



O Plano Diretor e a Agenda Ambiental Contemporânea Um olhar a partir de Santa Cruz do Sul – RS

Paulo Jorge Riss da Silva

Arquiteto; Doutorando e Mestre em Desenvolvimento Regional (PPGDR/UNISC); Pesquisador do Observatório do Desenvolvimento Regional (ObservaDR), do projeto ObservaDR/Covid-19 e GEPEUR – UNISC; Servidor Público Municipal SEPLAG. E-mail: pjriss.silva@gmail.com

Resumo: Este artigo pretende analisar um aspecto do cabedal técnico-legislativo que regula a ocupação e o ordenamento do território urbano – o Plano Diretor – sob a perspectiva da agenda ambiental contemporânea e iniciar uma discussão preliminar acerca dos principais instrumentos que esta legislação regulamenta – os índices construtivos e o zoneamento urbano – em relação com os ODS (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, uma coleção de 17 metas globais, estabelecidas pela Assembleia Geral das Nações Unidas para 2030), os respectivos índices e indicadores presentes nessa abordagem e os princípios da atual Economia Ambiental sob o viés do Desenvolvimento Sustentável para as Cidades.

Palavras-chave: Renda Fundiária. Plano Diretor. ODS. Cidades Sustentáveis. Índices e Indicadores.



Introdução

Este artigo está dividido em quatro partes: esta introdução, que destaca objetivos norteadores do artigo e sua formatação, o primeiro tópico, que aponta breves alterações e incorporação de supostos novos conceitos entre os planos diretores de 2007 e 2019 em Santa Cruz do Sul e suas contradições sob o viés dos preceitos da Economia Ambiental contemporânea e o segundo tópico, que traça uma análise concisa dos principais instrumentos de ordenamento territorial adotados por tais planos – os índices e os zoneamentos urbanos – em comparação com a definição de índices e indicadores utilizados atualmente nas mais diversas áreas do conhecimento e que também compõem o escopo dos ODS conforme idealizados pela ONU no sentido de fomentar o Desenvolvimento Sustentável. Finalmente em um terceiro momento, analisa-se aspectos operacionais das instâncias de participação popular e a narrativa que embasa o proposto engajamento do público na elaboração do Plano Diretor em comparação com as estratégias propostas no âmbito dos ODS.

O Plano Diretor de Santa Cruz do Sul em dois momentos: 2007 – 2019

Santa Cruz do Sul completou as etapas de revisão do Plano Diretor (PD) preconizadas no Estatuto da Cidade em 2019, sendo que esta é a atual Lei Complementar e a principal responsável pelo ordenamento territorial do perímetro urbano da sede do município e das sedes distritais. O PD conforme descrito pelo Estatuto é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e é ele que supostamente deve promover a interação entre os aspectos físicos/territoriais e os objetivos sociais, econômicos e ambientais propostos para a cidade por sua população. Ainda que em certo descompasso em relação ao estipulado pelo Estatuto da Cidade, que é a denominação oficial da lei 10.257 de 10 de julho de 2001, que regulamenta o capítulo “Política Urbana” da atual Constituição brasileira, cujos princípios básicos são o **planejamento participativo e a função social da propriedade** e que prevê que a cada dez anos este instrumento deva ser atualizado, a lei foi revisada e retrabalhada de acordo com a metodologia proposta.

Não se pretende aqui entrar em detalhes pormenorizados dos 205 artigos constantes da lei atual, mas apontar algumas alterações incorporadas à nova redação do plano sob o viés do conteúdo programático e o espírito geral do Estatuto da Cidade em comparação com os princípios norteadores da atual Economia Ambiental e os objetivos da ONU com a difusão da metodologia dos ODS.



Existem conteúdos e princípios inconsistentes ou incongruentes - quando não francamente antagônicos - entre estas duas epistemologias e abordagens e tal disparidade se reflete principalmente na estruturação do discurso que embasa e norteia os objetivos da legislação em geral e do plano diretor em particular. De fato, como se demonstrará, as abordagens sobre aspectos estruturais desses dois paradigmas de desenvolvimento nos permitem inclusive questionar se as atuais maneiras pelas quais o plano diretor pretende ser o instrumento normativo do ordenamento territorial ainda são válidas sob o pretexto de uma suposta sustentabilidade ou quiçá se a própria utilização desta lei ainda é razoável ou adequada para este fim no contexto das mais recentes transformações globais e seus reflexos no local.

A primeira observação digna de nota é quantitativa: o plano diretor de 2019 conta com 205 artigos distribuídos em 4 capítulos principais e seus subcapítulos ao longo de 73 páginas, enquanto seu quase homólogo de 2007 apresentava 138 artigos distribuídos em 43 páginas. Percebe-se a introdução de novos artigos e outras alterações, o que praticamente duplica a regulamentação sobre a organização espacial da cidade.

