ (Bueno e Cymbalista, 2007; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011; Fontes, 2019). Neste novo papel, o Plano Diretor passou a desempenhar uma função estratégica de determinar as exigências fundamentais para o cumprimento da função social da propriedade urbana (Bassul, 2005; Bueno e Cymbalista, 2007; Cymbalista e Santoro, 2009; Santos Junior e Montandon, 2011). Ressalta-se que seu papel como principal instrumento de planejamento territorial municipal foi reconhecido e reiterado pelas legislações federais aprovadas após o Estatuto da Cidade (Fontes, 2019).

Interessante observar que, conforme relatado por Bassul (2005), no projeto original da Emenda Constitucional da Reforma Urbana não se falava em "Plano Diretor", em razão das críticas que apontavam o caráter tecnocrático e legalista dos Planos Diretores até então existentes. Adicionado o termo nas fases finais do processo constituinte, o Movimento pela Reforma Urbana reincorporou tal ideia de forma crítica:

Na Emenda Popular apresentada perante a Assembleia Nacional Constituinte, (...), não havia textualmente a expressão 'plano diretor'. Na explicação de Ermínia Maricato, indicada pelas entidades signatárias para defender a Emenda perante o Plenário da Constituinte: “A rejeição ao plano diretor significou a rejeição ao seu caráter ideológico e dissimulador dos conflitos sociais urbanos. Além de ignorar a proposta de plano diretor, a 'iniciativa popular' destacou a 'gestão democrática das cidades', revelando o desejo de ver ações que fossem além dos planos” (MARICATO, 2000, pg. 175). Com efeito, num longo processo que resultou em pelo menos dez versões preliminares, (...) os dispositivos relacionados com a política urbana somente passaram a mencionar a expressão 'plano diretor' nas fases finais da Constituinte. (Bassul, 2005, pgs. 66 e 67)

Fato é que os novos Planos Diretores – ou “Planos Diretores Participativos”, conforme denominação utilizada pelo Ministério das Cidades para diferenciá-los daqueles anteriores à Constituição Federal/Estatuto da Cidade (Cymbalista e Santoro, 2009) ou

⁴ Nos termos do §1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988:

Art. 182. 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.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. (grifo nosso)

“Planos Diretores pós Estatuto da Cidade”, como será utilizado neste trabalho –, passaram a ser obrigatórios para municípios com mais de 20 mil habitantes. Antes da Constituição de 1988, a aprovação desse tipo de lei representava faculdade dos poderes locais.

A Constituição Federal também trouxe uma inovação relevante em termos de competência e arranjo institucional-normativo para os municípios, pois eles passaram a ser tratados como entes autônomos e considerados os principais responsáveis pela elaboração e implementação das políticas públicas de planejamento urbano (Goulart, Terci e Otero, 2016).

13 anos mais tarde, o Estatuto da Cidade, instituído por meio da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, regulamentou o capítulo constitucional da política urbana, confirmando a *nova ordem jurídica-urbanística nacional* estabelecida pela Constituição Federal (Fernandes, 2006), e estabeleceu diretrizes gerais para a elaboração e revisão dos Planos Diretores. Dentre elas, a garantia da participação popular nos processos de elaboração, monitoramento, gestão e revisão, como forma não apenas de afastar a atividade do planejamento urbano de uma esfera mais tecnocrática e segregada, mas também de garantir que os estratos da população historicamente alijados dos processos de elaboração legislativa fossem capazes e tivessem acesso aos meios de opinar, propor e conhecer o planejamento pretendido.

Assim, a partir de 2001, foi dado início ao *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, cuja aprovação passou a ser obrigatória para uma quantidade relevante de municípios em vista da expansão do rol constitucional operada pelo artigo 41 do Estatuto da Cidade. Passaram a ser englobados pela obrigatoriedade, além dos municípios com mais de 20 mil habitantes: i) os pertencentes a Regiões Metropolitanas e Aglomerações Urbanas; ii) aqueles cujo Poder Público municipal pretendesse utilizar os instrumentos previstos no Estatuto da Cidade; iii) os integrantes de áreas de especial interesse turístico; iv) os inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional; e v) todos os incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande

impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos⁵. A expansão desse rol foi acompanhada pela possibilidade de enquadrar como ato de improbidade administrativa as condutas de chefes do Poder Executivo municipal que deixassem de promover a formulação e a revisão dos Planos Diretores de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (artigo 52, X da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001).

O Estatuto da Cidade também determinou que os Planos Diretores fossem revisados após um período não mais extenso que 10 anos (art. 40, §3º). Assim é que os quase 20 anos de vigência da referida lei federal conta com dois ciclos de Planos Diretores: o *primeiro ciclo*, que abrange a primeira leva de Planos Diretores elaborada pós aprovação do Estatuto da Cidade; e o *segundo ciclo*, que se refere aos Planos Diretores resultantes do processo de revisão obrigatória daqueles do primeiro ciclo. A elaboração de um panorama sobre a trajetória do instrumento tem como objetivo evidenciar, a partir de dados quantitativos, o estado da arte da sua produção legislativa e apurar a adesão dos municípios brasileiros aos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, em seus dois ciclos, situando o *segundo ciclo*. Tal panorama contempla o período entre 2001 até a atualidade⁶.

Fonte de pesquisa e procedimentos metodológicos

O panorama ora apresentado foi realizado com base nos dados coletados e sistematizados pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Justifica-se esta escolha pelo fato de que a MUNIC/IBGE parece ser a única pesquisa aplicada de forma periódica desde 1999 aos municípios, cujos

⁵ Incluído no rol do artigo 41 por força da Lei Federal nº 12.608, de 10 de abril de 2012, que institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nº 12.340, de 1º de dezembro de 2010, nº 10.257, de 10 de julho de 2001, nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, nº 8.239, de 4 de outubro de 1991, e nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Tal inclusão está associada aos graves episódios de deslizamentos no Rio de Janeiro (Santoro, 2014; Braga, 2016).

⁶ Como será visto adiante, até o momento da elaboração deste capítulo, os dados mais atualizados sobre os Planos Diretores disponibilizados pela fonte de dados datavam do ano de 2018.

dados permitem o mínimo acompanhamento e monitoramento quantitativo dos Planos Diretores no Brasil desde a aprovação do Estatuto da Cidade⁷.

Neste sentido, embora a MUNIC/IBGE apresente problemas metodológicos e imprecisões – alguns dos quais serão tratados ainda neste capítulo –, ela tem cumprido um papel importante no levantamento de dados quantitativos sobre os Planos Diretores e demais legislações urbanísticas no Brasil, os quais podem ser usados para subsidiar análises referentes ao estado da arte dos principais instrumentos normativos da política pública do urbano no Brasil ou mesmo atuação fiscalizatória de órgãos como o Ministério Público. Vale dizer que, na regulamentação da política urbana disciplinada pelo Estatuto da Cidade, não foi prevista uma estrutura administrativa responsável pelo monitoramento e avaliação periódica dos Planos Diretores a nível nacional⁸. Tal lacuna normativa foi parcialmente suprida pela Lei Federal nº 10.683/2003 e pelo Decreto nº 5.790/2005, que atribuíram ao Conselho das Cidades a competência de acompanhar e avaliar a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 3º, II do Decreto nº 5.790/2005). No entanto, embora tal competência tenha embasado atuações importantes do referido Conselho no que tange ao fomento, monitoramento e avaliação dos Planos Diretores⁹, elas apresentam um foco mais qualitativo e têm decrescido consideravelmente nos últimos anos¹⁰. Em vista disso, atualmente, tem-se um quadro de

⁷ Vale dizer que a MUNIC/IBGE foi utilizada na pesquisa "Os Planos Diretores Municipais pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas" realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos e lançada em 2011 em publicação organizada por Orlando Alves dos Santos Junior e Daniel Todtmann Montandon. É verdade que outras pesquisas de cunho quantitativo sobre os Planos Diretores no Brasil tenham sido realizadas nos últimos anos, a exemplo das pesquisas coordenadas pelos Ministério da Cidade em 2005 com a empresa INFORME e em 2006 com Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia (CONFEA).

⁸ Sobre um sistema de acompanhamento e controle dos Planos Diretores, o Estatuto da Cidade apenas prevê sua criação a nível municipal, de forma que ele se mantém circunscrito à esfera local. Tal criação é um dos conteúdos mínimos obrigatórios dos Planos Diretores, conforme estabelecido pelo artigo 42, III do Estatuto da Cidade.

⁹ Destaca-se, aqui, duas ações que contaram com o apoio do Conselho das Cidades: a pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos e a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos", ambas tratadas neste capítulo.

¹⁰ Exemplo disso é a ausência de novas resoluções e o silêncio do Conselho das Cidades diante das discussões atuais sobre as revisões dos Planos Diretores durante o período da pandemia, ainda que deliberação sobre tal questão configure dentre seu rol de competências. Vale lembrar que, em 2019, o Conselho das Cidades quase foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019, devendo sua continuidade à decisão

inexistência de departamento ou instituição plenamente ativa que tenha, dentre suas atribuições, a coleta e a sistematização recorrente de dados oficiais que apresentem informações basilares como: quais e quantos municípios brasileiros têm Planos Diretores aprovados; qual o critério estabelecido pelo Estatuto da Cidade que justificou a elaboração do Plano Diretor; como tem sido os processos de revisão; se foram elaborados com apoio uma consultoria técnica, etc. Neste cenário, a MUNIC/IBGE parece dar subsídios, ainda que parciais, a uma atividade de monitoramento e avaliação quantitativa da política pública do urbano.

Conforme informado pelo IBGE, a MUNIC consiste numa pesquisa institucional e de registros da gestão pública que tem como objetivo o levantamento detalhado de dados acerca da estrutura, dinâmica e o funcionamento das instituições públicas municipais (IBGE, 2019). Em seu âmbito, são levantados e apresentados dados estatísticos próprios da esfera local, abarcando tanto a integralidade dos municípios brasileiros quanto o Distrito Federal e Distrito Estadual de Fernando de Noronha, mediante o repasse de informações, predominantemente, pelas prefeituras municipais e respectivos órgãos que as compõem ou pelos informantes da administração local, no caso dos referidos distritos.

O instrumento de coleta utilizado pela MUNIC/IBGE, chamado de Questionário Básico, conta com perguntas e abarca temas que variaram de pesquisa para pesquisa. Destaca-se que, em determinadas edições, as *legislações e os instrumentos de planejamento* foram objeto do Questionário Básico, o que garantiu o levantamento de dados sobre a existência e a situação¹¹ dos Planos Diretores em todos os municípios do Brasil.

De todas as edições da MUNIC/IBGE já publicadas, 9 apresentaram dados sobre o referido instrumento, conforme indicado na tabela a seguir. As pesquisas realizadas em 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2015 e 2018 foram utilizadas na construção do panorama ora apresentado, pois além de contarem com perguntas sobre Planos Diretores, também se referem ao período pós aprovação do Estatuto da Cidade.

do STF que impediu que os efeitos do referido decreto fossem estendidos aos Conselhos criados por lei ou medida provisória, que é o caso do Conselho das Cidades.

¹¹ Como será visto ainda neste capítulo, algumas MUNIC/IBGE informam se os Planos Diretores estão “em elaboração” ou “em revisão” pelos municípios.

Tabela 1 – Edições do MUNIC/IBGE com questões específicas sobre Planos Diretores

Ano estudado	Ano de publicação	Título da publicação	Existência de perguntas sobre Planos Diretores
1999	2001	Perfil dos municípios brasileiros: pesquisa de informações básicas municipais 1999	sim
1998-2000	2004	Perfil dos municípios brasileiros: finanças públicas: 1998-2000	não
2001	2003	Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2001	sim
2002	2005	Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2002	não
2002	2005	Perfil dos municípios brasileiros: meio ambiente 2002	não
2003	2006	Perfil dos municípios brasileiros: esporte 2003	não
2004	2005	Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2004	sim
2005	2006	Perfil dos municípios brasileiros: gestão pública 2005	sim
2005	2006	Perfil dos municípios brasileiros: assistência social 2005	não
2006	2007	Perfil dos municípios brasileiros: 2006	não
2006	2007	Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006	não
2008	2008	Perfil dos municípios brasileiros: cultura 2006	sim
2009	2010	Perfil dos municípios brasileiros: 2009	sim
2011	2012	Perfil dos municípios brasileiros: 2011	não
2012	2013	Perfil dos municípios brasileiros: 2012	sim
2015	2016	Perfil dos Municípios Brasileiros 2015	sim
2017	2018	Perfil dos Municípios Brasileiros 2017	não

2018	2019	Perfil dos Municípios Brasileiros 2018	sim
------	------	--	-----

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2003, 2004, 2005, 2005, 2006, 2005, 2006, 2007, 2007, 2008, 2010, 2012, 2013, 2016 e 2018, 2019.

Elaboração própria, 2020.

Quanto às limitações decorrentes do formato e metodologia de MUNIC/IBGE, destaca-se que, assim como os temas, as questões também variam a cada edição da MUNIC/IBGE. No que tange aos Planos Diretores, a única pergunta que esteve presente em todas as edições foi se o município possuía ou não o instrumento – cuja resposta se limitava a simples escolha binária entre “sim” ou “não”.

Tabela 2 – Sistematização das perguntas da MUNIC/IBGE realizada entre 2001 a 2018

Perguntas MUNIC/IBGE	2001	2004	2005	2008	2009	2012	2015	2018
O município tem PD?	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim	sim
Ano?	sim	sim	sim	sim	não	não	sim	sim
Número da Lei?	sim	sim	sim	sim	não	não	não	não
O município está revendo ou elaborando o PD?	não	não	sim	não	não	não	não	não
Quais dos seguintes instrumentos de participação foram utilizados no processo de revisão ou elaboração do PD? (a)	não	não	sim	não	não	não	não	não
[O PD] foi criado após o ano de 2005?	não	não	não	sim	não	não	não	não
O município está revendo o PD?	não	não	não	sim	sim	sim	não	não
O município está elaborando o PD?	não	não	não	sim	sim	sim	sim	sim
O PD orienta-se pelas regras previstas nas normas técnicas de acessibilidade para pessoas com deficiência e mobilidade reduzida previstas na legislação?	não	não	não	não	sim	não	não	não
O PD contempla algum dos instrumentos de planejamento urbano relacionados abaixo? (b)	não	não	não	não	sim	não	não	não

último ano de atualização do plano?	não	não	não	não	não	não	sim	não
O PD foi revisto?	não	não	não	não	não	não	não	sim
ano da última revisão?	não	não	não	não	não	não	não	sim

(a) admitia múltipla escolha dos seguintes instrumentos: 1. Coordenação compartilhada com efetiva participação do poder público e da sociedade; 2. Conselho de Política Urbana ao da Cidade; 3. Conferência ou congresso da cidade; 4. Discussão em segmentos sociais específicos; 5. Discussão ou debate temático; 6. Discussão por bairros, distritos, setores ou outra divisão territorial do município; 7. Atividades de capacitação sobre o Estatuto da Cidade e Plano Diretor Participativo; 8. Outros; 9. Nenhum instrumento de participação.

(b) admitia múltipla escolha dos seguintes instrumentos: 1. Parcelamento do solo; 2. Zoneamento ou Uso e Ocupação do Solo; 3. Código de Obras; 4. Contribuição de Melhoria; 5. Operação Urbana Consorciada; 6. Estudo de Impacto de Vizinhança; 7. Código de Posturas; 8. Zonas Especiais de Interesse social; 9. Outras zonas especiais; 10. Solo criado; 11. Nenhum dos instrumentos citados

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2015 e 2018.

Elaboração própria, 2020.

As perguntas referentes ao ano e ao número da legislação que aprovou os respectivos Planos Diretores foram bastante recorrentes, sendo a primeira ausente apenas nas edições da MUNIC/IBGE realizadas em 2009 e 2012, e a segunda, nas edições realizadas em 2009, 2012 e 2015.

Ainda sobre as perguntas, ressalta-se que, a partir de 2005, todas as edições apresentaram questões sobre a revisão do instrumento normativo, porém formuladas de diferentes formas – tais como: “o município está revendo o PD?”, “o PD foi revisto?” ou mesmo “último ano de atualização do plano” –, abrindo espaço para diferentes respostas. As primeiras duas perguntas deveriam ser respondidas com simples “sim” ou “não”, enquanto a terceira, com a indicação do ano da última atualização. Ademais, a ideia de “atualizar” o Plano não necessariamente tem a mesma conotação de “revisar”, uma vez que a primeira pode ser interpretada de maneira menos estrita e considerar todo e qualquer ajuste da legislação como uma atualização, independente de revogação da lei anterior¹².

¹² Como será apontado no capítulo 2 desta dissertação, por revisão entende-se todo processo de alteração sistemática do Plano Diretor que implique em revogação total da legislação até então vigente e aprovação de uma nova. Atualização, assim como alteração legislativa se refere a um processo de ajustes na legislação, sem que implique em revogação total da lei vigente.

Diante disso, o fato de não haver uma sequência fixa de perguntas sobre os Planos Diretores nas diferentes edições da MUNIC/IBGE, além de prejudicar a análise comparativa da série histórica de informações colhidas, pode implicar em respostas incoerentes ou imprecisas dos respondentes¹³, na medida em que estes não têm referência de uma resposta anterior para dirimir eventuais dúvidas. Essa circunstância é relevante, pois muitas informações se perdem com a mudança de gestão da prefeitura ou mesmo com a rotatividade dos servidores públicos.

Ademais, é preciso ressaltar que as edições da MUNIC/IBGE não filtraram os Planos Diretores por data de aprovação como forma de seleção daqueles contabilizados no cômputo geral dos Planos Diretores existentes no Brasil. Portanto, como será visto ainda neste capítulo, as pesquisas realizadas após 2001 (termo inicial do panorama ora proposto) contabilizaram Planos Diretores elaborados antes da aprovação do Estatuto da Cidade e da própria Constituição Federal – ou, em outras palavras, Planos Diretores pré-Estatuto da Cidade. Essa é mais uma limitação dos dados colhidos com a MUNIC/IBGE e, assim como as demais, não pode ser sanada por estra atrelada à metodologia adotada pelo IBGE. Diante disso, entende-se que a utilização de tais dados deve considerar as limitações apontadas¹⁴.

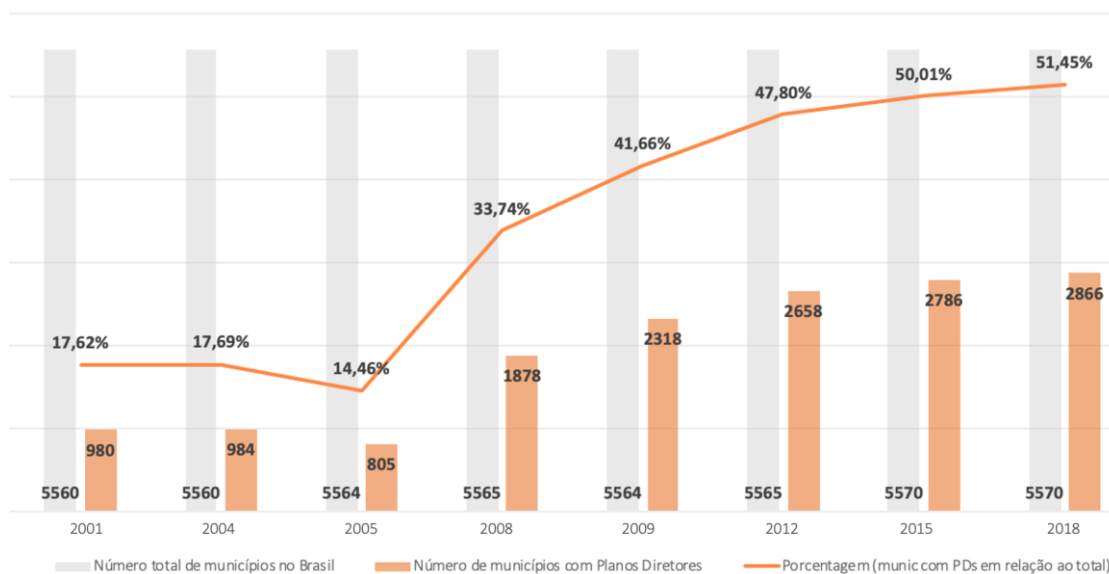
Panorama dos Planos Diretores (2001-2018)

Feitas as devidas ressalvas, os dados da MUNIC/IBGE dão conta de mostrar claramente uma tendência de aumento da aprovação de Planos Diretores nos municípios brasileiros desde 2001, partindo de um cenário em que menos de 18% dos municípios existentes diziam ter Plano Diretor, em 2001 (IBGE, 2001), e chegando ao cenário mais recente, de 2018, em que mais da metade deles disseram contar com o referido instrumento, independentemente da obrigação de aprová-lo (IBGE, 2018).

¹³ Com será visto no capítulo 2 desta dissertação, foi identificado uma imprecisão nas respostas de alguns municípios que, questionados se o Plano Diretor tinha sido revisado, responderam afirmativamente embora o Plano Diretor tenha sido alvo de alteração legislativa e não propriamente de uma revisão. Ademais, há casos de municípios que sabidamente tem Plano Diretor e consta como se não tivesse, como é o caso do município de Rio dos Bois – TO.

¹⁴ A exposição de tais limitações é relevante e parece reforçar a necessidade de uma estrutura de monitoramento singular para os Planos Diretores no Brasil, com metodologia de levantamento e sistematização de dados mais apurada e específica ao objeto.

Gráfico 1– Evolução dos Planos Diretores no Brasil - 2001 a 2018

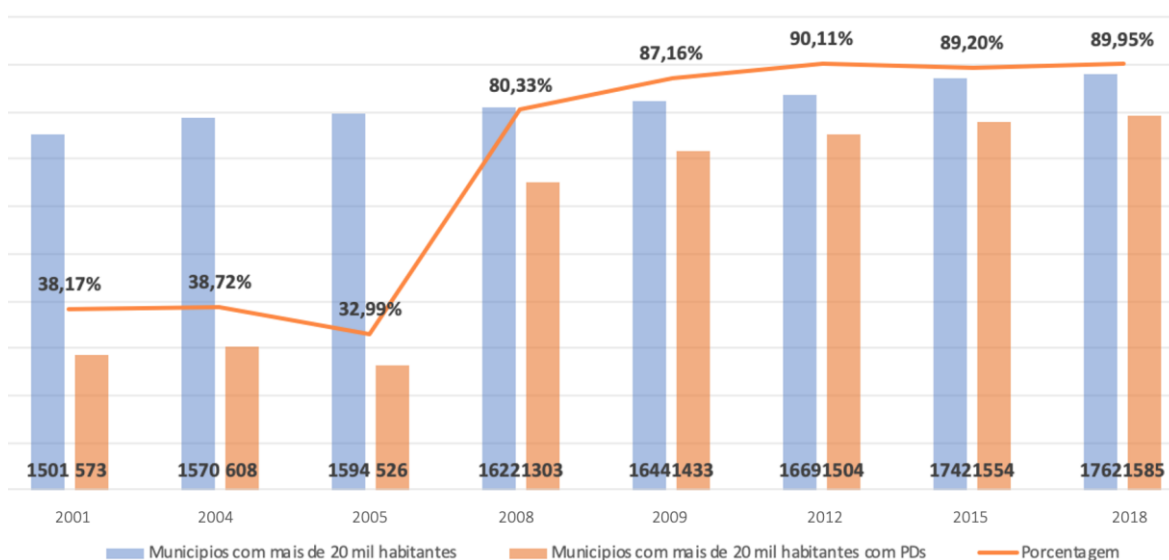


Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2015 e 2018.

Elaboração própria, 2020.

Essa tendência se confirma entre os municípios obrigados a elaborar seus Planos Diretores em razão do critério populacional. A taxa de aprovação, neste caso, chegou a quase 90% em 2018.

Gráfico 2 – Evolução dos Planos Diretores em municípios com mais de 20 mil habitantes no Brasil - 2001 a 2018



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001, 2004, 2005, 2008, 2009, 2012, 2015 e 2018.

O início do *primeiro ciclo* dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade

Após 13 anos de debates, mobilização e negociações, a Lei Federal nº 10.257/2001 foi finalmente aprovada, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e conferindo uma moldura institucional e normativa mínima para a elaboração dos ora denominados Planos Diretores pós Estatuto da Cidade. Embora tal legislação tenha representado um “marco zero” para uma nova geração de Planos Diretores, estes já vinham sendo utilizados como instrumentos de planejamento urbano em cidades médias e grandes desde, pelo menos, a década de 30 no Brasil e, sobretudo, durante o período da Ditadura Militar, ainda que pautados por uma visão tecnocrática e funcionalista, desalinhada à concepção instituída pela nova ordem jurídico-urbanística em 1988 (Villaza, 1995; Feldman, 2005; Maricato, 2013).

Portanto, no contexto de aprovação do Estatuto da Cidade, havia um “passivo” de Planos Diretores pré Estatuto da Cidade vigentes a nível local. Os dados da MUNIC/IBGE referentes ao ano de 2001 mostram que 980 municípios declararam ter Planos Diretores à época – o que correspondia a 17,62% dos municípios então existentes (IBGE, 2001), concentrados especialmente nas regiões Sul e Sudeste¹⁵. Considerando que os dados da referida pesquisa começaram a ser coletados apenas 4 meses após a aprovação da Lei Federal nº 10.257/2001¹⁶, entende-se que a maioria dos Planos identificados foi elaborada anteriormente ao Estatuto da Cidade, sendo 76% deles aprovados após 1988 (IBGE, 2001).

Assim, ainda que não seja possível fazer uma afirmação categórica baseada apenas no ano de aprovação das leis, é possível ao menos presumir que uma parte do passivo de Planos Diretores existentes em 2001 tinha como referência o marco constitucional de 1988¹⁷. Exemplo disso são os municípios de São Paulo, Franca, Santo André e Diadema,

¹⁵ Conforme dos dados da MUNIC/IBGE 2001, as regiões com o maior número de municípios com Planos Diretores eram: Sul, 33,7% de municípios com Planos Diretores; Sudeste, com 17,7%; Norte, com 11,6%; Centro-Oeste com 11,2% e Nordeste, com 10%.

¹⁶ De acordo com a MUNIC/IBGE 2001, a pesquisa foi a campo a partir de novembro de 2001 e o Estatuto da Cidade foi aprovado em julho do mesmo ano.

¹⁷ Fontes (2019) destaca que alguns dos Planos Diretores aprovados ao longo da década de 90 foram alvo de críticas quanto à sua densidade normativa, deixando urbanistas e técnicos municipais preocupados quanto à sua efetividade. De acordo com a autora, “a previsão de uma série de leis municipais específicas

os quais elaboraram Planos Diretores com apoio de técnicos alinhados com as diretrizes da Reforma Urbana e da Constituição Federal antes mesmo da aprovação do Estatuto da Cidade, ensejando, assim, experiências inovadoras que se tornaram referências importantes no estudo e na produção de Planos Diretores pelo Brasil (Cymbalista e Santoro, 2009). Embora os exemplos citados serem todos municípios paulistas, os dados da MUNIC/IBGE 2001 indicam que a maioria dos Planos Diretores elaborados após 1988 se concentraram na Região Centro-Oeste e apenas uma minoria nas Regiões Sul e Sudeste¹⁸. Tal fato é interessante na medida em que, como dito, essas duas últimas regiões apresentavam a maior proporção de municípios com Planos Diretores no Brasil em 2001 (respectivamente, 34 e 18%). Em outras palavras, tais regiões, embora tivessem a prevalência de Planos Diretores no Brasil, contavam com Planos elaborados antes do marco constitucional. Pode-se dizer, a partir disso, que as Regiões Sul (especialmente) e Sudeste possuíam um maior histórico de utilização de Planos Diretores como instrumentos de planejamento urbano antes mesmo da sua reformulação pela Constituição de 1988, e, também que, a partir de 2001, seus municípios deveriam concentrar processos de revisão dos Planos Diretores então existentes, de forma a adequá-los à nova ordem jurídico-urbanística.

Ainda sobre o ano de 2001, vale ressaltar que o porte populacional do município já guardava relação com a existência ou inexistência dos Planos Diretores. Ao observar os dados referentes os municípios com mais de 20 mil habitantes em 2001, verifica-se que 573 deles possuíam leis desse tipo, o que representava quase 40% dos municípios com tal porte populacional existentes no Brasil, à época. Destes 573 municípios, 395 tinham população entre 20 mil a 100 mil habitantes, 146 entre 100 mil e 500 mil habitantes e 32, acima de 500 mil, o que representava, respectivamente 31%, 75% e 100% dos municípios enquadrados em cada um dos estratos populacionais mencionados. As porcentagens indicam que quanto maior o porte populacional do município, maior era a presença de Planos Diretores. Como será visto, tal relação se manteve até 2018, data da última

para regulamentação posterior, bem como a separação entre plano e zoneamento são duas das principais [preocupações]”. (Fontes, 2019, pg. 372)

¹⁸ De acordo com a MUNIC/IBGE 2001, “As Regiões Sul (30,1%) e Sudeste (28,2%) são aquelas que apresentam as maiores proporções de municípios cuja instituição da lei do Plano antecede à Constituição. Por sua vez, na Região Centro-Oeste, em 98% dos municípios que possuem Plano, as leis datam de 1988 em diante” (MUNIC/IBGE, 2001, pg. 52).

pesquisa publicada, o que indica a influência da regra constitucional que obrigou os municípios com mais de 20 mil a elaborarem seus Planos Diretores¹⁹.

Tabela 3– Proporção de municípios com Planos Diretores por estrato populacional – 2001

	Total de municípios no Brasil	Total com mais de 20 mil habitantes	entre 20 mil e 100 mil habitantes	entre 100 mil e 500 mil habitantes	maior que 500 mil habitantes
Total	5.560	1.501	1.275	194	32
com Planos Diretores	980	573	395	146	32
com Planos Diretores (%)	17,62%	38,17%	31%	75,3%	100%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2001

Elaboração própria, 2020.

A partir desses dados, é possível concluir que cenário existente quando da aprovação do Estatuto da Cidade era caracterizado pela vigência de Planos Diretores aprovados, em sua maioria, após a promulgação da Constituição Federal, concentrados nas Regiões Sul e Sudeste e nos municípios de maior porte populacional, especialmente naqueles com mais de 100 mil habitantes. Foi a partir deste cenário que foi dado início ao *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade.

Anos de fomento ao *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade

A primeira metade da década de 2000 foi marcada por campanhas e atividades de fomento à elaboração do *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade. Como é sabido, a Lei Federal nº 10.257/2001, além de discriminar as hipóteses que tornavam a aprovação do Plano Diretor obrigatória, também fixou um prazo máximo para que as cidades com mais de 20 mil habitantes e integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas que ainda não tivessem Plano Diretor se adequassem à nova

¹⁹ Lembrando que em 2001, 76% dos Planos Diretores existentes haviam sido aprovados pós 1988, portanto, já submetidos às disposições constitucionais que estabeleciam a obrigatoriedade de aprovação de Planos Diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes.

legislação. O prazo foi originalmente²⁰ fixado em 5 anos, ou seja, até o ano de 2006 (art. 50 do Estatuto da Cidade).

A existência de um aparato institucional a nível federal próprio para a política urbana contribuiu para a elaboração e execução de políticas de apoio à elaboração e revisão dos Planos Diretores. Vale lembrar que durante a década de 2000, foram criados o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades, além de instituídas e realizadas as Conferências Nacionais das Cidades e aprovadas uma série de legislações e programas que orientaram as políticas públicas típicas do urbano, como a de habitação (Maricato, 2015; Fontes, 2019). Especificamente no que tange aos Planos Diretores, por meio do recém-criado Ministério das Cidades, e especialmente pela Secretaria Nacional de Programas Urbanos (SNPU), duas iniciativas importantes foram estruturadas: o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana e a Campanha do Plano Diretor Participativo.

Conforme descrito por Santos Junior e Montandon (2011), o Programa de Fortalecimento da Gestão Urbana:

(...) [foi] criado para fortalecer a capacidade técnica e institucional dos municípios nas áreas de planejamento, serviços urbanos, gestão territorial e política habitacional. Está subdividido em sete ações, que se efetivam por meio de apoio à capacitação e assistência técnica aos municípios. Ao longo do processo de execução da ação "Assistência Técnica para o Planejamento Territorial e a Gestão Urbana Participativa", pode-se identificar dois momentos: o primeiro, marcado pela necessidade de apoio à elaboração de Planos Diretores, sendo considerável a motivação dada pelo prazo estipulado no Estatuto da Cidade para que os municípios elaborassem e revisassem seus planos (até 2006); e o segundo período, de 2007 até hoje, marcado pela necessidade de implementação dos Planos Diretores e seus instrumentos (SANTOS JUNIOR e MONTANDON, 2011, pg. 16).

Já a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos", realizada pelo Ministério das Cidades com o apoio do Conselho das Cidades a partir de 2005, teve como

²⁰ Tal prazo foi posteriormente adiado para 2008, por força da Lei Federal nº 11.673, de 08 de maio de 2008, que alterou o artigo 50 do Estatuto da Cidade.

objetivo o apoio técnico e financeiro aos mais de 1.700 municípios obrigados a formular seus Planos Diretores²¹. Sua estruturação se deu a partir da criação de um núcleo nacional e de 25 núcleos estaduais, que contavam com a participação de representantes dos governos estaduais e municipais, além de entidades técnicas e profissionais, movimentos populares, Ministério Público, etc., o que permitiu a execução de atividades de forma descentralizada e massiva em todo o país (Santos Junior e Montandon, 2011). A partir disso, foi possível não apenas realizar capacitações em todos os Estados, mas também elaborar diversos materiais técnicos que compuseram o chamado "Kit da Campanha do Plano Diretor Participativo" e outros materiais didáticos voltados aos municípios (Cymbalista e Santoro, 2009; Rolnik, Cymbalista e Nakano, 2011).

Tal contexto precisa ser levado em consideração quando da interpretação dos dados da MUNIC/IBGE de 2004 e 2005 referentes ao número absoluto de Planos Diretores existentes. Especificamente em 2004, pode-se dizer que houve uma manutenção dos números apresentados em 2001, considerando o aumento pouco expressivo (quase irrelevante) de Planos Diretores: de 980, em 2001, para 984, em 2004. Já em 2005, foi observada a única inflexão à tendência geral de aprovação crescente dos Planos Diretores, uma vez que o número de municípios caiu quase 3% em relação a 2004, decrescendo de 984 para 805²². O número de municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores também sofreu uma queda, passando de 608, em 2004, para 526, em 2005.

²¹ A Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo - Cidade de Todos" contou não apenas com destinação de recursos para os municípios, mas também com a elaboração de Kits repletos de materiais voltados à capacitação técnica, com a destinação de bolsas para as universidades que ofereciam assistência aos municípios, etc. Para mais informações, ver <https://www.mdr.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/145-secretaria-executiva/noticias/2267-campanha-plano-diretor-participativo>. Os "Kits da Campanha do Plano Diretor Participativo" foram inspirados nos "Kits da Cidade", elaborados pelo Instituto Polis e financiados pelo Lincoln Institute of Land Policy em 2002. Para conferir os arquivos dos "Kits da Campanha do Plano Diretor Participativo", ver: <https://www.cidades.gov.br/desenvolvimento-regional-e-urbano/acoes-e-programas-sndru/planejamento-urbano/128-secretaria-nacional-de-programas-urbanos/planejamento-urbano/1945-kit-da-campanha-plano-diretor-participativo>. Último acesso em 20 de julho de 2020.

²² Não foi identificada, inclusive na literatura especializada, análises que busquem entender o motivo de tal queda. Uma hipótese levantada por esta pesquisa é o fato de que, pela primeira vez em 2005, a pergunta do Questionário Básico da MUNIC/IBGE associou o Plano Diretor diretamente ao Estatuto da Cidade (veja na figura abaixo). Observa-se que a pergunta sobre a existência do Plano Diretor (14.1) decorre da pergunta geral sobre os instrumentos de política urbana previstos no Estatuto da Cidade (14), o que poderia induzir um entendimento de que o Plano Diretor objeto da pergunta seria exclusivamente aquele aprovado nos termos da legislação federal citada.

Assim, diante desses dados isolados e sem uma contextualização devida, uma interpretação de que a adesão dos municípios aos Planos Diretores estava em baixa poderia ser, erroneamente, realizada.

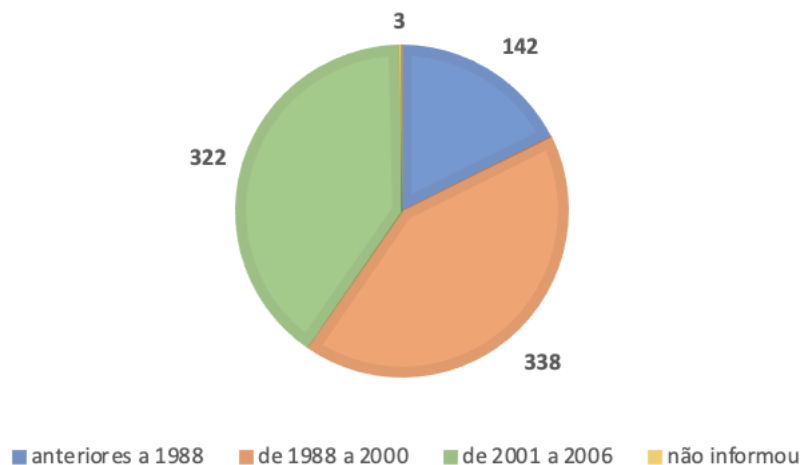
No entanto, devido ao fato da MUNIC/IBGE de 2005 ter sido a primeira a contar com questões sobre o processo de elaboração e revisão dos Planos Diretores, é possível constatar que, embora tenha havido um decréscimo no número de Planos Diretores aprovados, uma quantidade expressiva de municípios afirmaram estar realizando processos de elaboração dos seus Planos Diretores: 1988, o que representa quase 36% do total de municípios no Brasil. Destes, 1025 faziam parte do estrato de municípios obrigados a ter Planos Diretores por contarem com população maior que 20 mil habitantes e/ou por estarem inseridos em aglomerações urbanas. Quanto à revisão, 567 ou 70% dos municípios com Planos Diretores declararam, em 2005, estar revendo sua legislação. Este processo foi mais concentrado nas Regiões Sul e Sudeste (222 e 186 municípios, respectivamente), o que confirma a tendência presumida em 2001 de que os Planos Diretores de tais regiões passariam por processos de revisão pois, em sua maioria, datavam do período pré Constituição Federal de 1988. Destaca-se, aqui, a importância desses processos, na medida em que garantiram que os Planos Diretores já existentes, porém anteriores ao Estatuto da Cidade ou à Constituição Federal, fossem revisados a partir das diretrizes de ambas as legislações. Assim, ao interpretar os dados de Planos Diretores em revisão e em elaboração e, tendo conhecimento do contexto de estruturação e desenvolvimento de atividades de fomento aos Planos Diretores do *primeiro ciclo* à época, fica claro um movimento relevante de adesão dos municípios às prescrições legais do Estatuto da Cidade e um êxito das políticas de promoção desse diploma legal levadas a cabo pelo Ministério das Cidades.

