

**Guadalupe Maria Jungers Abib de Almeida**  
**Advogada e Mestre em Direito Urbanístico pela PUC-SP**  
**Presta assessoria à Administração Pública há mais de 10 anos nas**  
**áreas de direito administrativo, constitucional e urbanístico. Atua**  
**também, desde 2002, junto ao Instituto Polis e à Fundação de**  
**Amparo ao Ensino e a Pesquisa – FAEP na assessoria para**  
**elaboração de planos diretores.**

**Planos diretores participativos e a metodologia das consultorias especializadas na assessoria ao Poder Público – Macrozoneamento e zoneamento especial como ponto de partida metodológico para a compreensão do território e a correlação deste com a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos do Estatuto da Cidade – Experiências concretas.**

## **2 Introdução**

3

A maioria dos Municípios brasileiros opera com o tradicional zoneamento funcional, pelo qual cada zona corresponde a um uso específico. As zonas de uso, comumente estabelecidas pelos Municípios, são separadas em Zonas Residenciais, Zonas Industriais, Zonas Comerciais ou de Serviços, Zonas Institucionais e Zonas Mistas, e ainda definem, não raro, “sub-categorias” deste zoneamento funcional.

Esta pois, foi a realidade mais comum encontrada pelas consultorias especializadas, quando contratadas para assessorar o Poder Público no processo participativo de elaboração de planos diretores durante o ano de 2006.

Esta subdivisão das zonas em diversas categorias e/ou subcategorias distintas entre si, representa uma forma de legislar sobre o uso e ocupação do solo que atenta contra a diretriz estabelecida no artigo 2º, XV do Estatuto da Cidade, que estabelece a necessidade da simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais.

Logo, a divisão que caracteriza do zoneamento funcional representa uma complexidade que dificulta a compreensão da legislação e sua aplicação. À luz das novas diretrizes estabelecidas pelo Estatuto da Cidade, deve-se, portanto, estabelecer uma base única para disciplinar o uso e a ocupação do solo municipal, que compreenda tanto a esfera do planejamento quanto a instalação de usos e atividades nas diferentes áreas da cidade,

Objetivamos neste trabalho, abordar o ordenamento territorial de acordo com a nova ordem jurídica estabelecida pelo Estatuto da Cidade, e em face de

experiências concretas, destacamos a importância metodológica deste assunto ser discutido desde o início nos processos participativos de elaboração de planos diretores, a fim de permitir a correlação do físico territorial com a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos.

#### 4 1. Ordenamento Territorial

5

Segundo o art. 30 inciso VIII da Constituição Federal, cabe ao Município *“promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano”*.

A Constituição Federal ainda garante ao Município a competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inciso I).

Em perfeita consonância ao texto constitucional, o Estatuto da Cidade prevê expressamente como diretriz geral da política urbana, a fim de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, à luz do art. 2º, inciso VII, a *“integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influência.”*

Mais adiante, a corroborar este entendimento, dispõe o Estatuto da Cidade, em seu art.40, § 2º: *“O Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo”*

Assim, é certo que os Municípios tem a plena competência de intervir na ordenação do território urbano e rural, sendo o Plano Diretor o principal instrumento de normatização.

O ordenamento do uso e ocupação do solo é, assim, matéria obrigatória do plano diretor, por força do disposto no supra citado artigo 30 combinado com o artigo 182 da Constituição Federal.

Com efeito, o art. 182 da Constituição Federal determina ser por meio do plano diretor que devem ser especificadas as exigências fundamentais de ordenação da cidade que servem para verificar se a propriedade urbana atende a sua função social.

A regulação da propriedade urbana pelo Município, por meio do plano diretor, traz novos desafios no campo jurídico para adequar o instrumento legal do zoneamento, que tem sido utilizado tradicionalmente como forma de controle do uso e ocupação do solo, impondo restrições ao exercício do direito de propriedade urbana.