O segundo aspecto a ser observado (e por isso o 'quase homólogo' do parágrafo acima) é qualitativo em aparência, afinal o plano anterior trazia em seu título a definição "**Plano Diretor de Desenvolvimento Social e Urbano do Município de Santa Cruz do Sul**" enquanto a versão atualizada descarta as terminologias "desenvolvimento social e urbano", passando a definir-se somente como "**Plano Diretor**". A proposta de se pretender um instrumento de "desenvolvimento social" encontra-se expressa nominalmente logo no Capítulo I do PDDSU de 2007 em seus artigos 1º e 2º e nos dois incisos que complementam o primeiro artigo, onde se lê:

Art. 1º Fica instituído, por esta Lei, o PLANO DIRETOR DE **DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO** do Município de Santa Cruz do Sul, com a finalidade de:

I - regular e ordenar a **ocupação do solo, a expansão urbana** e a **preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais, Zona Urbana de Interesse Especial e Zona Rural; e

II - estabelecer diretrizes para a regulamentação **de atividades e do desenvolvimento social**, através do Código de Posturas, Código Tributário, Código de Obras, Lei de Loteamento, Lei de Preservação Ambiental, Lei de **Desenvolvimento Industrial**, Lei de Uso do Solo e outros.

Art. 2º O objetivo básico do PLANO DIRETOR DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E URBANO é **ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana**, de acordo com as diretrizes estabelecidas na Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. (LC nº 335, 03 de janeiro de 2007). – grifo meu



E as supostas intenções e proposições do PDDSU no sentido do “desenvolvimento social e urbano” encerram aqui. Já em seu 2º Capítulo e ao longo de todo o restante do texto estão dispostas regulamentações acerca do zoneamento do território, organizados basicamente em macrozonas de ocupação as quais por sua vez são subdivididas em zonas mais específicas que regulamentam através de índices construtivos e recuos das edificações os usos do solo permitidos, tolerados ou proibidos à cada porção do tecido urbano em uma configuração sobreposta à divisão territorial dos bairros.

Ainda que nominalmente expresso em seu título e objetivos, o próprio conceito de “desenvolvimento” aparenta ter sido usado de maneira formulaica na elaboração e redação do texto, haja vista que este não define o que de fato seria o “desenvolvimento social” da cidade e para quem, onde e de que maneira esse desenvolvimento ocorreria. Contraditoriamente, o inciso II pretende “estabelecer diretrizes para a regulamentação **de atividades e do desenvolvimento social**”, propondo diretrizes para “regulamentar o desenvolvimento social” em uma construção argumentativa inócua, posto que nem se entende a que tipo de desenvolvimento o texto se refere, mas que este deve ser regulado. De maneira igualmente contraditória, o mesmo inciso indica que um dos reguladores deste desenvolvimento social se encontra na “Lei de Desenvolvimento Industrial” dentre outras. Percebe-se que para além da utilização aleatória dos termos, tal formulação contrapõe conceitos e abordagens completamente distintas, evidenciando que o conteúdo programático ou o marco lógico que deveriam embasar o documento provavelmente inexistem.

A Lei Complementar nº 741 de 2019 é mais efetiva ao endereçar e solucionar essa questão programática e epistemológica de fundo: o plano passou a chamar-se somente “**Plano Diretor**”, dando como resolvida a questão. Grosso modo, tais incrementos e adições não parecem ter surtido outro efeito no ordenamento territorial além de aumentar o volume de informações que tanto servidores públicos quanto profissionais privados devem atentar, incrementando a burocracia e secretarias envolvidas, implicando em aumento dos custos advindos dos processos, dificultando a compreensão dos instrumentos normativos e diminuindo a velocidade de trâmite e análise da documentação sem que isso tenha resultado em algum benefício prático direto até o momento.

Mas, para efeitos desse artigo, cumpre ressaltar que o novo PD através dessa atualização acaba por incorporar novos conceitos, contemplados de maneira mais abrangente em seus objetivos e aparentemente direcionando a legislação e as novas práticas de produção do tecido urbano no sentido de ir ao encontro dos preceitos da sustentabilidade em voga atualmente.