Os gráficos abaixo sistematizam os dados da MUNIC/IBGE de 2005 e mostram que, dentre os 322 Plano Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade à época existentes²³, a maioria deles foi aprovada nos anos de 2004 e 2005. Considerando que em tais anos o número absoluto de Planos Diretores aumentou pouco (2004) ou decresceu

²³ Não esquecer que uma parcela considerável dos Planos Diretores à época ainda era anterior ao Estatuto da Cidade.

(2005), tal dado reforça o movimento observado de revisão de Planos Diretores existentes pré Estatuto da Cidade.

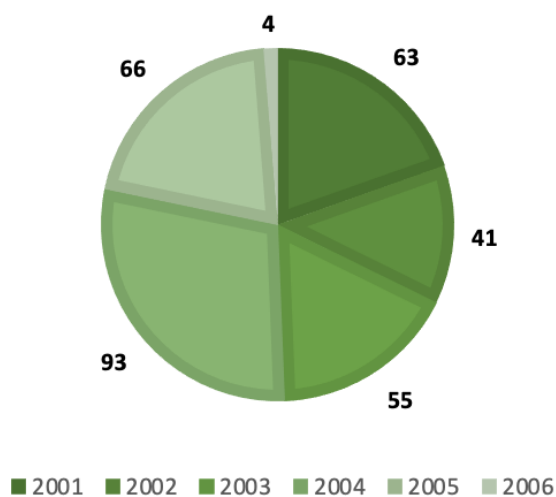
Gráfico 3 – Número de municípios com Planos Diretores, pelo período de aprovação - 2005



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

Elaboração própria, 2020.

Gráfico 4 – Número de municípios com Planos Diretores aprovados entre 2001 a 2006 (a)



Notas: (a) Os dados da MUNIC/IBGE de 2005 foram colhidos no período que abrange os meses finais de 2005 e iniciais de 2006, motivo pelo qual há informação de Planos Diretores aprovados no ano de 2006 (MUNIC/IBGE, 2005).

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

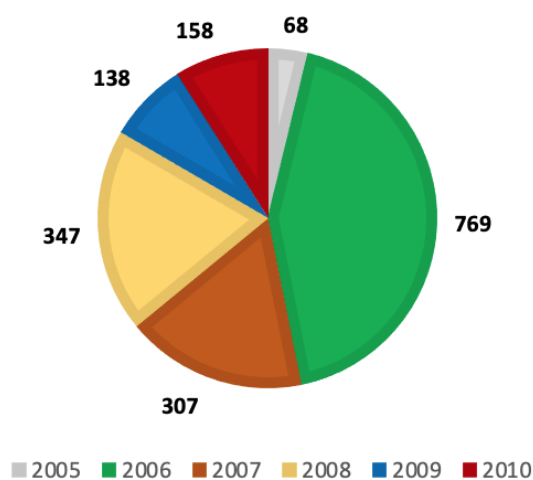
Elaboração própria, 2020.

A leitura de tais dados permite afirmar que os anos de 2004 e 2005 parecem representar um período de transição dos Planos Diretores no Brasil em direção à nova ordem jurídica-urbanística estabelecida pela Constituição Federal e reforçada pelo Estatuto da Cidade, tendo em vista os processos aquecidos de elaboração e revisão dos Planos Diretores.

2006 a 2010: crescimento acelerado

A partir da segunda metade da década de 2000, observa-se uma profusão de Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade nos municípios brasileiros. Dados da MUNIC/IGBE de 2008 mostram que, dos 1.878 Planos Diretores existentes naquele ano, 1.173 haviam sido aprovados após o ano de 2005, o que representava 62% do universo total. Essa tendência de crescimento entre os anos de 2006 a 2008 foi confirmada a partir dos dados da MUNIC/IBGE de 2015, que identificou os anos de aprovação de cada um dos Planos Diretores existentes²⁴:

Gráfico 5 – Número de municípios com Planos Diretores, pelo ano de aprovação



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015.

Elaboração própria, 2020.

²⁴ Importante dizer que a MUNIC/IBGE de 2008, 2009 e 2012 não apresentam as datas de aprovação dos Planos Diretores em suas tabelas. As tabelas de 2008 informam quais municípios aprovaram seus Planos Diretores após 2005, sem discriminar o ano. Somente na MUNI/IBGE de 2015 os dados discriminados dos anos de aprovação foram disponibilizados, motivo pelo qual o Gráfico 5 foi elaborado a partir dos seus dados.

Como é possível observar no Gráfico, o ano de 2006 representou o auge do crescimento de Planos Diretores no Brasil, com 769 leis aprovadas, seguido do ano de 2008, com 347. O período que abrange os anos de 2006 a 2008, neste sentido, foi o de maior crescimento de Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade no Brasil. Vale relembrar que, originalmente, 2006 era o prazo máximo para os municípios com mais de 20 mil habitantes ou pertencentes a regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas aprovassem seus Planos Diretores, nos termos do art. 50 do Estatuto da Cidade, e que ele foi prorrogado até 2008 por força da Lei Federal nº 11.673, de 08 de maio de 2008.

A MUNIC/IBGE de 2008 apresenta dados complementares que reforçam a referida profusão: neste ano, o número de municípios com Planos Diretores somou 1.878, sendo, destes, 1.303 com população acima de 20 mil habitantes. O salto neste último estrato é significativo: se em 2005, 1.068 municípios ainda precisavam elaborar seus Planos Diretores em razão do seu porte populacional, tal número baixou para 319 em 2008, sendo que, destes, 248 afirmaram estar elaborando a legislação (IBGE, 2008). Tais dados indicam que o crescimento de Planos Diretores se deu, especialmente, dentre os municípios com porte populacional acima de 20 mil habitantes, em observância ao critério de obrigatoriedade estabelecido pelo art. 40, I do Estatuto da Cidade e art. 182, §1º da Constituição Federal. Em 2009, a adesão dos municípios ao instrumento manteve-se crescente, ainda que em menor velocidade, atingindo 2.318 municípios no Brasil, sendo destes 1.433 com mais de 20 mil habitantes (IBGE, 2009).

Vale dizer que a segunda metade da década de 2.000 também se caracterizou como um período de intenso processo de discussão e análise sobre os Planos Diretores no Brasil em diferentes espaços organizativos. Exemplo disso foi seminário "O Município em ação: elaboração e aplicabilidade de planos diretores", realizado pela PUC Campinas, Instituto Pólis e Caixa Econômica Federal, cujos debates e palestras foram documentadas no livro "Planos Diretores Municipais: Novos conceitos de Planejamento Territorial", organizado pelo Prof. Dr. Renato Cymbalista e Profa. Dra. Laura Bueno, lançado em 2007. Tal produção se consagrou como uma das obras de referência no estudo e análise dos Planos Diretores, ao lado de "Reforma urbana e gestão democrática", organizado por Luiz Cesar De Queiroz Ribeiro e Adauto Lúcio Cardoso e lançado em 2003, e de "Planos Diretores: processos e aprendizados", organizado por Renato Cymbalista e Paula Freire Santoro, lançado em 2009. Os debates e publicações continuaram nos primeiros anos da década de

2010, em virtude da celebração de 10 anos do Estatuto da Cidade. No início de 2011 foi realizado o seminário “Estatuto da Cidade + 10 anos: avanços e desafios da política urbana e dos planos diretores participativos”, organizado pela Rede de Avaliação e Capacitação para a implementação dos Planos Diretores Participativos, IPPUR, Observatório das Metrôpoles, Instituto Pólis e Ministério das Cidades e lançada a publicação "Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto da Cidade: balanço crítico e perspectivas", que contém resultados e análises de cunho sobretudo qualitativo da pesquisa realizada pela Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos.

Consolidação do *primeiro ciclo*

Os dados da MUNIC/IBGE dos anos de 2012, 2015 e 2018 apontam para uma consolidação dos Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade enquanto instrumentos de planejamento adotado pelos municípios brasileiros a partir dos anos de 2010.

Neste período, a tendência de crescimento dos Planos Diretores do *primeiro ciclo* continuou, porém em menor velocidade, visto que uma quantidade grande de municípios obrigados a ter Planos Diretores já tinham cumprido com seu dever nos anos anteriores, especialmente entre 2006 e 2008.

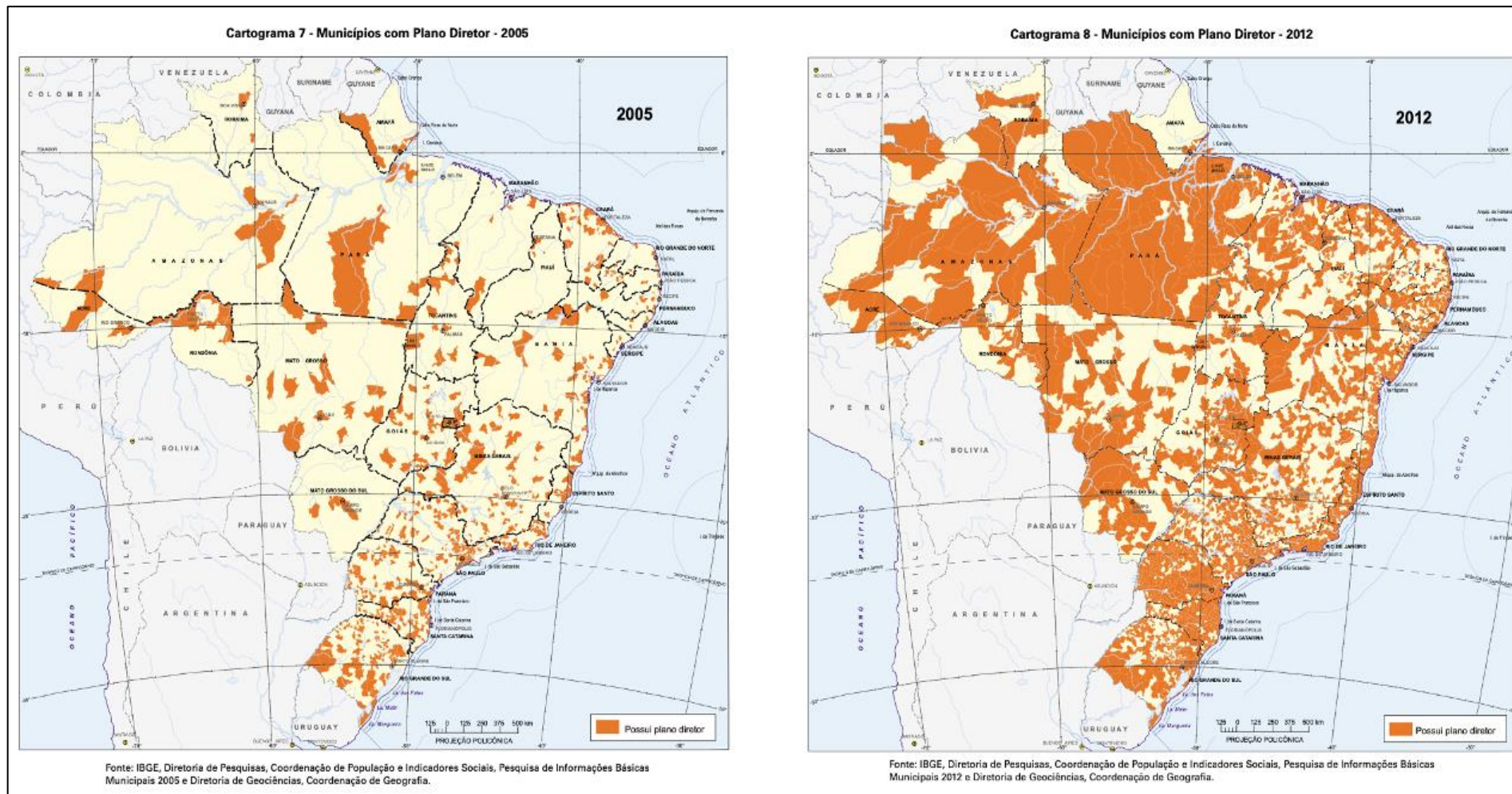
Em 2012, os dados da MUNIC/IBGE indicam esse crescimento em menor velocidade. No geral, 2.658 municípios afirmaram ter Planos Diretores (47% dos municípios brasileiros), sendo 1.501 municípios com mais de 20 mil habitantes, o que significava que 90% dos municípios obrigados a ter Planos Diretores em razão do critério populacional já tinham cumprido tal obrigação.

Os dados disponibilizados na MUNIC/IBGE 2012 também indicam a evolução da aprovação de Planos Diretores nos municípios obrigados a possuir tal instrumento no seu ordenamento apenas por estarem inseridos em aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. De acordo com os números registrados em 2005, 9,8% dos municípios com tais características apresentavam Planos Diretores, enquanto em 2012, tal número saltou para 39,4% – um aumento considerável, porém ainda muito distante dos índices

encontrados nos municípios cuja obrigatoriedade se dava em razão do critério populacional.

Os mapas abaixo, que compõem a edição da MUNIC/IBGE de 2012, evidenciam claramente o aumento do número de municípios com Planos Diretores no Brasil, mediante a comparação entre os dados referentes aos anos de 2005 e 2012. Destaca-se como alguns Estados tiveram um aumento expressivo de municípios com Planos Diretores, como é o caso do Pará, Paraná, São Paulo, Santa Catarina, Rio de Janeiro e Espírito Santo.

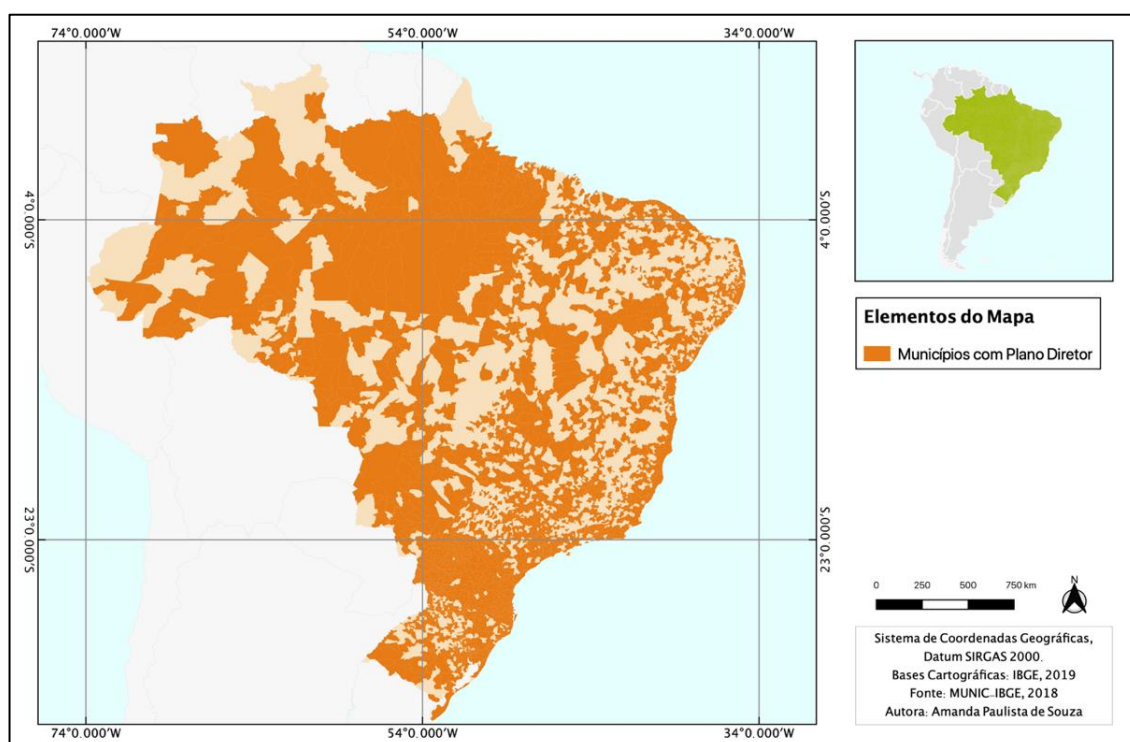
Figura 1 – Representação dos municípios com Planos Diretores no Brasil – 2005 e 2012



Os dados da MUNIC/IBGE referentes ao ano de 2015 mostram que, pela primeira vez, mais de 50% dos municípios brasileiros afirmaram ter Planos Diretores. Este é um marco importante para o instrumento, uma vez que mostra a expressividade da adesão dos municípios ao *primeiro ciclo*. No que tange aos municípios com mais de 20 mil habitantes, o índice se manteve próximo ao de 90% atingido em 2012, com uma leve queda (89,20%). Restavam, portanto, apenas 10,8% ou 188 municípios que, obrigados a aprovar seu Plano Diretor em razão do seu porte populacional, ainda não tinham cumprido tal obrigação. Ressalta-se que, destes, 5,3% (92 municípios) afirmaram que o Plano Diretor estava em processo de elaboração.

Já em 2018, 2.866 municípios afirmaram ter Planos Diretores, o que correspondia a 51,5% dos municípios brasileiros.

Figura 2 – Representação dos municípios com Planos Diretores no Brasil – 2018



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

Elaboração própria, 2020.

Respectivamente, as regiões com maior porcentagem de municípios com Planos Diretores, em 2018, eram: Sul, Norte, Sudeste, Centro-Oeste e Nordeste, como é possível observar na tabela abaixo:

Tabela 4– Comparação de Municípios com Planos Diretores por Região – 2005/2018

	2005			2018		
Região do Brasil	Total de municípios	Total de municípios com Planos Diretores	Total de municípios com Planos Diretores (%)	Total de municípios	Total de municípios com Planos Diretores	Total de municípios com Planos Diretores (%)
Sul	1188	300	25,25%	1191	907	76,15%
Norte	449	47	10,46%	450	259	57,55%
Sudeste	1668	249	14,92%	1668	782	46,88%
Centro-Oeste	466	48	10,30%	467	214	45,82%
Nordeste	1793	161	8,97%	1794	704	39,24%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005, 2018.
Elaboração própria, 2020.

A tabela mostra que as Regiões Norte e Sudeste inverteram suas posições no que tange à porcentagem de municípios com Planos Diretores ao longo dos anos, já que em 2005, a Região Sudeste ocupava a segunda posição dentre as cinco regiões do Brasil. Tal inversão se deu não apenas pelo aumento expressivo de Planos Diretores em Estados como o Pará e Tocantins (que saltou de 8 e 16 para 122 e 56 municípios, respectivamente), mas também pela baixa porcentagem de Planos Diretores no Estado de Minas Gerais, presentes em 36,9% dos 853 municípios.

Quanto aos municípios obrigados a ter Planos Diretores em razão do seu porte populacional, em 2018, 1.585 afirmaram ter a legislação (89,95%) e 76 afirmaram estar conduzindo o processo de elaboração. Assim, restavam apenas 99 municípios que, mesmo obrigados a ter Planos Diretores em vista da sua população, não o tinham aprovado. Tais municípios se concentravam na Região Nordeste, que apresentava 72 municípios com mais de 20 mil habitantes sem Planos Diretores e sem processos de elaboração em andamento. Em termos de Região com mais municípios que cumpriram a obrigação de aprovação de Planos Diretores em razão do porte populacional, tem-se: Sudeste, Sul, Centro-Oeste, Norte e Nordeste, nesta ordem.

Tabela 5– Proporção de municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores por Região - 2018

Região do Brasil	Total de municípios com mais de 20 mil habitantes	Total de municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores	Porcentagem de municípios com mais de 20 mil habitantes com Planos Diretores (%)
Sul	269	267	99,25%
Norte	187	165	88,23%
Sudeste	574	523	99,42%
Centro-Oeste	127	120	94,48%
Nordeste	632	510	81,86%

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.
Elaboração própria, 2020.

Os dados apresentados apontam para uma consolidação dos Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade durante a década de 2010. É preciso ter em mente que, embora seja possível precisar um período de início dos ciclos de Planos Diretores, não é possível fazê-lo em relação ao seu encerramento: pois o universo de municípios obrigados a ter Planos Diretores está em constante alteração, pelas dinâmicas demográficas, criação de novas regiões metropolitanas, licenciamento e implantação de novos empreendimentos ou atividades que geram impacto, etc. Portanto, é possível que, em pleno 2021, novos Planos Diretores do *primeiro ciclo* estejam sendo elaborados e aprovados, o que faz com que o ciclo esteja em permanente alteração.

Início do *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade

Celebrados os 10 anos da aprovação do Estatuto da Cidade, enquanto o *primeiro ciclo* de Planos Diretores caminhava para uma fase de consolidação, foi dado início ao período do *segundo ciclo*. Considerando o prazo máximo de vigência dos Planos Diretores estabelecido pelo o artigo 40, §3º, da Lei Federal nº 10.257/2001 e considerando que o *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade foi iniciado a partir de 2001, entende-se que o *segundo ciclo* tenha se iniciado a partir de 2011. Todavia, considerando que uma quantidade significativa de Planos Diretores foi aprovada no período que

abrange os anos de 2006 a 2008, presumia-se que o *segundo ciclo*, de fato, engataria a partir de 2016.

Conforme será visto, porém, nesses 4 anos de *segundo ciclo* (de 2016 a 2020), ainda é incipiente a quantidade de municípios que aderiram a ele. Diferentemente do *primeiro ciclo* de Planos Diretores, até agora não foram executadas nem estruturadas políticas nacionais de incentivo ou campanhas de capacitação para os agentes públicos locais voltadas ao fomento do *segundo ciclo* – reflexo, presume-se, do “desmonte”²⁵ do aparato institucional e normativo da política urbana levado a cabo desde 2017 e que, em 2019, resultou na extinção de órgãos federais competentes para a condução e acompanhamento de tais políticas e campanhas, como o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades²⁶. Também, não se tem notícias de parcerias entre órgãos públicos federais e institutos de pesquisa com o objetivo de quantificar e investigar o avanço do *segundo ciclo*, o que torna ainda mais difícil elaborar um panorama sobre tal ciclo, visto que os dados da MUNIC/IBGE apresentam problemáticas específicas, para além daquelas já mencionadas neste capítulo em relação à metodologia e ao formato da pesquisa.

Além da imprecisão e a alteração constante das perguntas, no caso dos processos de revisão dos Planos Diretores, os Questionários Básicos da MUNIC/IBGE os abordam de maneira genérica, sem especificar se se referem às legislações aprovadas no período pré ou pós Estatuto da Cidade – o que facilitaria a diferenciação entre os ciclos de Planos Diretores. Presume-se, diante disso, que nas pesquisas referentes aos anos de 2005, 2008 e 2009, os dados se referiam, predominantemente, aos casos de municípios que, munidos de Planos Diretores pré Estatuto da Cidade, precisavam revisar sua legislação com base

²⁵ Expressão utilizada por Santos Junior, Diniz e Saule Junior (2020) para caracterizar o enfraquecimento das instituições e normativas que, desde os primeiros anos dos anos 2000, estruturavam a política urbana no Brasil.

²⁶ O Ministério das Cidades foi extinto por força da Lei Federal nº 13.844/2019 e transformado em Ministério de Desenvolvimento Regional. A mesma lei transformou o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 57, VI e XII da referida lei), o qual quase foi extinto pelo Decreto nº 9.759/2019. Sua existência se manteve por força de uma decisão judicial proferida pelo Supremo Tribunal Federal, em sede de Ação Direta de inconstitucionalidade nº 6.121-Distrito Federal, que impediu que os efeitos do Decreto fossem estendidos aos Conselhos criados por lei ou medida provisória, que é o caso do Conselho das Cidades. Vale dizer que, embora tal Conselho continue existindo, ele segue de maneira inativa, uma vez que as reuniões do Conselho não são convocadas desde dezembro de 2016 (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020).

nos diplomas legais vigentes. Na pesquisa referente a 2012 e 2018²⁷, por outro lado, a presunção é de que aos dados se referiam tanto às revisões de Planos Diretores pré Estatuto quanto às revisões dos Planos Diretores do *primeiro ciclo*, considerando que já havia iniciado o período de revisão obrigatória estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Os dados abaixo mostram que, nos anos citados, enquanto houve uma tendência de diminuição do número de municípios que alegaram estar elaborando seus Planos Diretores, no que tange à revisão, houve uma variação ao longo dos anos: de 2005 a 2009 houve uma queda, seguido de um significativo aumento de 2008 a 2009, uma leve diminuição de 2009 a 2012 e novo aumento de 2012 a 2018.

Tabela 6 – Quantidade de municípios revisando seus Planos Diretores, por ano

Número de municípios	2005		2008		2009		2012		2018	
Total no Brasil	5564	100%	5564	100%	5565	100%	5565	100%	5.570	100%
Com Planos Diretores	805	14,46%	1878	33,75%	2318	41,65%	2658	47,76%	2.866	51,45%
Elaborando Planos Diretores	1988	35,72%	1263	22,70%	1203	21,61%	809	14,53%	533	9,56%
Revendando Planos Diretores	567	10,19%	372	6,68%	827	14,86%	789	14,17%	836 (a)	15%

(a) os dados se referem a quantidade de municípios com Planos Diretores revistos.

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005, 2008, 2009, 2012 e 2018.
Elaboração própria, 2020.

²⁷ A MUNIC/IBGE de 2015 não apresenta perguntas sobre os processos de revisão dos Planos Diretores.

Tabela 7 – Relação de Planos Diretores revisados, por extrato de municípios - 2018

Municípios, por população	Total	Total com Plano Diretor	Total com planos diretor revisado
até 5.000	1.257	388	72
de 5.001 a 10.000	1.203	407	79
de 10.001 a 20.000	1.348	486	116
de 20.001 a 50.000	1.096	927	262
de 50.0001 a 100.000	349	341	151
de 100.001 a 500.000	271	271	130
acima de 500.000	46	46	26
Total	5.570	2.866	836

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018
Elaboração própria, 2020.

Tabela 8 – Relação de Planos Diretores revisados, por extrato de municípios - 2018

Municípios, por população	Total	Total com Plano Diretor	Total com planos diretor revisado
até 20.000	3.808	1.281	267
acima de 20.000	1.762	1.585	596

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018
Elaboração própria, 2020.

A MUNIC/IBGE de 2018 permite uma maior margem de análise, não apenas porque seus dados contemplam os anos de 2016 e 2018 – a princípio, marcantes para o *segundo ciclo* –, mas também porque apresentam mais dados, permitindo cruzamentos.

No entanto, os dados gerados, ainda assim, são imprecisos. A análise indica que a questão constante no Questionário Básico da MUNIC/IBGE de 2018 referente ao tema da revisão parece ter gerado respostas divergentes entre os municípios. Veja a tabela abaixo, que contém dois exemplos:

Tabela 9 – Exemplos das respostas ao Questionário Básico da MUNIC/IBGE - 2018

Estado	Município	Plano diretor - existência	Ano da lei de criação	O plano foi revisto?	Ano última revisão	O município está elaborando?
SP	São Paulo	Sim	2014	Não	-	-
PR	Curitiba	Sim	1966	Sim	2015	-

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018
Elaboração própria, 2020.

Caso seja considerada apenas a informação obtida a partir da pergunta “O plano foi revisto?”, conclui-se que São Paulo não revisou seu Plano Diretor, e Curitiba, sim. No entanto, sabe-se que ambos os municípios estão em dia com os processos de revisão dos seus Planos Diretores. Ocorre que os municípios responderam de forma diferente a pergunta “Ano da lei de criação”: São Paulo considerando o Plano Diretor vigente e Curitiba considerando o seu primeiro Plano Diretor. A partir desse exemplo, verifica-se que, embora os Planos Diretores de São Paulo e de Curitiba tenham sido revisados e, portanto, estejam respeitando o tempo máximo de vigência de 10 anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade, a maneira como cada município respondeu ao questionário fez com que São Paulo parecesse não ter revisado seu Plano Diretor – o que poderia deixá-lo fora do cômputo dos municípios que já se adequaram ao *segundo ciclo* de Planos Diretores. Vale dizer que, no caso de São Paulo, tal erro é possível de ser diagnosticado por conta do conhecimento da pesquisadora, porém o mesmo exercício não é possível para a totalidade de municípios brasileiros.

Considerando tal questão, entende-se que não seria possível utilizar os dados brutos constantes na MUNIC/IBGE de 2018 sobre a revisão dos Planos Diretores. Portanto, foi feita uma análise mais detalhada dos dados da MUNIC/IBGE 2018. Fazendo um cruzamento entre as respostas às perguntas "ano da lei de criação" e "ano da última revisão", verificou-se que pelo menos 1124 dos 1592 Planos Diretores que haviam sido aprovados entre 2001 e 2008 não cumpriram a obrigatoriedade de revisão periódica dos seus Planos Diretores²⁸ – o que representava 70% dos Planos Diretores aprovados no referido período e aproximadamente 40% da totalidade de Planos Diretores existentes em

²⁸ Considerou-se apenas os Planos Diretores aprovados entre os anos de 2001 e 2008. Caso fosse considerado inclusive os Planos Diretores anteriores a 2001, este número aumentaria para 1240.

2018, independente do ano de aprovação. Outros 38, embora tenham revisado seus Planos Diretores, o fizeram antes de 2008 e, portanto, há mais de 10 anos. Apenas 430 Planos Diretores do *primeiro ciclo* aprovados entre 2001 e 2008 haviam cumprido o prazo revisional máximo de 10 anos, em 2018:

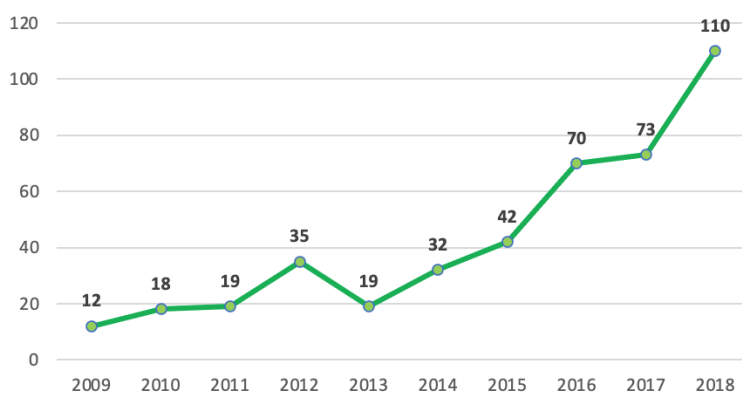
Gráfico 6 – Planos Diretores do primeiro ciclo pós Estatuto da Cidade, em relação à revisão



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018
Elaboração própria, 2020.

Destes 430 Planos Diretores, verifica-se que os processos revisionais apresentam uma tendência geral de crescimento por ano, sendo que estes foram mais numerosos no período entre 2016 e 2018:

Gráfico 7 – Planos Diretores do primeiro ciclo revisados, por ano



Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018
Elaboração própria, 2020.

Embora tais dados confirmem que o *segundo ciclo* de Planos Diretores tenha ganhado maior força a partir de 2016, eles mostram que sua evolução ainda é tímida, considerando

a totalidade de Planos Diretores do *primeiro ciclo* já aprovados e pendentes de revisão. Mostram também que dados mais precisos são necessários para uma avaliação realística dos processos de desenvolvimento e evolução do segundo ciclo de Planos Diretores, já que a forma como as perguntas vem sendo elaboradas na MUNIC/IBGE podem induzir os respondentes a erro, o que compromete a informação e as análises dela decorrentes. O ideal seria que, de fato, houvesse um órgão ou instituição que conduzisse uma pesquisa nacional periódica coordenada por especialistas técnicos do campo do Planejamento Urbano que coletasse dados quantitativos (e qualitativos, caso possível) sobre os Planos Diretores no Brasil, de preferência dando especial atenção à coleta de dados referente ao *segundo ciclo* de Planos Diretores de forma a permitir balanços mais apurados sobre a sua situação.

Conclusões

Do panorama construído, entende-se que, embora a adesão dos municípios aos Planos Diretores do *primeiro ciclo* seja majoritária²⁹, uma quantidade considerável desses Planos não foi revisada e encontra-se em descumprimento ao prazo revisional estabelecido pelo Estatuto da Cidade – o que significa uma baixa adesão dos municípios ao *segundo ciclo*.

Sobre isso, é importante fazer algumas ponderações. Entende-se que o *segundo ciclo* ainda está em seus primeiros anos de desenvolvimento, o que pode refletir no baixo número de Planos Diretores a ele pertencentes. Vale lembrar que, pelo fato de 2006 e 2008 terem sido os anos com maior número de aprovações de Planos Diretores do

²⁹ Majoritária em relação a quantidade total de municípios brasileiros com Planos Diretores (51,45%) e de municípios com mais de 20.000 habitantes com o instrumento (quase 90%), conforme os dados de 2018 (IBGE, 2019). Importante dizer que não é possível determinar numericamente o universo total de municípios brasileiros obrigados a ter Planos Diretores pois, embora os critérios populacionais (acima de 20.000 habitantes) e geográficos (inserção em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas) sejam auferíveis por meio dos dados do IBGE, os demais critérios estabelecidos pelo Estatuto da Cidade não permitem a elaboração de uma listagem de municípios por eles abrangidos. Vale lembrar que os demais critérios de obrigatoriedade dos Planos Diretores de acordo com o art. 41 do Estatuto da Cidade são: municípios cujo Poder Público pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da Constituição Federal de 88 (cuja adesão é uma liberalidade do município); municípios integrantes de áreas de especial interesse turístico (não disciplinadas nem definidas em regramento posterior); inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (depende dos processos de licenciamento ambiental a nível federal ou, em outras palavras, da análise técnica do IBAMA); incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (cadastro este ainda não realizado pelo Poder Executivo Federal).

primeiro ciclo, a presunção era de que o avanço do *segundo ciclo* deveria ter se dado a partir de 2016 e 2018, um período relativamente recente, cujos dados somente apareceram na última MUNIC/IBGE, que é referente ao ano de 2018. Tais dados, além de serem recentes, podem ter apresentado imprecisões e incoerências, considerando as problemáticas inerentes à própria MUNIC/IBGE. Ademais, é preciso ter em vista que os processos participativos de revisão dos Planos Diretores, no geral, se prolongam por vários meses, em razão de todas as suas etapas, que envolvem desde estudos técnicos a atividades participativas, tanto em sede de Poder Executivo quanto Legislativo. Portanto, é possível que municípios estivessem em processo de revisão dos Planos Diretores quando da realização da MUNIC/IBGE em 2018, cujos dados não foram contabilizados³⁰ e somente poderão ser aferidos nas próximas pesquisas. Por fim, também é preciso considerar que o *primeiro ciclo* levou alguns anos para deslanchar – de 2001 até o período entre 2006 e 2008 –, o que também pode ser esperado do *segundo ciclo*, com a agravante de que, durante o período de pandemia, diversos processos de revisão de Planos Diretores foram suspensos em vista da impossibilidade de realização das atividades participativas de forma presencial.

Ainda que tais ponderações sejam significativas e possam se comprovar verdadeiras a depender de como os municípios se comportarão nos próximos anos, não deixa de ser importante ressaltar o equívoco que seria presumir que a adesão observada ao *primeiro ciclo* implicaria, “naturalmente”, no estrito cumprimento das disposições do Estatuto da Cidade pelos municípios e na adesão igualmente relevante deles ao *segundo ciclo*. Neste sentido, as políticas de incentivo e capacitação dos agentes públicos locais, executadas em escala nacional no *primeiro ciclo* e até agora inexistentes para o *segundo ciclo*, parecem cumprir um papel importante de fomento aos municípios no que tange à condução de processos de revisão dos seus Planos Diretores.

Uma avaliação mais precisa sobre o processo de adesão dos municípios ao *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade como um todo demanda, neste sentido, um maior distanciamento temporal e dados mais completos do que os disponibilizados pela

³⁰ Vale dizer que a MUNIC/IBGE de 2018 não traz informações sobre municípios que estejam em processo de revisão dos seus Planos Diretores; ela computa, apenas, os municípios que já revisaram suas legislações.

MUNIC/IBGE. Por ora, o cenário que se apresenta é de uma adesão ainda bastante embrionária dos municípios ao *segundo ciclo*.

Planos Diretores do *segundo ciclo* e o planejamento da expansão urbana

Conforme apresentado no capítulo anterior, nos últimos anos, houve uma profusão de Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade em um contexto de instituição de uma nova ordem jurídico e urbanística baseada nos princípios da gestão democrática e participação popular e de estruturação de um aparato institucional e normativo da política urbana no Brasil. Quanto ao *segundo ciclo*, todavia, os dados mostram que, sob o aspecto quantitativo e formal – ou seja, em termos de números de Planos Diretores aprovados –, seu processo ainda é incipiente. No presente capítulo, o *segundo ciclo* será investigado sob um aspecto material – ou seja, em termos de conteúdo normativo – a partir do recorte temático da expansão urbana. Pretende-se investigar como seus Planos Diretores estão normatizando estratégias e instrumentos relativos ao tema, visando, assim, identificar tendências de alteração ou de continuidade em relação às tendências dos Planos Diretores do *primeiro ciclo* constatadas por pesquisas anteriores.

Como é sabido, a delimitação das áreas urbanas e passíveis de urbanização é uma das estratégias fundamentais do planejamento territorial em nível local. Em um processo complexo que envolve, entre outros, a relativa facilidade de alteração cadastral das áreas rurais, a valorização de novas tipologias de produtos imobiliários que implicam em distinção social (como é o caso dos condomínios fechados) e a preferência pelo modelo rodoviarista de mobilidade urbana, o crescimento sobretudo das cidades brasileiras ‘não

metropolitanas³¹ tem se dado de forma horizontal e espraiado, em que a ocupação tipicamente urbana avança no sentido dos territórios periurbanos (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010). Embora tal padrão de crescimento não configure, em si, um problema, ele prejudica a funcionalidade do tecido urbano e onera a instalação de infra estrutura, ao se caracterizar pela ocupação de baixa densidade e/ou vazios urbanos entremeados por loteamentos espalhados e distantes da mancha urbana (Oliveira, Mocci e Leonelli, 2019).

Esse processo de demarcação das áreas urbanas e urbanizáveis desperta o interesse de diferentes atores que exploram o capital a nível local, uma vez que a transformação de uma área rural em urbana já a valoriza pela expectativa de urbanização (Rabello, s/ data), sem contar a posterior valorização advinda dos processos de loteamento e venda de lotes urbanos. A demarcação de áreas urbanas implica, portanto, em negócios de alta rentabilidade e conseqüente beneficiamento da atuação de proprietários de terra e do mercado imobiliário local (Sparovek, Leonelli e Barreto, 2004; Leonelli e Campos, 2018). Neste sentido, a definição das áreas urbanas e urbanizáveis é um processo construído e permeado de interesses, em que a ação do poder público – mediante a gestão pública e a elaboração das legislações urbanísticas – e do setor privado – representado especialmente pelos proprietários de terra e agentes imobiliários – é determinante para a sua regulação, indução e cumprimento.

Historicamente, no Brasil, a delimitação das áreas urbanas e passíveis de urbanização nos municípios tem sido feita mediante o perímetro urbano, um instrumento cuja difusão se intensificou nos municípios após a aprovação da Lei Federal nº 6.766/79, que embora não referencie o instrumento em seu texto, circunscreveu o parcelamento do solo para fins urbanos às áreas urbanas definidas a nível municipal. Especialmente desde a década de 70, portanto, os municípios brasileiros têm definido suas áreas urbanas e passíveis de urbanização por meio de legislações ordinárias que, no geral, delimitam o perímetro urbano de maneira desassociada das demais estratégias de planejamento territorial, em estreita relação com agentes imobiliários locais e sem contar com estudos urbanos, ambientais e de meio físico que indiquem a aptidão das áreas à urbanização. Santoro

³¹ Expressão cunhada por Feldman (2003)

(2012; 2014) caracteriza esse processo de definição dos perímetros urbanos como *discricionário*³² e *arbitrário*.