José Afonso da Silva nos traz o seguinte entendimento sobre o significado do zoneamento face o novo marco legal urbano:

*“consiste num conjunto de normas legais que configuram o direito de propriedade e o direito de*

*construir, conformando-se ao princípio da função social. Essa natureza do zoneamento decorre, nos nossos dias não tanto do poder de polícia, mas da faculdade que se reconhece ao poder público de intervir, por ação direta, na ordem social e econômica e social, e, portanto, na propriedade e no direito de construir, a fim de que restringindo-se no interesse público, conformá-los e condicioná-los à sua função social!*<sup>1</sup>

A complexidade e a diversidade de usos e atividades no território dos Municípios exige uma regulação do uso e ocupação do território com critérios de natureza macro que qualifiquem as características urbanísticas e ambientais e as necessidades de seus habitantes.

A conjugação da forma tradicional do zoneamento, de ser estabelecido na forma de zoneamento de uso e funcional com o estabelecimento de um ordenamento jurídico municipal que discipline o regime da propriedade urbana, traz novos elementos para esta regulação tais como o cumprimento das funções sociais da cidade e a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Desta forma, as estratégias e os objetivos da política urbana devem estar contemplados na forma de ordenar o território, de modo que exista um regramento justo e igual para os habitantes terem o direito de usufruir e utilizar o território do município de modo que sejam reduzidas as desigualdades sociais e econômicas em razão das formas e possibilidades de apropriação do território.

6

## 7 **1.1. O Macrozoneamento como Instrumento de Ordenação do Território**

Uma ordenação do território de natureza macro permite a constituição de um núcleo base no campo jurídico e legal para a regulação da propriedade urbana através da utilização do instituto do macrozoneamento.

O macrozoneamento é a forma jurídica e legal pela qual o ordenamento do território deve ser efetuado no plano diretor que se traduz na divisão do território em unidades territoriais que expressem as funções e a destinação que os habitantes pretendem atribuir as diferentes áreas do Município.

O macrozoneamento deve ser instituído no plano diretor como a resultante da leitura técnica das condições urbanísticas, físicas e ambientais e da leitura da realidade local feita pelos diversos segmentos da sociedade, que mediante um processo democrático participativo, definem os objetivos e as estratégias para o uso, ocupação e apropriação das diferentes regiões do Município, incluindo a área urbana e rural.

Desta forma, infere-se que o macrozoneamento é o instrumento pelo qual se estabelece a regulação jurídica do uso e ocupação do solo no Município em consonância com os preceitos da política urbana.

Por meio do macrozoneamento, o território do Município é dividido em macroáreas que devem levar em conta as funções e a destinação social, econômica, cultural e ambiental das diferentes regiões do seu território.

O macrozoneamento deve então, promover a divisão do território especificando os usos e formas de ocupação estratégicas, levando em conta se, por exemplo, é predominantemente ou exclusivamente urbano, ambiental, rural, ou cultural. Deve ainda, determinar as áreas onde se pretende incentivar, coibir ou qualificar a ocupação em razão da capacidade de infra-estrutura e serviços existentes ou não, das condições do meio físico, das necessidades de preservação ambiental e de proteção cultural e histórica, das características de uso e ocupação existentes e das necessidades e as condições socioeconômicas de seus habitantes.

## **1.2. O zoneamento especial como instrumento de ordenação do território.**

Em sobreposição ao macrozoneamento, pode-se prever o “zoneamento especial” que diferentemente do zoneamento funcional, projeta e define *zonas/áreas de uso especial* que podem variar de acordo com as especificidades locais, como por exemplo, Áreas Especiais de Interesse Turístico, Áreas Especiais de Histórico e Áreas Especiais de Interesse Ambiental, e ainda, as ZEIS como determinante para a regularização fundiária e regularização urbanização.

Nestes casos, criam-se porções do território – especiais em relação ao macrozoneamento – que poderão possuir regramento próprio, em relação aos parâmetros e índices urbanísticos e às regras de uso e ocupação do solo.