Aqui temos, ao invés do sintético capítulo de objetivos do plano anterior, um primeiro capítulo que trata da “Conceituação, Princípios e Objetivos” da Lei, dispostos em 03 artigos e 09 incisos respectivos ao enunciado. Assim, logo no artigo 2º a *conceituação* do PD é assim descrita:

Art. 1.º O Plano Diretor é um **instrumento técnico e político**, sendo a base do processo de **planejamento para a ocupação dos espaços urbanos e rurais**, em suas mais variadas atividades, de maneira que **sejam cumpridas suas funções sociais**, com vistas ao **desenvolvimento sustentável do Município**, norteando a ação dos agentes públicos e privados. (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo meu

Como se pode depreender, o PD nessa nova revisão demonstra um maior cuidado ao estabelecer relações inexistentes em sua versão anterior. O reconhecimento de que se trata de um “instrumento técnico e político” enquadra sua utilização em um ambiente multiescalar, enquanto a manifesta intenção de que os espaços urbanos e rurais cumpram suas “funções sociais” coaduna com o preconizado pelo Estatuto da Cidade, ainda que o mesmo artigo destaque que tal objetivo será atingido através do “planejamento para a ocupação dos espaços”, o que contradiz parcialmente o escopo da proposta mais abrangente que o plano parece fomentar. Outro importante acréscimo constante nessa conceituação manifesta é que estas diretrizes têm como objetivo final o “desenvolvimento sustentável do município”, que se trata de um movimento de ressignificar o texto diante dos novos paradigmas de sustentabilidade. Esse tema é abordado mais detalhadamente no Art. 4º, que traz em sua redação:

Art. 2.º São princípios do Plano Diretor Municipal:

- I. o **desenvolvimento equilibrado e sustentável** do Município, nos âmbitos do **espaço físico, social, cultural, econômico e principalmente ambiental**;
- II. a **compatibilização dos interesses dos diferentes segmentos sociais**, priorizando o interesse coletivo sobre o individual;
- III. a **preservação do patrimônio** histórico e cultural, como reconhecimento da **identidade local**;
- IV. a **preservação do meio ambiente natural**, considerando as características e **vocações locais**;
- V. a **participação da população no planejamento** da cidade;
- VI. a compatibilização dos usos e atividades estabelecidas nos respectivos zoneamentos; e
- VII. a organização da **distribuição dos serviços públicos** de maneira a atender ao cidadão e **promover a inclusão social**. (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo meu



O inciso I promove o “desenvolvimento equilibrado e sustentável” do município (ainda que tais definições não sejam detalhadas) em âmbitos complementares, quais sejam: “o espaço físico, social, cultural e econômico e principalmente ambiental” – o que reflete um cuidado maior em destacar diferentes aspectos presentes nas discussões sobre o desenvolvimento, ainda que a ênfase no aspecto “principalmente ambiental” traia a falta de uma compreensão mais aprofundada sobre a efetiva relação entre estas esferas, tendo em vista que o termo “ambiental” pode abrigar todos os outros aspectos ali descritos. Os demais incisos trazem inovações necessárias, ao mencionar a necessidade de “compatibilização dos diferentes segmentos sociais **priorizando o interesse coletivo sobre o individual**”, a preservação do patrimônio histórico e cultural e a preservação do meio ambiente natural (o fato de patrimônio histórico e cultural estar dissociado do conceito de “meio ambiente natural” dá uma ideia da necessidade de aprofundamento dos conceitos, bem como a noção de “vocação local” contida no inciso). É louvável a intenção de proporcionar a “participação da população no planejamento da cidade” (embora restem dúvidas é quanto ao sentido de “planejamento” e a “distribuição dos serviços públicos de maneira a atender ao cidadão e promover a inclusão social”. São princípios que indubitavelmente dão mais guarida ao cidadão e denotam a preocupação com a espacialização democrática dos serviços públicos no território, embora, como destacado, o arrolamento de novos conceitos sem o aprofundamento das razões e consequências da utilização de tais abordagens acabem, no mais das vezes, em permanecer restritos ao papel. O artigo 3º assim detalha os objetivos do PD:

Art. 3.º São objetivos do Plano Diretor Municipal:

I. **regular e ordenar a ocupação do solo, a expansão urbana e a preservação ambiental** da Zona Urbana da Sede, Zona Urbana das Sedes Distritais e Zona Rural, **ordenando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e rural**, de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, regulamentado pela Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 e a Constituição Federal;
II. estabelecer diretrizes para a regulamentação de atividades e do desenvolvimento social, através do Código de Posturas, Código de Obras, Lei do Loteamento, Lei de Preservação Ambiental e Lei de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural, dentre outras normas. (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo meu

Foram classificadas três semelhanças entre os planos diretores em contraposição aos ODS como maneira de suscitar a reflexão sobre a maneira que o meio urbano é compreendido sob o viés da sustentabilidade: a) a característica *pigouveana* das compensações urbanas e ambientais; b) a discrepância no conceito e utilização de índices e indicadores entre os dois paradigmas; c) o enfoque diverso para estabelecer o protagonismo popular diante do “planejamento urbano”.