Tratar sobre o tema da expansão urbana, no entanto, não envolve somente analisar o perímetro urbano e seu processo de demarcação. Embora esta seja uma parte importante, entende-se que a expansão urbana é um elemento do planejamento territorial conformado por diferentes instrumentos e estratégias, cuja política deve estar consubstanciada no Plano Diretor, por ser seu instrumento normativo básico. Por isso que olhar o Plano Diretor é importante: pois permite a compreensão da política da expansão urbana como um todo e não apenas de um de seus instrumentos.

Na pesquisa realizada por Santoro (2012), em que foram analisadas as disciplinas e instrumentos de expansão urbana utilizados por 100 municípios paulistas, os estudos sobre a normatização da expansão urbana nos Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade revelaram, em apertada síntese, que:

- de maneira geral, os municípios não alteraram seus perímetros urbanos, porém os que o fizeram, tenderam a aumentá-los;
- a maioria dos municípios delimitava áreas de expansão urbana, porém utilizava diferentes estratégias para disciplinar a ocupação nelas pretendida;

³² Vale dizer que a discricionariedade, nas ciências jurídicas, apresenta um sentido técnico específico, sendo entendida como a parcela de liberdade legalmente concedida à administração para tomar decisões visando ao cumprimento do interesse público. Sua importância se dá pelo fato de que, nos sistemas jurídicos modernos baseados na divisão de poderes, não se pode esperar que a legislação consiga abarcar todas as situações e providencie encaminhamentos para todos os desafios encontrados no processo de aplicação legislativa, sendo, portanto, necessário outorgar certa liberdade à administração na aplicação da norma. Neste sentido técnico, a discricionariedade se afasta das noções de arbitrariedade ou aleatoriedade, que poderiam ser entendidas como sinônimos na acepção não técnica do termo. Bandeira de Melo (2015) ressalta tal distinção:

“não se confundem discricionariedade e arbitrariedade. Ao agir arbitrariamente o agente está agredindo a ordem jurídica, pois terá se comportado fora do que lhe permite a lei. Seu ato, em consequência, é ilícito e por isso mesmo corrigível judicialmente. Ao agir discricionariamente o agente estará, quando a lei lhe outorgar tal faculdade (que é simultaneamente um dever), cumprindo a determinação normativa de ajuizar sobre o melhor meio de dar satisfação ao interesse público por força da indeterminação quanto ao comportamento adequado à satisfação do interesse público no caso concreto” (Bandeira de Mello, 2015, pg.401).

Entende-se que Santoro (2012), ao falar em discricionariedade nos processos de alteração do perímetro urbano, utiliza o termo em seu sentido não técnico, de forma a caracterizar uma conduta negativa e enviesada (para a consecução de interesses privados) dos agentes públicos.

- as chácaras de recreio e sítios era uma modalidade de parcelamento do solo rural para fins urbanos amplamente utilizada pelos municípios;
- a maioria dos Planos Diretores não continha regras de parcelamento do solo urbano;
- embora a Outorga Onerosa de Alteração de Uso fosse um instrumento com potencial para reger a expansão urbana, a maioria dos municípios não a mencionava em seus Planos Diretores ou, quando mencionava, não a regravava suficientemente;

A partir disso, Santoro (2012) concluiu que embora os municípios planejassem o tema da expansão urbana, o faziam de maneira suscetível a alterações periódicas e “sob demanda” de atores específicos e a partir de regras ambíguas e coexistentes que acabavam por flexibilizar suas orientações, como era o caso da permissão das chácaras de recreio e de loteamentos fechados nos territórios municipais.

Com o objetivo de verificar as tendências quanto aos instrumentos e estratégias voltados à regulação da expansão urbana nos Planos Diretores do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade e identificar possíveis alterações ou continuidades em relação às tendências identificadas no *primeiro ciclo*, foi realizada uma pesquisa tendo por base a amostra e determinados temas analisados por Santoro (2012), cujos procedimentos metodológicos e resultados serão a seguir detalhados.

Procedimentos metodológicos

Conforme mencionado, Santoro (2012) se debruçou sobre os Planos Diretores de 100 municípios do Estado de São Paulo e os analisou a partir do tema da expansão urbana. A representação dos municípios analisados pela autora encontra-se na Figura 03.

8 anos após o término da pesquisa de Santoro (2012), todos os municípios – com exceção de Caraguatatuba, Santos e Taubaté³³ – deveriam ter revisado seus Planos Diretores em

³³ Os três municípios citados tinham Planos Diretores aprovados em 2011 quando da realização da pesquisa de Santoro (2012), de forma que o prazo revisional de suas leis se estende até 2021, de acordo com as regras do Estatuto da Cidade. E, considerando que o levantamento documental da presente pesquisa foi feito em julho de 2020, tais municípios ainda estavam em tempo de iniciar os processos de revisão que culminariam

virtude do limite máximo de 10 anos de vigência estabelecido pelo art. 40 do Estatuto da Cidade. Esperava-se, no entanto, que nem todos os municípios teriam cumprido tal obrigatoriedade, considerando a adesão ainda inicial dos municípios ao *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade constatada no capítulo 1 desta dissertação.

Com o objetivo de verificar quais municípios haviam aderido ao *segundo ciclo* e também obter os materiais de análise utilizados na pesquisa que ora se apresenta, foi realizado, no mês de julho de 2020, um levantamento documental dos Planos Diretores vigentes nos 100 municípios mediante consulta aos portais eletrônicos da Prefeitura e Câmara Municipal, bem como a outros portais eletrônicos cujo acesso era direcionado a partir de links disponibilizados pelos dois primeiros portais citados³⁴.

Foi observado, durante o levantamento documental, que a maioria dos municípios havia aprovado legislações posteriores aos seus Planos Diretores, cujo objetivo era modificá-los. Em determinados casos, a modificação se restringia a alguns dispositivos do Plano Diretor; em outros, a revogação era integral, dando lugar a uma nova política urbana e ciclo de planejamento para o município. Optou-se, diante disso, por diferenciar os Planos Diretores *alterados* dos *revisados*. Por “alterados”, compreende-se os Planos Diretores aprovados em sede de *primeiro ciclo*, ainda vigentes, embora alterados parcialmente por leis posteriores. Por “revisados”, compreende-se os Planos Diretores que foram integralmente elaborados mediante amplo processo participativo e cuja aprovação resultou na revogação do Plano Diretor do *primeiro ciclo*, analisado por Santoro (2012).

Essa diferenciação, embora importante, parece encontrar poucos ecos na literatura sobre Planos Diretores. Ela está baseada no entendimento de que há um sentido jurídico específico para a noção de “revisão” no dispositivo legal do Estatuto da Cidade. Enquanto tal, a noção de revisão deve ser entendida como uma atividade ampla e sistematizada, abrangendo a integralidade do conteúdo consubstanciado no Plano Diretor e resultando na inauguração de um novo ciclo de planejamento do desenvolvimento e expansão urbana

nos Planos Diretores do *segundo ciclo*. No entanto, como será apontado oportunamente, Santos e Taubaté promoveram a revisão dos seus Planos Diretores antes mesmo do vencimento do prazo máximo estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

³⁴ Verificou-se uma grande quantidade de municípios que, ao disponibilizarem suas legislações municipais, o fazem por meio do portal eletrônico Leis Municipais, disponível em: <https://leismunicipais.com.br/>.

para o município. Formalmente, significaria a revogação integral da legislação revisada, bem como dos princípios, objetivos e diretrizes da política urbana por ela estabelecida. As modificações pontuais ao Plano Diretor, neste sentido, embora por vezes necessárias, não seriam suficientes para atender a obrigatoriedade estabelecida pelo Estatuto da Cidade, pois elas devem ser feitas tendo em vista os princípios, objetivos e estratégias da política urbana vigente, sem modificá-la substancialmente ou prejudicá-la. No entanto, como dito, tal diferenciação demanda maior debate e aprofundamento. Ao comparar os dados da MUNIC 2018 e aqueles obtidos via o levantamento documental realizado, observou-se que a diferenciação entre os conceitos de “revisão” e “alteração” dos Planos Diretores não restou evidente no Questionário Básico, motivo pelo qual, diante da pergunta “O PD foi revisto?”, municípios como Amparo, Araras, Barretos, Itapevi e Limeira responderam de maneira afirmativa, ainda que seus Planos Diretores tenham sido alvo alteração normativa e não de revisão.

Partindo de tal interpretação e consequente diferenciação, a amostra previamente selecionada de 100 municípios foi, então, dividida em 3 categorias: 1) Planos Diretores do *primeiro ciclo* cuja lei manteve-se inalterada desde a sua aprovação; 2) Planos Diretores do *primeiro ciclo* cuja lei foi alterada por legislações posteriores, independente da extensão da alteração e da quantidade de leis alteradoras; e 3) Planos Diretores efetivamente revisados. Verificou-se, assim, que dos 100 municípios, 41 deles haviam revisados seus Planos Diretores após 2012.

Tabela 10– Sistematização da situação legislativa da amostra de Santoro (2012)

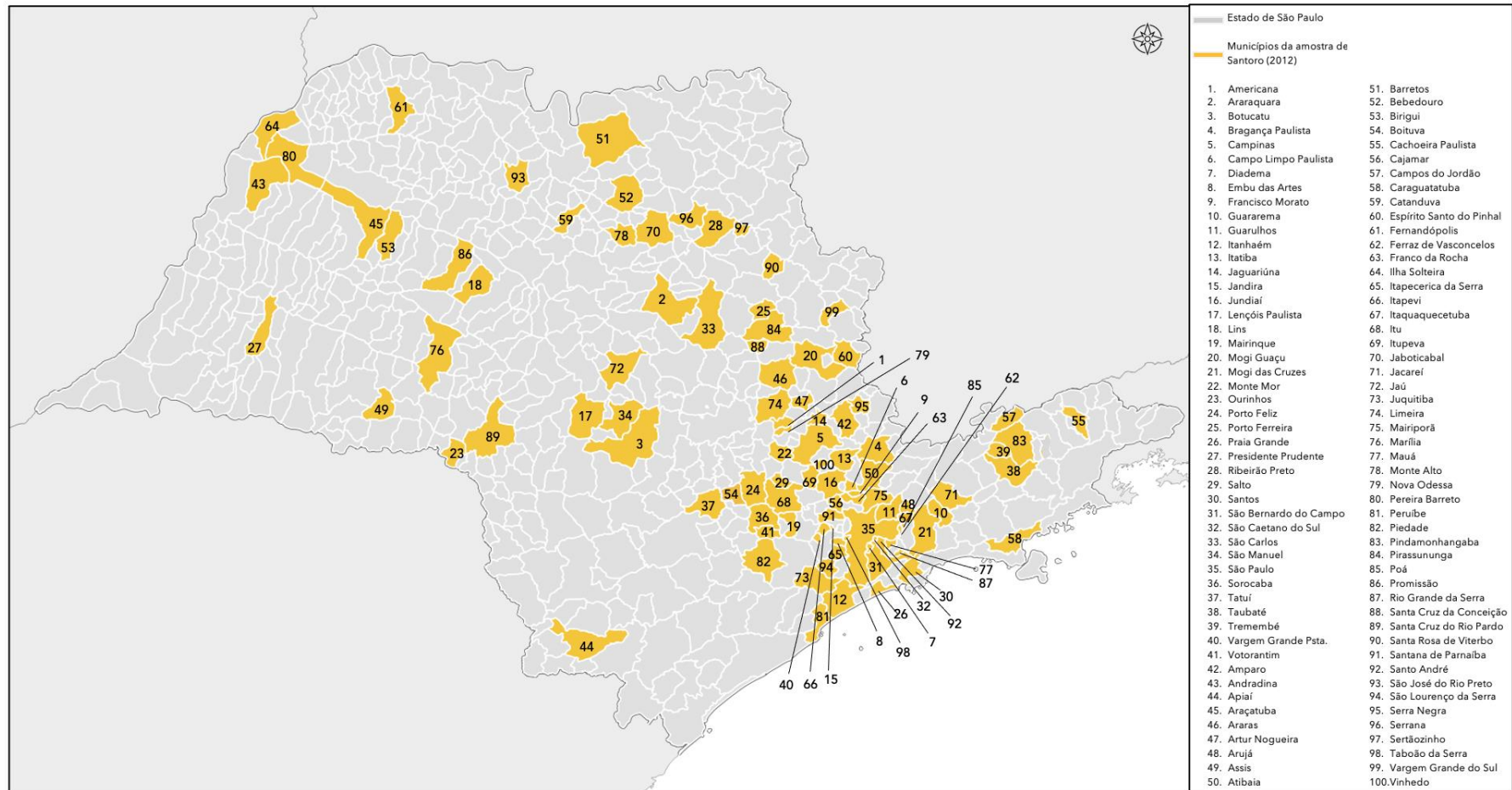
Situação legislativa do Plano Diretor	Número de municípios
Igual	31
Alterado	28
Revisado	41

Elaboração própria, 2020.

Entende-se, assim, que apenas os 41 Planos Diretores abarcados por essa última categoria fazem parte do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade, uma vez que inauguram um novo ciclo de planejamento territorial e urbano para o município em decorrência da revisão

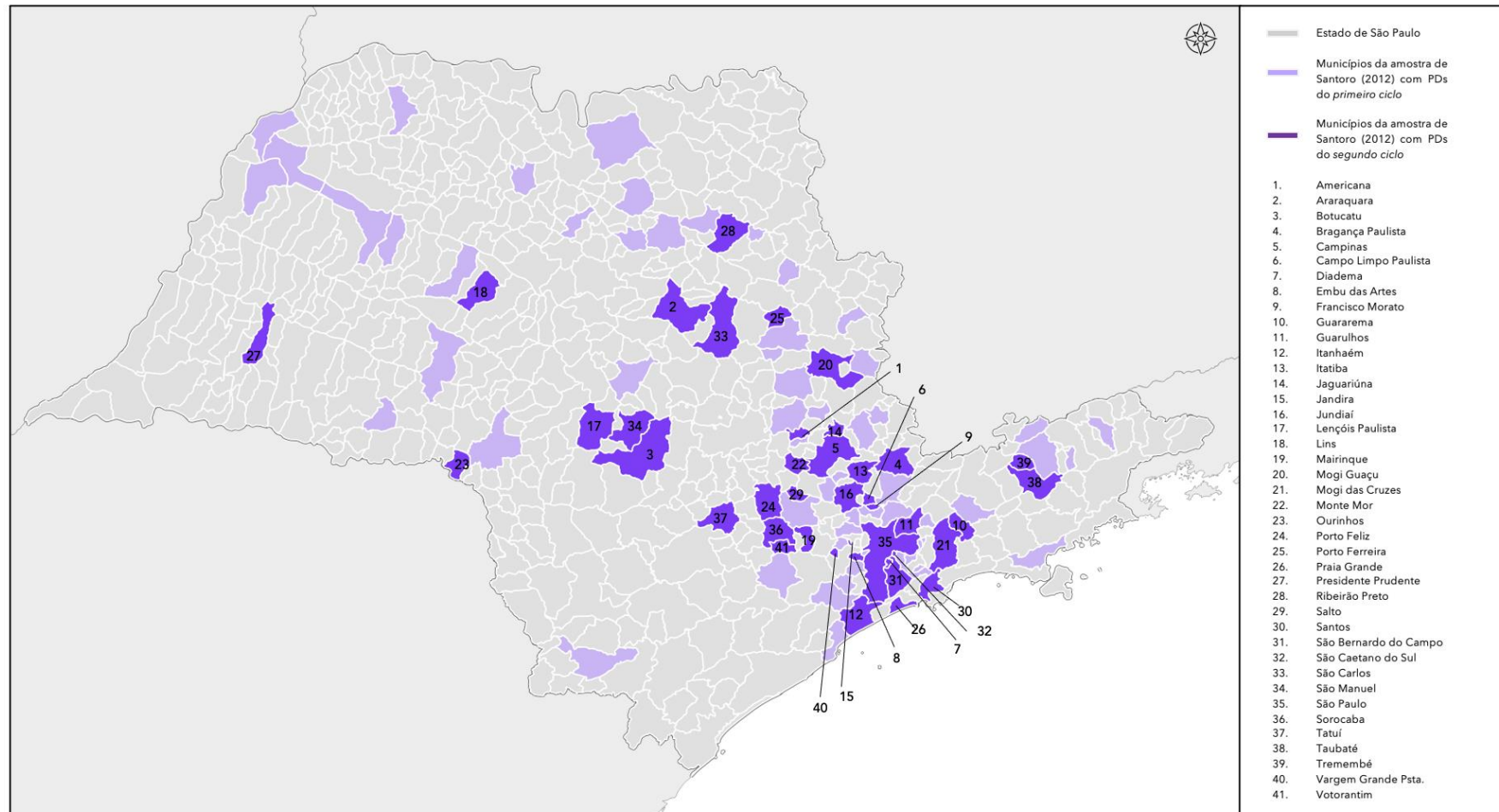
integral do Plano Diretor anterior. Correspondem, portanto, aos 41 municípios cujos Planos Diretores constituíram o corpo empírico da pesquisa.

Figura 3 – Representação da amostra de municípios adotada por Santoro (2012)



Fonte: Santoro (2012). Elaboração própria, 2020.

Figura 4 – Representação da amostra de municípios adotada por Santoro (2012), segundo o ciclo de Planos Diretores



Elaboração própria, 2020.

Ainda sobre a amostra, há mais um ponto a ser ressaltado: de que este trabalho não tem uma pretensão estatística, uma vez que a amostra utilizada – seja a inicial de 100 municípios, seja a restrita a 41 – não é representativa dos municípios paulistas. Portanto, assim como em Santoro (2012), o esforço de análise ora realizado pode servir para identificar tendências, mas não constitui um retrato representativo material dos Planos Diretores do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade.

Quanto às matérias de análise, optou-se por fazer uma seleção das questões estudadas por Santoro (2012), visando assegurar o diálogo entre as pesquisas. Assim, foram elaboradas as seguintes questões norteadoras para o estudo dos Planos Diretores do *segundo ciclo*:

- 1) Qual os instrumentos de ordenamento territorial adotados pelo Plano Diretor para definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização?
- 2) Houve alteração das áreas urbanas e urbanizáveis por ocasião da revisão do Plano Diretor? Em caso positivo, as áreas urbanas e urbanizáveis aumentaram ou diminuíram?
- 3) Ao alterar as urbanas e áreas urbanizáveis – em especial, o perímetro urbano –, o procedimento e exigências estabelecidas pelo art. 42-B do Estatuto da Cidade foram atendidos?
- 4) Em caso de aumento das áreas urbanas e urbanizáveis, como este se caracterizou?
 - a) aumento por contiguidade;
 - b) criação de novos perímetros urbanos espalhados pelo território (sejam vazios, sejam para regularização de loteamentos irregulares);
 - c) possibilidade de parcelamento urbano em área rural (chácaras);
 - d) criação/aumento da zona de expansão urbana;
- 5) O Município disciplina a Outorga Onerosa de Alteração de Uso? Se sim, como a disciplina foi feita e quais as áreas municipais sobre as quais instrumento recai?

A partir dessas questões, foi criada uma tabela para cada município com a sistematização dos dados encontrados. Tais tabelas foram compiladas no arquivo anexo a esta dissertação, no qual é possível ter acesso a todos os dados e principais informações que embasaram as análises e resultados a seguir apresentados.

Achados de pesquisa

Instrumentos de definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização

No que tange à delimitação das áreas urbanas e passíveis de urbanização, a análise dos Planos Diretores indicou que os municípios se serviram predominantemente de dois instrumentos de ordenamento territorial para defini-las: o macrozoneamento³⁵ e o perímetro urbano. Não foram observados Planos Diretores com definições genéricas do limite urbano, como identificado por Santoro (2012)³⁶.

Optou-se por tratar o macrozoneamento e perímetro urbano como “instrumentos de ordenamento territorial”, pois ainda que ambos não sejam assim denominados no Estatuto da Cidade e nem constem no rol de instrumentos da política urbana fixados no art. 4º da referida legislação, na prática, ambos cumprem tal função ao determinar as áreas urbanas e urbanizáveis e, assim, organizar a incidência de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo típicos das áreas urbanas a nível local. Optou-se, também, por marcar a distinção entre macrozoneamento e perímetro urbano, embora ambos cumpram a mesma função e muito embora tal distinção não tenha sido operada em pesquisas de referência como a de Santoro (2012) e nos relatórios da pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Participativos”. Justifica-se tal opção pelo fato do macrozoneamento e o perímetro urbano serem instrumentos diferentes que adotam formas díspares para a realização do mesmo fim, qual seja, a definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização.

Conceitualmente, o perímetro urbano é uma linha imaginária que separa, a partir de uma fórmula binária, o que é urbano/ urbanizável do que não é – sendo este, genericamente, entendido como a área rural. Já no caso do macrozoneamento, observa-se que, para além da fórmula binária característica do perímetro urbano, suas disposições definem

³⁵ Entende-se por macrozoneamento toda divisão do território em porções com diretrizes específicas de uso e ocupação do solo. Tal conceito abrange, portanto, também os casos de divisão do município mediante zonas, áreas e macroáreas.

³⁶ Santoro (2012) identificou que alguns municípios definiam o limite das áreas urbanas de maneira genérica. A pesquisadora chama atenção para uma dessas formas, que é a fixação de uma largura determinada, contada a partir do perímetro urbano, como referência para a expansão. Tal forma foi identificada em Andradina, Cachoeira Paulista, Monte Alto, Monte Mor e Pereira Barreto.

minimamente o tipo de ocupação pretendido em cada macrozona (sobretudo as urbanas e/ou passíveis de urbanização), qualificando-a³⁷. Isso é relevante na medida em que as diretrizes de uso e ocupação do solo definidas para cada macrozona deverão ser observadas nas leis posteriores que venham a complementar a disciplina do Plano Diretor, como as leis de parcelamento, uso e ocupação do solo – garantindo-lhes um maior direcionamento e orientação e, assim, oferecendo os meios para uma maior coerência entre as legislações urbanas vigentes no município. Ademais, a qualificação das macrozonas permite especificar a ocupação pretendida em cada porção do território, superando a forma binária *urbano/urbanizável x rural* de organização do território municipal e permitindo novos traçados que reflitam as eventuais complexidades do território – o que é interessante para as áreas de relevante interesse ambiental, por exemplo, que demandam diretrizes específicas de uso e ocupação que se diferenciam tanto das porções urbanas quanto rurais em vista dos objetivos relacionados à preservação e recuperação ambiental. Supunha-se que a identificação de qual tipo de instrumento de ordenamento territorial era o mais utilizado pelos Planos Diretores do *segundo ciclo* poderia, neste sentido, dar indícios do grau de complexidade adotada por tais leis no que se refere à organização do território e das áreas urbanas e urbanizáveis.

Os resultados de tal identificação encontram-se sistematizados na Tabela 09, a seguir, e chamam atenção (i) pela ausência de Planos Diretores que adotaram o perímetro urbano como instrumento exclusivo de ordenamento territorial; (ii) pela preferência ao macrozoneamento como instrumento de ordenamento territorial pelos Planos Diretores, vez que utilizado tanto de maneira exclusiva quanto combinada com o perímetro urbano; (iii) pela prevalência de Planos Diretores do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade que optaram pela combinação dos instrumentos como estratégia de ordenamento territorial pelos Planos Diretores, indicando o caráter complementar dos instrumentos.

³⁷ A qualificação das macrozonas a partir da definição de diretrizes de uso e ocupação foi identificada em todos os Planos Diretores componentes da amostra que adotaram o instrumento como instrumento de definição das áreas urbanas ou urbanizáveis (seja de forma exclusiva ou combinada com o perímetro urbano). A única exceção foi o Plano Diretor de Salto, que apenas criou as macrozonas e delegou sua qualificação para legislação posterior.

Tabela 11– Instrumentos de ordenamento territorial nos Planos Diretores

Instrumentos utilizados	Número de municípios
Perímetro Urbano	0
Macrozoneamento	17
Perímetro Urbano e Macrozoneamento	23
Sem definição ³⁸	1

Elaboração própria, 2020.

Sobre a ausência de Planos Diretores que adotaram exclusivamente o perímetro urbano, é preciso fazer, primeiramente, uma ressalva metodológica. Pois diversos Planos Diretores mencionavam o termo “perímetro urbano” em seu texto normativo de maneira genérica, como sinônimo de “áreas urbanas”, porém sem adotá-lo como instrumento de ordenamento territorial. Esse tipo de menção foi comumente identificado em diretrizes de políticas setoriais. Diante disso, foram adotados 2 critérios para contabilização do perímetro urbano como instrumento de ordenamento territorial nos Planos Diretores analisados: a sua indicação explícita enquanto tal no texto normativo; ou a sua representação em mapas anexos ao Plano Diretor. O resultado, como já exposto, foi a ausência de Planos Diretores que o adotaram exclusivamente para o ordenamento territorial do município. Esse é um fato que chama atenção e reforça a importância de diferenciar os instrumentos de ordenamento territorial utilizados pelos Planos Diretores. Caso não fosse operada tal diferenciação, não seria possível identificar as tendências quanto à utilização (ou não) de cada um dos instrumentos (ou de ambos) como estratégias de definição das áreas urbanas e urbanizáveis. Quanto a isso, valeria, em um momento oportuno, fazer a comparação entre os Planos Diretores do *primeiro* e *segundo ciclo* no que tange à utilização do perímetro urbano enquanto instrumento exclusivo de

³⁸ Não foi possível identificar a estratégia de ordenamento territorial do município de São Manuel, visto que o Plano Diretor vigente (Lei Municipal nº 14/16) não disciplina o tema. O perímetro urbano e a zona de expansão urbana apenas são citados como matéria de legislação posterior:

Lei Municipal nº 14/16 – Plano Diretor de São Manuel

Art. 110. A Lei de Zoneamento – Uso e Ocupação do Solo, será apresentada de forma integrada, com a revisão da legislação existente, e a devida consolidação dos seguintes instrumentos jurídicos:
(...)

II – a Lei que estabelece o Perímetro Urbano, e as leis complementares, que dão nova limitação ao perímetro urbano e alteram a zona de expansão urbana, respectivamente.

(...)

ordenamento territorial, visando entender se houve uma queda na utilização de tal instrumentos e como isso se relaciona com a utilização do macrozoneamento³⁹.

Tendo em vista a ausência de Planos Diretores que adotaram exclusivamente o perímetro urbano como instrumento de ordenamento territorial, constatou-se que os 17 municípios que optaram por utilizar somente 1 instrumento de ordenamento territorial, adotaram o macrozoneamento. Nesses 17 municípios, o Plano Diretor não definiu nem representou o perímetro urbano em seu texto normativo ou em seus mapas, bastando a disciplina estabelecida pelo macrozoneamento. Ao tratar sobre tal instrumento, 16 dos 17 Planos Diretores estabeleceram os objetivos e as diretrizes gerais das macrozonas, sendo a exceção o município de Salto. As implicações de tal opção serão exploradas no capítulo 3 desta dissertação, quando serão traçadas considerações sobre os principais achados de pesquisa ora expostos.

No que tange à estratégia de adoção combinada do macrozoneamento e perímetro urbano para a definição das áreas urbanas e urbanizáveis, entende-se que ela foi prevalente nos Planos Diretores analisados, totalizando 23 casos ou 56% da amostra. Presume-se que tal prevalência tenha relação com a própria forma como cada um dos instrumentos citados orienta a divisão territorial do município e sua possível complementariedade, uma vez que o macrozoneamento tem a capacidade de qualificar a ocupação nas áreas delimitadas pelo perímetro urbano. Tal estratégia, no entanto, mostra-se pertinente apenas nos casos em que os regramentos e limites de cada um dos instrumentos são coincidentes.

Tal coincidência foi identificada em 11 dos 23 municípios que adotaram tal estratégia, dentre os quais destacam-se Mogi das Cruzes, Porto Feliz, Tremembé e Votorantim. Em todos, o perímetro urbano foi definido no Plano Diretor pela soma das áreas das macrozonas urbanas e urbanizáveis, de forma a garantir a compatibilidade dos perímetros. Não há, portanto, possibilidade de urbanização, disciplinada pelo Plano Diretor, nas áreas fora do perímetro urbano/macrozonas urbanas e urbanizáveis.

³⁹ Vale lembrar que a pesquisa referência de Santoro (2012) não operava tal diferenciação, de forma que não é possível afirmar quantos Planos Diretores do primeiro ciclo por ela analisados utilizavam o perímetro urbano de forma exclusiva ou combinada com o macrozoneamento.

Lei Municipal nº 04/15 – Plano Diretor de Votorantim

Art. 39 Para efeito de aplicação desta Lei, o território do Município é dividido em zonas, conforme limites indicados no Mapa III - Zoneamento Municipal, a saber:

- a) Zona Urbana;
- b) Zona Rural;
- c) Zona de Ocupação Rural da APA de Itupararanga - ZOR;
- d) Zona de Conservação de Recursos Hídricos - ZCRH.

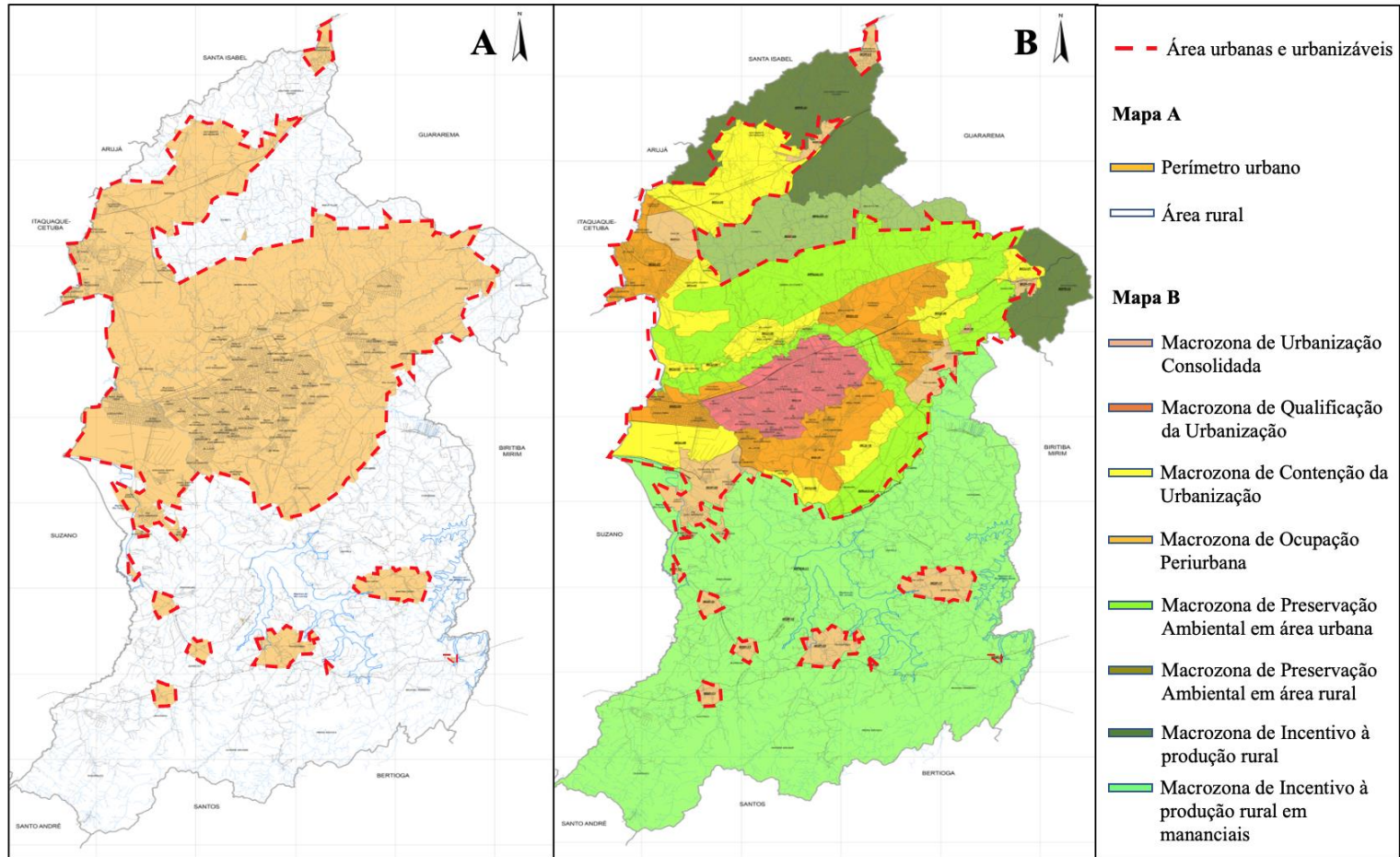
§ 1º Zona Urbana é entendida como área urbanizada contida na delimitação do Perímetro Urbano do Município e, destinada às funções caracteristicamente urbanas de Habitar, Trabalhar, Circular e Recrear.

(...)

§ 5º O Perímetro Urbano do Município fica definido pelas áreas contidas nos limites da Zona Urbana dos Mapas III - Zoneamento Municipal e IV - Zoneamento Urbano e descritos no Anexo I. (grifo nosso)

(...)

Figura 5 – Representação do Perímetro Urbano e Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Mogi das Cruzes



Fonte: Mapas 01 e 02 anexos à Lei nº 150/19 - Plano Diretor vigente de Mogi das Cruzes
Elaboração própria, 2020.

Já a divergência se apresentou em 12 dos 23 municípios que optaram pela combinação de instrumentos. Exemplo dessa divergência é o município de Ourinhos. Em seu Plano Diretor vigente, o território municipal foi dividido em 2 Macrozonas, a Rural e a Urbana. No texto normativo em si, não há constava menção ao perímetro urbano, porém este compõe os mapas anexos ao Plano Diretor. A análise de tais mapas indicou que a Macrozona Urbana é menor do que o perímetro urbano, ou seja: o perímetro urbano é formado pelas porções do território municipal demarcadas com um macrozoneamento urbano e, além disso, por porções demarcadas com um macrozoneamento rural, nas quais o parcelamento do solo para fins urbanos é, contraditoriamente, expressamente proibido pelo texto normativo do Plano Diretor vigente:

Lei Municipal nº 990/18 – Ourinhos/SP

Art. 80. O território do Município fica dividido em duas Macrozonas, delimitadas no Mapa de Macrozoneamento/Zoneamento, Anexo 4, integrante desta Lei Complementar, a saber:

I – Macrozona Urbana – MZU: é aquela efetivamente ocupada ou já comprometida com a ocupação pela existência de parcelamentos urbanos implantados ou em execução, sendo a porção que concentra a infraestrutura do Município delimitada administrativamente; I

I – Macrozona Rural – MZR: é aquela que se opõe à Macrozona Urbana, onde a organização do espaço caracteriza o imóvel rural, o qual se destina à exploração agrícola, pecuária ou industrial, não podendo existir o parcelamento do solo para fins urbanos. (grifo nosso)

(...)

Art. 100. A Macrozona Rural - MZR compreende todo o território municipal não urbano, onde são desenvolvidas as atividades de agricultura, pecuária, agroindústria, ecoturismo; definidas no Mapa de Macrozoneamento/Zoneamento, Anexo 4, integrante desta Lei Complementar, estando subdividida em:

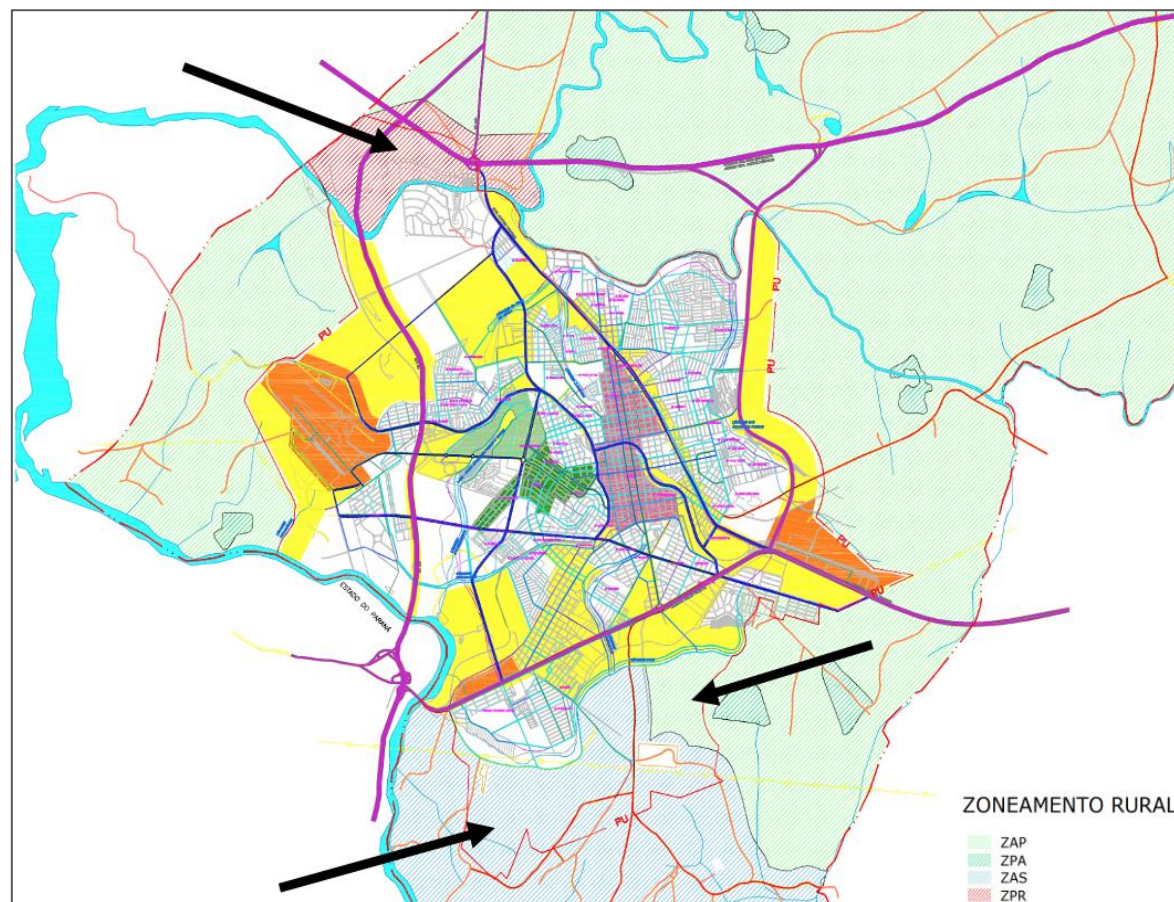
I – ZPA - Zona de Proteção Ambiental;

II – ZAP - Zona Agropecuária;

III – ZAS - Zona de Agropecuária Sustentável;

IV – ZDR - Zona de Desenvolvimento Rural.

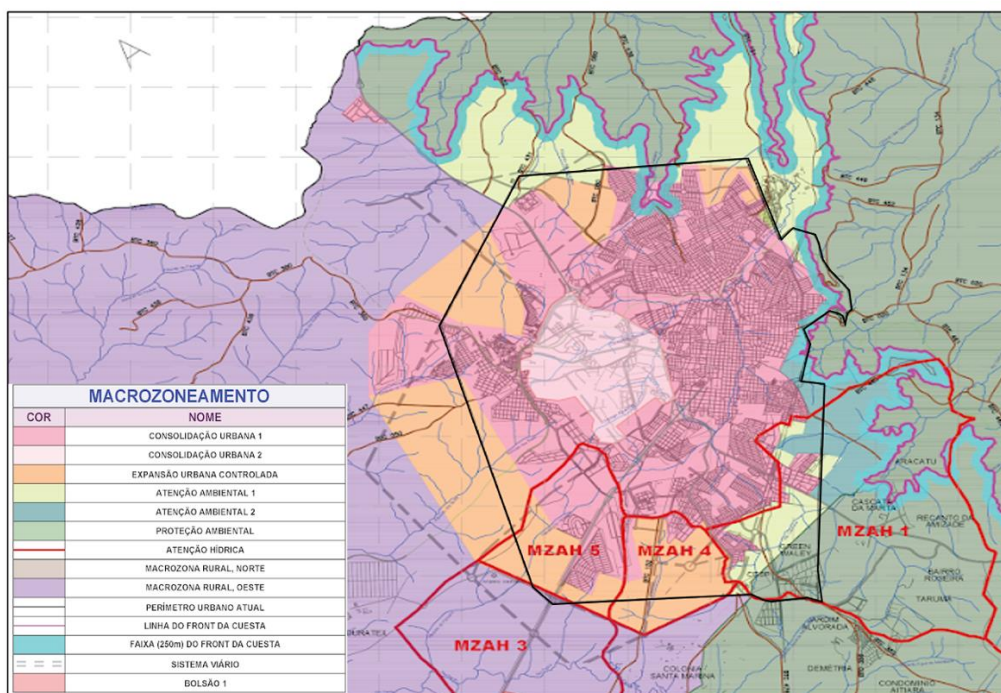
Figura 7 – Detalhe do Mapa do Zoneamento Rural do Plano Diretor vigente de Ourinhos, com destaque para as áreas de divergência entre Perímetro Urbano e Macrozoneamento



Fonte: Anexo 4 da Lei nº 990/18 - Plano Diretor vigente de Ourinhos
Elaboração própria, 2020.

No caso de Ourinhos, portanto, a divergência se dá pelo fato das macrozonas urbanas ou urbanizáveis abrangerem áreas menores do que o perímetro urbano. A divergência mais comum, no entanto, é a contrária: quando as áreas demarcadas como macrozona urbana ou urbanizáveis ultrapassam o limite do perímetro urbano. Exemplo disso é o município de Botucatu. O mapa abaixo permite identificar que a Macrozona de Consolidação Urbana 1, em rosa mais escuro, abrange áreas também fora do perímetro urbano, delimitado em preto. Assim como ela, outras macrozonas urbanizáveis, como a de Expansão Urbana Controlada⁴⁰ e a de Atenção Ambiental 1⁴¹ estão demarcadas, também, em áreas fora do perímetro urbano.

Figura 8 – Detalhe do Mapa do Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Botucatu



Fonte: Carta 1a – Macrozoneamento anexo à Lei nº 1224/17– Plano Diretor vigente de Botucatu
Elaboração própria, 2020.

⁴⁰ A Macrozona de Expansão Urbana Controlada compreende as áreas entre a Macrozona de Consolidação Urbana e o semi-anel viário rodoviário projetado, na qual a expansão urbana deve ser controlada por meio de instrumentos legais e de uso e ocupação do solo. Tem como uma das diretrizes estimular medidas para que a expansão da urbanização ocorra quando o semi-anel rodoviário estiver consolidado e a maior parte dos vazios urbanos da Macrozona de Consolidação Urbana estiver ocupada. Porém não há regra de escalonamento. Lote mínimo: 250,00 m² para loteamentos residenciais e 200m² para loteamentos de interesse social (artigo 15 do Plano Diretor vigente de Botucatu - Lei Municipal nº 1224/17).

⁴¹ Na Macrozona de Atenção Ambiental 1, são permitidos loteamentos residenciais com lotes mínimos de 1.000 m² (mil metros quadrados), principalmente para uso de chácaras de recreio e lazer, nos termos do artigo 15 do Plano Diretor vigente de Botucatu (Lei Municipal nº 1224/17).

A divergência dos instrumentos retratada em ambos os exemplos gera uma insegurança jurídica sobre as áreas em que o conflito normativo incide. Como deve proceder o técnico municipal responsável pela aprovação de um projeto de loteamento localizado em área inserida no perímetro urbano, porém demarcada com um macrozoneamento/zonamento em que o parcelamento para fins urbanos é proibido expressamente pelo Plano Diretor, como é o caso de Ourinhos? Ou, qual o regime de tributação para as áreas urbanas que estão fora do perímetro urbano de Botucatu? A falta de clareza de uma legislação abre espaço para diferentes interpretações, o que pode gerar conflito quanto à melhor forma de aplicação legislativa, seja entre os diferentes órgãos técnicos da Prefeitura Municipal – como Procuradoria e Departamentos técnicos, por exemplo –, seja entre as partes interessadas – proprietário e administração pública. Não é raro que, neste último caso, os conflitos sejam endereçados ao Poder Judiciário, abrindo espaço para um maior poder de decisão e influência de juízes e promotores de justiça na aplicação da política urbana⁴². Garantir legislações bem redigidas e coerentes, portanto, significa garantir a autonomia dos Poderes (especialmente do Poder Executivo na aplicação das normas), oferecer segurança jurídica e, em última instância, assegurar maior celeridade aos processos de aprovação e licenciamento, os quais não dependerão de pareceres jurídicos para ter seguimento. Neste sentido, entende-se que a utilização de dois instrumentos de ordenamento territorial, se por um lado, pode ser vista como uma estratégia mais robusta e completa de organização do território municipal, por outro, pode implicar em dificuldades à consecução dos objetivos da política urbana consubstanciados no Plano Diretor, caso houver divergência ou conflito normativo entre os regramentos de cada instrumento.

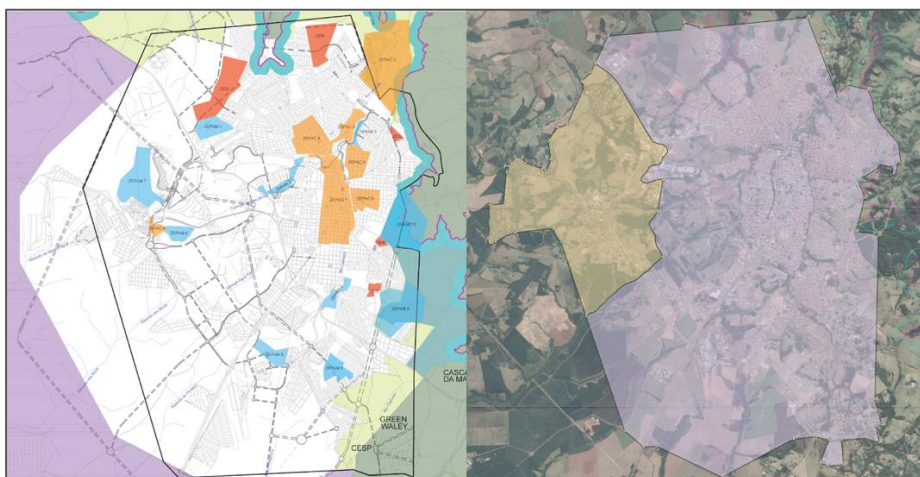
Vale ainda dizer que, no caso de Botucatu, a divergência entre os instrumentos de ordenamento territorial pode ser observada em outras previsões normativas contidas no Plano Diretor. Uma delas é a permissão de criação de áreas urbanas em meio às áreas rurais, de forma atrelada aos processos de regularização ambiental, urbanística e fundiária dos parcelamentos urbanos irregulares já existentes na macrozona rural (art. 21, § 4º da Lei Municipal nº 1.224/17– Plano Diretor vigente de Botucatu). A criação de tais áreas urbanas, no entanto, não está vinculada à demarcação de novas porções de macrozonas

⁴² Sem entrar no mérito, não há de se deixar de pontuar que, nos últimos anos, a professora Ermínia Maricato tem frequentemente tratado da falta de conhecimento técnico dos juízes brasileiros quanto às normas de direito urbanístico e seus efeitos negativos à aplicação da política urbana.

urbanas ou urbanizáveis e nem à revisão dos limites dos perímetros urbanos municipais. Neste sentido, o Plano Diretor permite a criação de novas áreas urbanas de forma desarticulada com os instrumentos de ordenamento territorial por ele mesmo previstos. Ademais, Botucatu apresentou uma outra situação: lei específica, desvinculada e posterior ao Plano Diretor, alterou os perímetros urbanos existentes e criou um novo (Lei Municipal nº 6.169/2020). Tais perímetros, no entanto, não foram incorporados ao Plano Diretor, de maneira que não apenas foi mantida uma situação de insegurança jurídica provocada pela divergência entre instrumentos de ordenamento territorial estabelecidos pelo Plano Diretor, mas também foi criada uma lacuna normativa sobre grandes áreas do município por lei posterior, pois ao mesmo tempo que elas foram demarcadas com um zoneamento rural pelo Plano Diretor, passaram a fazer parte do perímetro urbano por força de lei específica. Ressalta-se que a Lei Municipal nº 6.169/2020 não definiu expressamente os parâmetros de uso, ocupação e parcelamento do solo incidentes sobre tais áreas.

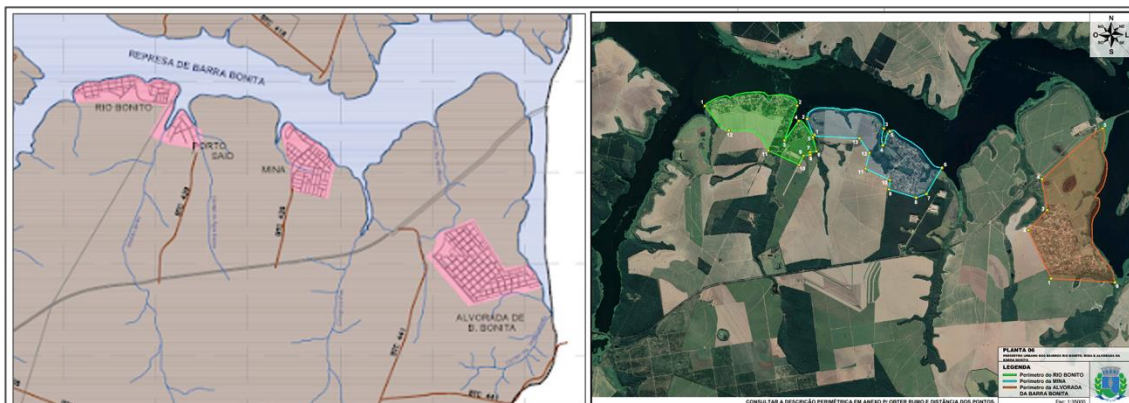
As figuras a seguir mostram uma comparação entre algumas das áreas urbanas definidas no Plano Diretor e a sua nova delimitação via lei específica. Vale dizer que a Lei Municipal nº 6.169/2020 alterou 8 perímetros urbanos já existentes em Botucatu e criou 1, resultando em uma diminuição das áreas urbanas municipais, quando comparada com as áreas definidas na Lei nº 3.731/1998.

Figura 9 – Comparação entre o perímetro urbano da sede de Botucatu no Plano Diretor vigente e na Lei Municipal nº 6.169/2020



Fonte: Carta 4 – Zonas Especiais anexo à Lei nº 1224/17– Plano Diretor vigente de Botucatu e Planta 1 – Perímetro Urbano anexa à Lei Municipal nº 6.169/2020
Elaboração própria, 2020.

Figura 10 – Comparação entre as áreas urbanas sede de Botucatu no Plano Diretor vigente e na Lei Municipal nº 6.169/2020



Fonte: Carta 4 – Zonas Especiais anexo à Lei nº 1224/17– Plano Diretor vigente de Botucatu e Planta 6 – Perímetro Urbano dos Bairros Rio Bonito, Mina e Alvorada da Barra Bonita anexa à Lei Municipal 6169/2020 de Botucatu
Elaboração própria, 2020.

O caso de Botucatu é um dentre os vários municípios que, embora tenham Planos Diretores, optaram por alterar o perímetro urbano por lei específica. Outros 5 municípios também o fizeram, a saber: Araraquara, Guararema, Lençóis Paulista, Lins e Mogi Guaçu. Em 2 destes municípios – Guararema e Lençóis Paulista – o perímetro foi alterado por lei anterior ao Plano Diretor atualmente vigente e por ele recepcionado nos mapas anexos. Casos como o de Botucatu, cuja alteração foi feita posteriormente ao Plano Diretor, foram identificados nos municípios de Mogi Guaçu, Araraquara e Lins. Nos dois últimos, os mapas anexos do Plano Diretor foram alterados para recepcionar os perímetros alterados, o que indica um esforço de compatibilização dos atos normativos. No caso de Mogi Guaçu e de Botucatu, não houve recepção do regramento posterior no Plano Diretor.

Alteração das áreas urbanizáveis

Tendo em vista que, no item anterior, foi constatado que os Planos Diretores do *segundo ciclo* analisados utilizaram dois instrumentos de ordenamento territorial para demarcar suas áreas urbanas e urbanizáveis (perímetro urbano e, sobretudo, o macrozoneamento), a avaliação quanto a alteração de tais áreas considerou tanto as hipóteses em que apenas o macrozoneamento foi utilizado quanto os casos em que ele foi utilizado em conjunto com o perímetro urbano.

Constatou-se que 24 municípios alteraram suas áreas urbanas e urbanizáveis, o que representa 56% do total. Essa alteração foi constatada mediante a comparação dos

traçados das macrozonas urbanas e urbanizáveis nos mapas anexos aos Planos Diretores do *primeiro ciclo* e do *segundo ciclo*, bem como dos seus perímetros urbanos (caso existentes). A alteração em qualquer um dos instrumentos foi considerada na contabilização dos casos. Vale dizer que em 5 municípios não foi possível identificar se houve alteração das áreas urbanas e urbanizáveis, em razão da impossibilidade de acesso aos mapas anexos ao Plano Diretor (seja do primeiro, seja do segundo ciclo) ou da baixa resolução dos mapas disponibilizados nos sites oficiais.

Tabela 12– Alterações nas áreas urbanizáveis nos Planos Diretores, por número de municípios

Alterações	Número de municípios
Não alteraram as áreas urbanas	12
Alteraram as áreas urbanas	24
Não é possível definir	5

Elaboração própria, 2020.

Tabela 13– Tipo de alteração nas áreas urbanizáveis nos Planos Diretores, por número de municípios

Alterações nas áreas urbanas e urbanizáveis	Número de municípios
Diminuição	2
Aumento	17
Não é possível definir	5
Total	24

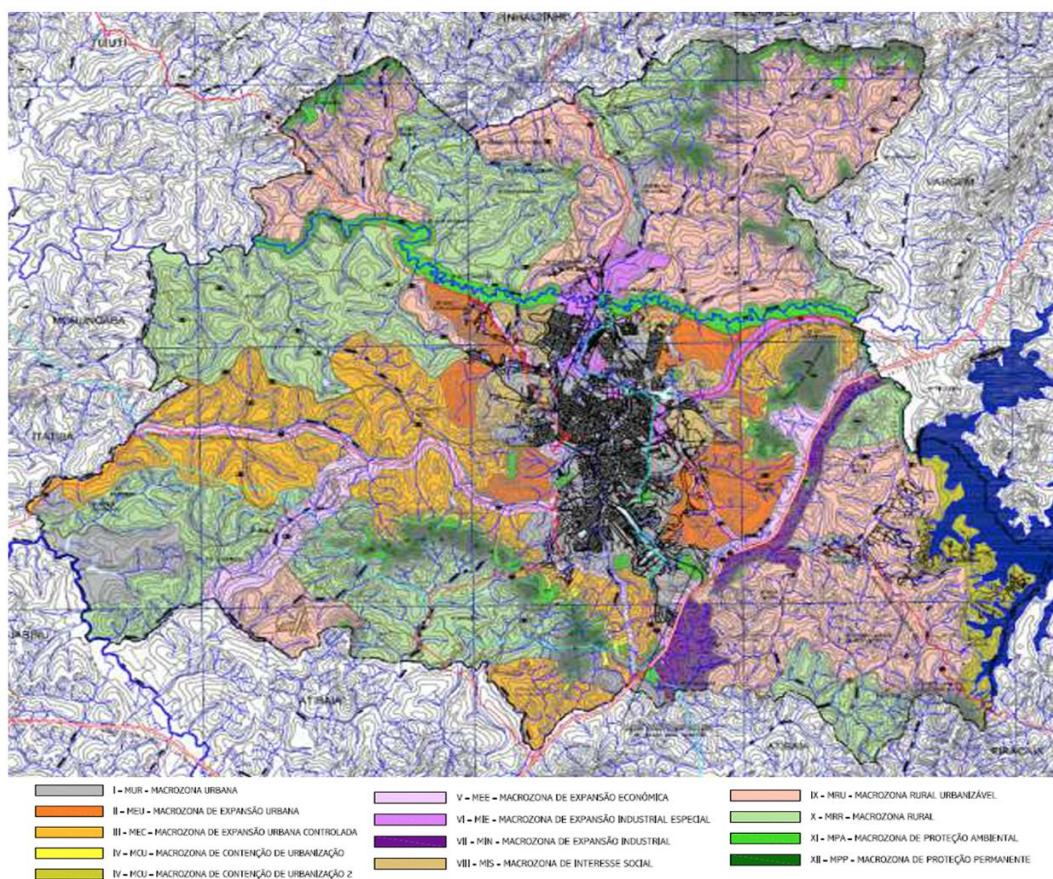
Elaboração própria, 2020.

Dentre as alterações realizadas pelos Planos Diretores, identificou-se uma prevalência do aumento das áreas urbanas e urbanizáveis: 17 municípios, confirmando uma tendência, já identificada nos Planos Diretores do *primeiro ciclo*, de que os municípios que alteram suas áreas urbanas e urbanizáveis o fazem de maneira a aumentá-las (Santoro, 2012; Oliveira e Biasotto, 2011). Destaca-se que na pesquisa conduzida por Santoro (2012), 41 municípios haviam alterado seus perímetros urbanos (o que representava 41% da amostra da pesquisadora), sendo que 35 haviam aumentado e apenas 4 diminuído seus perímetros

urbanos⁴³. Na presente pesquisa, apenas 2 municípios promoveram a diminuição das suas áreas urbanas e urbanizáveis, que é o caso de Bragança Paulista e São Paulo, a seguir brevemente relatados.

No Plano Diretor de 2007, o território municipal de Bragança Paulista era dividido em 12 Macrozonas, conforme pode ser observado no mapa abaixo. Somente em 3 destas, no entanto, o módulo rural do INCRA deveria ser observado nos casos de parcelamento (Macrozona Rural, Macrozona de Proteção Ambiental e Macrozona de Preservação Permanente), o que é um indicativo de que apenas o parcelamento para fins rurais era permitido. Nas demais, o parcelamento do solo para fins urbanos era permitido, o que contemplava grande parte do município:

Figura 11 – Representação do Macrozoneamento do Plano Diretor revogado de Bragança Paulista



Fonte: Anexo III da Lei 534/07 - Plano Diretor revogado de Bragança Paulista
Elaboração própria, 2020.

⁴³ Utilizou-se o termo “perímetros urbanos” conforme feito por Santoro (2012) em sua pesquisa. Conforme já mencionado, na ocasião, não foi feita uma categorização entre os diferentes instrumentos de definição das áreas urbanas e passíveis de urbanização.

Figura 12 – Parâmetros urbanísticos por Macrozona – Plano Diretor revogado de Bragança Paulista

ANEXO V

INDICES URBANÍSTICOS

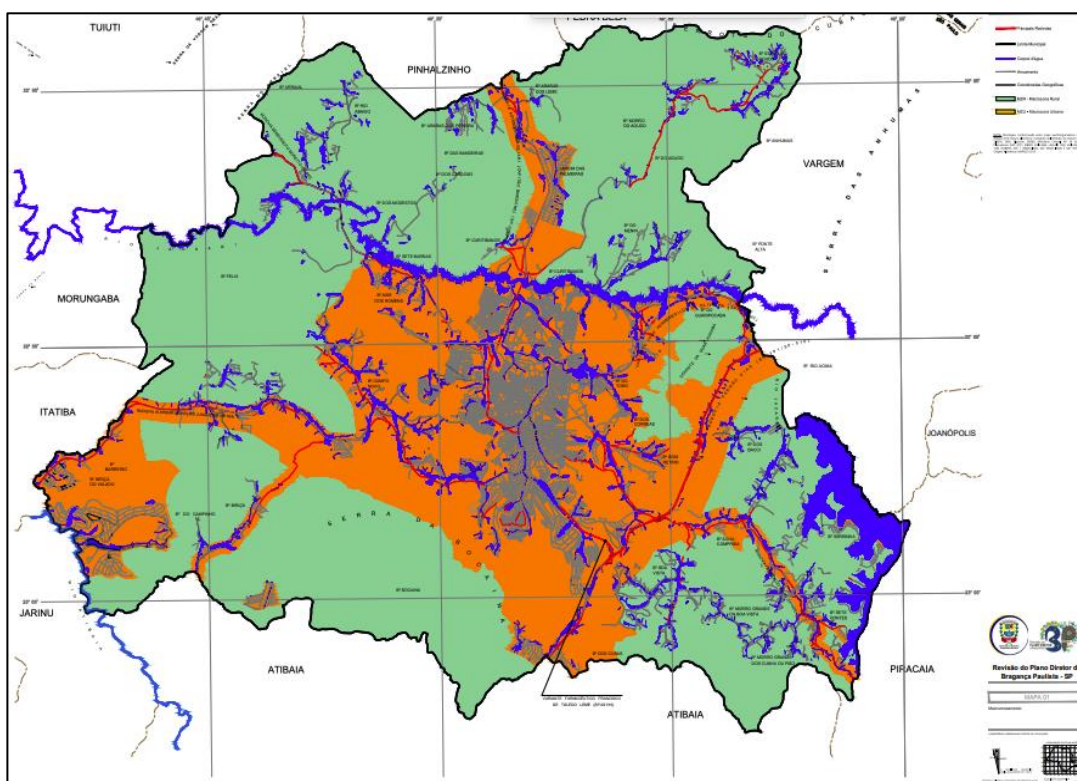
MACROZONAS		MUR	MEU	MEC	MCU	MCU 2	MEE	MIE	MIN	MIS	MRU	MRR	MPA	MPP
ÍNDICES URBANÍSTICOS														
1	TAXA DE OCUPAÇÃO BÁSICA TOTAL (%)	70	70	60	30	30	60	60	50	85	30	MODULO RURAL	MODULO RURAL	MODULO RURAL
2	COEFICIENTE DE APROVEITAMENTO MÁXIMO TOTAL (área construída/área do lote)	2,8	3,5	1,8	1,4	0,6	3,5	3,5	1	1	0,5			
3	TAXA DE IMPERMEABILIZAÇÃO MÁXIMA TOTAL (%)	90	85	80	40	40	80	80	70	90	60			
4	RECUO DE FRENTE MÍNIMO (m)	0	5	5	10	10	10	10	15	0	15			
5	RECUO LATERAL DIREITO MÍNIMO (m)	0	0	1,5	3	3	2	2	3	0	4			
6	RECUO LATERAL ESQUERDO MÍNIMO (m)	0	0	1,5	3	3	2	2	3	0	4			
7	ÁREA DO LOTE MÍNIMO (m²)	250	250	420	1500	1000	600	600	5000	140	1000			
8	TESTADA MÍNIMA (m)	10	10	14	20	20	15	15	40	7	25			
9	COEFICIENTE DE PROPORCIONALIDADE DE ÁREAS VERDES (%)	20	20	20	20	20	20	20	20	20	20			
10	SISTEMA DE LAZER (pode estar incluso no total de área verde desde que não considerada como área de Preservação Permanente pela legislação federal) (%)	3	5	5	5	5	2	3	2	5	2			
11	COEFICIENTE DE PROPORCIONALIDADE DE ÁREAS INTITUCIONAIS (%)	3	5	6	3	3	3	5	3	10	3			
12	MÍNIMO DE ÁREAS PÚBLICAS (%)	23	25	26	23	23	23	25	23	30	23			
13	TIPO DE OCUPAÇÃO: UNIFAMILIAR (U) MULTIFAMILIAR (M)	M	M	M	U	M	M	M	M	U	U			

MUR	MACROZONA URBANA	MIN	MACROZONA DE EXPANSÃO INDUSTRIAL ESPECIAL
MEU	MACROZONA DE EXPANSÃO URBANA	MIS	MACROZONA DE INTERESSE SOCIAL
MEC	MACROZONA DE EXPANSÃO CONTROLADA	MRU	MACROZONA RURAL URBANIZÁVEL
MCU	MACROZONA DE CONTENÇÃO DE URBANIZAÇÃO	MRR	MACROZONA RURAL
MCU 2	MACROZONA DE CONTENÇÃO DE URBANIZAÇÃO 2	MPA	MACROZONA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL
MEE	MACROZONA DE EXPANSÃO ECONÔMICA	MPP	MACROZONA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE
MIE	MACROZONA DE EXPANSÃO INDUSTRIAL		

Fonte: Anexo V da Lei 534/07 - Plano Diretor revogado de Bragança Paulista

No Plano Diretor do *segundo ciclo*, foi operada uma simplificação do ordenamento territorial mediante a divisão do território em apenas duas macrozonas, Urbana e Rural, sendo proibido o parcelamento do solo para fins urbanos na última. Tal simplificação foi acompanhada de uma alteração significativa dos perímetros das macrozonas, de forma que a Macrozona Rural foi demarcada em áreas onde antes o parcelamento do solo urbano era permitido. E, embora a Macrozona Urbana continue abrangendo uma área grande do território, é notável o aumento das áreas rurais e a contenção da expansão urbana:

Figura 13 – Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Bragança Paulista



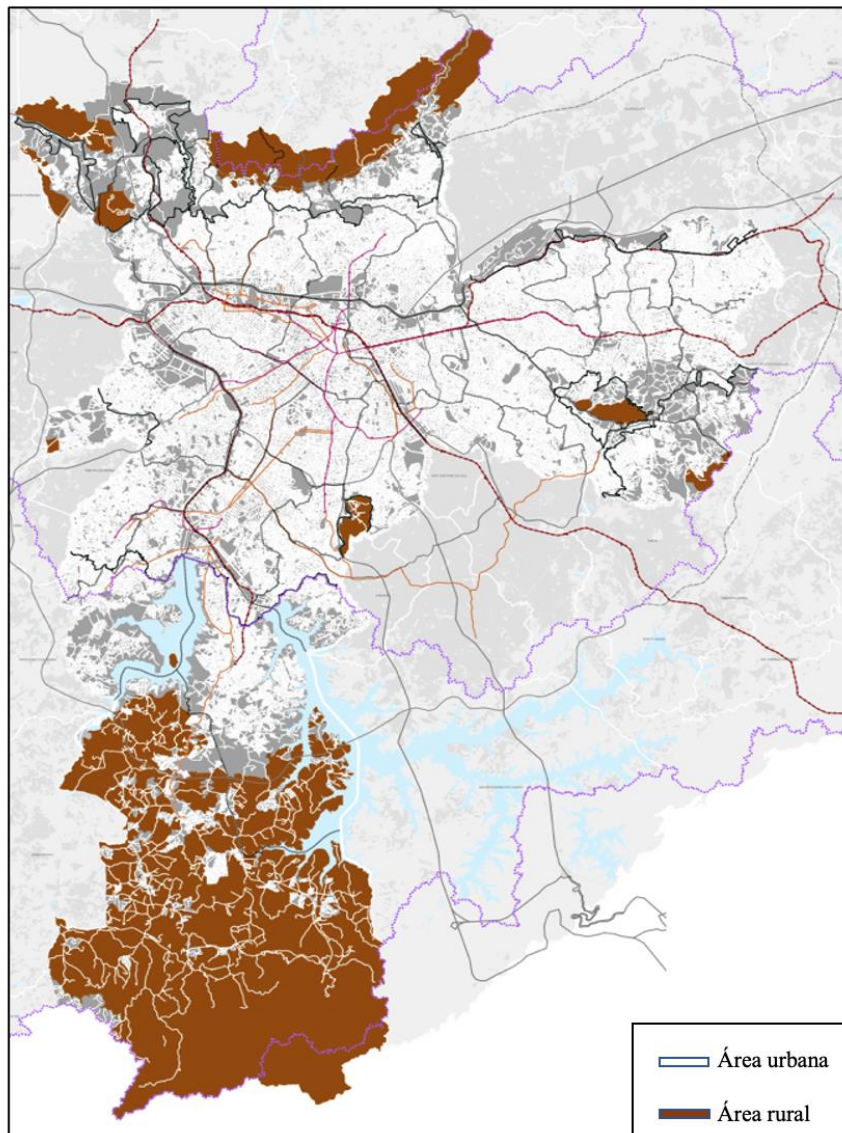
Fonte: Mapa 01 anexo à Lei Municipal nº 893/20 – Plano Diretor vigente de Bragança Paulista

No caso de São Paulo, o Plano Diretor de 2002 havia transformado integralmente as áreas rurais do município em áreas urbanas ou urbanizáveis. No Plano Diretor de 2014 (representativo do *segundo ciclo*), no entanto, as áreas rurais foram novamente demarcadas, como estratégia de integração da agenda ambiental ao desenvolvimento municipal. As áreas rurais passaram a ser encaradas, então, a partir de uma concepção multifuncional, contemplando desde atividades produtivas e geradoras de emprego e renda até projetos de preservação de ecossistemas naturais⁴⁴. Visando a concretização dessa concepção, o Plano Diretor, além de demarcar as áreas rurais no Mapa 1A anexo, também as dividiu em duas Macroáreas específicas: Macroárea de Preservação dos Ecossistemas Naturais e Macroárea de Contenção Urbana e Uso Sustentável, cada qual com diretrizes específicas e parâmetros de uso e ocupação do solo demarcados no Quadro 02A anexo ao Plano Diretor. Entende-se, assim, que não apenas a demarcação das áreas

⁴⁴ Ver mais em: <https://gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/zona-rural/>

rurais foi novamente operada pelo Plano Diretor atualmente vigente em São Paulo, mas veio acompanhada de estratégias que visam orientar e disciplinar sua ocupação⁴⁵.

Figura 14 – Representação das áreas rurais no município de São Paulo



Fonte: Mapa 1A anexo à Lei Municipal nº 16.050/ 2014 – Plano Diretor vigente de São Paulo.
Elaboração própria, 2020.

⁴⁵ Vale dizer que o zoneamento posteriormente demarcado e normatizado pela Lei Municipal nº 16.402/2016 (LUOS/SP) manteve a orientação determinada pelo Plano Diretor, ao demarcar, nas áreas rurais, zonas cujos objetivos e parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo reforçam a vocação rural a partir da concepção multifuncional mencionada. São elas: Zona Especial de Proteção Ambiental (ZEPAM), Zona de Preservação e Desenvolvimento Sustentável Rural (ZPDSr), Zona Especial de Preservação (ZEP) e Clubes de Campo e Clubes Náuticos (AC-2)⁴⁵. Nas zonas onde o parcelamento do solo é permitido e regado pela legislação municipal – a saber, ZEPAM e ZPDSr – o lote mínimo corresponde à fração mínima do INCRA para o Estado (20.000m²).

Ainda que tal retomada das áreas rurais seja interessante em termos de ordenamento territorial e de sustentabilidade, há ainda municípios que apresentam territórios integralmente urbanos ou urbanizáveis. É o caso dos municípios de Campo Limpo Paulista, Diadema, Embu das Artes, Presidente Prudente, Jandira, Guarulhos, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Vargem Grande Paulista. Destes, 4 tinham sido identificados enquanto tal na pesquisa de Santoro (2012), a saber: Diadema, São Caetano do Sul, Presidente Prudente e Vargem Grande Paulista.

Quanto aos 17 municípios que aumentaram suas áreas urbanas⁴⁶, observou-se o aumento por contiguidade em todos eles, especialmente:

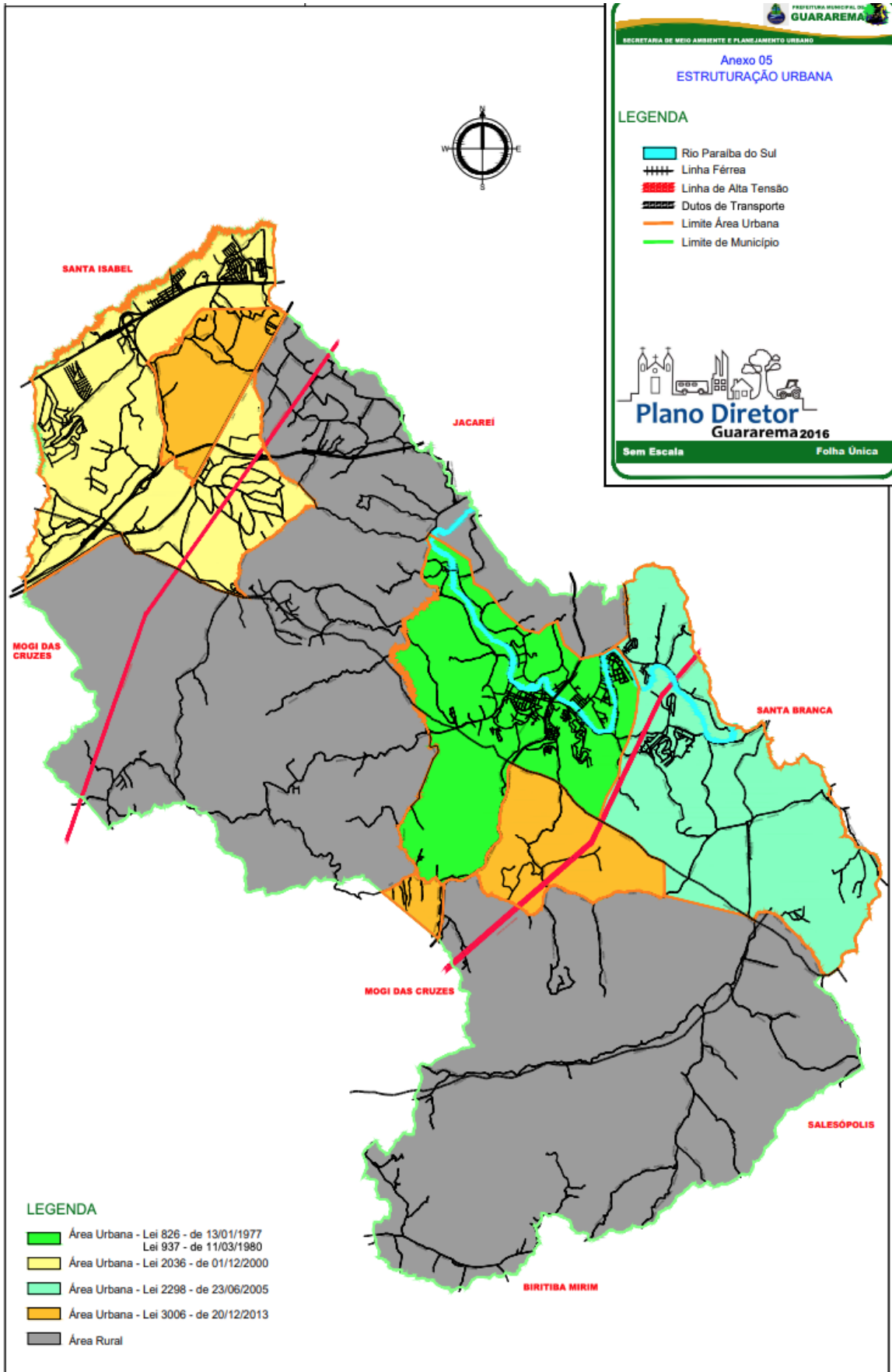
- pelo avanço do perímetro urbano ou de macrozonas urbanas ou urbanizáveis sobre áreas anteriormente rurais: Araraquara, Botucatu, Francisco Morato, Guararema, Jaguariúna, Jundiaí, Lençóis Paulista, Mairinque, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçu, Ourinhos, Porto Feliz, Porto Ferreira, Ribeirão Preto, Salto, São Carlos e Tatuí.
- pelo aumento ou criação de áreas expansão passíveis de urbanização: Jaguariúna, Botucatu, Francisco Morato, Mogi Guaçu, Porto Feliz e Salto.

A contiguidade, embora predominante, foi acompanhada por outras medidas visando o aumento das áreas urbanas e urbanizáveis, dentre as quais destacam-se a criação de núcleos específicos em meio às áreas não urbanas e a permissão de parcelamento do solo rural para fins urbanos.

Sobre a criação de núcleos específicos, ela foi observada em 8 municípios: Itatiba, Jaguariúna, Jundiaí, Mogi Guaçu, Tremembé, Ourinhos, São Carlos e Guararema. Toma-se como exemplo o caso deste último. O Plano Diretor municipal (Lei Municipal nº 42/16) dividiu o território municipal entre Áreas Urbanas e Áreas Rurais (art. 16), sendo que as primeiras são compostas pela soma dos perímetros urbanos estabelecidos por leis específicas anteriores ao Plano Diretor. O mapa abaixo mostra a correlação entre a Área Urbana (limitada pela linha laranja no mapa) e as áreas inseridas nos perímetros urbanos anteriormente definidos (porções verdes, laranjas e amarelas no mapa):

⁴⁶ Aumentaram suas áreas urbanas os municípios de: Araraquara, Botucatu, Francisco Morato, Guararema, Jaguariúna, Jundiaí, Mairinque, Mogi das Cruzes, Mogi Guaçu, Ourinhos, Porto Feliz, Ribeirão Preto, Salto, São Carlos e Tatuí.