Embora o Estatuto da Cidade seja uma conquista democrática que enseja o direito à cidade e à justiça espacial, o fato é que tal instrumento deriva de uma compreensão da sustentabilidade tributária da economia neoclássica no sentido de que usos com potencial incremento de entropia podem ser “corrigidos” através de taxas fiduciárias ou compensações de natureza análoga ao dano produzido. Daí a introdução de conceitos como “Estudos de Impacto de Vizinhança”, “Desapropriação com Pagamento em Títulos”, entre outros. Conforme BOAVENTURA DOS SANTOS:

A corrente neoclássica **simplifica a abordagem do meio ambiente** sob o aspecto do tratamento na forma de externalidade, e por isso podendo ser corrigido por taxas corretivas. Nesse sentido a **deterioração ambiental é tida como uma falha no mercado, logo corrigível pelo próprio mercado**, através de mecanismos de preço e do desenvolvimento tecnológico. (BOAVENTURA DOS SANTOS, Ricardo, 2000) – grifo nosso

Basicamente são instrumentos reguladores dos impactos originados de empreendimentos típicos do meio urbano como a implementação de shopping centers, condomínios de apartamentos, loteamentos e condomínios de lotes murados dentre tantos outros produtos do mercado imobiliário que tem como característica a utilização do princípio **poluidor-pagador** para compensação dos impactos causados nos moldes elaborados por PIGOU, e que se encontram contemplados nos dois planos diretores. No Plano Diretor de 2019, eles estão assim descritos:

CAPÍTULO XV

Art.4º DOS INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Poderão ser empregados pelo Município, **mediante regulamentação em lei específica**, os seguintes instrumentos de desenvolvimento urbano:

- I. parcelamento, edificação ou utilização compulsórios;
 - II. IPTU progressivo no tempo;
 - III. desapropriação com pagamento em moeda corrente nacional;
 - IV. direito de superfície;
 - V. direito de preempção;
 - VI. outorga onerosa do direito de construir;
 - VII. operações urbanas consorciadas;
 - VIII. transferência do direito de construir; e
 - IX. estudo do impacto de vizinhança.
- (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo meu



Entretanto a abordagem das duas leis é semelhante tanto na forma quanto na implementação destes instrumentos - e por isso o grifo na citação acima - pois em ambos os planos o emprego destas é facultado “mediante regulamentação em lei específica”, sendo que tanto em um caso quanto no outro tais regulamentações nunca tenham sido elaboradas e, ainda que questionáveis, essas mínimas compensações ou contrapartidas por parte dos empreendedores permaneçam largamente subutilizadas pelo município.

É bastante razoável inferir que tal se derive por vontade (ou ausência de) política dos gestores da ocasião, ou que tal regulamentação demande tempo e utilização de corpo técnico qualificado que, de qualquer maneira, geralmente está alocado no atendimento de outras frentes de urgência, ocasião ou projeto político. Mas existe um componente mais prosaico e que é comum aos três tópicos das semelhanças entre os planos abordado neste artigo: a ausência de dados.

Dados, informações e estatísticas, de preferência espacializados, são condições essenciais para a leitura consistente de quaisquer fenômenos e são, obviamente, indispensáveis para a compreensão das dinâmicas urbanas e os processos de crescimento das cidades.

Sem dados confiáveis as políticas públicas se tornam meros instrumentos de prevalência das vontades do gestor de ocasião sobre o território e não permitem a apreensão nem das variáveis necessárias a um planejamento satisfatório nem uma base consistente para qualquer tentativa de planejamento que se pretenda mais do que a validação de imposições de mercado externas.

Mais do que isso, dados atualizados e que permitam um monitoramento constante são igualmente imprescindíveis para antecipar mudanças nos padrões de desenvolvimento de uma cidade e orientar a ação do ente público no meio urbano. E este fator é importante para introduzir o segundo aspecto de semelhança entre os planos diretores, talvez a característica que melhor os defina enquanto instrumentos de ordenamento territorial e, também, a que mais contrasta com os preceitos dos ODS, por mais que um plano cite veementemente a sustentabilidade enquanto princípio basilar - os índices construtivos e o zoneamento.

O Plano Diretor e os ODS – O Zoneamento e os distintas abordagens sobre Índices e Indicadores enquanto diretrizes de ordenamento territorial urbano

A estratégia de subdividir o território urbano em “zonas” distintas que, em princípio, compartilham características de contiguidade espacial semelhantes e similaridades de



composição socio econômica e demográficas é tão indissociada do conceito de plano diretor em si, tornando-os praticamente sinônimos, que tal estratégia de abordagem enquanto resposta adequada ao ordenamento territorial e os conflitos que daí surgem sequer é questionada quanto à efetividade, adequabilidade ou mesmo necessidade de sua utilização como ferramenta de planejamento urbano.