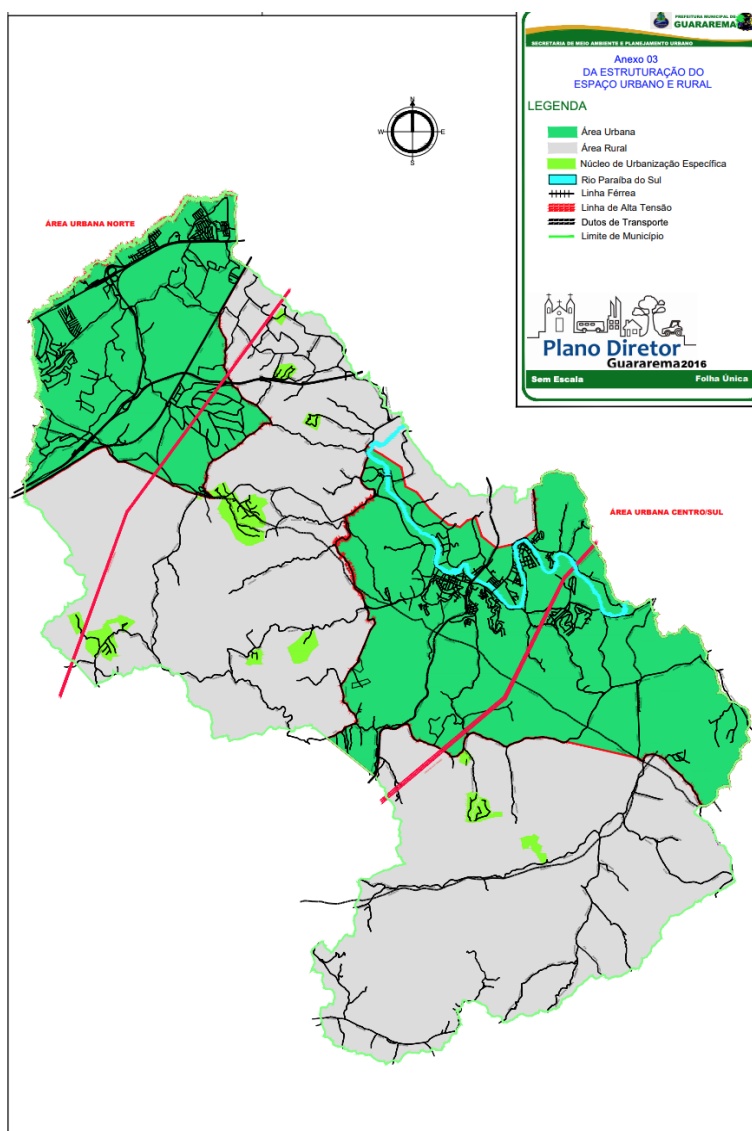
Figura 15 – Representação do Perímetro Urbano do Plano Diretor vigente de Guararema



Fonte: Anexo 05 – Estruturação Urbana à Lei nº 42/16 - Plano Diretor vigente de Guararema

Para além das porções inseridas nas Áreas Urbanas, o Plano Diretor criou os Núcleos de Urbanização Específica que, embora localizados na Área Rural, são considerados urbanos para assegurar a regularização sítios, chácaras de recreio e aglomerados com característica de área urbana, pendentes de regularização. O aumento das áreas urbanas no município de Guararema se deu, neste sentido, também pela criação de tais Núcleos (representados em verde claro no mapa a seguir, claramente demarcados fora das áreas urbanas, estas representadas pelo verde mais escuro no mesmo mapa), cuja expectativa é de regularização futura.

Figura 16 – Representação do Macrozoneamento do Plano Diretor vigente de Guararema



Fonte: Anexo 03 – Da Estruturação do Espaço Urbano e Rural à Lei nº 42/16 - Plano Diretor vigente de Guararema

Sobre a permissão de parcelamento do solo rural para fins urbanos, o assunto será tratado com maior detalhe no item das Chácaras de Recreio e Sítios, deste capítulo. Todavia, vale dizer que, enquanto na pesquisa de Santoro (2012) tal estratégia havia sido identificada em 42% dos municípios, na presente pesquisa ela foi encontrada em menos de 10% da amostra, nos municípios de Araraquara, Mogi Guaçu, São Carlos e Taubaté, o que chama atenção.

Procedimentos para alteração do perímetro urbano

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, esperava-se que fossem instituídas regras e instrumentos aptos a organizar a expansão urbana, de maneira a mitigá-la em áreas com baixa aptidão à urbanização e fomentá-la nas áreas munidas de infraestrutura (Santoro, 2014). No entanto, tal expectativa foi frustrada, uma vez que a disciplina contida no projeto de lei federal sobre o tema foi excluída antes da sua aprovação (Bassul, 2005). Somente em 2012 Estatuto da Cidade passou a tratar sobre o tema, em razão do acréscimo do artigo 42-B por força da Lei Federal nº 12.608/2012, que define um procedimento mínimo a ser seguido em caso de aumento do perímetro urbano municipal. Vale dizer que, até então, a única norma federal que tratava minimamente sobre a demarcação das áreas urbanas era o Código Tributário Nacional, que estabelece os critérios para a cobrança do IPTU pelos municípios, mas não propriamente informa sobre como a delimitação das áreas urbanas e de expansão deve ser feita.

Esperava-se, portanto que, com tal procedimento no Estatuto da Cidade, fosse assegurada uma vinculação mais estreita entre o perímetro urbano e as estratégias da política urbana municipal. Tendo em vista a recorrente crítica de urbanistas quanto ao silêncio do Estatuto da Cidade sobre o tema da expansão urbana e definição das áreas urbanizáveis, a inclusão de tal artigo foi bem recebida, embora não tenha sido precedida de debates participativos (Santoro, 2014).

Pelo fato do artigo 42-B ter sido incorporado ao Estatuto da Cidade apenas em 2012, entendia-se que a análise da sua aplicação nos Planos Diretores do *segundo ciclo* era um ponto crucial nesta pesquisa – tendo em vista que os Planos Diretores do *primeiro ciclo* foram elaborados sem que houvesse um regramento a nível federal que determinasse os procedimentos obrigatórios próprios ao aumento das áreas urbanas e urbanizáveis. Na falta de um regramento geral, alguns municípios estabeleceram procedimentos próprios

sobre a matéria, conforme analisado por Santoro (2012). No entanto, tais municípios eram minoria (23%) e tinham regramentos diversos.

O que se observou, no entanto, é que a análise e avaliação da aplicação do referido dispositivo não pode ser totalmente operada a partir das leis que aprovaram os Planos Diretores, pois nem todas as obrigatoriedades estabelecidas pelo Estatuto da Cidade são aferíveis na lei. Vejamos. O artigo 42-B do Estatuto da Cidade estabelece o seguinte regramento:

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

- I - demarcação do novo perímetro urbano;
- II - delimitação dos trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais;
- III - definição de diretrizes específicas e de áreas que serão utilizadas para infraestrutura, sistema viário, equipamentos e instalações públicas, urbanas e sociais;
- IV - definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo, de modo a promover a diversidade de usos e contribuir para a geração de emprego e renda;
- V - a previsão de áreas para habitação de interesse social por meio da demarcação de zonas especiais de interesse social e de outros instrumentos de política urbana, quando o uso habitacional for permitido;
- VI - definição de diretrizes e instrumentos específicos para proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural; e
- VII - definição de mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público.

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

§ 3º A aprovação de projetos de parcelamento do solo no novo perímetro urbano ficará condicionada à existência do projeto específico e deverá obedecer às suas disposições.

Ainda que o texto normativo não disponha explicitamente, entende-se que alguns dos procedimentos listados são obrigatórios desde que sua demarcação seja pertinente ou necessária. É o caso, por exemplo, dos incisos II, V e IV. Não haveria sentido delimitar trechos com restrições à urbanização e dos trechos sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais, demarcar ZEIS e definir instrumentos específicos de proteção ambiental e do patrimônio histórico e cultural em porções do território municipal que não apresentem tais características ou necessidades. Como é sabido, nos processos de elaboração de Planos Diretores, a verificação de existência ou inexistência de tais características ou necessidades faz parte do escopo do Diagnóstico, conquanto este abrange os estudos técnicos relacionados às características do meio físico, biótico, socioeconômico e jurídico do município, além da leitura comunitária. Caso seja concluída a inexistência de trechos com restrições à urbanização e sujeitos a controle especial em função de ameaça de desastres naturais na porção do território a ser acrescida no perímetro, por exemplo, não há motivo para delimitá-las na legislação. Da mesma forma, se o Diagnóstico compilar e analisar os dados atuais e previstos de déficit habitacional do município e concluir que as áreas de ZEIS já existentes são suficientes e bem localizadas, não parece haver motivo para demarcação de novas ZEIS na porção a ser acrescida ao perímetro.

Todavia, ao analisar os mapas anexos aos Planos Diretores que representam as áreas urbanas e urbanizáveis e identificar a ausência das delimitações em comento, não foi possível concluir se esta decorria de inobservância do procedimento do Estatuto da Cidade ou da ausência das características que justificavam a delimitação. A apuração do cumprimento deste inciso pelo Plano Diretor demandaria, neste sentido, a análise dos estudos realizados na fase de Diagnóstico Municipal, os quais apenas ocasionalmente são disponibilizados nos portais eletrônicos das prefeituras municipais.

Outras obrigаторiedades contidas no Estatuto da Cidade, por outro lado, são aferíveis pela legislação do Plano Diretor, como é o caso da demarcação do novo perímetro urbano e a definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo (incisos I e IV do art.

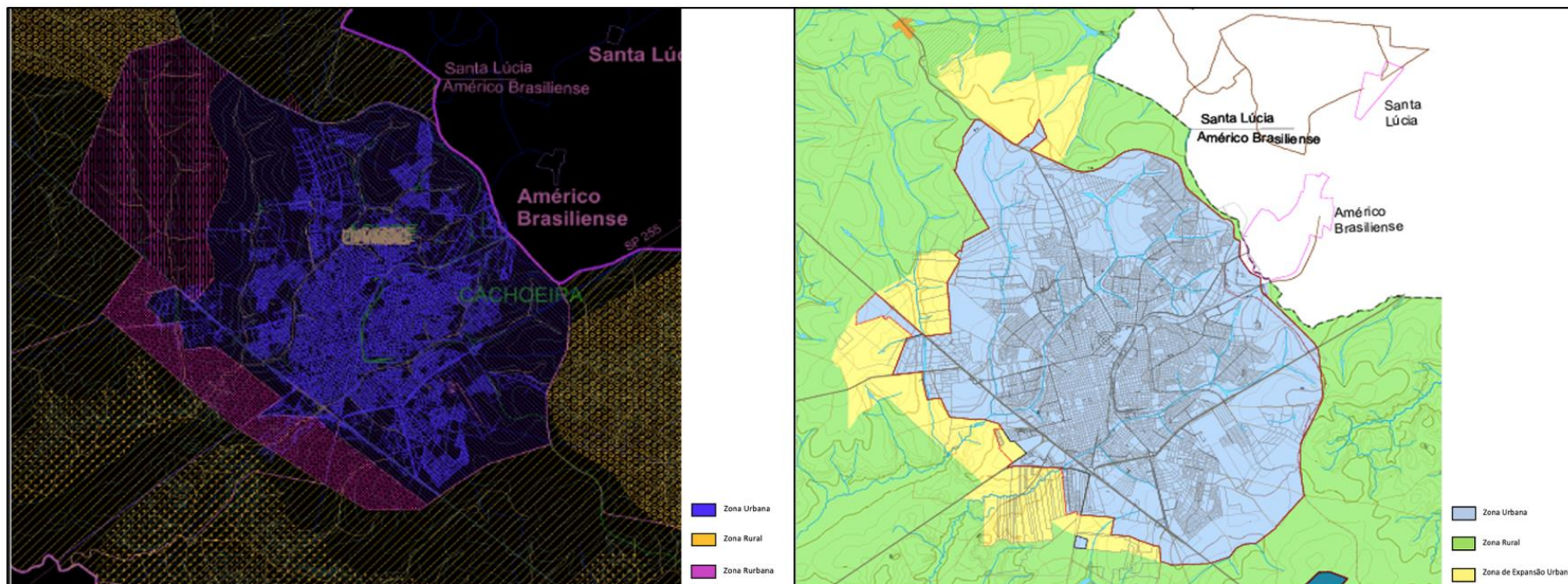
42-B do Estatuto da Cidade). Se considerássemos, portanto, apenas essas obrigatoriedades, 19 municípios teriam cumprido o procedimento. Em outras palavras, a pesquisa mostra que, no máximo, 19 municípios poderiam ter cumprido as exigências do art. 42-B do Estatuto da Cidade, o que representa menos de 50% dos municípios estudados – um percentual baixo, considerando que o Estatuto da Cidade é uma norma federal de observância obrigatória aos municípios. Presume-se que tal percentual seria ainda mais baixo caso fosse possível averiguar todas as exigências em sede de legislação do Plano Diretor.

Por fim, vale dizer que o Plano Diretor de Campinas foi o único que, ao tratar de normas sobre o aumento do perímetro urbano, fez uma remissão direta ao procedimento estabelecido pelo Estatuto da Cidade.

Áreas de Expansão Urbana

Do universo total, 19 municípios apresentaram zona ou área de expansão urbana no regramento instituído pelo Plano Diretor, o que representa cerca de 47%. São eles: Araraquara, Botucatu, Embu das Artes, Francisco Morato, Guararema, Itanhém, Itatiba, Jaguariúna, Lençóis Paulista, Lins, Mogi Guaçu, Monte Mor, Porto Feliz, Ribeirão Preto, Salto, Santos, São Carlos, Taubaté e Votorantim. Os dados levantados por Santoro (2012) indicam que, destes 19 municípios, 12 já apresentavam área de expansão no Plano Diretor anterior, tendo esta sido alterada na maioria deles.

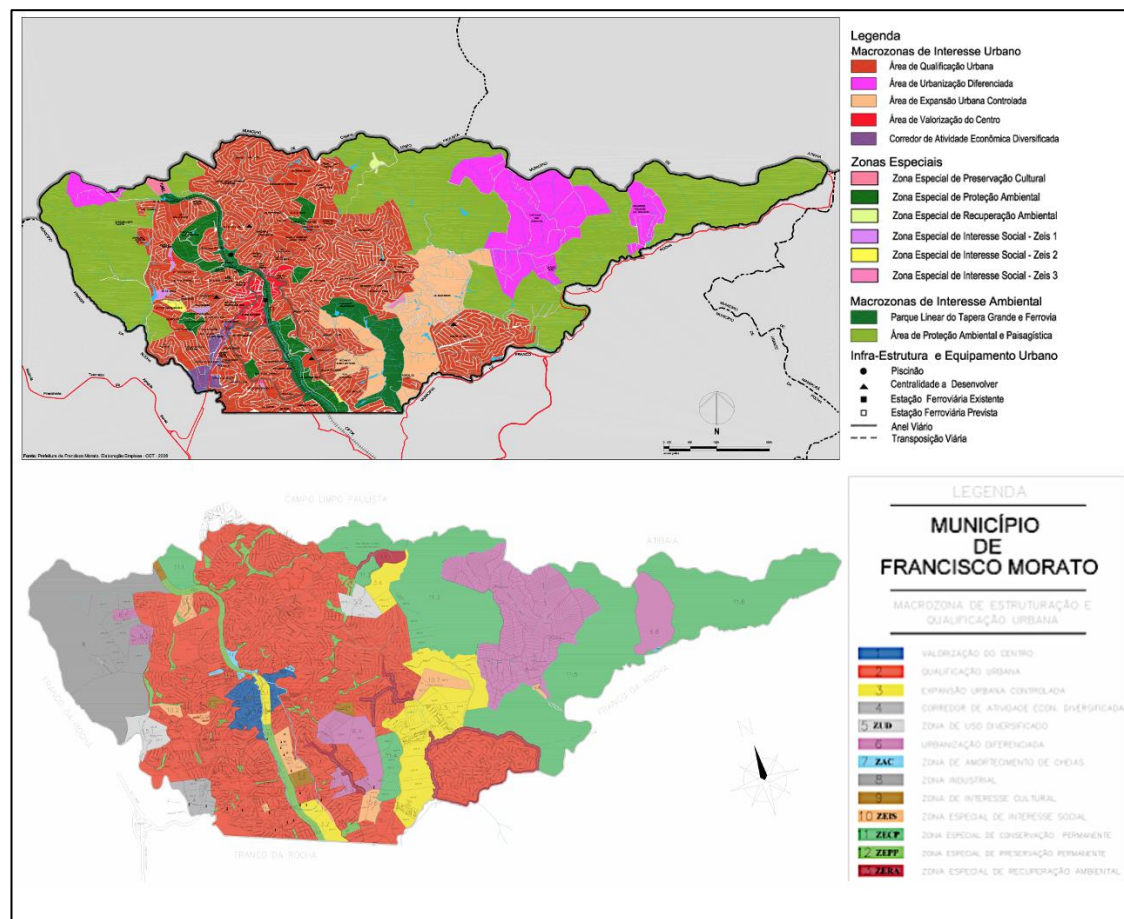
Figura 17 – Comparação entre as Áreas de Expansão do município de Araraquara



Fonte: Material analisado pela Rede Plano Diretor e Santoro (2012), que representa o Mapa de Macrozoneamento anexo à Lei 350/05 - Plano Diretor de Araraquara e Mapa 12 - Estratégia de Zoneamento anexo a Lei nº 850/14, alterada pela Lei nº 919/19 - Plano Diretor de Araraquara 2014.

Elaboração própria, 2020.

Figura 18 – Comparação entre as Áreas de Expansão do município de Francisco Morato



Fonte: Mapa anexo à Lei nº 160/06 - Plano Diretor revogado de Francisco Morato e Mapa anexo à Lei nº 338/2020 - Plano Diretor vigente de Francisco Morato

Elaboração própria, 2020

Sobre a demarcação dessas áreas, verificou-se que os municípios adotaram diferentes estratégias. Alguns deles marcaram áreas de expansão dentro do perímetro urbano a partir de zonas de uso específicas, como é o caso dos municípios de Embu das Artes, Itanhaém, Francisco Morato, Lençóis Paulista, Porto Feliz, Taubaté, Votorantim. Outros marcaram as áreas de expansão como áreas urbanizáveis, ou seja, nas quais o parcelamento, uso e ocupação tipicamente urbanos são permitidos, embora a área esteja fora do perímetro ou das áreas consideradas urbanas. Neste sentido, a área de expansão constitui um território intermediário e de características híbridas. Tal estratégia foi identificada em grande parte dos municípios com áreas de expansão, a saber: Guararema, Itatiba, Jaguariúna, Mogi Guaçu, Monte Mor, Ribeirão Preto, Santos e São Carlos. Em parte deles, o Plano Diretor traz disposições sobre a conversão das áreas rurais em urbanas, como é o caso dos municípios de São Carlos, Ribeirão Preto, Mogi Guaçu, Guararema, Botucatu e Araraquara⁴⁷.

No Plano Diretor de Guararema (Lei nº 42/16), por exemplo, não houve demarcação de uma área de expansão urbana. No entanto, a sua criação é permitida nas áreas rurais, desde que observado o procedimento e as condicionantes estabelecidas pelo Plano Diretor, a saber:

- contiguidade da área à área urbana existente;
- pareceres favoráveis do Poder Executivo Municipal, formalizados e circunstanciados, exarados pelas unidades funcionais de meio ambiente, urbanismo, obras e transporte;
- realização de, no mínimo, 2 audiências públicas para exposição e debate da matéria, devendo uma delas ser realizada, obrigatoriamente, com a população da área de conversão pretendida e entorno;
- aprovação de lei específica que institua a conversão e expresse suas finalidades, requisitos e prazos.

Uma vez convertida em expansão urbana, a área poderá sofrer novo processo de conversão, desta vez para se tornar urbana. Para tanto, deverão ser formulados os pareceres e realizadas as audiências públicas da mesma maneira como feito na etapa

⁴⁷ Os municípios de Araraquara, Botucatu e Lins tem áreas de expansão urbana parcialmente inseridas no perímetro urbano e parcialmente nas áreas rurais.

anterior. Ademais, em um raio de 3.000m traçado a partir de qualquer ponto da poligonal envolvente da área, deverá existir ao menos 2 dos seguintes elementos:

- Meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;
- Abastecimento de água;
- Sistema de esgotos sanitários;
- Rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- Escola primária ou posto de saúde.

Ainda que o Plano Diretor disponha de todos esses procedimentos e condicionantes e, ainda, proíba expressamente a alteração direta de áreas rurais em urbanas, no limite, a área de expansão urbana atua como uma etapa intermediária do mecanismo de conversão de áreas rurais em urbanas.

Outros municípios, como é o caso de São Carlos, dispõem de procedimentos para a conversão direta de áreas rurais em urbanas, inclusive nas áreas de expansão demarcadas, mediante o pagamento de contrapartida de Outorga Onerosa de Alteração de Uso, conforme será melhor explorado ainda neste capítulo.

Nenhum dos Planos Diretores estabelece procedimentos específicos para a ocupação das áreas de expansão. Se tratam sobre o tema, o fazem genericamente, alegando que as áreas de expansão devem ser ocupadas quando finalizada a ocupação das áreas urbanas vazias, porém, no geral, indicam parâmetros que permitam qualificar e monitorar tal ocupação.

Chácaras de recreio e sítios

As chácaras de recreio são usualmente conhecidas como uma modalidade de ocupação localizada fora do perímetro urbano, porém com natureza urbana (Silva, 2010). No geral, as chácaras são associadas às ideias de baixo impacto ambiental e baixo adensamento construtivo, em virtude dos seus parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo: seus lotes são maiores do que os mínimos permitidos nas áreas urbanas (acima de 1.000m²), sua taxa de ocupação é baixa, enquanto sua taxa de permeabilidade é alta e há predominância de uso residencial unifamiliar. É, portanto, uma categoria híbrida, instalada em áreas *a priori* rurais, cuja subdivisão é permitida sem que haja observância do limite do módulo rural (este estipulado como limite para a subdivisão rural pelo artigo

65 do Estatuto da Terra), com possibilidade de conversão para área urbana, não raro com obrigações mais flexíveis para a abertura e aprovação do parcelamento do solo.

Tal modalidade tem sido largamente encontrada nos municípios brasileiros, muitos dos quais detinham regramentos específicos para instituí-la e assegurar a transformação de áreas rurais em urbanas sem que houvesse necessidade de alteração ou criação de perímetros urbanos, sob a justificativa de regramento federal autorizador. Na pesquisa realizada por Santoro (2012), foram identificadas zonas de chácaras, sítios de recreio e ranchos em 42% dos Planos Diretores analisados, uma porcentagem significativa. Já nos Planos Diretores analisados na presente pesquisa, identificou-se a permissão explícita da instalação de chácaras em áreas rurais em menos de 10% dos municípios: Araraquara, Mogi Guaçu, São Carlos e Taubaté.

Tabela 14– Definição de chácaras de recreio em áreas rurais

Instrumentos utilizados	Número de municípios	Municípios
Permitido	4	Araraquara, Mogi Guaçu, São Carlos e Taubaté
Não permitido	18	Botucatu, Bragança Paulista, Itanhaém, Itatiba, Jundiá, Lins, Mairinque, Mogi das Cruzes, Monte Mor, Ourinhos, Porto Feliz, Porto Ferreira, Ribeirão Preto, Santos, São Paulo, Sorocaba, Tatuí e Votorantim
Não é possível definir	10	Americana, Campinas, Francisco Morato, Guararema, Jaguariúna, Lençóis Paulista, Praia Grande, Salto, São Manuel e Tremembé
Impossibilidade por ausência de área rural	9	Campo Limpo Paulista, Diadema, Embu das Artes, Guarulhos, Jandira, Presidente Prudente, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Vargem Grande Paulista

Elaboração própria, 2020.

A vedação ao parcelamento do solo rural para fins urbanos foi observada em 19 municípios, o que representa cerca de 47% dos municípios analisados. Destes 19, 12 apresentavam zonas de chácaras, sítios de recreio e ranchos no Plano Diretor analisado

por Santoro (2012), ou seja, pelo Plano Diretor do *primeiro ciclo*: Botucatu, Bragança Paulista, Mairinque, Mogi das Cruzes, Monte Mor, Porto Feliz, Porto Ferreira, Presidente Prudente, Ribeirão Preto, Sorocaba, Tatuí e Votorantim.

Tabela 15– Exemplos de regramentos dos Planos Diretores do Segundo Ciclo

Municípios	Plano Diretor	Regramento
Itatiba	Lei nº 4.325/2011	<p>Art. 70. As áreas mencionadas no artigo anterior ficam assim definidas:</p> <p>(...)</p> <p>II - macrozona rural é aquela que se opõe à macrozona urbana, onde a organização do espaço caracteriza o imóvel rural, o qual se destina à exploração agrícola, pecuária ou agroindustrial, <u>não podendo existir o parcelamento do solo para fins urbanos</u>;</p>
Lins	Lei nº 1.609/18	<p>Art. 24. Nenhum parcelamento para fins urbanos será permitido em terrenos baixos, alagadiços, insalubres ou sujeitos à inundações antes de executados os serviços ou obras de saneamento ou escoamento de águas.</p> <p>Parágrafo único. <u>Os parcelamentos para fins urbanos só poderão ser executados na zona urbana e nas áreas de expansão urbana</u> definidas nas Leis Complementares nºs: 223, de 30/08/94 e 601, de 29/08/01.</p>
Monte Mor	Lei nº 04/15	<p>Art. 4º A cidade e a propriedade urbana cumprem sua função social quando atendem simultaneamente as exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, de forma a atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida e do meio ambiente, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em Lei, visando no mínimo os seguintes requisitos:</p> <p>(...)</p> <p>§ 3º <u>Nas áreas localizadas em Zona Rural, constitui função social da propriedade o não parcelamento da terra em loteamentos urbanos</u>, sendo os limites mínimos para o parcelamento para atividades agrícolas os estabelecidos pela Legislação Federal.</p>

Ourinhos	Lei nº 990/18	<p>Art. 46 Para efeito de aplicação desta Lei, o território do Município é dividido em zonas, conforme limites indicados no Mapa 04/09 Zoneamento Municipal, a saber:</p> <p>a) Zona Urbana;</p> <p>b) Zona Rural;</p> <p>c) Zona de Expansão Urbana;</p> <p>d) Zona de Conservação de Recursos Hídricos - ZCRH.</p> <p>(...)</p> <p>§ 2º Zona Rural é aquela área exterior a delimitação das zonas que compõe o Perímetro Urbano do Município, caracterizada pelas funções rurais e atividades econômicas primárias, como: agricultura, pecuária, extrativismo e exploração mineral, reflorestamento e pontos de atração turística e recreio, <u>onde o parcelamento mínimo é de 20.000,00m² a ser aprovado pelo INCRA.</u></p> <p>(...)</p> <p>§ 6º O perímetro da Zona Rural do município fica definido pelas áreas contidas no perímetro das zonas rurais definidas no Mapa 04/09 - Zoneamento Municipal e descritos no Anexo I.</p>
Santos	Lei nº 1005/18	<p>Art. 55. Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em Área Urbana – AU e Área de Expansão Urbana – AEU.</p>
Sorocaba	Lei nº 11.022/2014	<p>Art. 14. A Área Rural é destinada predominantemente a atividades econômicas não urbanas.</p> <p>Parágrafo único. Na Zona Rural, admitir-se-ão imóveis e parcelamentos do solo destinados a atividades rurais, bem como estabelecimentos isolados e equipamentos urbanos cuja localização em área urbana seria inadequada.</p> <p>Art. 126. <u>Na Área Rural, qualquer parcelamento do solo deverá observar o módulo mínimo rural, definido pelo INCRA.</u></p>
Tatuí	Lei nº 5385/19	<p>Art. 84 <u>Na Macrozona - MZR, qualquer parcelamento do solo deverá observar o módulo mínimo rural, definido pelo INCRA</u></p>
Votorantim	Lei nº 04/15	<p>Art. 72 <u>Admite-se o parcelamento do solo para fins urbanos apenas nas áreas urbanas ou de expansão urbana, assim definidas nos Mapas III - Zoneamento Municipal ou IV - Zoneamento Urbano.</u></p>

Elaboração própria, 2020.

Quanto à minoria de municípios que permitem e disciplinam a instalação de chácaras de recreio em seu território rural, observou-se que os regramentos dos Planos Diretores de Araraquara, Mogi Guaçu, São Carlos e Taubaté apresentam alguns pontos em comum e algumas disparidades. Vale dizer que, destes 4 municípios, todos exceto Araraquara permitiam a instalação de chácaras de recreio no Plano Diretor anterior, conforme identificado por Santoro (2012).

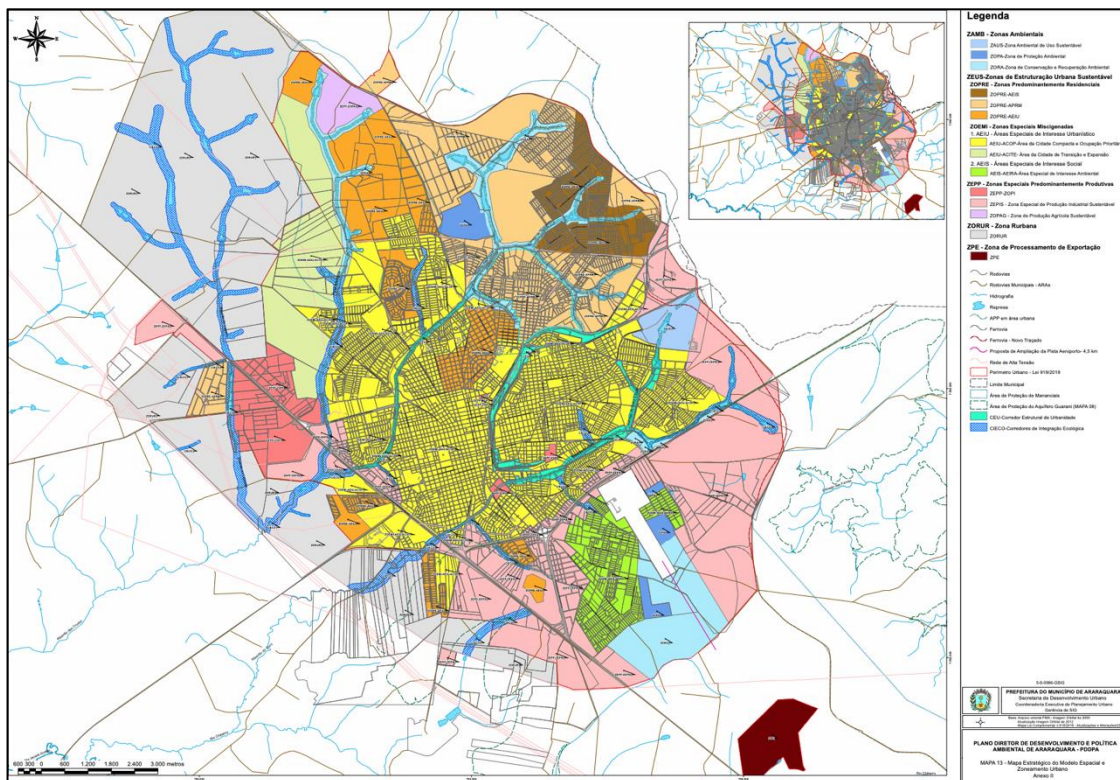
Como pontos em comum, destaca-se:

- São Carlos e Mogi Guaçu apresentam regramentos de chácaras de recreio associados ao pagamento de contrapartida financeira da Outorga Onerosa de Alteração de Uso;
- São Carlos e Taubaté classificam os parcelamentos do solo para chácaras ou sítios de lazer como empreendimentos geradores de impacto, devendo ser precedidos de Estudo de Impacto de Vizinhança;
- Mogi Guaçu e Taubaté definem a alteração automática de zoneamento após a aprovação ou implantação do parcelamento de chácaras ou sítios de recreio;
- Araraquara e São Carlos definem, a partir do zoneamento rural, quais as áreas específicas onde as chácaras podem ser implementadas.

No caso de Araraquara, as chácaras de recreio são definidas no Anexo III – Glossário do Plano Diretor vigente (Lei Municipal nº 850/14) como “(...) empreendimentos imobiliários resultantes de parcelamento do solo rural para fins urbanos”, deixando explícita a sua função enquanto modalidade de parcelamento que permite a transformação do solo rural em urbano. Sua instalação é permitida na Zona Rurbana (ZORUR) – parcialmente demarcada dentro do perímetro urbano e parcialmente fora, como é possível observar no mapa abaixo – e também em algumas zonas urbanas, como nas Zonas Ambientais de Uso Sustentável (ZAUS) e Zonas de Conservação e Recuperação Ambiental (ZORA). O Plano Diretor, no entanto, não estabelece regramentos ou parâmetros específicos para a sua instalação⁴⁸.

⁴⁸ O Plano Diretor vigente de Araraquara não dispõe sobre a disciplina do parcelamento do solo.

Figura 20 – Representação do Zoneamento Urbano demarcado pelo Plano Diretor vigente de Araraquara



Fonte: Mapa 13 – Mapa Estratégico do Modelo Espacial e Zoneamento Urbano anexo a Lei nº 850/14, alterada pela Lei nº 919/19 - Plano Diretor de Araraquara 2014

Nos municípios de São Carlos e Mogi Guaçu, o Plano Diretor institui um regramento para as chácaras de recreio associado ao pagamento de contrapartida pela alteração do imóvel rural para urbano mediante a aplicação da Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU).

Em São Carlos, de acordo com o artigo 144 do Plano Diretor, chácaras de recreio são empreendimentos imobiliários resultantes do parcelamento do solo rural para fins urbanos, cujo uso é de lazer ou recreação. Sua implantação deve ser realizada em zonas específicas do território, mediante pagamento de contrapartida da OOAU:

- Zona 6C (Zona de Regulação e Ocupação Controlada de Menor Densidade),
- Zona 7 (Zona de Proteção, Regulação e Ocupação Específica),
- Zona 8A (Zona de Proteção e Ocupação Restrita do Monjolinho-Espraiado) e
- Zona 8B (Zona de Proteção e Ocupação Restrita do Manancial do Ribeirão Feijão);

Todas as zonas citadas são integrantes da Macrozona Rural e sendo as duas primeiras inseridas na Zona de Expansão Urbana e as duas últimas, na Zona de Proteção de Mananciais. Enquanto integrantes da Macrozona Rural, nelas são permitidos usos ligados a atividades agro-silvo-pastoris e devem ser observadas as disposições de proteção ambiental dispostas nas leis federais, estaduais e municipais. Somente após a alteração de uso rural para urbano é que os imóveis poderão receber usos diferentes dos citados, exceto nos casos de comércio e serviços necessários ao atendimento da população local (art. 157).

Vale dizer que os parcelamentos para implantação de chácaras de recreio, no município de São Carlos, são considerados empreendimentos de impacto, devendo apresentar Estudo de Impacto de Vizinhança para avaliação das implicações da sua implantação na área envoltória. Além do EIV, os parcelamentos deverão:

- aprovar estudo de viabilidade ambiental, várzea e de sistemas de infraestrutura que deverão compreender água, esgoto, pavimentação, drenagem, redes de energia elétrica domiciliar e pública e sistema de arborização e áreas verdes;
- aprovar sistema de esgotamento sanitário, instalado mediante sistema de coleta e tratamento que não comprometam a saúde pública e a integridade ambiental, particularmente a qualidade dos recursos hídricos da região;
- doar áreas públicas, sendo 7% para Sistema de Lazer⁴⁹, 7% para Área Institucional⁵⁰ e 4% para Área Patrimonial⁵¹, além da área para o sistema viário.

Para a implantação das chácaras de recreio, o Plano Diretor dispõe, ainda, sobre os parâmetros de ocupação a serem adotados. Para todas as zonas, os parâmetros são idênticos, de acordo com as disposições dos artigos 150, 152 e 153:

- coeficiente de ocupação: máximo de 25%

⁴⁹ De acordo com o art. 132, §1º, 'a' do Plano Diretor de São Carlos (Lei Municipal nº 18.053/2016), o sistema de lazer é composto por áreas livres públicas para implantação de praças, parques, áreas com equipamentos de lazer, culturais ou esportivos.

⁵⁰ De acordo com o art. 132, §1º, 'b' do Plano Diretor de São Carlos (Lei Municipal nº 18.053/2016), as áreas institucionais são áreas públicas destinadas à implantação de edificações e/ou equipamentos públicos ou de uso comunitário.

⁵¹ De acordo com o art. 132, §1º, 'c' do Plano Diretor de São Carlos (Lei Municipal nº 18.053/2016), as áreas patrimoniais são áreas públicas que integraram o patrimônio municipal sem afetação de uso, a não ser no caso da destinação da mesma à Fração de Interesse Social, podendo ser destinadas a usos de interesse público, social ou comunitário, e sendo vedada a venda da mesma.

Em Mogi Guaçu, embora o Plano Diretor (Lei nº 1291/15) também associe a implantação de chácaras de recreio à OOAU, traz regramentos diferentes daqueles encontrados em São Carlos. A começar pelo fato de que, em Mogi Guaçu, a implantação de chácaras de recreio altera também o zoneamento incidente, uma vez que a área passa a constituir uma Zona de Urbanização Específica e passa a ser incluída no perímetro urbano.

Lei nº 1291/15 – Plano Diretor de Mogi Guaçu

Art. 115 Com a implantação do empreendimento, a respectiva área terá seu zoneamento alterado, **sendo incluída no perímetro urbano**, deixando de pertencer à Zona Rural e **passará a pertencer à Zona de Urbanização Específica (ZUE)** Núcleos Urbanos Isolados, com a respectiva alteração de uso do solo de rural para urbano, e outorga onerosa de alteração de uso.

Quanto aos parâmetros, o Plano Diretor estabelece que os lotes devem ter área mínima de 1.000,00 m² (hum mil metros quadrados). Estabelece, também, que na Zona de Urbanização Específica, deverão ser respeitados os parâmetros de ocupação a seguir – do que se entende que as chácaras deverão respeitá-los, uma vez que passarão a compor a referida Zona:

- Coeficiente de aproveitamento máximo de 0,6 vezes a área do lote;
- Taxa de ocupação máxima de 50%;
- Taxa de ocupação máxima da edificação de 40%;
- Taxa de permeabilização mínima igual a 30%;
- Gabarito máximo, pavimento térreo mais 15 pavimentos, desde que o pavimento térreo não seja utilizado para atividades habitacionais.
- Recuo frontal mínimo de 5m, acrescidos de 0,30m por pavimento excedente, a partir do 3º pavimento;
- O recuo lateral e de fundo de 1,50 m será obrigatório para edificações com mais de 02 (dois) pavimentos, acrescidos de 0,35 m por pavimento excedente.
- O desdobro, fracionamento e desmembramento são expressamente proibidos;
- Máximo de duas unidades residenciais autônomas, contíguas ou isoladas, por lote;

O Plano Diretor também estabelece procedimentos e outras condicionantes à instalação das chácaras, como:

- observância da oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população, especialmente relativos ao abastecimento de água, coleta e tratamento de esgotos, e às características locais (art. 110);
- adoção de expansão urbana e de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência (art. 110);
- observância do critério da proximidade com a mancha urbana contínua do Município (art. 110);
- uso residencial para lazer ou recreação (art. 111);
- localização em zonas passíveis de alteração de uso nos termos desta Lei Complementar (art. 111);
- implantação de reservatório enterrado para absorção de águas pluviais, para lotes a partir de 2.000,00 m² de terreno (art. 111);
- adoção de fossa séptica ou outro sistema ambientalmente mais adequado para o afastamento de esgotos, quando não puder ter ligação com uma rede coletora para todo o empreendimento (art. 113);

Por fim, no caso de Taubaté, o Plano Diretor autoriza o parcelamento do solo rural com características de sítios de recreio, mediante autorização e aprovação dos órgãos competentes, observando-se a forma prevista na legislação federal e estadual pertinentes, com audiência prévia do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA). O Plano Diretor, em seu Anexo XX, estabelece as regras para a execução de tais parcelamentos, indicando que uma vez aprovado e registrado em cartório o plano de loteamento, haverá conversão automática da área rural para zona de expansão urbana, devendo os órgãos estaduais e federais serem comunicados pelo município para as consequentes alterações cadastrais. Observa-se que Taubaté é o único município que claramente indica as fases do procedimento de alteração cadastral das áreas.