Conforme é possível observar no índice do PD 2019 (constante nos anexos), as propostas de novos zoneamentos ocupam 04 capítulos – do II ao VI – ao longo de cerca de 30 páginas e quase 70 artigos, sendo que o tema também é indiretamente implícito em outros capítulos tais como os destinados à regulamentação relativa ao Patrimônio Histórico, Usos e Ocupação do Solo, Parcelamento do Solo etc. Sucintamente, o conceito de zoneamento no Brasil é herdeiro dos planos sanitaristas do início do século XX, a partir dos anos 1930 durante a Era Vargas e marca o início da elaboração e proposição de planos conjunturais para as cidades num momento de incipiente industrialização caracterizado, no âmbito urbano, pelo início da verticalização dos núcleos e cidades mais populosas.

Sob viés fordista, amparado no urbanismo enquanto disciplina acadêmica e a consolidação do projeto modernista de produção da cidade em vista do incremento populacional induzido pelo novo papel na rede urbana em vias de consolidação, um segundo momento a ser destacada na apropriação e difusão do protocolo de zoneamento se dá a partir de 1964 durante o período da ditadura militar que, dentre outras inovações em termos de planejamento urbano nacional, introduz a estrutura do sistema financeiro de habitação, em um momento em que o conceito de zoneamento passa a ser utilizado em diversos municípios brasileiros com o objetivo de habilitar empresas ou o ente público a contrair empréstimos públicos para a produção da moradia urbana.

Outros dois momentos importantes são quando da redemocratização do país, a partir dos anos 1980, e o surgimento de novos instrumentos de direcionamento dessas fontes de financiamento na forma da definição das ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social – enquanto que na década de 1990 foram introduzidas, dentre outras, inovações como as Operações Urbanas Consorciadas e outras ferramentas que acabaram sendo incorporados ao futuro Estatuto da Cidade e representam também o início do processo de flexibilização institucionalizada do zoneamento e que estão contempladas nos planos diretores atuais, como no caso de Santa Cruz do Sul a partir de 2007. O fim desse percurso culminou no período atual de produção do espaço urbano, marcado pela financeirização da produção imobiliária, que acaba por conferir uma nova dinâmica de transformação das cidades brasileiras.



Não é difícil de compreender a aceitação e onipresente aplicação do zoneamento na quase totalidade das cidades brasileiras, posto que é um instrumento relativamente prático, simples e efetivo de promover a setorização do território urbano com vistas a uma regulamentação de uso e ocupação do solo em um contexto que permite a quantificação e previsibilidade de investimentos e possibilidades de retorno financeiro das operações de drenagem da renda fundiária ancoradas nos processos de urbanização. O crescimento significativo dos núcleos urbanos através da reprodução em larga escala da moradia e novos produtos imobiliários é passível de ser ordenada de maneira satisfatória através da adoção das ferramentas de zoneamento ao direcionar os fluxos de capital em locais específicos das cidades. Conforme exposto por SILVA:

O zoneamento continua sendo um dos instrumentos mais difundidos e utilizados no tocante ao controle do uso e ocupação do solo entre os municípios brasileiros mesmo diante das inovações pós-Estatuto da Cidade, aprovado em 2001. Sua concepção de regulação da forma urbana, construída por meio de um processo cumulativo por mais de um século, utiliza uma **matriz de parâmetros urbanísticos com base em critérios de incomodidade de usos e controle da replicabilidade do solo** (SILVA, J. R. F, 2014). – grifo nosso

Assim, o zoneamento dos núcleos urbanos passa a ser o regulador das diversas funções em quaisquer setores da cidade e ordena a articulação de variáveis distintas que serão definidas no âmbito de atuação de cada gestão, sendo também responsável por fixar o contexto em que se dará a tomada de decisão por parte do setor privado na racionalidade do direcionamento dos fluxos de capital. Dentre outras variáveis, o zoneamento regula usos do solo, taxas de ocupação dos lotes, qualidade do ambiente construído etc., mas o elemento principal regulamentado pelo zoneamento, onipresente em todos os locais onde o PD é utilizado é o Índice Construtivo. Ainda que existam intenções legítimas na percepção por parte do poder público e da comunidade em geral da importância e necessidade de pensar o desenvolvimento da cidade e conceber instrumentos que tornem efetiva e saudável a gestão do território, o fato é que todos os debates, conflitos, acordos e discussões acerca do plano diretor consistem basicamente na proposição de aplicação dos potenciais construtivos oriundos da utilização deste índice.

O índice construtivo pode ser descrito como um número, definido pelo plano diretor que, multiplicado pela área do lote, estabelece a quantidade máxima de metros quadrados possíveis de serem construídos.