O Anexo XX também define os parâmetros de ocupação para os referidos parcelamentos, dentre os quais destacam-se:

- taxa de ocupação: máximo de 25%;
- gabarito de altura: máximo de 8m;

- reserva de área permeável: mínimo de 65%;

Também dispõe sobre obrigatoriedades a serem observadas no plano urbanístico como:

- previsão de doação de áreas públicas, sendo: 5% para áreas institucionais e 20% para áreas verdes;
- abertura do viário sem necessidade de pavimentação;
- sistema de captação, distribuição e disposição final de águas pluviais;
- sistemas de distribuição de energia elétrica;
- indicação de soluções individualizadas ou coletivas de saneamento, conforme solução técnica de coleta, transporte e afastamento previamente aprovada por órgãos competentes;
- apresentação de Estudo de Impacto de Vizinhança.

Antes de finalizar este tópico, é importante ressaltar que, em uma parcela dos Planos Diretores analisados, as chácaras não se referem tão somente à modalidade parcelamento do solo rural para fins urbanos mencionada, mas também a uma categoria de uso permitida em determinadas zonas urbanas. Tal diferenciação adquire relevância pelo fato de que, em se tratando do primeiro conceito de chácaras de recreio, fala-se em alteração do cadastro rural para urbano no imóvel onde ela é instalada; já no segundo, o imóvel está inserido dentro de área urbana ou urbanizável de acordo com os instrumentos de ordenamento territorial do Plano Diretor, porém, poderá se beneficiar de um uso unifamiliar com lotes mais extensos, baixa taxa de ocupação e alta taxa de permeabilidade. Portanto, ainda que o produto final seja semelhante em termos construtivos, não há alteração cadastral irregular da propriedade. A questão que chama atenção para as chácaras instaladas em áreas urbanas ou urbanizáveis é que, não raro, a sua implantação é permitida sem que seja observada integralmente a infraestrutura básica exigida pela Lei Federal nº 6.766/79.

Tal regramento foi identificado em 15 Planos Diretores: Araraquara, Botucatu, Diadema, Embu das Artes, Francisco Morato, Lençóis Paulista, Guararema, Mairinque, Mogi Guaçu, Porto Feliz, Porto Ferreira, São Paulo, Sorocaba, Tremembé e Votorantim.

Outorga Onerosa de Alteração de Uso

A Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU) é um instrumento de política urbana estabelecido pelo Estatuto da Cidade que tem como objetivo capturar a valorização decorrente da atribuição de usos mais rentáveis a um imóvel (Maleronka e Furtado, 2013). É, neste sentido, um instrumento que tem por base a ideia de que os usos permitidos em um terreno podem impactar mais ou menos no seu processo de valorização, sendo os mais rentáveis aqueles associados aos usos urbanos, dentre os quais os comerciais e industriais se destacam (Rabello, sem data). A aplicação de uma contrapartida financeira, por meio da OOAU, seria uma forma de garantir a recuperação, à coletividade, dessa valorização.

Em sua pesquisa, Santoro (2012) havia identificado 24 municípios que citavam o instrumento em seus Planos Diretores, o que representava 24% dos municípios então estudados. Na presente pesquisa, foram identificados 16 Planos Diretores que mencionavam o instrumento, o que representa quase 40% do total.

Como é possível ver na tabela abaixo, a maioria dos Planos Diretores que atualmente mencionam o instrumento, não o faziam no Plano Diretor analisado por Santoro (2012):

Tabela 16 – Menção à Outorga Onerosa de Alteração de Uso nos Planos Diretores

Município	Plano Diretor – primeiro ciclo	Plano Diretor – segundo ciclo
Araraquara	não	sim
Bragança Paulista	não	sim
Campinas	sim	sim
Embu das Artes	não	sim
Itanhaém	não	sim
Itatiba	sim	sim
Porto Ferreira	sim	sim
Praia Grande	não	sim
Ribeirão Preto	não	sim
Salto	não	sim
Santos	não	sim
São Carlos	sim	sim
Sorocaba	não	sim
Tatuí	sim	sim

Taubaté	não	sim
Votorantim	não	sim

Notas: (NA) = Plano Diretor não revisado

Fonte: SANTORO, 2012.

Elaboração própria.

Quanto à disciplina de tal instrumento nos Planos Diretores, a tendência observada por Santoro (2012) nos Planos Diretores anteriores a 2012 foi mantida nos Planos Diretores do *segundo ciclo* ora analisados: predomina a impossibilidade de aplicação da OOAU apenas com base nos regramentos dispostos no Plano Diretor. Em outras palavras, os Planos Diretores mencionam o instrumento, porém não garantem sua autoaplicabilidade. O único Plano Diretor do *segundo ciclo* que disciplina suficientemente a OOAU é São Carlos.

No município de São Carlos, a Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo é condicionante para o parcelamento do solo para fins urbanos nas zonas 6, 7 e 8. Portanto, a aprovação definitiva dos referidos parcelamentos é condicionada ao pagamento da contrapartida da OOAU e averbação do instrumento na matrícula do imóvel.

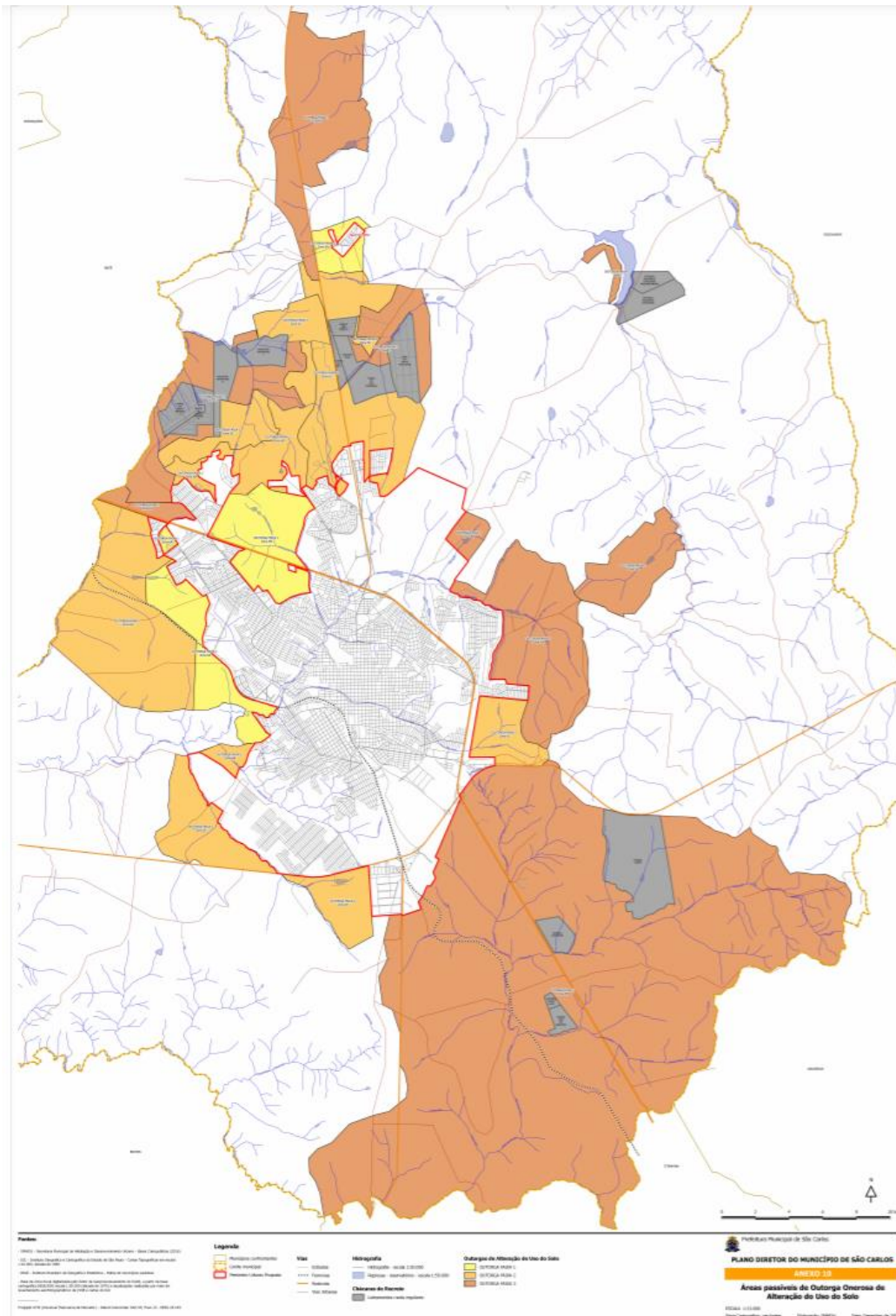
Entende-se que a disciplina estabelecida pelo Plano Diretor de São Carlos é auto aplicável pois, além da definição das áreas de incidência do instrumento, as disposições indicam a forma de cálculo do valor da contrapartida e procedimentos mínimos. Lembrando que a autoaplicabilidade não significa que o ato normativo previu integralmente e minuciosamente o regramento, mas dispôs sobre os pontos fundamentais para o desenvolvimento do instrumento, que poderá ser regulamentado via decreto do Poder Executivo.

Para o cálculo do valor, o Plano Diretor estabelece uma porcentagem sobre o valor de mercado do imóvel, sendo ela variável a depender da zona onde o imóvel se encontra. Assim, foram criadas 3 faixas de aplicação da OOAU:

- Faixa 1: corresponde aos imóveis localizados em parcela das zonas 6A e 6B, cuja porcentagem é de 5% do valor de mercado do imóvel;
- Faixa 2: corresponde aos imóveis localizados nas demais parcelas das zonas 6A e 6B, além da zona 6C, cuja porcentagem é de 7,5% do valor de mercado do imóvel;

- Faixa 3: corresponde aos imóveis localizados nas zonas 6D, 7 e 8, cuja porcentagem é de 10% do valor de mercado do imóvel;
- As faixas foram demarcadas no mapa 4 anexo ao Plano Diretor:

Figura 22 – Representação das faixas de incidência da OOAU em São Carlos



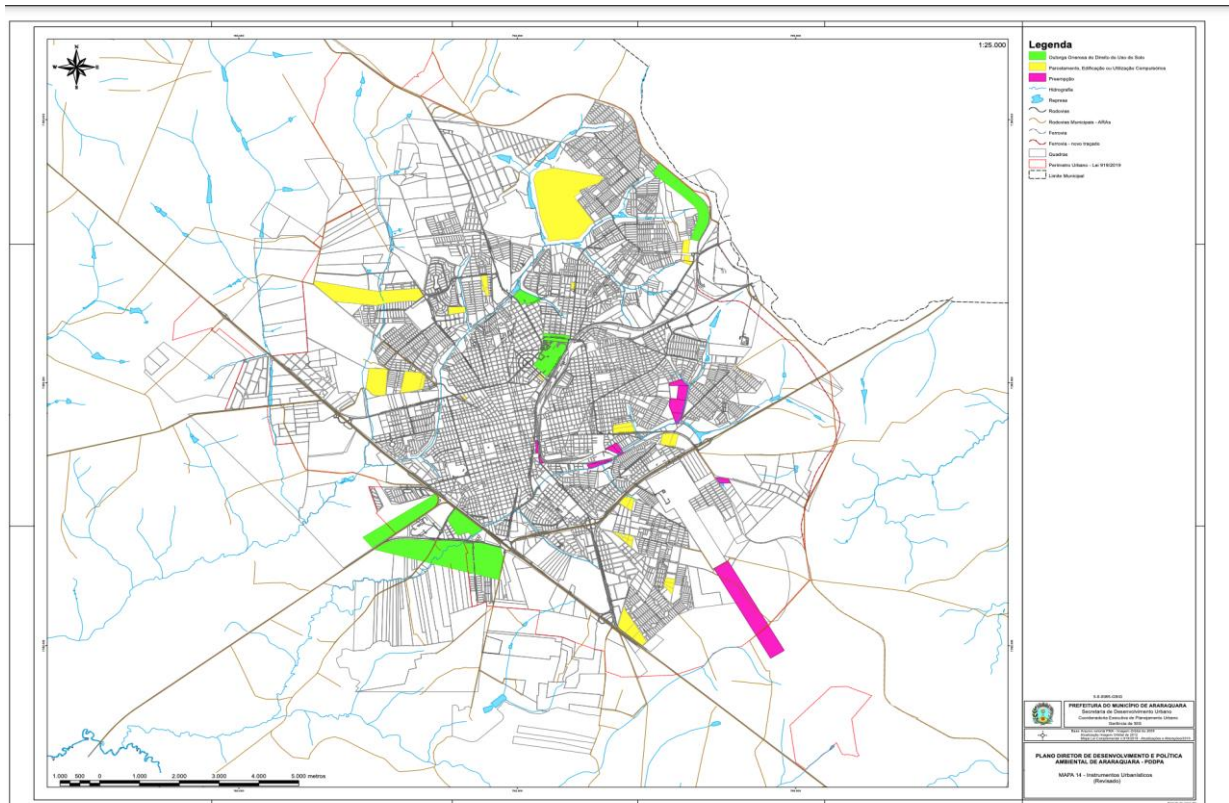
Fonte: Anexo 10 à Lei Municipal nº 18.053/2016 – Plano Diretor vigente de São Carlos

Ao observarmos o mapa acima e todas as zonas sobre as quais a OOAU recai, fica claro que o instrumento não é exclusivo para os parcelamentos voltados à implantação de chácaras de recreio, mas para qualquer parcelamento para fins urbanos. O instrumento também é aplicado em casos de regularização das Áreas Especiais de Urbanização Específica, áreas fora do perímetro urbano caracterizadas pela presença de parcelamentos clandestinos e/ou irregulares implantados e consolidados.

Vale, por fim, dizer que o Plano Diretor dispõe sobre a destinação dos valores arrecadados com a OOAU. Os valores deverão ser destinados à: (i) aquisição de áreas para HIS ou execução de projetos de HIS; (ii) execução de equipamentos de esporte, cultura e lazer ou equipamentos destinados à geração de trabalho e renda, a serem implementados na Zona 4 (Zona de Qualificação e Ocupação Controlada) ou nas Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS); (iii) conservação, proteção ou recuperação das APPs ou Faixas Verdes Complementares em áreas próximas ao empreendimento; (iv) Fundo Municipal de Habitação e Desenvolvimento Urbano (art. 182).

Alguns Planos Diretores, embora não disponham de uma disciplina suficiente para garantir a aplicabilidade da OOAU, delimitam suas áreas de incidência. Nesta condição, foram identificados 8 Planos Diretores, referentes aos municípios de Araraquara, Itatiba, Praia Grande, Ribeirão Preto, São Carlos, Sorocaba, Taubaté e Votorantim. A principal referência para a delimitação territorial citada é o macrozoneamento ou zoneamento, porém há casos em que esta é feita mediante mapa anexo ao Plano Diretor, como é o caso de Araraquara.

Figura 23 – Representação das áreas onde a Outorga Onerosa de Alteração de Uso incide no Plano Diretor vigente de Araraquara



Fonte: Mapa 14 – Instrumentos Urbanísticos anexo a Lei nº 850/14, alterada pela Lei nº 919/19 - Plano Diretor de Araraquara 2014

Nesse mapa, é possível verificar que a OOAU recai em áreas inseridas no perímetro urbano. Santoro (2012) já havia indicado que o instrumento da OOAU pode apresentar finalidades diferentes nos municípios. Quando usado predominantemente como um instrumento de disciplina da expansão urbana, ele recai sobre áreas rurais, estejam elas dentro ou fora do perímetro urbano, e garantem sua alteração cadastral onerosa. Há casos, no entanto, que a OOAU é utilizada como uma condicionante para processos de regularização onerosa de loteamentos irregulares, conforme observado em Ribeirão Preto e em Ourinhos⁵². Por fim, outros municípios como Araraquara, Praia Grande, Sorocaba

⁵² Sobre o município de Ourinhos, é importante fazer uma ressalva. O Plano Diretor atualmente vigente (Lei nº 990/18) não disciplina a Outorga Onerosa de Alteração de Uso. No entanto, ao tratar da regularização de loteamentos irregulares, determina o instrumento como condicionante:

Art. 99. Os Núcleos Urbanos Destacados correspondem a ocupações de padrão urbano em áreas rurais identificadas pelos empreendimentos irregulares de:

(...)

e Votorantim parecem utilizá-la para permitir a alteração de categorias de usos permitidos em lotes localizados em determinadas zonas urbanas e garantir a instalação de usos, a princípio, não permitidos. Ainda que os municípios não deixem evidente esta finalidade ao tratar sobre a OOAU, ela parece ser a mais factível em casos em que a OOAU recai em zonas urbanas específicas que historicamente compõem o perímetro urbano.

Lei nº 11.022/2014 - Sorocaba

Art. 38. A Prefeitura de Sorocaba poderá, no âmbito dos diferentes tipos de Operações Urbanas Consorciadas previstas nesta Lei, e nas zonas de uso ZC, ZPI, ZR2, ZR3, ZR3-exp, ZCA, CCS2, CCS3, CCI e CCR, autorizar os proprietários de imóveis urbanos a construir acima dos coeficientes estabelecidos para as respectivas zonas, bem como a instalação de usos diversos daqueles previstos para as mesmas, mediante contrapartida a ser prestada pelos beneficiários

Lei nº 04/15 - Votorantim

Art. 15 A Prefeitura Municipal de Votorantim poderá, nas zonas de uso ZCP, CCS e ZR2, autorizar os proprietários de imóveis urbanos a construir acima dos coeficientes estabelecidos para as respectivas zonas, bem como a instalação de usos diversos daqueles previstos para as mesmas, mediante contrapartida a ser prestada pelos beneficiários.

Lei nº 727/16 – Praia Grande

ART. 141 - O Executivo, mediante lei específica, poderá instituir a outorga onerosa do direito de construir com Área Ideal de Terreno inferior aos valores normativos e poderá permitir a alteração de usos normativos mediante contrapartida do beneficiário, visando à obtenção de recursos adicionais destinados especificamente às seguintes finalidades:

- I. Execução de programas habitacionais de interesse social;
- II. Regularização fundiária;
- III. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- IV. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- V. Criação de unidades de conservação ou proteção de outras áreas de interesse ambiental;
- VI. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Parágrafo único. A regularização fundiária de empreendimentos privados urbanos em área rural, como delimitado neste Plano Diretor, será através de outorga onerosa para alteração de uso com os critérios e contrapartida definidos em lei específica. (grifo nosso).

(...)

ART. 143 - A alteração de usos mediante contrapartida só será admitida em Zonas de Uso Diversificado, em Zonas e Corredores Comerciais e em Zonas Especiais, definidos na Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo vigente.

Apresentados os principais resultados referentes à análise dos tópicos concernentes ao tema da expansão urbana nos Planos Diretores do *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade de maneira sistematizada, a seguir, serão tecidas considerações sobre eles e sobre o que eles podem nos indicar sobre o *segundo ciclo* de Planos Diretores no Brasil, considerando a literatura especializada e os regramentos urbanísticos.

Considerações sobre a expansão urbana e o *segundo ciclo* dos Planos Diretores

A expansão urbana no *segundo ciclo*

Os resultados apresentados no capítulo anterior sobre as estratégias e instrumentos de ordenamento territorial adotados pelos Planos Diretores do *segundo ciclo* indicam que o modelo de expansão urbana baseado no crescimento horizontal das áreas urbanas em direção às áreas periurbanas majoritariamente identificado nos municípios brasileiros (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010), foi acompanhado de tendências tanto de avanços e potencialidades quanto de permanências e desafios em relação àquelas identificadas por Santoro (2012) em Planos Diretores do *primeiro ciclo*. A seguir, tais tendências serão apresentadas, a começar pelos avanços e potencialidades, que são duas, notadamente: (i) a significativa diminuição da permissão de chácaras de recreio como estratégia de transformação do solo rural em urbano; (ii) a prevalência do macrozoneamento como instrumento de ordenamento territorial.

Avanços e potencialidades

Chácaras de recreio, regulação e uma nova tendência no ordenamento territorial

Santoro (2012) identificou que uma das estratégias adotadas pelos municípios que acabavam por criar exceções ou flexibilização ao planejamento geral da expansão urbana era a permissão de implantação de chácaras de recreio. Estas, implantadas em áreas rurais cuja subdivisão era operada sem observância ao módulo rural mínimo, acarretavam no parcelamento do solo rural para fins urbanos e, conseqüentemente, no aumento da

ocupação urbana em áreas fora do perímetro urbano. Tal estratégia se mostrou muito comum no estudo realizado por Santoro (2012), abrangendo 42% dos Planos Diretores então analisados.

No presente estudo, no entanto, tal estratégia foi identificada em apenas 4 Planos Diretores, o que corresponde a menos de 10% da amostra. Tais dados indicam que uma das fontes de flexibilidade entre os regramentos da expansão urbana foi sensivelmente mitigada, o que representa um avanço em termos de coesão dos regramentos municipais.

Uma hipótese explicativa para a discrepância entre os números encontrados por Santoro (2012) e pela presente pesquisa é alteração das normativas do INCRA sobre o parcelamento do solo em áreas rurais. Até 2015, estava vigente a Instrução Normativa INCRA 17-b, de 22 de dezembro de 1980, que permitia e regulamentava o parcelamento do solo a partir de três categorias:

- (i) parcelamento do solo para fins urbanos de imóvel localizado em zona urbana ou de expansão urbana;
- (ii) parcelamento do solo para fins urbanos em áreas fora da zona urbana e da zona de expansão urbana;
- (iii) parcelamento do solo para fins agrícolas de área localizada fora da zona urbana ou de expansão urbana.

Para cada uma das categoriais, a Instrução Normativa estabelecia regramentos específicos. Para a categoria que mais nos interessa – a saber, (ii) parcelamento do solo para fins urbanos em áreas fora da zona urbana e da zona de expansão urbana –, a Instrução Normativa de fato permitia sua realização para a formação de núcleos urbanos, indústrias ou para a instalação de chácaras e sítios de recreio. Para executá-lo, bastava audiência prévia do INCRA e comprovar que a área: a) por suas características e situação, era própria para a localização de serviços comunitários das áreas rurais circunvizinhas; b) era oficialmente declarada zona de turismo ou caracterizada como de estância hidromineral ou balnearia; c) comprovadamente havia perdido suas características produtivas, tornando antieconômico o seu aproveitamento. Tendo por base tal regramento e considerando especialmente a hipótese de criação de núcleos urbanos, muitos municípios passaram a adotar a possibilidade de parcelamento do solo para fins urbanos em áreas rurais mediante a instalação de chácaras de recreio.

Tal regramento, no entanto, foi revogado pela Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015. Em um contexto de modernização do Cadastro Rural e de crescente demanda pela compatibilização das normas do INCRA com o ordenamento jurídico vigente – especialmente aquele aprovado sob a égide da Constituição Federal de 1988⁵³ – a referida Instrução Normativa foi elaborada, consubstanciando uma alteração de entendimento da autarquia federal em relação à permissão de parcelamentos para fins urbanos em áreas rurais. Em seu texto, a Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015 não trata sobre a matéria, uma vez que a autarquia passou a entender que a prática perdeu seu critério de validade com o advento da Constituição Federal de 1988:

“O item 3 da referida norma [Instrução Normativa INCRA 17-b, de 22 de dezembro de 1980], que disciplinava o parcelamento, para fins urbanos, de imóvel localizado fora da zona urbana ou de expansão urbana, foi suprimido dos atos normativos internos do INCRA, tendo em vista a vedação deste tipo de parcelamento pelo ordenamento jurídico vigente, considerando a evolução legislativa ocorrida ao longo das últimas décadas, em especial após a instauração da nova ordem constitucional em 05 de outubro de 1988. Não há, portanto, lacuna normativa em relação a esta questão: a matéria contida no item 3 da Instrução 17-b/80 perdeu seu fundamento de validade, sendo descabida sua reprodução na IN 82/2015.” (INCRA, 2016, s. pg.) (grifo no original)

O fato da referida Instrução Normativa deixar de tratar sobre o tema retira o embasamento legal que os municípios até então invocavam para justificar a permissão de instalação de chácaras de recreio em suas áreas rurais. Já sobre o parcelamento do solo para fins urbanos de imóvel rural localizado em zona urbana ou de expansão urbana, a Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015, o permite, porém de maneira associada aos procedimentos de descaracterização dos imóveis rurais para fins urbanos. De acordo com tal instrução normativa, o imóvel rural é caracterizado como “(...) a extensão

⁵³ De acordo com a Nota Técnica 02/2016/INCRA/DF/DFC, a Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015 foi elaborada em um contexto de modernização do Cadastro Rural, em vistas da produção, em 2015, do novo Sistema Nacional de Cadastro Rural – SNCR, que substituiu a plataforma utilizada desde 2002. “Além de disciplinar o funcionamento do novo sistema, a linha de trabalho que norteou a elaboração e aprovação da IN 82/2015, com foco no aperfeiçoamento da eficiência administrativa, teve em mira a revisão de procedimentos até então adotados; a pacificação de entendimentos sobre questões ainda não regulamentadas em norma explícita; a atuação colaborativa entre as diversas subdivisões da administração pública, nas três esferas de governo; e a adequação de dispositivos obsoletos à ordem jurídica vigente, considerando a evolução legislativa”. (INCRA, 2016, s. pg.)

contínua de terras com destinação (efetiva ou potencial) agrícola, pecuária, extrativa vegetal, florestal ou agroindustrial, localizada em zona rural ou em perímetro urbano” (art. 6º) e sua descaracterização deve ser realizada mediante atualização cadastral no INCRA (art. 19), sem que isso implique em reconhecimento de regularidade urbanística ou ambiental do imóvel (art. 21). Chama atenção que, nos procedimentos estabelecidos pela referida Instrução Normativa para a solicitação de descaracterização, deverá ser apresentada declaração de que o imóvel se encontra inserido em perímetro urbano, conforme legislação municipal (arts. 22, III e 25, III). Disso depreende-se que a alteração cadastral de imóveis rurais para urbano, permitida no art. 53 da Lei Federal nº 6.766/79, tornou-se restrita às áreas rurais inseridas no perímetro urbano municipal, impedindo a alteração indiscriminada de áreas rurais em urbanas por meio de chaceamentos⁵⁴.

Em suma, a Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015 acertadamente (i) deixa de permitir o parcelamento do solo para fins urbanos em áreas localizadas fora do perímetro urbano municipal e (ii) permite de maneira condicionada ao recadastramento o parcelamento do solo para fins urbanos em imóveis rurais localizados dentro do perímetro urbano definido em legislação municipal.

Tal entendimento parece ter reverberado a nível local, pois não apenas o número de municípios que permitem a instalação de chácaras de recreio diminuiu significativamente em comparação aos números apresentados por Santoro (2012) nos Planos Diretores do *primeiro ciclo*, mas também foi identificada, na presente pesquisa, a vedação expressa ao parcelamento do solo rural para fins urbanos em 19 Planos Diretores do *segundo ciclo*. Vale dizer que todos eles, exceto aqueles referentes aos municípios de Itatiba, Sorocaba e São Paulo, foram aprovados após a publicação da Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015.

⁵⁴ Vale destacar que em vista das diversas dúvidas decorrentes da aprovação da Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015, a Coordenação Geral do Cadastro Rural do INCRA elaborou a Nota Técnica 02/2016/INCRA/DF/DFC, contendo diversos esclarecimentos a respeito do seu conteúdo. Nesta Nota, ao tratar sobre o parcelamento do solo para fins urbanos em imóveis rurais localizados dentro do perímetro urbano, é afirmado: “todo parcelamento para fins urbanos deve ocorrer nas áreas adequadamente delimitadas pelo zoneamento municipal, quais sejam: zona urbana, zona de expansão urbana, zona de urbanização específica ou zona especial de interesse social.” (INCRA, 2016, s. pg.) No texto da Instrução Normativa, no entanto, não há menção a tais zonas especificamente, sendo apenas utilizada a expressão “perímetro urbano” como gênero das zonas destinadas a fins urbanos.

Assim, tendo sido constatada a significativa diminuição de municípios que permitem a instalação de chácaras de recreio em suas áreas rurais, entende-se que, neste aspecto, foi encontrada uma maior coerência (i) entre os regramentos federais que impactam na política urbana a nível local, como a Constituição Federal, a Lei Federal nº 6.766/79 e as Instruções Normativas do INCRA e (ii) entre as próprias estratégias municipais de desenvolvimento e expansão urbana, ao deixar de adotar estratégias que implicam na criação de exceções ou flexibilizações ao modelo de expansão urbana por contiguidade.

Vale, ainda, ressaltar que embora a maioria dos Planos Diretores não permita mais a implantação de chácaras de recreio como modalidade de parcelamento que assegura a transformação do solo rural em urbano, foram identificadas estratégias desenvolvidas pelos Planos Diretores para tratar sobre o passivo de irregularidade gerado pelos parcelamentos anteriormente instalados.

A principal estratégia foi a delimitação dos parcelamentos de chácaras, irregulares e consolidados, como áreas urbanas municipais. Sobre tal estratégia, é possível dizer que ela implica em um aumento de áreas urbanas de forma excepcional à tendência geral de expansão adotada pelos municípios e acaba por refletir um posicionamento reativo dos Poderes Executivos Municipais, que agem à reboque das irregularidades, onerando-o. Tal ônus se traduz tanto na disponibilização de corpo técnico especializado para aprovar, acompanhar e vistoriar os processos de regularização quanto na expansão da malha de serviços e equipamentos públicos ou no investimento em obras de mobilidade para conexão dos núcleos urbanos isolados para garantir o atendimento das famílias residentes.

Ainda assim, entende-se que tal estratégia em conjunto com a vedação à instalação de novos chacreamentos respaldada nas disposições dos Planos Diretores e da Instrução Normativa INCRA 82, de 27 de março de 2015, poderia servir para embasar um “marco zero” para a questão das chácaras a nível municipal. Assim, tendo a data da aprovação do Plano Diretor como referência – ou data diferente, desde que estabelecida pelo Plano Diretor –, os chacreamentos instalados anteriormente poderiam ser regularizados, sendo, a partir de então, proibido a implantação de novos empreendimentos do tipo.

Macrozoneamento e a definição das áreas urbanas e urbanizáveis

Como visto, em mais de 40% dos municípios analisados, o macrozoneamento foi adotado como instrumento exclusivo de definição as áreas urbanas e urbanizáveis.

Genericamente, a utilização do macrozoneamento nos Planos Diretores já vinha sendo diagnosticada desde o *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade. A pesquisa “Rede de Avaliação e Capacitação para a Implementação dos Planos Diretores Participativos” já havia identificado a presença de macrozoneamento e zoneamento em 91% dos 526 Planos Diretores analisados (Santos Junior e Montandonn, 2011), sem, no entanto, especificar se utilizado como instrumento de definição das áreas urbanas e urbanizáveis ou se utilizado de forma combinada com o perímetro urbano. Ainda assim, o fato do macrozoneamento estar presente em mais de 90% dos Planos Diretores à época mostra que, nas últimas décadas, o instrumento vem sendo bastante utilizado no planejamento territorial a nível local, ainda que o Estatuto da Cidade não o inclua no rol de instrumentos de política urbana⁵⁵.

Na presente pesquisa, chama atenção o fato de 17 municípios terem deixado de utilizar o perímetro urbano e adotado um ordenamento territorial baseado exclusivamente no macrozoneamento e zoneamento. Destes, 7 são municípios totalmente urbanos, o que pode ser uma chave de explicação do porquê deixaram de utilizar o perímetro urbano – já que este corresponderia ao limite do território municipal e, portanto, não precisaria ser necessariamente demarcado. No entanto, não explica o motivo dos demais municípios terem deixado de utilizar o instrumento que, tradicionalmente, é o mais difundido e utilizado para a definição das áreas urbanas e urbanizáveis a nível local (IBGE, 2018). Ainda nesta linha, também é de se ressaltar que nenhum município utilizou o perímetro urbano de maneira desacompanhada do macrozoneamento.

Ao observar essa tendência, questiona-se se o perímetro urbano *per si* se tornou um instrumento insuficiente para o ordenamento territorial pretendido pelos Planos Diretores. Como é sabido, o Estatuto da Cidade determinou que tais leis englobassem o território municipal como um todo, o que significa contemplar, pelo menos, as áreas urbanas e rurais (art. 40, §2º do Estatuto da Cidade). O perímetro urbano, sendo uma linha

⁵⁵ Na verdade, o Estatuto da Cidade nem chega a mencionar o termo “macrozoneamento”.

imaginária que separa o que é urbano/ urbanizável do que não é, parece já não ser suficiente para o grau de abrangência e diferenciação requerido pelo ordenamento territorial dos Planos Diretores, já que ao atuar segundo uma lógica binária, imprime uma simplificação e uniformização forçada de diferentes porções do território municipal, as quais genericamente passam a ser tratadas como urbanas ou rurais. Como resultado, sua utilização necessariamente vem acompanhada de instrumentos complementares, como é o caso do macrozoneamento. Como já mencionado, em teoria, a combinação dos instrumentos parece uma estratégia interessante, pois teria a capacidade de, ao mesmo tempo, definir o perímetro urbano para fins de planejamento municipal geral – inclusive tributário – e ainda qualificar a ocupação das áreas municipais mediante o macrozoneamento.

No entanto, foi observado que em quase metade dos casos em que a combinação de instrumentos foi operada, os regramentos e limites do perímetro urbano e macrozoneamento não coincidiam, ainda que ambos tivessem sido mencionados pelo Plano Diretor. Na maioria das vezes, tal divergência se deu em razão da prática historicamente comum aos municípios brasileiros de alterarem seus perímetros urbanos por meio de legislação específica, ainda que isso implique em divergência direta com a disciplina estabelecida pelo Plano Diretor. Conforme demonstrado no capítulo 2 desta dissertação, foram identificados casos em que o perímetro urbano foi alterado posteriormente ao Plano Diretor, resultando (i) ou em divergência entre os diplomas (ii) ou em necessária adaptação do Plano Diretor à disciplina estabelecida pela lei específica do perímetro urbano. No primeiro caso, a divergência entre as normas jurídicas abala a segurança jurídica nos processos de aprovação de loteamentos e enfraquece o planejamento da expansão urbana de maneira integrada com os demais aspectos da política urbana e territorial municipal. No segundo caso, a alteração do Plano Diretor orientada por uma legislação ordinária aprovada sem participação popular (como é o caso das leis de perímetro urbano) compromete os processos participativos e distorce o entendimento estabelecido pelo Supremo Tribunal Federal de que o Plano Diretor, enquanto “constituição do ordenamento urbano” (Brasil, 2010, pg. 54) deve ter suas diretrizes observadas pelas demais legislações urbanas. O que pareceria, então, um regramento robusto do município – que optou por adotar dois instrumentos de ordenamento territorial para embasar suas estratégias de desenvolvimento – acaba por

produzir efeitos justamente contrários, reitera as práticas tradicionais de alteração do perímetro urbano via lei específica e mina a coesão dos regramentos da expansão urbana.

Neste sentido, considerando (i) as incoerências identificadas na maior parte dos casos em que o perímetro urbano e o macrozoneamento foram utilizados em conjunto; (ii) a recorrência dos processos de alteração do perímetro por meio de lei específica; (iii) a falta de clareza e incompletude das disposições normativas quanto aos critérios de alteração do perímetro urbano⁵⁶; (iii) que o macrozoneamento é um instrumento apto à definição das áreas urbanas e urbanizáveis (bem como de toda a porção territorial do município), entende-se que sua utilização exclusiva é uma potencialidade que deveria ser incentivada nos municípios que já detêm Plano Diretor como uma medida de maior coesão nos regramentos da expansão urbana. Essa coesão seria atingida não apenas pela ausência de divergência entre os regramentos do perímetro urbano e do macrozoneamento, mas por outros fatores, a seguir explorados.

O macrozoneamento atua a partir de uma lógica multicategórica – contemplando categorias como rural, ambiental, expansão, periurbana, urbana, etc – e assim consegue abranger a integralidade do município de acordo com as nuances e características físicas, ambientais e econômicas do território identificadas em sede de diagnóstico municipal. Neste sentido, é um instrumento que se ajusta às diferentes realidades locais: municípios com pequenas áreas urbanas e caracterizados pela presença de unidades de conservação ou áreas ambientalmente frágeis nas suas parcelas não urbanizáveis podem se utilizar do macrozoneamento tanto quanto municípios totalmente urbanos. Ademais, o macrozoneamento permite um detalhamento das condições de uso e ocupação, seja das áreas urbanas e urbanizáveis, seja das áreas rurais, além de referenciar áreas ambientalmente relevantes, quando existentes (Oliveira e Biasotto, 2011). Deixa, neste sentido, de considerar as porções do território por ele demarcadas como um todo homogêneo, no qual a ocupação consolidada e pretendida deve ser igual para toda a sua extensão, e é capaz de destacar áreas nas quais os processos de ocupação irregulares devem ser prioritariamente fiscalizados, como é o caso das macrozonas ambientais.

⁵⁶ Tal aspecto será detalhado neste capítulo, no tópico “Permanências e desafios”.

Regrar a expansão urbana a partir do macrozoneamento, neste sentido, permite tanto a redução de escala (zoom out) fundamental para que o planejador tenha um olhar mais apurado sobre o rural e demais áreas não urbanas e urbanizáveis – fomentando um planejamento menos orientado pelo urbano, uma tendência diagnosticada por Santoro (2012) – quanto garante o detalhamento (zoom in) das porções mediante sua diferenciação em termos de uso e ocupação pretendidos. Vale dizer que a maioria dos municípios analisados fixaram objetivos e diretrizes de uso e ocupação do solo para as macrozonas urbanas e urbanizáveis (ainda que nem sempre tenham definido parâmetros de uso e ocupação específicos, o que é especialmente verdade para as áreas de expansão urbana).

Formalmente, em sendo o macrozoneamento um instrumento tradicionalmente definido no Plano Diretor, qualquer alteração em seus limites e disciplina somente poderia ser operada mediante alteração da lei que aprovou o Plano Diretor. É claro que, na mesma linha, poderia ser argumentado que o perímetro urbano, ao ser definido no Plano Diretor, somente poderia ser ajustado mediante alteração no referido diploma normativo. No entanto, como mencionado, muitos Planos Diretores tratam dos perímetros urbanos e, ainda assim, estes foram alterados por meio de lei específica – prática, inclusive, não desencorajada pelo procedimento do art. 42-B do Estatuto da Cidade, que continua a permitir que o perímetro urbano seja aumentado via lei específica, mesmo para os municípios que têm Planos Diretores. Essa prática abre espaço para aumentos “sob demanda” (Santoro, 2012), realizados sem necessidade de observância de procedimentos participativos, e que podem implicar em divergências entre os regramentos das áreas urbanas e urbanizáveis. O macrozoneamento, no entanto, por ser um instrumento que tipicamente vem sendo definido pelos Planos Diretores e não por leis específicas como o perímetro urbano, demandaria observância dos ritos e procedimentos concernentes aos processos de alteração dos Planos Diretores para sua redefinição. Assim, a alteração das áreas urbanas e urbanizáveis necessariamente deveriam ser alvo de processo participativo, munido de consultas públicas e estudos técnicos que justifiquem a alteração; deveria, também, ser operado mediante lei complementar, seguindo os ritos e quóruns específicos, conforme disposto na Lei Orgânica do Município. Em suma, tais processos demandariam transparência e embasamento técnico por parte dos agentes públicos, além de observância aos procedimentos estabelecidos pelo art. 42-B do Estatuto

da Cidade, o que poderia contribuir para munir as práticas de alteração recorrentes e orientadas à interesses específicos do perímetro urbano.