Para efeitos deste artigo, buscou-se a origem conceitual do termo ou a epistemologia que orienta a definição que tal indicador denota, mas não existe tal definição nesse sentido, de maneira que a conclusão preliminar por enquanto é de que se trata somente disso: um simples coeficiente que indica determinado potencial construtivo em relação as dimensões do lote. Ou seja, um dado que não estabelece relação com nenhum outro atributo do território senão consigo mesmo e a possibilidade de quantificar o lucro passível de extrair dos processos de conversão territorial compreendidos nos processos de crescimento urbano.

Não por acaso, portanto, o cerne das infindáveis discussões sobre a aplicação do plano diretor é justamente acerca da definição deste índice, que acaba por galvanizar o debate sobre todo o mais e, em uma reflexão mais aprofundada, a disseminação da utilização dos planos diretores no território nacional e a respectiva centralidade da utilização do índice é fator homogeneizante da interface da relação entre as empresas privadas e o Estado na gestão e ordenamento territoriais. Conforme descrito por SILVA:

Em geral, as leis de uso e ocupação do solo – regidas basicamente pela definição de índices urbanísticos e categorias de uso –, são o que de fato é aplicado pelas administrações municipais, **regulando quase exclusivamente a atuação do setor privado de construção de média e alta renda**. Ainda assim, sem resultar sequer em qualidade urbanística como é possível de ver na maioria das cidades brasileiras. (SILVA, J. R. F, 2014). – grifo nosso

Desta maneira, é possível concluir que a adoção dos planos diretores e, em última instância, do protagonismo da utilização do índice construtivo é fator em comum a quase totalidade das cidades brasileiras no que tange ao relacionamento entre o público e o privado; e é nesta interface que se concentram as práticas de pressão, clientelismo e instruções normativas elaboradas sob encomenda de grupos específicos e se encontra a fonte de tanto atrito e tensionamento da norma legal e a limitrofe de utilização de estratégias de cooptação do arcabouço técnico-legislativo que orienta as políticas de ordenamento territorial nas cidades brasileiras.

Contudo, a ONU, através dos ODS, estabelece um novo paradigma de quantificação, análise e qualificação dos índices e indicadores relativos ao urbano.

A maneira de certo modo simplista como os índices construtivos são conceituados e aplicados indiscriminadamente em todo o território nacional ficam evidenciados quando comparados com a acepção geral que os termos ‘índices’ e ‘indicadores’ denotam no contexto econômico e estatístico atual. Grosso modo, na atual conjuntura, índices e indicadores são assim descritos por MAGALHÃES JÚNIOR, 2007 e JANUZZI, 2004:



Indicadores são modelos simplificados da realidade com a capacidade de facilitar a compreensão dos fenômenos, eventos ou percepções, de modo a aumentar a capacidade de comunicação de dados brutos e de adaptar as informações à linguagem e aos interesses dos diferentes atores sociais. Para os gestores, **são ferramentas essenciais ao processo de tomadas de decisões e para a sociedade são instrumentos importantes para o controle social**. Não são elementos explicativos ou descritivos, mas **informações pontuais no tempo e no espaço**, cuja integração e evolução **permitem o acompanhamento dinâmico da realidade**. (MAGALHÃES JÚNIOR, 2007). – grifo nosso

Uma das maneiras de agregar um conjunto de indicadores e facilitar sua comunicabilidade em virtude do grande número de dados e informações disponíveis é a **construção de outras formas de obter medidas-síntese**, como os indicadores compostos ou **os índices**. Os índices são elaborados mediante a agregação de dois ou mais indicadores simples, referidos a uma mesma dimensão, ou a diferentes dimensões, da realidade (JANNUZZI, 2004). – grifo nosso

A sistematização, compreensão, comunicabilidade e a possibilidade de diversos vieses de abordagem e intercâmbio no trato, composição e aquisição de informações, portanto, dota tal formulação de um sistema de índices e indicadores com características muito mais sofisticadas de apreensão das diferentes realidades e práticas que animam o território urbano, permitindo não apenas um monitoramento mais abrangente e dinâmico dos processos de crescimento da cidade como possibilitam a emergência de um novo paradigma de planejamento urbano orientado às características específicas de cada local (Figura 01).