Ademais, é de se ressaltar que o Plano Diretor é norma cujas disposições devem ser necessariamente observadas pelas legislações urbanísticas complementares⁵⁷. Neste sentido, caso o município demarque suas áreas urbanas e urbanizáveis exclusivamente por meio do macrozoneamento definido no Plano Diretor, qualquer legislação posterior deverá ser elaborada e aprovada tendo em vista suas diretrizes, motivo pelo qual legislações específicas de definição do perímetro urbano que pretendam alterar as áreas urbanas e urbanizáveis definidas pelo Plano Diretor poderão ser declaradas inconstitucionais.

É claro que a utilização exclusiva do macrozoneamento pelos municípios que detêm Plano Diretor não implicará na extinção do perímetro urbano enquanto instrumento de ordenamento territorial. Os dados da MUNIC 2018 mostram que a comumente chamada *lei de perímetro urbano* ainda é o ato normativo predominantemente adotado pelos municípios brasileiros para definir suas áreas urbanas, especialmente dentre aqueles com população menor que 20 mil habitantes (IBGE, 2018), e deverá continuar sendo utilizado especialmente entre os municípios não obrigados a elaborar Planos Diretores⁵⁸. O que se quer ressaltar que é a utilização exclusiva do macrozoneamento para os municípios que já tem Planos Diretores poderia ser um elemento a contribuir para a existência de um ordenamento mais coeso e integrado sobre as áreas urbanas e urbanizáveis, além de fomentar práticas mais participativas de alteração das áreas urbanas e urbanizáveis.

⁵⁷ Conforme tese com repercussão geral estabelecida pelo STF em sede de Recurso Extraordinário 607.940. Para mais, ver Viotto e Tavorari (2016).

⁵⁸ Chama atenção o fato do Guia para elaboração e revisão dos Planos Diretores, elaborado em 2019 em sua versão teste pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, dispõe explicitamente que todo município teve ter uma lei própria para definir o perímetro urbano:

Todo município deve possuir a própria lei do perímetro urbano. Esta lei promove a divisão do município em zonas rurais e urbanas, de forma a auxiliar o direcionamento das políticas públicas. Muitas vezes, os limites oficiais entre zona urbana e zona rural são em grande parte instrumentos definidos segundo objetivos fiscais que enquadram os domicílios sem considerar necessariamente as características territoriais e sociais do município e de seu entorno. (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019, pg.51).

Permanências e desafios

Uma vez expostas as potencialidades e avanços identificados nos Planos Diretores de *segundo ciclo* analisados, a seguir, serão apresentados os tópicos que representam permanências em relação às problemáticas identificadas por Santoro (2012), as quais, no limite, mantem-se como desafios do planejamento da expansão urbana.

Limitações do procedimento para o aumento do perímetro urbano

Quanto ao procedimento para a definição das áreas urbanas e urbanizáveis, já foi dito nesta dissertação que o Estatuto da Cidade passou a determiná-lo nos casos de aumento do perímetro urbano por força de uma alteração normativa realizada em 2012, a partir da qual lhe foi incluído o artigo 42-B. Tal artigo foi bem recebido entre os urbanistas e planejadores urbanos pois, embora não tivesse sido alvo de debate público, dialoga com problemáticas da expansão urbana há tempos apontadas e preenche uma lacuna normativa de maneira positiva (Santoro, 2014; Braga, 2016).

Ainda que não tenha sido possível avaliar seus efeitos pelos motivos já relatados no capítulo 02 desta dissertação – o que, diga-se de passagem, trouxe um pouco de frustração para a pesquisadora –, é válido problematizar que a redação do artigo tal como aprovada parece falha em diferentes aspectos, seja por lhe faltar precisão técnica, seja por deixar de tratar de questões importantes para o tema, o que pode comprometer sua aplicabilidade e o cumprimento dos objetivos desejados⁵⁹.

O primeiro ponto diz respeito a uma falta de precisão técnica do texto, uma vez que o artigo 42-B do Estatuto da Cidade volta-se especificamente às hipóteses de aumento do

⁵⁹ Sobre isso, é importante fazer um parêntese. No Direito, durante muitos anos, o desenvolvimento de uma abordagem científica para os processos de elaboração legislativa foi minado pelo pensamento positivista, que acreditava que o requisito de legitimidade da lei era puramente associado à observância aos procedimentos legislativos e não à capacidade de produzir os efeitos desejados. Em vista disso, houve um direcionamento dos esforços dos juristas ao desenvolvimento de metodologias voltadas à interpretação e aplicação das leis, deixando a elaboração legislativa de lado (Morand, 1988 apud Salinas, 2013). Nas últimas décadas, no entanto, a ciência da legislação enquanto movimento que defende uma racionalização e valorização da qualidade legislativa, vem ganhando força e, com ela, uma ideia a eficácia das leis pode ser incrementada pelo cumprimento de etapas e aplicação de ferramentas específicas (legística material), bem como pelo aprimoramento dos textos legais a partir de um olhar da lei enquanto sistema de comunicação (legística formal). Com isso, se quer ressaltar que a clareza e a precisão do texto normativo não são elementos triviais, mas sim requisitos importantes que, em conjunto com outros elementos, podem implicar em diferentes efeitos e impactos que uma legislação pode ter. Para mais, ver Salinas (2013).

perímetro urbano, como se este fosse o único instrumento apto à demarcação das áreas urbanas e urbanizáveis nos Planos Diretores. Vale aqui lembrar que o *caput* do referido artigo tem a seguinte redação:

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

(...)

(grifo nosso)

Entende-se que tal dispositivo, ao mencionar explicitamente o perímetro urbano, acaba por estreitar o espectro de aplicação das suas exigências, uma vez que estas recairão exclusivamente à hipótese normativa disposta e não de maneira genérica a todo e qualquer instrumento que permita o aumento das áreas urbanas e urbanizáveis. Com isso, é aberta a possibilidade dos municípios promoverem tal aumento mediante outro instrumento de ordenamento territorial sem ter que observar o procedimento disposto. Melhor seria, neste sentido, se o artigo mencionasse genericamente o termo “áreas urbanas e passíveis de urbanização”, cujo aumento poderia ser feito por meio do perímetro urbano ou do macrozoneamento – os dois instrumentos de ordenamento territorial mais utilizados, conforme identificado nesta pesquisa.

O segundo ponto se refere à ausência de mecanismos de controle para o aumento das áreas urbanas ou urbanizáveis no procedimento disposto. Vale aqui lembrar que Santoro (2012) identificou não apenas uma reiterada discricionariedade na alteração dos perímetros urbanos, mas também uma diversidade de municípios que, embora já contassem com um perímetro urbano demasiadamente extenso, continuavam a promover seu aumento. E, considerando que a tendência ao aumento das áreas urbanas e urbanizáveis por meio dos Planos Diretores se manteve, entende-se que seria interessante que o Estatuto da Cidade estabelecesse mecanismos de controle que atuassem como “travas” para o aumento das áreas urbanas e urbanizáveis. Uma ideia seria atrelar os processos de aumento do perímetro urbano ao aumento populacional estimado para o município nos 10 anos de vigência do Plano Diretor, limitando, portanto, o incremento das áreas ao aumento demográfico. Considerando que o procedimento estabelecido pelo Estatuto da Cidade acertadamente exige que o município defina as regras de uso e

ocupação do solo das áreas acrescidas, seria possível calcular, com base nos parâmetros definidos, a quantidade de área vazia necessária para acomodar a demanda populacional. Se assim pensada, tal trava poderia inverter a ordem das coisas: pois atualmente, primeiro expande-se o perímetro e depois pensa-se como será a sua ocupação – muitas vezes deixando à cargo dos agentes imobiliários responsáveis pela abertura de loteamentos escolher o tipo de ocupação que desejam para o seu empreendimento. A trava sugerida reverteria esse processo, pois exigiria que o Poder Público primeiro entendesse que tipo de ocupação deseja incentivar para as suas áreas urbanas – mais ou menos adensada, mais ou menos verticalizada – e depois calculasse o quanto de área vazia seria necessário para atingi-la, considerando a dinâmica demográfica estimada. Vale dizer que os Planos Diretores analisados na presente pesquisa não apresentaram mecanismos de controle para o aumento das áreas urbanas e urbanizáveis⁶⁰.

O terceiro ponto diz respeito a outra ausência: o fato do artigo 42-B deixar de determinar que, para os municípios que já têm Plano Diretor, o aumento do perímetro urbano deve ser realizado por meio do próprio Plano Diretor. Lembrando que o referido artigo apenas indica que os municípios que já têm Plano Diretor devem elaborar o projeto de forma a atender suas diretrizes:

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade

Art. 42-B. Os Municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação desta Lei deverão elaborar projeto específico que contenha, no mínimo:

(...)

§ 1º O projeto específico de que trata o caput deste artigo deverá ser instituído por lei municipal e atender às diretrizes do plano diretor, quando houver.

§ 2º Quando o plano diretor contemplar as exigências estabelecidas no caput, o Município ficará dispensado da elaboração do projeto específico de que trata o caput deste artigo.

(...)

⁶⁰ A título de curiosidade, o Plano Diretor de Candeias (MG), aprovado nos termos da Lei Municipal nº 148, de 27 de abril de 2020, estabelece algumas travas e procedimentos. Em seu texto, determina que, para além dos procedimentos estabelecidos no Estatuto da Cidade, nos casos de ampliação do perímetro urbano, a área acrescida não poderá ultrapassar 10% da área total do perímetro original (art. 7º, §2º); determina, também, que projeto de aumento deverá ser apresentado e debatido em audiência pública, além de apresentado e aprovado pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (art. 7º, §1º).

Ao fazê-lo, o dispositivo permite que a alteração das áreas urbanas e urbanizáveis continue sendo operada por meio de legislações específicas, o que pode levar a uma série de incoerências com os demais regramentos estabelecidos pelo Plano Diretor, conforme identificado no capítulo 02 em municípios como Botucatu e Ourinhos.

Por um lado, entende-se que um projeto de lei específico, ao observar todas as exigências do procedimento estabelecido pelo Estatuto da Cidade e atender as diretrizes do Plano Diretor, poderia ser apto a contornar alguns aspectos problemáticos diagnosticados nas práticas municipais, como a ausência de regras de uso e ocupação do solo associadas à área acrescida ao perímetro, por exemplo. Por outro lado, entende-se que, mesmo assim, a alteração das áreas urbanas e urbanizáveis por projeto de lei que não do Plano Diretor pode reforçar o histórico de discricionariedade e recorrência identificado por Santoro (2012), uma vez que alteração pretendida não necessariamente será submetida a processos participativos de debate e avaliação. Diferente seria se o aumento das áreas urbanas e urbanizáveis ocorresse em sede de Plano Diretor, cuja alteração demanda a instauração de processo participativo nos moldes do determinado pelo Estatuto da Cidade e Resoluções do Conselho das Cidades, assegurando uma atuação do Poder Executivo transparente, munida de embasamento técnico e submetida à consulta popular.

O quarto ponto é a ausência de definição, no Estatuto da Cidade, sobre os critérios para a qualificação do solo urbano e rural para fins de planejamento territorial. De fato, um aspecto que parece fundamental para o embasamento técnico do processo de demarcação das áreas urbanas e urbanizáveis a nível municipal é a clareza dos critérios diferenciadores do solo rural e do solo urbano. Historicamente, no entanto, as legislações brasileiras estabeleceram critérios variados para tal qualificação (Mencio, 2018). O Código Tributário Nacional (CTN), por exemplo, adota o critério de localização para definir a área de incidência do IPTU, ao dispor que as áreas urbanas são aquelas inseridas dentro das zonas urbanas definidas em lei municipal⁶¹ (art. 32, §1º do CTN). Já o Estatuto da Terra (Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964) e a Lei Federal nº 13.465, de

⁶¹ O texto completo do art. 32, §1º do CTN dispõe que, além de localizadas dentro das zonas urbanas, as áreas de incidência do IPTU devem conter, no mínimo, dois dos seguintes elementos: (i) meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais; (ii) abastecimento de água; (iii) sistema de esgotos sanitários; (iv) rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar; (v) escola primária ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

11 de julho de 2017, que trata sobre a regularização fundiária, adotam o critério de destinação do imóvel para definir, respectivamente, os imóveis rurais ou os núcleos urbanos:

Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, definem-se:

I - "Imóvel Rural", o prédio rústico, de área contínua qualquer que seja a sua localização que se destina à exploração extrativa agrícola, pecuária ou agro-industrial, quer através de planos públicos de valorização, quer através de iniciativa privada;

(...)

Lei Federal nº 13.465/2017

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na [Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972](#), independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

(...)

Neste sentido, a definição no Estatuto da Cidade sobre os critérios para a qualificação do solo urbano e rural para fins de planejamento territorial seria de grande valia para o embasamento técnico dos processos de demarcação, pois apoiariam os processos de identificação dos territórios e de suas potencialidades.

O quinto e último ponto se referente à ausência de determinação das ferramentas de demarcação das áreas urbanas e urbanizáveis – se por descrição perimétrica com coordenadas geográficas, mapa georreferenciado – e de imposição de discriminação, na legislação, da dimensão total da área urbana e urbanizável e da dimensão da área acrescida. Como é cediço, há casos de municípios que usam descrições perimétricas popularmente chamadas de “românticas”, ao realizar a descrição dos perímetros com base em elementos da natureza ou elementos antrópicos, como cercas ou muros. A utilização desse recurso dificulta – quando não impossibilita – a representação do perímetro em mapas, trazendo falta de segurança jurídica para os processos de licenciamento e aprovação de parcelamentos do solo urbano. Além disso, alguns municípios apresentam

mapas anexos ao texto normativo de baixa qualidade, o que prejudica a identificação dos limites dos diferentes territórios demarcados.

Não fosse o atual cenário de inatividade do Conselho das Cidades⁶², tais aprimoramentos poderiam ser propostos por meio das suas Resoluções Recomendadas, uma vez que faz parte da sua competência a emissão de orientações e recomendações sobre a aplicação do Estatuto da Cidade (art, 3º, IV do Decreto nº 5.790/2005). Lembrando que o Conselho das Cidades segue existindo, a despeito do Decreto nº 9.759/2019, e deve sua continuidade à decisão do Supremo Tribunal Federal (STF) que impediu que os efeitos do referido decreto fossem estendidos aos Conselhos criados por lei ou medida provisória, que é o caso do Conselho das Cidades.

Ainda sobre o procedimento do Estatuto da Cidade e a título de exemplo de como lhe falta precisão e clareza, é importante mencionar que urbanistas e planejadores urbanos têm o interpretado como um dispositivo normatizador dos chamados Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU) – muito embora o artigo não mencione o termo. A interpretação seria de que o dispositivo do Estatuto da Cidade, ao tratar sobre o aumento do perímetro urbano, necessariamente estaria tratando da área de expansão urbana e, portanto, disciplinando seus PEEU. Mesmo o Guia para elaboração e revisão dos Planos Diretores, elaborado em 2019 em sua versão teste pelo Ministério do Desenvolvimento Regional, faz essa correlação (ainda que de forma aparentemente contraditória pois, por um lado, afirma que o artigo do Estatuto da Cidade não trata de projetos para a expansão urbana, mas, por outro, adota a nomenclatura dos PEEU):

O Estatuto da Cidade incorporou as exigências da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (PNPDEC) relativas à necessidade de elaboração de projeto específico para ampliação de perímetro urbano, incluindo áreas previstas para expansão urbana. Assim, nos termos das leis federais, esse instrumento não trata exatamente de projetos para a expansão urbana, mas de expansão do perímetro urbano. A inclusão dessa obrigatoriedade na elaboração de planos diretores foi uma tentativa de controle da ocupação de áreas consideradas de risco, mais do que do direcionamento da expansão urbana como um todo. O Estatuto da Cidade não incorpora muitos instrumentos voltados ao planejamento da urbanização de forma antecipada em relação aos

⁶² Ver capítulo 1 desta dissertação.

processos espontâneos; e alguns pesquisadores e urbanistas têm tratado os projetos específicos abordados pela PNPDEC como Projetos Específicos de Expansão Urbana (PEEU).

(...)

Assim, considera-se que esses projetos específicos são um instrumento relevante que deve ser incorporado por mais municípios brasileiros com vistas a compreender o planejamento da expansão urbana e nele incidir. Por esse motivo, este Guia adota PEEU como nomenclatura e instrumento. (Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019, pg. 632) (grifo nosso).

No entanto, os rumos dessa pesquisa indicaram que o aumento do perímetro urbano (ou das macrozonas urbanas e urbanizáveis) ocorre de maneira desvinculada, porém simultânea, à alteração das áreas de expansão urbana. Em outras palavras, foi observado que muitos municípios, ao alterar a delimitação das suas áreas urbanas e urbanizáveis, (i) não o fizeram em direção as áreas anteriormente demarcadas expansão urbana e, ainda (ii) alteraram suas áreas de expansão urbana. Portanto, não parece possível presumir que, ao tratar especificamente dos procedimentos exigidos quando do aumento do perímetro urbano, o dispositivo também estaria regravando, por extensão, os PEEU. O aumento do perímetro urbano, indiscutivelmente, é um retrato da expansão urbana, porém não parece se confundir com as áreas de expansão e seus Projetos Específicos.

Conclui-se, portanto, que, embora tenha havido uma tentativa de disciplinar aspectos da expansão urbana no Estatuto da Cidade e que ela pode ter preenchido algumas lacunas legislativas importantes, o tema merece mais atenção e precisão técnica em virtude da sua complexidade e relevância no processo de planejamento territorial a nível local.

Áreas de expansão urbana e seus múltiplos significados

Sobre as áreas de expansão urbana, os dados da presente pesquisa indicam que elas continuam sendo utilizadas enquanto estratégias da disciplina de expansão urbana pelos municípios. Enquanto tal, elas continuam a apresentar múltiplas concepções e funções – ora estão demarcadas em áreas já urbanas, ora em áreas rurais; ora são caracterizadas por ocupações mais adensáveis, ora são associadas as tipologias de chácaras urbanas, menos adensáveis – e, no geral, não demandam a elaboração de um projeto específico que planeje sua ocupação.

Uma questão que chama atenção nos municípios que têm áreas de expansão urbana demarcadas é que todos apresentam áreas vazias dentro da macrozona urbana ou perímetro urbano. A área de expansão urbana, neste sentido, representaria uma reserva adicional de áreas para a ocupação urbana, considerando que as áreas já contidas na macrozona urbana ou perímetro urbano muito provavelmente serão privilegiadas (ou deveriam ser) nos processos de ocupação em vista da sua maior proximidade com a malha viária já consolidada e com a infraestrutura instalada⁶³. Também chama atenção o fato de que muitos municípios, ao aumentarem seus perímetros urbanos ou macrozonas urbanas, não o fizeram em direção à área de expansão previamente demarcada, o que leva ao questionamento do motivo de demarcação dessas áreas se elas não são privilegiadas quando do aumento do perímetro urbano. Ademais, a maioria dos municípios não definiu parâmetros claros de uso e ocupação para as áreas de expansão urbana. Tais elementos parecem indicar que as áreas de expansão urbana funcionam mais como uma estratégia de valorização de determinadas áreas municipais frente à expectativa futura de urbanização do que propriamente como uma ferramenta de direcionamento dos processos de expansão urbana.

No que tange especificamente à carência de definição de parâmetros de uso e ocupação nas áreas de expansão urbana, já há muito tem se recomendado a elaboração de projetos específicos para o planejamento da ocupação e para a sua associação a instrumentos de capturação da valorização imobiliária, como é o caso da OOAU. Nesta linha, Rabello (sem data) argumenta que, nos casos de valorização do imóvel resultante da alteração do solo rural para urbano – um procedimento recorrente nas áreas de expansão urbana –, seria pertinente exigir a nível municipal que o proprietário apresente projeto urbanístico que justifique a alteração do uso e contenha as diretrizes da ocupação urbana pretendida, de maneira a viabilizar o cálculo da contrapartida da OOAU:

⁶³ Vale dizer que alguns municípios indicam genericamente a priorização da ocupação das áreas urbanas vazias em relação às áreas de expansão, como no caso de Lençóis Paulista:

Lei Municipal nº 100/17 – Plano Diretor vigente de Lençóis Paulista

Art. 40 (...)

§ 3º. As Áreas de Expansão Urbana (AEU) correspondem aos espaços físicos reservados para a expansão urbana, na medida em que as Áreas de Consolidação Urbana (ACU) estiverem suficientemente adensadas.

Quando do pedido, pelo particular, de desafetação de sua área, este pedido teria dois momentos: o primeiro junto ao INCRA, e o segundo momento junto à prefeitura. Para este segundo momento deveria ser exigido do particular, pela Prefeitura, projeto de urbanístico que justificasse a desafetação da área, bem como as diretrizes para esta nova ocupação urbana. Então, em função do uso urbanístico, e da lucratividade a ser auferida pelo uso das condições urbanísticas públicas é que poderia, e deveria ser cobrada a outorga onerosa de alteração de uso de rural para urbano. (Rabello, sem data, pg. 06)

Santoro, Cobra e Bonduki (2010) apresentam um entendimento afim, porém mais detalhado, ao afirmarem que, por sua natureza, a OOAU deveria ter sua aplicação associada aos projetos específicos das áreas de expansão urbana. Neste sentido, a determinação do valor da contrapartida poderia ser auferida levando em consideração não apenas a escala do lote como sugerido por Rabello (sem data), mas de toda a área de expansão. Entende-se, neste sentido, que tal proposição aponta para um olhar mais geral dos processos de valorização na escala do planejamento municipal e coaduna com as disposições do Estatuto da Cidade que estabelecem, como diretriz da política urbana, a “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e exige que o projeto de aumento do perímetro urbano defina “mecanismos para garantir a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização do território de expansão urbana e a recuperação para a coletividade da valorização imobiliária resultante da ação do poder público” (respectivamente art. 2º, IX e art. 42-B, VII, ambos da Lei Federal nº 10.257/2001).

Instrumentos de capturação da valorização: Outorga Onerosa de Alteração de Uso (OOAU)

Os complexos processos que resultam na valorização de imóveis têm, dentre seus fatores, a diversificação e intensificação dos usos neles permitidos, sendo os usos urbanos os mais rentáveis e, portanto, mais capazes de induzir processos de valorização de terrenos (Rabello, sem data). Vale lembrar que, atualmente, a mera inserção de um imóvel rural em área urbana ou urbanizável por meio da demarcação de macrozoneamento e/ou alteração do perímetro urbano já implica em um processo de valorização do terreno, uma vez que nele passou a ser permitido o parcelamento do solo para fins urbanos, assim como a instalação de usos urbanos e a utilização de índices de ocupação no geral mais permissivos (Oliveira e Biasotto, 2011). No entanto, tal inserção não significa que o

imóvel foi automaticamente transformado em urbano, motivo pelo qual o proprietário, mesmo se beneficiando da nova condição do seu imóvel, poderá mantê-lo cadastrado como rural e pagando Imposto sobre a propriedade territorial rural (ITR), cujo valor é mais baixo do que do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU). No geral, a alteração cadastral do imóvel somente é feita quando há interesse em implantar um projeto específico, cuja aprovação foi viabilizada e beneficiada pela atuação do poder público desde alteração das regras de uso e ocupação do solo até a implantação de infraestrutura ao redor do empreendimento, sem que isso tenha sido por ele recuperado. Na mesma linha – ainda que não diretamente ligado à expansão urbana, mas também associado aos processos de valorização –, tem-se a valorização de imóvel já urbano em razão da intensificação do rol de usos nele permitidos. Toma-se como exemplo um imóvel que, em razão da revisão das regras de uso e ocupação do solo urbano, deixou de ser exclusivamente residencial e passou a poder receber usos comerciais e industriais.

Embora a ocorrência de tais processos sejam relativamente comuns nos municípios brasileiros, são poucos os casos em que elas vêm acompanhadas da disciplina e aplicação de instrumentos voltados à captura da valorização e reversão de seus benefícios à coletividade, como é o caso da OOA (Oliveira e Biasotto, 2011). Mesmo a incorporação de diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade correspondentes ao tema, como é o caso da “justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização” e “recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos” (respectivamente art. 2º, IX e art. 2º, XI ambos da Lei Federal nº 10.257/2001) tem sido pouco observada nos Planos Diretores (Oliveira e Biasotto, 2011).

Nesta linha, um dos desafios identificados por Santoro (2012) no planejamento da expansão urbana foi a quantidade relativamente baixa de municípios que disciplinaram, em seus Planos Diretores, a OOA. A presente pesquisa indicou que tal desafio se manteve, considerando que, embora a porcentagem de municípios que mencionem a OOA em seus Planos Diretores tenha aumentado se comparados aos achados de Santoro (2012), ainda são poucos os municípios que apresentam regramentos auto aplicáveis e suficientes sobre a matéria.

O único Plano Diretor estudado na presente pesquisa que apresentou uma disciplina autoaplicável referente a OOA foi o do município de São Carlos (Lei Municipal nº

18.053/2016). Seu regramento traz questionamentos interessantes, especialmente pelo fato do Plano Diretor ter adotado um sistema em que as alíquotas da contrapartida da OOAU aumentam à medida em que os imóveis se distanciam do perímetro urbano. Em outras palavras, a contrapartida da OOAU seria “é mais baixa”⁶⁴ para os imóveis mais próximos das áreas urbanas consolidadas:

Lei Municipal nº 18.053/2016 – Plano Diretor vigente de São Carlos

Art. 181. O valor da contrapartida do beneficiário, a título da Outorga Onerosa de Alteração de Uso do Solo, será correspondente a uma porcentagem do valor do mercado do imóvel sobre o qual incidirá o parcelamento para fins urbanos, com alíquota diferenciada conforme a região onde o imóvel se encontra, da seguinte forma e conforme o Anexo 10 desta lei:

I – correspondente a 5% (cinco por cento) do valor do imóvel em parte das Zonas 6A e 6B, região demarcada como “Faixa 1” no Anexo 10 desta lei;

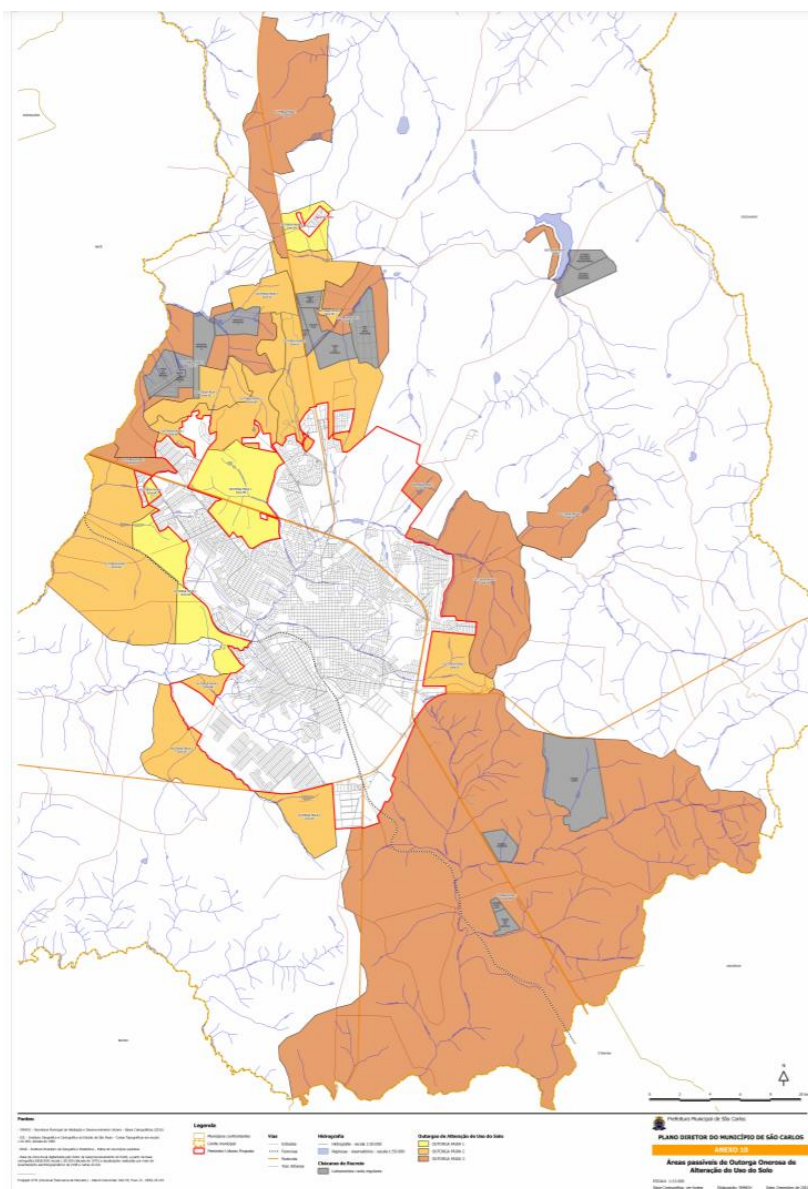
II - correspondente a 7,5% (sete vírgula cinco por cento) do valor do imóvel nas demais regiões das Zonas 6A, 6B e 6C, demarcadas como “Faixa 2” no Anexo 10 desta lei;

III - correspondente a 10% (dez por cento) do valor do imóvel em parte das Zonas 6D, 7 e 8, regiões demarcadas como “Faixa 3” no Anexo 10 desta lei.

(...)

⁶⁴ A expressão foi utilizada para garantir o melhor entendimento do efeito do sistema adotado pelo Plano Diretor. No entanto, é preciso evidenciar que a contrapartida da OOAU é calculada a partir da aplicação de uma alíquota sobre o valor de mercado do imóvel – o que significa que a o valor final da contrapartida depende não apenas da alíquota, mas também do valor do imóvel.

Figura 24 – Representação das faixas de incidência da OOAU em São Carlos



Fonte: Anexo 10 a Lei Municipal nº 18.053/2016 – Plano Diretor vigente de São Carlos

De acordo com os documentos disponibilizados no portal eletrônico da prefeitura, a adoção de uma métrica radial crescente para o cálculo da alíquota da OOAU cumpriria os seguintes objetivos:

Características da Proposta de Crescimento Radial a Partir do Atual Perímetro:

- Restabelece ou mantém a atratividade de novos empreendimentos para o Município
- Potencializa o uso dos atuais vetores viários existentes (rodovias estaduais)

- Distribui de forma igualitária as oportunidades de ocupação do território
- Induz a ocupação de novas áreas próximas do atual perímetro urbano
- Minimiza a distorção de preço da terra pela diversidade de vetores de crescimento
- Pressupõem a aplicação das condições urbanísticas-ambientais por meio das normas federais, estaduais e municipais (ex: Código de Obras, Lei da Drenagem Urbana, Lei da APREM) (São Carlos, 2015)

Destaca-se que, dentre os objetivos mencionados, não consta um objetivo associado à ideia de recuperação da valorização decorrente do processo de urbanização. Este é um ponto que mereceria uma análise mais aprofundada, visto que poderia ser argumentado que, para o cumprimento de tal objetivo, o sistema de alíquotas deveria ser inverso: as alíquotas mais altas deveriam recair nas áreas mais próximas as manchas urbanas consolidadas, uma vez que estas detêm maiores índices de valorização justamente por conta da proximidade com as áreas urbanas e da infraestrutura já instalada.

Tais reflexões reforçam a importância de fomentar os debates técnicos sobre a disciplina e aplicação da OOA no Brasil, já que estes ainda são bastante incipientes (Santoro, 2012; Santoro, Cobra e Bonduki, 2010; Maleronka e Furtado, 2013). Sobre isso, parece que enfrenta-se um impasse: pois, se por um lado, são poucos os municípios que apresentam uma disciplina e histórico de aplicação da OOA, assim como continuam incipientes os debates técnicos sobre tal instrumento no Brasil, por outro, tal instrumento encontra um terreno bastante fértil de aplicação, considerando que os municípios brasileiros apresentam, historicamente, uma tendência à expansão urbana horizontal, baseada na transformação de imóveis rurais em urbanos e, conseqüentemente, na indução de processos de valorização de tais imóveis, cujos frutos são apropriados de maneira privativa pelos seus proprietários (Santoro, Cobra e Bonduki, 2010). Neste sentido, chama atenção o fato da Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) ter avançado muito mais em termos de debates técnicos e aplicação no Brasil, ainda que esta se restrinja a uma quantidade menor de municípios brasileiros, já que a sua aplicação demanda um movimento de expansão verticalizado da mancha urbana e a atuação de um mercado imobiliário orientado à construção de tipologias específicas de edificação. A OOA, no entanto, por estar mais associada à valorização de imóveis em decorrência dos benefícios gerados pelos processos de urbanização e da instalação de usos urbanos mais rentáveis,

poderia ser adotada em um leque maior de municípios, inclusive aqueles que apresentam áreas urbanas de médio e pequeno porte, cercadas por extensas áreas rurais.

Conclusões

No que tange à perspectiva material do *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, foi possível observar que as legislações apresentaram tanto avanços e potencialidades quanto permanências e desafios em relação as tendências constatadas por Santoro (2012) na sua pesquisa com Planos Diretores do *primeiro ciclo*.

Dentre os avanços e potencialidades, tem-se:

- a significativa diminuição de municípios onde a instalação de chácaras de recreio como modalidade de parcelamento do solo que implica na transformação do solo rural em urbano é permitida, o que indica que uma das estratégias apontadas por Santoro (2012) como geradora de exceções e flexibilizações impróprias ao regramento geral da expansão urbana tem sido mitigada;
- a utilização do macrozoneamento como instrumento de ordenamento territorial e definição das áreas urbanas e urbanizáveis: o macrozoneamento permite a qualificação da ocupação e a diferenciação das porções do território de acordo com as suas peculiaridades, refletindo as complexidades do município, além de implicar em maior estabilidade e segurança jurídica na definição das áreas urbanas e urbanizáveis por ser um instrumento tradicionalmente delimitado e disciplinado pelo Plano Diretor (diferente do perímetro urbano que pode ser alterado por legislação ordinária, sem observância de processos participativos e consultas públicas obrigatórios nos processos de alteração e revisão dos Planos Diretores);

Já quanto as permanências e desafios, tem-se, em resumo:

- adoção de um modelo de expansão urbana majoritariamente orientada ao crescimento horizontalizado das áreas urbanas e urbanizáveis em direção as áreas rurais e periurbanas, mesmo com a presença de vazios urbanos na mancha consolidada, o que foi constatado pelo fato da maioria dos municípios terem alterado suas áreas urbanas e urbanizáveis de forma a aumentá-las;
- utilização das áreas de expansão urbana como estratégia da política de expansão, ainda que tais áreas, demarcadas em sede de Planos Diretores do *primeiro ciclo*,

não tenham necessariamente coincidido com as áreas acrescidas ao rol de áreas urbanas e urbanizáveis em sede do *segundo ciclo*;

- ausência de diretrizes e procedimentos organizativos da ocupação das áreas de expansão urbana nos Planos Diretores do *segundo ciclo*, bem como da definição de parâmetros de parcelamento, uso e ocupação do solo que caracterizem e disciplinem sua ocupação futura;
- ausência de exigências quanto a elaboração de um projeto específico de ocupação para as áreas de expansão urbana;
- falta de clareza legislativa e incompletude de conteúdo quanto aos procedimentos de aumento do perímetro urbano estabelecidos pelo Estatuto da Cidade, o que pode implicar em dificuldades de aplicação das regras pela administração municipal ou em efeitos diferentes dos esperados;
- baixa incidência de Planos Diretores que disciplinam de maneira a tornar autoaplicáveis os instrumentos de capturação da valorização imobiliária, como a Outorga Onerosa de Alteração de Uso, cuja utilização continua bastante incipiente nos municípios analisados.

As potencialidades e, especialmente, as permanências encontradas mostram que, embora o campo do planejamento urbano tenha analisado e feito apontamentos críticos sobre as disciplinas, estratégias e instrumentos contidos nos Planos Diretores do *primeiro ciclo* pós Estatuto da Cidade por meio de debates técnicos, pesquisas acadêmicas e seminários, os reflexos de tais apontamentos têm sido observados com limitações nos Planos Diretores do *segundo ciclo*.

Uma lente interessante para analisar essa lacuna entre os apontamentos críticos do campo e o regramento consubstanciado nos Planos Diretores é a partir do campo das Políticas Públicas. O Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, constitui um diploma orientador da política pública do urbano a nível municipal. Vale aqui recuperar a tese estabelecida pelo Supremo Tribunal Federal com repercussão geral em sede do Recurso Extraordinário nº 607.940 de que o Plano Diretor é uma norma cujas diretrizes devem ser necessariamente observadas pelas demais legislações urbanísticas, como leis de uso e ocupação do solo e leis de parcelamento. Conforme caracterizado pelo Ministro Dias Toffoli, o Plano Diretor “(...) é a constituição do ordenamento urbano” (Brasil, 2010, pg. 54), sendo que:

(...) as outras leis têm que seguir esse instrumento básico. Do ponto de vista formal, pode ser uma lei de igual hierarquia, específica, mas, do ponto de vista material, ela tem que ser uma norma, no seu conteúdo material, que seja compatível com a política global de desenvolvimento urbano de uma cidade.

(...)

Senão se destrói o plano diretor. E é o que nós assistimos no Brasil afora. Se nós não assentarmos aqui uma tese de respeito à lei de diretrizes urbanas, nós vamos continuar a permitir que os planos diretores sejam uma ficção. (Brasil, 2010, pg. 57).

O Plano Diretor é, portanto, um plano estruturador da política urbana a nível local. Tal posicionamento foi reiterado não apenas em sede judicial, mas também pelas próprias legislações a nível federal aprovadas durante os primeiros anos de vigência do Estatuto da Cidade (Fontes, 2019). Exemplo disso é a Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, que instituiu o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, e que submete a aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Habitação de Interesse social em áreas urbanas à política de desenvolvimento expressa no Plano Diretor Municipal⁶⁵.

Nos últimos anos, no entanto, parece ter havido sinais de desestruturação e consequente mitigação do papel do Plano Diretor anteriormente construído, inclusive no que tange ao seu papel de definidor da política de expansão urbana. Entende-se que tal desestruturação seja reflexo do “desmonte”⁶⁶ do aparato normativo e institucional da política urbana nível federal levado a cabo nos últimos anos, conforme a seguir apresentado.

Em termos da estrutura normativa, a principal abalo ao papel do Plano Diretor como instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana foi a edição da Medida

⁶⁵ Consta no texto do art. 11 da Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005, a seguir reproduzido:

Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005

Art. 11. As aplicações dos recursos do FNHIS serão destinadas a ações vinculadas aos programas de habitação de interesse social que contemplem:

(...)

§ 2º A aplicação dos recursos do FNHIS em áreas urbanas deve submeter-se à política de desenvolvimento urbano expressa no plano diretor de que trata o Capítulo III da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, ou, no caso de Municípios excluídos dessa obrigação legal, em legislação equivalente.

⁶⁶ Como caracterizada por Santos Junior, Diniz e Saule Junior (2020).

Provisória nº 759/2016, posteriormente convertida na Lei Federal nº 13.465/2017, que revogou parte da Lei Federal nº 11.977/2009 que instituía a regularização fundiária sob uma perspectiva da garantia de direitos. As críticas ao conteúdo normativo de tal legislação são numerosas, mas o que se quer ressaltar é que, no que tange aos processos locais de definição das áreas urbanas e urbanizáveis – e, conseqüentemente, à função do Plano Diretor e à competência dos próprios municípios –, a Lei Federal nº 13.465/2017 promoveu uma significativa alteração.

Isso porque no regime de regularização fundiária anteriormente vigente sob a égide da Lei Federal nº 11.977/2009, os assentamentos urbanos somente poderiam ser objeto de regularização fundiária caso estivessem localizados em área incluída no perímetro urbano, nos termos do Plano Diretor ou de legislação específica⁶⁷. Tal associação entre o regramento geral estabelecido pela legislação federal e as normas locais de ordenamento territorial indicava uma compatibilidade da primeira com as disposições constitucionais que determinam tanto o protagonismo municipal na definição das normas de uso e ocupação do solo a nível municipal (art. 30, VIII), como também das que instituem o Plano Diretor como instrumento local de definição da política de expansão urbana (art. 182, §1º).

No entanto, com a publicação da Lei Federal nº 13.465/2017, a regularização fundiária de assentamentos informais com características urbanas passou a ser permitida ainda que estes estejam localizados em área rural tal como definida em legislação municipal. Por características urbanas, leia-se lotes com dimensão menor do que o módulo mínimo estabelecido pelo INCRA:

Lei Federal nº 13.465/2017

Art. 11. Para fins desta Lei, consideram-se:

I - núcleo urbano: assentamento humano, com uso e características urbanas, constituído por unidades imobiliárias de área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972.

⁶⁷ Nos termos da Lei Federal nº 11.977/2009, revogada pela Lei nº 13.465/2017:

Art. 47. Para efeitos da regularização fundiária de assentamentos urbanos, consideram-se:

I – área urbana: parcela do território, contínua ou não, incluída no perímetro urbano pelo Plano Diretor ou por lei municipal específica; (grifo nosso)

independentemente da propriedade do solo, ainda que situado em área qualificada ou inscrita como rural;

II - núcleo urbano informal: aquele clandestino, irregular ou no qual não foi possível realizar, por qualquer modo, a titulação de seus ocupantes, ainda que atendida a legislação vigente à época de sua implantação ou regularização;

III - núcleo urbano informal consolidado: aquele de difícil reversão, considerados o tempo da ocupação, a natureza das edificações, a localização das vias de circulação e a presença de equipamentos públicos, entre outras circunstâncias a serem avaliadas pelo Município;

(...)

§ 6º Aplicam-se as disposições desta Lei aos imóveis localizados em área rural, desde que a unidade imobiliária tenha área inferior à fração mínima de parcelamento prevista na Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972 .

Em outras palavras, foi inaugurado um regime de regularização fundiária em que imóveis localizados nas áreas rurais passaram a receber as mesmas medidas que os assentamentos localizados em áreas urbanas, a exemplo de medidas de adequação da mobilidade, acessibilidade e relocação de edificações, além da implantação de infraestrutura e equipamentos comunitários, visando ao cumprimento das finalidades urbanas. Na prática, isso significa que a legislação federal permite a criação de áreas urbanas em locais do território não assim qualificados pelo Plano Diretor ou legislação específica, ferindo a competência municipal na sua definição. Não por outro motivo, foram propostas duas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI)⁶⁸ em face da referida legislação federal. Nos termos do parecer elaborado pelo Prof. Dr. Luís Fernando Massonetto que integra os documentos protocolados pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB) nos autos da ADI pela instituição proposta:

Evidente, portanto, o protagonismo do poder local no estabelecimento do conteúdo concreto da política de expansão, transformação e estabilização do território. Ao legislador federal compete, estritamente, formular diretrizes gerais vocacionadas a orientar de modo abstrato e não intrusivo o planejamento urbano dos municípios brasileiros. A Lei no 13.465/17, dispondo sobre a reconfiguração material de áreas fortemente reguladas pelo município, faz menção ao Plano Diretor em apenas três dispositivos e em nenhuma delas de forma estruturante. E

⁶⁸ São elas: a ADI5787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT) e ADI5883, proposta pelo Instituto dos Arquitetos do Brasil (IAB).

ainda que faça menção genérica à competência de outros poderes públicos, ignora a competência estabelecida pela Constituição na disciplina concreta da política de desenvolvimento urbano. Ora, mesmo que o plano de reurbanização seja aprovado pela autoridade local, é inegável que o arcabouço da lei cria uma disciplina jurídica tendente ao reconhecimento de situações consolidadas, inibindo a faculdade de os Municípios estabelecerem aquilo que é mais adequado para o ordenamento territorial da urbe. Ainda que a incorporação de núcleos informais exija um regime jurídico mais flexível, as exceções ao regime urbanístico universal devem estar contidas no ordenamento local, que deve decidir concretamente suas hipóteses de incidência, sob pena de subsistir uma forte regulação territorial construída de baixo para cima, com os requisitos de gestão democrática e participação popular insculpidos na Lei no 10.257, de 10 de Julho de 2001 (“Estatuto da Cidade”), e outra regulação de exceção, flexível, imposta de cima pra baixo a pretexto de dar mais eficiência ao uso do solo urbano e que acaba usurpando a função diretiva vinculada ao poder público local.

Veja, por exemplo, a contradição entre as exigências do Estatuto da Cidade para a expansão do perímetro urbano e o conceito de núcleo urbano informal, veiculado pela Lei no 13.465/17. Enquanto o Estatuto da Cidade exige a elaboração de um projeto específico minuciosamente regulado como pressuposto da ampliação do perímetro urbano pelos Municípios, a Lei no 13.465/17 prescreve como objeto da política de regularização fundiária urbana todo e qualquer núcleo urbano, definido como assentamento humano, com uso e características urbanas, mas que pode estar situado em área qualificada ou inscrita como rural. Ou seja, a lei estimula, por meio da regularização fundiária, a incorporação de áreas rurais ao perímetro urbano, sem que o Plano Diretor local subsidie tal processo de expansão. Ora, a estrutura normativa da Política Urbana na Constituição é categórica ao vincular o desenvolvimento urbano, em todas as suas dimensões, ao planejamento contido no Plano Diretor. Em outras palavras, a Constituição vincula toda expansão, transformação e estabilização do solo às estratégias do planejamento urbano local. (Massonetto, 2017, pg. 23-35) (grifo nosso)

É importante dizer que tem sido debatida a hipótese de que outros fenômenos de larga escala têm fomentado a expansão urbana nos municípios para além dos traçados do perímetro, como é o caso do PMCMV⁶⁹. No entanto, chama atenção o fato da Lei Federal

⁶⁹ Sugere-se a leitura de estudo realizado pela CEPESP/FGV em parceria com o Instituto Escolhas intitulado “Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas” (Instituto Escolhas, 2019a), disponível em [https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar - Longe O Programa Minha Casa Minha Vida e a expans%C3%A3o-](https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar-Longe-O-Programa-Minha-Casa-Minha-Vida-e-a-expans%C3%A3o-)

nº 13.465/2017 trazer explicitamente em seu texto a autorização da regularização fundiária e a consequente ampliação das áreas urbanas à revelia dos ordenamentos municipais e das diretrizes de ordenamento estabelecidas pelo Plano Diretor. Vale lembrar que a referida lei federal não estabelece marcos temporais de limitação à regularização fundiária dos assentamentos informais, de forma que poderá fomentar uma atuação do mercado imobiliário orientada à implantação loteamentos com características urbanas em áreas rurais com expectativa de posterior regularização, onerando o poder executivo municipal – que além de aprovar e acompanhar todos os processos de regularização, deverá organizar a gestão territorial em vista dos novos núcleos urbanos instalados – e minando o planejamento territorial por meio dos Planos Diretores.

No que tange à esfera institucional, o “desmonte” vem ocorrendo desde pelo menos 2017, quando foi emitido o Decreto nº 9076/2017, que adiou a 6ª Conferência Nacional das Cidades para 2019 (art. 4º, parágrafo único), transferiu a competência do Conselho das Cidades de convocar e organizar o evento para o Ministério das Cidades (art. 5º) e aumentou o intervalo entre as Conferências de três para quatro anos (art. 4º) (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020). Em 2019, foi operada a extinção do Ministério das Cidades que, por força da Lei Federal nº 13.844/2019, foi transformado em Ministério de Desenvolvimento Regional. Vale lembrar que tal lei também transformou o Conselho das Cidades em Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (art. 57, VI e XII da referida lei) e, muito embora tal Conselho continue existindo⁷⁰, ele segue de maneira inativa, uma

[das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf](#). São 5 os principais resultados da pesquisa: (i) “o MCMV contribuiu para a expansão da mancha urbana em municípios de 20 Regiões Metropolitanas analisadas”; “o arranjo institucional do MCMV incentiva a expansão urbana, não estabelecendo exigências no que diz respeito ao local de construção das unidades habitacionais e oferta de serviços públicos de qualidade”; “o MCMV não induziu a construção de unidades habitacionais nos espaços vazios situados nas áreas internas à mancha urbana das regiões metropolitanas analisadas”; “o MCMV repetiu o padrão dos programas de habitação popular no Brasil, concentrando população de baixa renda em locais distantes com infraestrutura insuficiente e oferta de empregos”; das 11 Regiões Metropolitanas com unidades habitacionais georreferenciadas analisadas, em oito delas, a maioria das unidades foi construída em áreas fora da mancha urbana”. (Instituto Escolhas, 2019b).

⁷⁰ Ressalta-se que muito embora o Decreto nº 9.759/2019 tenha extinguido diversos conselhos federais, o Conselho das Cidades continuou a existir uma vez que o Supremo Tribunal Federal, por meio da decisão em sede de Ação Direta de inconstitucionalidade nº 6.121-Distrito Federal, impediu que os efeitos do Decreto fossem estendidos aos Conselhos criados por lei ou medida provisória, que é o caso do Conselho das o qual, por força da Lei Federal nº 10.683/2003, recepcionou as competências do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU), previsto na Medida Provisória nº 2.220/01.

vez que as reuniões do Conselho não são convocadas desde dezembro de 2016 (Santos Junior, Diniz e Saule Junior, 2020).

Foram desmobilizadas, portanto, instituições e instâncias de participação de grande relevância no aparato da política urbana a nível federal, as quais tinham competências de elaborar, executar e subsidiar a implantação de ações e programas voltados à estruturação da política urbana no país. Parece, portanto, pertinente traçar uma associação entre a desmobilização dessas instâncias e a baixa adesão dos municípios ao *segundo ciclo* dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade observada no capítulo 1 dessa dissertação. Pois com a derrocada do aparato institucional da política urbana a nível nacional, observou-se a diminuição de iniciativas e políticas federais de fomento as revisões dos Planos Diretores, o pode impactar de maneira negativa a atividade legislativa dos municípios – da mesma forma como a estruturação do aparato institucional e a realização de diversas atividades fomentadoras como a Campanha Nacional "Plano Diretor Participativo – Cidade de Todos" ao longo da primeira metade dos anos 2.000 impactaram positivamente no número de municípios com Planos Diretores.

Parece igualmente pertinente traçar tal associação entre a desmobilização do aparato institucional e a reiteração, nos Planos Diretores do *segundo ciclo*, de desafios e problemáticas já identificadas naqueles constantes do *primeiro ciclo*. Pois a existência de processos institucionalizados de monitoramento e avaliação dos instrumentos e estratégias disciplinados pelos Planos Diretores poderiam conduzir ao aperfeiçoamento do conteúdo das legislações, no que tange ao seu nível de coesão e também de nivelamento com os debates técnicos e acadêmicos desenvolvidos. Não se pode olvidar que, enquanto política pública, os Planos Diretores devem estar em constante processo de aplicação, avaliação e aprimoramento, demandando que “(...) administradores e gestores públicos possam contar com um arcabouço jurídico minimamente flexível, que permita experimentações, revisões e a incorporação de aprendizados (...)” (Coutinho, 2013, p. 12):

Para os juristas administrativistas as políticas públicas são, em regra, formalmente traduzidas como uma sucessão de atos administrativos e não como um *continuum* articulado e dinâmico, estruturado em torno de fins previamente articulados a meios (Bucci 2002, 18). Essa visão fragmentária impõe limitações severas à compreensão de políticas públicas como planos de ação prospectivos que, para

fazer serem efetivos e eficazes, precisam de alguma dose de flexibilidade e revisibilidade (isto é, serem dotados mecanismos de auto-correção), já que estão em permanente processo de implementação e avaliação. (Coutinho, 2013, p. 10)
(grifo nosso)

A existência de instâncias e projetos voltados à condução de processos de monitoramento, avaliação e – igualmente importante – difusão dos resultados obtidos especialmente aos gestores públicos municipais, consultorias e técnicos especializados seria, nesta linha, de grande valia para garantir que os ciclos de Planos Diretores apresentassem avanços técnicos e normativos de maneira a melhorar a qualidade de vida das áreas urbanas e de seus residentes.

Todavia, com o desmonte do aparato institucional, o cenário que se tem se desenvolvimento nos últimos anos é de inexistência de políticas federais voltadas ao fomento e qualificação dos Planos Diretores, o que pode impactar de maneira negativa no desenvolvimento do seu *segundo ciclo* pós Estatuto da Cidade.

Conclusões

No Brasil, a nova ordem jurídico urbanística inaugurada pela Constituição Federal e reforçada pelo Estatuto da Cidade redefiniu o Plano Diretor, ao considerá-lo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, de aprovação obrigatória para uma parcela dos municípios. Nas últimas décadas, diversos estudos e debates têm sido conduzidos no sentido de analisar a eficácia dos dispositivos constitucionais e federais sobre os Planos Diretores, além do conteúdo normativo nele consubstanciado e seus efeitos no que tange à organização e desenvolvimento das áreas urbanas e à qualidade de vida da população. Como já mencionado nesta dissertação, exemplos desses estudos os desenvolvimentos e organizados por Bueno e Cymbalista (2007), Ribeiro e Cardoso (2003), Cymbalista e Santoro (2009), Santos Junior e Montandonn (2011), entre outros.

Dentro do escopo geral dos Planos Diretores, interessava a esta pesquisadora se debruçar particularmente sobre o aqui denominado *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, representado por aqueles oriundos da revisão obrigatória após 10 anos de vigência dos Planos Diretores que compõem o *primeiro ciclo*. Na presente pesquisa, tal ciclo foi investigado tanto a partir de uma perspectiva formal quanto material.

Na perspectiva formal, interessava-nos investigar quantitativamente como tem se dado a aprovação dos Planos Diretores do *segundo ciclo* de forma integrada à trajetória geral do instrumento desde a aprovação do Estatuto da Cidade, com o objetivo de desenhar um panorama quantitativo do referido ciclo. Pois no dia a dia de trabalho com legislações

municipais, parecia mais comum que os municípios apresentassem Planos Diretores com mais de 10 anos de vigência – ou, em outras palavras, Planos Diretores do *primeiro ciclo* não revisados e, assim, em descumprimento ao Estatuto da Cidade – do que Planos Diretores revisados – ou seja, do *segundo ciclo*. Esse fato trazia uma inquietação à pesquisadora: será que os Planos Diretores pós Estatuto da Cidade teriam sido “um tiro curto”, ou seja, um ideal que ganhou força e eficácia em um determinado contexto e que, com o tempo, viria a perder força?

Essa foi uma das reflexões que permeou a elaboração do primeiro capítulo desta dissertação. Partindo dos dados da MUNIC/IBGE – os quais, apesar de apresentarem inconsistências, são os únicos dados públicos periodicamente levantados e disponibilizados que tratam sobre os Planos Diretores em escala nacional –, observou-se que o *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade apresentou uma trajetória predominantemente crescente em termos de quantidade de municípios que alegaram tê-lo aprovado. Com base nos dados e análises decorrentes, foi possível concluir que a adesão dos municípios brasileiros ao *primeiro ciclo* não apenas foi majoritária (chegando a mais de 50% dos municípios existentes) mas também nacionalmente difundida (pois observada em todas as regiões do país).

O mesmo não pode ser dito, no entanto, do *segundo ciclo*. Concluiu-se que a adesão dos municípios a tal ciclo ainda é bastante incipiente, uma vez que os dados indicavam que, em 2018, pelo menos 70% dos Planos Diretores então existentes aprovados entre 2001 e 2008 não tinham sido revisados. Isso quer dizer que uma parcela significativa dos municípios deixou de revisar seu Plano Diretor de *primeiro ciclo* e de observar o regramento do Estatuto da Cidade, e ademais tem implementado uma política urbana e um planejamento territorial possivelmente já defasados em relação à dinâmica mais recente do município e da região de entorno.

É importante dizer que tal incipiência observada não indica que o Plano Diretor enquanto instrumento normativo está perdendo força. Tal conclusão só poderá ser construída se baseada em dados precisos e atualizados sobre os processos de revisão dos Planos Diretores e também se considerado um distanciamento temporal, já que mesmo o *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade levou alguns anos para engatar.

No entanto, entende-se que os dados sistematizados e analisados no primeiro capítulo oferecem um panorama indicador do desenvolvimento ainda tímido do *segundo ciclo*.

Na perspectiva material, optou-se por analisar o conteúdo de alguns Planos Diretores do *segundo ciclo* a partir do recorte da expansão urbana, garantindo assim um diálogo com pesquisas acadêmicas anteriormente realizadas e de referência no campo, como a conduzida por Santoro (2012). O objetivo era investigar se, da perspectiva material, o *segundo ciclo* teria aperfeiçoado mecanismos de coesão entre seus regramentos, incorporado tópicos e refletido as críticas e sugestões sobre a expansão urbana que, nas últimas décadas, têm sido debatidas em espaços técnicos e acadêmicos.

Assim, partindo de 41 Planos Diretores de *segundo ciclo* cujas legislações do *primeiro ciclo* haviam sido alvo de análise por Santoro (2012), foram investigados 6 tópicos, os quais foram apresentados ao longo do capítulo 2: instrumentos de definição das áreas urbanas e urbanizáveis; dinâmica de alteração das áreas urbanas e urbanizáveis e a observância aos procedimentos estabelecidos pelo Estatuto da Cidade; áreas de expansão urbana; chácaras de recreio; e disciplina da Outorga Onerosa de Alteração de Uso. A análise integrada de tais tópicos indicou que, embora os Planos Diretores do *segundo ciclo* tenham potencialidades e avanços importantes – como é o caso da diminuição significativa da permissão de implantação de chácaras de recreio e da abertura de loteamentos para fins urbanos em áreas rurais – que ainda prevalecem permanências e desafios em relação aos apontados por Santoro (2012) nos Planos Diretores do *primeiro ciclo*. O fato de que as permanências em relação ao *primeiro ciclo* prevaleceram mostra que os debates e análises das fragilidades referentes aos regramentos dispostos nos Planos Diretores do *primeiro ciclo*, ainda que fundamentais para o avanço do conhecimento e aprofundamento das discussões, implicaram em avanço limitados na perspectiva material das legislações do *segundo ciclo*.

Considerando ambas as perspectivas, parece fundamental apontar que, apesar do *segundo ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade guardar estreita relação com o *primeiro ciclo* – pois aquele é fruto da revisão deste –, ele deve ser tratado e analisado de maneira autônoma, pois insere-se em contextos econômicos, sociais, institucionais e normativos específicos. É, portanto, necessário tratar os ciclos autonomamente, sem pressupor que os acúmulos obtidos em um serão “naturalmente” transpostos aos subsequentes. Significa

dizer que cada ciclo demanda ações proativas – ainda que repetitivas ou, melhor, cíclicas – dos agentes públicos e instituições para que se desenvolvam e, ainda, impliquem em aperfeiçoamentos normativos, tão importantes para o processo de qualificação e aprimoramento da política pública.

O *primeiro ciclo* de Planos Diretores pós Estatuto da Cidade foi marcado pela criação e estruturação, a nível federal, de um aparato institucional cuja atuação contribuiu para a elaboração e execução de políticas de apoio à elaboração e revisão dos Planos Diretores. Um exemplo significativo disso é a criação do Ministério das Cidades e do Conselho das Cidades, que atuaram na Campanha do Plano Diretor Participativo na primeira metade da década de 2000 no Brasil. Também é importante destacar que, além do aparato institucional, o *primeiro ciclo* foi acompanhado de um aparato normativo que reforçava o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, ao exigir a observância de suas diretrizes e disposições pelos municípios na consecução de políticas de habitação, por exemplo.

Já nos anos em que o *segundo ciclo* de Planos Diretores começou a se desenvolver, constata-se uma alteração significativa relacionada ao aparato institucional e normativo da política pública do urbano a nível federal instituído ao longo do *primeiro ciclo*.

Caracterizada como “desmonte”, essa alteração incidiu sobre a estrutura institucional da política urbana especialmente por meio da extinção do Ministério das Cidades, da inatividade programada do Conselho das Cidades e da ausência de novas convocações das Conferências Nacionais das Cidades. Assim, foram desmobilizadas instituições e instâncias de participação de grande relevância no aparato da política urbana, cuja atuação havia sido fundamental nos processos de elaboração e execução tanto de políticas quanto de programas voltados ao fomento e capacitação de agentes públicos responsáveis pela elaboração de políticas públicas do urbano, especialmente dos Planos Diretores do *primeiro ciclo*. Tais instituições, caso tivessem sido mantidas existentes e ativas, além de bem direcionadas, poderiam ter contribuído para a estruturação de processos de avaliação do *primeiro ciclo* em escala nacional, orientando as revisões e incentivando pontos de aprimoramento nas disciplinas e instrumentos de política urbana.

Tal “desmonte” incidiu, ainda, sobre a própria estrutura normativa da política urbana a nível federal (Lei Federal nº 13.465/ 2017), ao instituir uma nova política de regularização fundiária que ignora o ordenamento territorial instituído a nível municipal e legitima estratégias de expansão urbana sob a forma de condomínio fechados dispersos pelo território, na contramão do que sugeriam os estudos e debates acadêmicos do campo do planejamento urbano. Foi ferida, assim, a competência constitucional do município e entende-se que os efeitos normativos de tal legislação poderão induzir a uma mitigação do papel do Plano Diretor como instrumento de definição da política de expansão urbana.

Entende-se, assim, que seja pela ação – representada pela aprovação da Lei Federal nº 13.465/ 2017– seja pela omissão – caracterizada pela ausência de políticas de fomento e capacitação de agentes públicos para a elaboração de Planos Diretores – o *segundo ciclo* está inserido em um contexto de baixo incentivo e respaldo a sua elaboração, além de mitigação da sua função de definidor da política de desenvolvimento e expansão urbana a nível local.

Se tal processo for acompanhado de uma falta de fiscalização e acompanhamento ativo por órgãos e instituições como o Ministério Público ou Secretarias Estaduais – os quais poderiam conduzir processos de monitoramento da atividade legislativa dos municípios no que tange à política urbana –, pode ser que os próximos anos sejam caracterizados por uma inflexão contínua e significativa da adesão dos municípios aos Planos Diretores do *segundo ciclo*. Isso não significa, vale ressaltar, que nos municípios necessariamente deixarão de disciplinar a expansão urbana ou outros temas importantes do planejamento territorial que têm sido tratados em sede de Planos Diretores. É possível que parte dos regramentos sejam disciplinados por legislações específicas, elaboradas sem o lastro de um Plano Diretor atualizado que oriente suas diretrizes e muito possivelmente sem trazer os aperfeiçoamentos que a política pública do urbano poderia ter se sua elaboração fosse orientada para tanto. Isso, nos contextos locais em que a interferência dos agentes privados e as negociações dos seus interesses é constitutiva da política pública do urbano, pode implicar em uma estagnação (ou até retrocesso) dos pequenos avanços até então galgados.

Fundamental, portanto, que nos próximos anos, seja retomado pelas instituições hoje ainda existentes e competentes para a condução da política urbana a nível federal um planejamento de políticas e ações nacional que privilegiem processos de avaliação, monitoramento, divulgação e fomento à elaboração dos Planos Diretores pós Estatuto da Cidade, visando manter tal diploma normativo não apenas presente, mas recorrentemente atualizado e aprimorado nos municípios brasileiros.

Bibliografia

- Avritzer, L. (2008) Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, 14(01), 43-64.
- Bassul, J. R. (2002). Reforma Urbana e Estatuto da Cidade. *EURE (Santiago)*, 28(84), 133-144. Recuperado em julho de 2020 em https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612002008400008
- Bassul, J. R. (2005). *Estatuto da Cidade*. Quem ganhou? Quem perdeu? Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas.
- Bueno, L. M. M.; Cymbalista, R. (2007). *Planos Diretores municipais: novos conceitos de planejamento territorial*. São Paulo: Annablume.
- Burnett, F. L. (2011). *Da tragédia urbana à farsa do urbanismo reformista: a fetichização dos Planos Diretores Participativos*. São Paulo: FANEMA/Annablume.
- Braga, R. (2016) Avaliação da sustentabilidade da expansão do perímetro urbano da cidade de Piracicaba – SP por meio de indicadores de forma urbana. *Geografia*

- Ensino e Pesquisa*, 20(2), 33-44. Recuperado em outubro de 2020 em <https://periodicos.ufsm.br/geografia/article/view/20699/pdf>
- Brasil (2010). *O Estatuto da Cidade comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades. Recuperado em julho de 2020 em <https://secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>
- Brasil (2010). Supremo Tribunal Federal. *Repercussão Geral no Recurso Extraordinário 607.940/DF*. Relator Ayres Britto. Julgado em 09 dez. 2010. Recuperado em novembro de 2020 em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=10351534>
- Carvalho Filho, J. S. (2011) *Comentários ao Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris.
- Coutinho, D. R. (2013). O direito nas políticas públicas. In: *A política pública como campo multidisciplinar* (p. 282 : il). São Paulo: Editora UNESP.
- Cymbalista, R.; Santoro, P. F. (2009). *Planos Diretores: processos e aprendizados*. São Paulo: Instituto Pólis.
- de Grazia, G. (2002). Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas. In: Osório, L. M. (org.), *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor.15-37
- Feldman, S. (2001). Avanços e limites na historiografia da legislação urbanística no Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 4, 33-48. Recuperado em julho de 2020 em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/55/39>
- Feldman, S. (2003) Política urbana e regional em cidades não-metropolitanas. In: Goncalves, M. F.; Brandão, C. A.; Galvão, A. C. F. *Regiões e cidades*,

ciudades nas regiões: o desafio urbano-regional. São Paulo: Ed. UNESP; p. 105-112.

Feldman, S. (2005). *O arranjo SERFHAU: assistência técnica aos municípios / órgãos de planejamento / empresas de engenharia consultiva*. Anais do XI Encontro Nacional da ANPUR, Salvador. Recuperado em julho de 2020 de <http://www.xienanpur.ufba.br/553.pdf>

Fernandes, E. (2006). A nova ordem jurídico-urbanística no Brasil. In: Alfonsin, B.; Fernandes, E. (orgs.). *Direito urbanístico: estudos brasileiros e internacionais*. Belo Horizonte: Del Rey.

Fernandes, E. (2007). Constructing the ‘Right to the City in Brazil. *Social & Legal Studies*, 16(2), 201-219.

Fernandes, E. (2010). O Estatuto da cidade e a ordem jurídico-urbanística. In: Brasil. *Estatuto da Cidade Comentado*. São Paulo: Aliança das Cidades. Recuperado em julho de 2020 em <https://www.suelourbano.org/wp-content/uploads/2017/09/ESTATUTO-Comentado-2010.pdf>

Ferreira, M. (2007) *Planejamento Urbano nos tempos do SERFHAU*: o processo de construção e implementação do Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Franca. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Engenharia de São Carlos, Universidade de São Paulo, São Paulo.

Fontes, M. L. P.; (2019) O plano diretor e a legislação brasileira: avanços, retrocessos e desafios. In: Sousa Junior, J. G. et al. *Introdução crítica ao direito urbanístico* [recurso eletrônico]. Recuperado em outubro de 2020 em http://www.mpsp.mp.br/portal/page/portal/documentacao_e_divulgacao/doc_biblioteca/bibli_servicos_produtos/BibliotecaDigital/BibDigitalLivros/TodosOsLivros/Introducao-critica-ao-direito-urbanistico.pdf

Freitas, E. L. H.; Bueno, L. M. M (2018). Processos participativos para elaboração de Planos Diretores Municipais: inovações em experiências recentes. *Revista*

Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management), 10(2), 304-321.

Goulart, J. O.; Terci, E. T.; Otero, E. V. (2016). Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. *Revista de Administração Pública*, 50(3), 455-476. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122016000300455&lng=en&nrm=iso

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. (2001). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2004). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2005). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2008). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2009). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2015). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

_____. (2018). *Perfil dos municípios brasileiros 2015. Pesquisa de Informações Básicas Municipais* (61 p.). Rio de Janeiro: IBGE. <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv95942.pdf>. Acesso em 14 de outubro de 2019.

Instituto Escolhas (2019a). *Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas*. Recuperado em setembro de 2020 de https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/Morar_-_Longe_O_Programa_Minha_Casa_Minha_Vida_e_a_expans%C3%A3o-das_Regi%C3%B5es_Metropolitanas-RELAT%C3%93RIO.pdf.

Instituto Escolhas (2019b). *Morar Longe: o Programa Minha Casa Minha Vida e a expansão das Regiões Metropolitanas - Sumário Executivo*. Recuperado em setembro de 2020 de https://www.escolhas.org/wp-content/uploads/2019/01/SumarioExecutivoMorarLonge_Final.pdf

Klink, J., Denaldi, R. O plano diretor participativo e a produção social do espaço. O caso de Santo André (São Paulo). *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. 382. Recuperado em julho de 2020 de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-382.htm>.

Leonelli, G. C. V.; Campos, E. F. R. (2018). Leis expansivas para a expansão urbana: Campinas sem limites. *URBE, Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(1), 36-48. Recuperado em julho de 2020 de https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2175-33692018000400036&lng=en&nrm=iso&tlng=pt

Maleronka, C.; Furtado, F. (2013) *A Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC): A Experiência de São Paulo na Gestão Pública de Aproveitamentos Urbanísticos*. Documento de Trabalho Lincoln Institute of Land Policy.

Recuperado em setembro de 2020 em https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/maleronka-wp14cm1pofull_0.pdf

Maricato, E. (2000). As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil. In: Arantes, O.; Vainer, C.; Maricato, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes. p. 121-192.

Maricato, E. (2013). Brasil, Cidades: alternativas para a crise urbana. Petrópolis: Vozes.

Maricato, E. (2014). O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes.

Maricato, E. (2015). Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular.

Marques, E. (2018). *As políticas do urbano em São Paulo*. São Paulo: Editora Unesp.

Massoneto, L. F. (2017). *Lei 13.465/2017. Regularização fundiária urbana. Aspectos críticos: legitimação fundiária, usurpação de competência municipal em matéria urbanística e desestruturação do sistema constitucional de registro de imóveis. Inconstitucionalidades*. Parecer anexado à ADI 5883.

Mencio, M. (2018). A regularização fundiária de núcleos urbanos informais localizados em áreas rurais prevista pela lei federal nº 13.465/2017 e o exercício da competência municipal na disciplina do ordenamento territorial local. In: *Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo*, 3(17),44-61. Recuperado em outubro de 2020 de: https://www.defensoria.sp.def.br/cadernos_defensoria/volume17.aspx

Ministério do Desenvolvimento Regional (2019). *Guia para Elaboração e Revisão dos Planos Diretores*. Recuperado em setembro de 2020 de <http://antigo.polis.org.br/wp-content/uploads/Guia-para-elaboracao-de-PD.pdf>.

Oliveira, C. M.; Espídola, I. B.; Colenci, P. L. (2020). *Democracia Representativa: processo legislativo de revisão do Plano Diretor*. São Carlos: UFSCar/CPOI.

Recuperado em setembro de 2020 de <http://www.novosdireitos.ufscar.br/arquivos/democracia-representativa>.

Oliveira, C. M; Lopes, D.; Sousa, I. C. N. (2018). Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 10(02), 322-334.

Oliveira, C. A.; Mocci, M. A.; Leonelli, G. C. V. (2019). *O avanço legal da expansão urbana na área rural*: contrassenso democrático e flexibilização do perímetro urbano em Campinas-SP. Anais do XVIII Encontro Nacional da ANPUR, Natal. Recuperado em julho de 2020 de <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anaisadmin/capapdf.php?reqid=1586>

Rabello, S. (s/data). Outorga Onerosa e Alteração de Uso. Função e âmbito de aplicação. Recuperado em setembro de 2020 em: http://www.soniarabello.com.br/biblioteca/Outorga_Onerosa.pdf

Randolph, R. (2007). Do planejamento colaborativo ao planejamento “subversivo”: reflexões sobre limitações e potencialidades de Planos Diretores no Brasil. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografia e ciências sociais*. Barcelona: Universidade de Barcelona, 245 (17). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24517.htm>>.

Rolnik, R.; Cymbalista, R; Nakano, K. (2011). Solo urbano e habitação de interesse social: a questão fundiária na política habitacional e urbana no país. *Revista de Direito da ADVOCEF*, 13, pg 123-158. Recuperado em julho de 2020 em https://www.fau.usp.br/arquivos/disciplinas/au/aup0278/2014/2014.1%20Bibliografia%20Complementar/Aula%2004_Texto%2005.pdf

Rolnik, R. (2015). *Guerra dos lugares*. A colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Editora Boitempo.

- Santoro, F. (2012) Planejar a expansão urbana: dilemas e perspectivas. Tese (Dourado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo.
- Santoro, P. (2014) Perímetro urbano flexível, urbanização sob demanda e incompleta: o papel do Estado frente ao desafio do planejamento da expansão urbana. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, 16(1), 169-187. Recuperado em julho de 2020 em <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/3837/4627>
- Santoro, P.; Cobra, P.L.; Bonduki, N. (2010) Cidades que crescem horizontalmente: o ordenamento territorial justo da mudança de uso rural para urbano. *Cadernos Metrópole*, 12(24), 417-440. Recuperado em julho de 2020 em: <https://www.redalyc.org/pdf/4028/402837809005.pdf>
- Sousa, A. L. (2010). O Território da Habitação no Processo do Plano Diretor Participativo da Cidade de Fortaleza/Ce, Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 331 (9). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-9.htm>>.
- Souza, C. C.; Klink, J.; Denaldi, R. Planejamento reformista-progressista, instrumentos urbanísticos e a (re)produção do espaço no tempo de neoliberalização. Uma exploração a partir do caso de São Bernardo do Campo (São Paulo). *EURE (Santiago)*, 46(137), 203-223.
- Souza, A. P. (2017). *O Direito nas lutas urbanas: uma análise do uso do direito pelos movimentos sociais desde 1988*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo. Disponível em: <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16137/tde-11012018-115418/pt-br.php>
- Santos Junior, O. A.; Montandon, D. T. (2011). *Os planos diretores pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas*. Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles.

Santos Junior, O. A.; Diniz, T. M, R. G.; Saule Junior, N. (2020). *Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ.

São Carlos (2015). Apresentação de Proposta para o cálculo da outorga onerosa. Disponível em: <http://www.saocarlos.sp.gov.br/index.php/habitacao-morar/166049-plano-diretor-estrategico.html>

Silva, J. A. (2010). *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros Editores.

Soares, P. R.; e Marx, V. (2020). *Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre: resistir e participar no eixo “Estratégias de luta frente à nova agenda urbana”*
Recuperado em setembro de 2020 de <https://www.observatoriodasmetroles.net.br/revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre-resistir-e-participar-no-eixo-estrategias-de-luta-frente-a-nova-agenda-urbana/>

Sparovek, G.; Leonelli, G. C. V.; Barreto, A. G. O. P. (2004) A linha imaginária. In: *O planejamento do município e o território rural*. São Paulo: Caderno Pólis, v.8. p. 14-24.

Villaça, F. J. M. (1999). Dilemas do plano diretor. In Fundação Prefeito faria Lima - CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo, p. 237-247. Recuperado em julho de 2020 em https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%c3%a7a.pdf

Villaça, F. (2005). *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo. Recuperado em setembro de 2020 de <http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>.

Villaça, F. (2010). Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: Deák, C.; Schiffer, S. R. (eds.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: EDUSP,169-244.

Villaça, F. (2011). São Paulo: segregação urbana e desigualdade. *Estudos Avançados*, 25(71), 37-58.

Viotto, A.; Tavolari, B (2016). As disputas pela interpretação constitucional do plano diretor. *Revista Direito e Práxis*, 7(14), 531-566. Recuperado em outubro de 2020 de:

https://www.researchgate.net/profile/Bianca_Tavolari/publication/303713176_As_disputas_pela_interpretacao_constitucional_do_plano_diretor_Disputes_over_the_constitutional_interpretation_of_the_master_plan/links/57ac9b2a08ae7a6420c2fe34/As-disputas-pela-interpretacao-constitucional-do-plano-diretor-Disputes-over-the-constitutional-interpretation-of-the-master-plan.pdf

Legislações e diplomas normativos federais

Constituição da República Federativa do Brasil (1988). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

Decreto nº 9076, de 7 de junho de 2017 (2017). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9076.htm

Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006 (2006). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5790.htm

Lei Federal nº 4.504, de 30 de novembro de 1964 (1964). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4504.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%204.504%2C%20DE%2030%20DE%20NOVEMBRO%20DE%201964.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20Estatuto%20da%20Terra%2C%20e

[%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs.&text=Art.e%20promoc%C3%A7%C3%A3o%20da%20Pol%C3%ADtica%20Agr%C3%ADcola.](#)

Lei Federal nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (1979). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L6766.htm

Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (2001). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm.

Lei Federal nº 10.683, de 28 de maio de 2003 (2003). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.683.htm

Lei Federal nº 11.124 de 16 de junho de 2005 (2005). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111124.htm

Lei Federal nº 11.673, de 08 de maio de 2008 (2008). Brasília: Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de [http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20no,elabora%C3%A7%C3%A3o%20dos%20planos%20diretores%20municipais.&text=NR\)-,Art.,10%20de%20outubro%20de%202006](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11673.htm#:~:text=Altera%20a%20Lei%20no,elabora%C3%A7%C3%A3o%20dos%20planos%20diretores%20municipais.&text=NR)-,Art.,10%20de%20outubro%20de%202006).

Lei Federal nº 11.977, de 07 de julho de 2009 (2009). Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111977.htm

Lei Federal nº 13.465, de 11 de julho de 2017 (2017). Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113465.htm

Lei Federal nº 13.844, de 18 de junho de 2019 (2019), Senado Federal. Recuperado em setembro de 2020 de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/lei/L13844.htm