Figura 01. Exemplo de definição de indicadores diversos no âmbito dos ODS

10	Percentual da população de assentamentos subnormais que é negra (%)	0	1	5	27
11	População residente em aglomerados subnormais (%)	0	0,8	5	22
11	Domicílios em favelas (%)	0	0,02	0,06	0,3
11	Percentual da população de baixa renda com tempo de deslocamento ao trabalho superior a uma hora (%)	0	5	15	35
12	Resíduos domiciliar per capita (Ton / Hab / Ano)	1	1,5	2	3,2
12	População atendida com coleta seletiva (%)	100	70	60	0
13	Emissões de CO ² e per capita (ton de CO ² e per capita)	0	2	4	20
13	Percentual do município desflorestado (%)	0	0,05	0,5	1,5
14	Esgoto tratado antes de chegar ao mar, rios e córregos (%)	100	70	40	0

Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU 2015



O Plano Diretor e os ODS – Estratégias de Comunicação e Instâncias de Participação Popular

Neste tópico é abordado outro aspecto estrutural do *status quo* de assimilação do Estatuto da Cidade enquanto modelo normativo de aplicação da regulamentação do ordenamento territorial nas cidades. Demonstrou-se aqui que a adoção agora quase secular do instrumento do zoneamento enquanto ferramenta de organização do tecido urbano das cidades possibilitou também a homogeneização, em nível federal, da interface de regulação do fluxo de capital entre as empresas privadas através da utilização desterritorializada do índice construtivo enquanto elemento que solapa, sobrepõe e ao mesmo tempo homogeneiza as práticas atuantes nos processos de crescimento urbano.

Do ponto de vista institucional, a adoção do modelo proposto pelo Estatuto das Cidades acabou por consagrar um outro tipo de homogeneização da práxis, desconsiderando os conteúdos técnico-geográficos dos locais, desta vez no âmbito da gerência estatal sob a tutela dos municípios, cujo corpo técnico e trâmites processuais não se encontram em condições de aprofundar os debates e qualificar a obtenção de dados e estratégias de inclusão popular nos processos decisórios acerca do planejamento da cidade. O exemplo da adoção indiscriminada do slogan “A cidade que queremos”, conforme demonstrado na Figura 02, é um exemplo de como tal estratégia de planejamento foi adotada pelo universo dos municípios brasileiros como forma de se adequar à legislação federal, mas sem aprofundar o conteúdo que tal abordagem implica.

Figura 02. Mosaico “A Cidade que Queremos”



Fonte: Elaborado pelo Autor



No caso de Santa Cruz do Sul, o texto do Plano Diretor aborda esse tema, conforme preconizado no Estatuto das Cidades:

DAS INSTÂNCIAS DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL. De acordo com os **princípios fundamentais** da Constituição Federal e **diretrizes do Estatuto da Cidade**, o Plano Diretor **assegura a participação da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana, na perspectiva da formulação, implementação, gestão participativa, fiscalização e controle social**, mediante os seguintes instrumentos:

- I. Conselho Municipal de Planejamento Urbano – COMPUR;
 - II. debates, audiências e consultas públicas;
 - III. conferências;
 - IV. projetos e programas específicos; e
 - V. iniciativa popular de projetos de lei.
- (LC nº 741, 12 de abril de 2019). – grifo nosso

Tal disposição em termos programáticos se alinha ao proposto pela AGENDA 2030 dos ODS, ainda que não seja possível afirmar que tal alinhamento tenha sido considerado no momento da elaboração da legislação. Na Figura 03, as dinâmicas de participação popular nos processos de tomada de decisão do âmbito do planejamento urbano são assim delineadas:

Figura 03. Excerto “Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável”



UNIVERSALIDADE: a Agenda 2030 e os ODS são relevantes para todas as pessoas e todos os países.



FOCO EM DESIGUALDADES: o mote da Agenda 2030 é “**não deixar ninguém para trás**”. É preciso que políticas e ações locais priorizem os grupos vulneráveis e promovam a redução das desigualdades. Para tanto, os dados devem oferecer recorte de sexo, raça/cor e faixa etária.



INTEGRADOS E INDIVISÍVEIS: os ODS são integrados e indivisíveis, o que significa que precisam ser compreendidos de maneira conjunta.



PARTICIPAÇÃO: a Agenda 2030 tem como um de seus pontos centrais a gestão democrática. Logo, é fundamental criar e fortalecer mecanismos e espaços de participação, inclusive para coordenação e monitoramento da implementação da Agenda 2030.



PARCERIAS MULTISSECTORIAIS: o alcance dos ODS é uma tarefa de todas e todos. Envolver os diferentes setores (governo, sociedade civil, academia e setor privado) é fundamental para o sucesso da Agenda 2030.

Fonte: Planejamento Municipal e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – FNP/ONU 2015



O corpo técnico do município, em consonância com o disposto no Estatuto das Cidades implementou o dispositivo das Audiências Públicas ao longo do processo de revisão do Plano Diretor, inclusive implementando plataformas digitais de acesso ao conteúdo programático e possibilidade de inserção de sugestões ao corpo da lei. Um resumo dos resultados dessa iniciativa pode ser verificado em uma reportagem do principal jornal local às vésperas do início de apreciação do projeto de lei pela instância legislativa: Textualmente a reportagem informa que:

Os resultados da pesquisa para subsidiar a elaboração do novo Plano Diretor de Santa Cruz do Sul foram divulgados nesta terça-feira, 20, pela Secretaria Municipal de Planejamento e Gestão. **Os números foram vinculados no Portal da Prefeitura de Santa Cruz do Sul**, onde também é possível encontrar atas das audiências públicas e seminários, assim como o diagnóstico preliminar, a legislação pertinente e a primeira parte da redação do projeto de lei a ser encaminhado à apreciação da Câmara de Vereadores. (<https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>)

Ao total, 484 pessoas participaram da pesquisa, que foi realizada pela internet e através de mais de 200 urnas espalhadas por Santa Cruz. No período de 2 a 19 de agosto, moradores responderam questionamentos sobre os mais variados temas de interesse direto da população, como ocupação do solo, meio ambiente, mobilidade urbana e também sobre os mecanismos de participação do cidadão no processo de elaboração do novo plano. (<https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>)

Dessa constatação depreende-se que, apesar dos esforços da administração pública em incorporar a efetiva participação democrática da população enquanto um todo nos processos decisórios de um planejamento urbano inclusivo e democrático nas tomadas de decisão vinculadas ao direito à cidade conforme expressas no Estatuto das Cidades, tais esforços se configuram ainda muito mais como iniciativas de adesão aos protocolos elencados do que ao atendimento dos princípios em si.

Afinal, considerando-se um universo de 150 mil habitantes no município de Santa Cruz do Sul, a participação de menos de 500 pessoas nos meios disponibilizados de consulta e interação pode ser praticamente desconsiderado em termos representativos, o que denota não uma desconsideração do empenho do ente público em si, mas uma provável incapacidade do escopo esboçado no estatuto em dar conta de expressar a realidade dos municípios brasileiros quando adotado de maneira formulaica pelas administrações públicas sem considerar as particularidades locais.



Encerrando, este artigo não pretende expor de maneira pormenorizada os impactos, contradições ou sequer aprofundar de maneira adequada as interações constantes entre os empreendedores privados, a normatização do ente público e as recentes orientações acerca do desenvolvimento urbano preconizadas nas propostas de desenvolvimento sustentável das cidades conforme expostos pela ONU através da estratégia dos ODS. Em linhas gerais o que se buscou demonstrar aqui é a discrepância entre um discurso adotado de maneira quase automática pelas gestões municipais de uma narrativa estruturadora do arcabouço técnico-legislativo em um suposto acompanhamento de orientações das melhores práticas de planejamento urbano.

Conforme preconizado pela ONU em relação à sustentabilidade em contraste com as realidades locais, onde tal discurso é incorporado de maneira formulaica e sem a devida atenção necessária a aspectos implícitos ao aprofundamento dos conceitos gerais dispostos no marco lógico de tais formulações e que não podem simplesmente ser adotados no corpo de uma legislação específica sem a exploração e aprofundamento das questões abordadas sob o viés de uma suposta “sustentabilidade” dos processos e dinâmicas de reprodução do ambiente urbano.

Nesse sentido, o artigo aponta o questionamento quanto ao marco conceitual adotado, suas estratégias de implementação e os resultados práticos efetivos de tal abordagem diante do estado da arte da discussão acerca da Economia Ambiental contemporânea.



Referências

. MAGALHÃES JÚNIOR, A. Pereira. Indicadores Ambientais e Recursos Hídricos. Realidade e Perspectiva para o Brasil a partir da Experiência Francesa. São Paulo, Bertrand Brasil, 2007.

https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4441942/mod_resource/content/1/5_uso_de_indices_e_indicadores.pdf

. HARVEY, David. A Condição Pós-Moderna. São Paulo, Loyola, 1992.

. SANTOS, Milton. Por uma outra Globalização: Do pensamento único à consciência universal. Rio de Janeiro, Record, 2000.

<https://www.gaz.com.br/aprovado-o-novo-plano-diretor-de-santa-cruz-saiba-o-que-muda/>

<https://www.gaz.com.br/saiba-como-contribuir-com-o-novo-plano-diretor-de-santa-cruz/>

<https://www.gaz.com.br/o-que-diz-a-pesquisa-sobre-o-plano-diretor-de-santa-cruz/>

<https://www.gaz.com.br/empresarios-da-construcao-civil-discutem-revisao-do-plano-diretor/>

. SILVA, J. R. F. Zoneamento e forma urbana: ausências e demandas na regulação do uso e ocupação do solo. 2014. 297 f. Dissertação de mestrado | Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.