Entendemos que dos planos diretores, devem constar as diretrizes e as normas para identificação e delimitação das unidades que compõem este ordenamento territorial especial.

Enfatizamos, que esta nova concepção parte da visão das cidades brasileiras que, ao admitir o uso misto, deve promover a qualidade de vida e o desenvolvimento sustentável a partir de novos padrões de uso e ocupação, baseado, sobretudo, nos *níveis de incomodidades* que passam a parametrizar os usos e atividades.

Para a identificação desta organização territorial – e considerando-se os critérios para o macrozoneamento - devem ser igualmente consideradas: as barreiras naturais e físicas; as identidades culturais, os espaços de uso coletivo, projetos de circulação e transporte, áreas de proteção ambiental e áreas de interesse histórico e arquitetônico.

Nesse exato sentido, a Resolução nº 34, de 01/07/2005 do Conselho das Cidades, recomenda, em seu art. 5º, a instituição de “Zonas Especiais” pelo Plano Diretor, considerando o interesse local, por meio da delimitação de áreas a serem especialmente protegidas e normatizadas para assentamentos

urbanos e rurais, ocupadas por comunidades tradicionais, áreas para regularização fundiária e áreas de proteção ambiental ou de proteção ao patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico.

## **2. Macrozoneamento e Zoneamento especial como ponto de partida metodológico para a compreensão do território e a correlação deste com a aplicação dos instrumentos de política urbana – Experiências concretas.**

O processo participativo de elaboração dos planos diretores, especialmente quando assessorado por consultoria especializada, dá-se início por meio de leituras ou estudos técnicos relacionados à realidade local, envolvendo os aspectos relacionados à realidade urbanística, ambiental e jurídica, objetivando-se um diagnóstico técnico.

Além disso, e para atender-se ao escopo do processo participativo, têm-se adotado a prática metodológica de, também, realizar-se a leitura ou estudo comunitário, que envolve detectar os diferentes “olhares” da comunidade local em relação ao lugar em que vivem de forma a identificar os aspectos positivos e negativos, e buscando-se com isso, um diagnóstico comunitário.

Nesse momento de estudos da realidade local, inicia-se os primeiros esclarecimentos sobre “o que é o plano diretor” e “para que serve este instrumento”, por meio de uma linguagem acessível que permita a compreensão e a apropriação deste processo pela comunidade local e pelos técnicos envolvidos na elaboração do plano diretor.

O principal entrave identificado, é que ao iniciarmos o processo para a apropriação – pelos interessados – do instrumento plano diretor, é impossível não fazer-se referência aos princípios, instrumentos jurídicos e urbanísticos constantes do Estatuto da Cidade, fato este indispensável para o correto entendimento e compreensão do instrumento plano diretor sob a nova ordem jurídica estabelecida.

Aqui incluímos, com destaque, a compreensão da função social da cidade, da função social da propriedade urbana, da aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo, transferência do direito de construir, outorga onerosa, direito de preempção, Estudo de Impacto de Vizinhança e ZEIS, e ainda, a apropriação dos instrumentos da gestão democrática da cidade.

Ainda que saibamos das dificuldades desta transferência de informações, dada sua natureza complexa e técnica, a apropriação mínima dos conteúdos do Estatuto da Cidade pelas partes envolvidas é essencial do

processo participativo de elaboração do plano diretor, sob pena deste tornar-se inócuo.

Nesta linha, em diversas experiências em Municípios brasileiros durante o ano de 2006, pudemos constatar que a compreensão do território – envolvendo os aspectos ambientais, físico-territoriais, infra estrutura, áreas de lazer, ocupações clandestinas, etc – foi determinante para a compreensão da correlação deste com a aplicação dos instrumentos urbanísticos e jurídicos criados e regulamentados pelo Estatuto da Cidade.

Com efeito, a compreensão macro do território e seus aspectos positivos e negativos - levantados nos diagnósticos técnicos e comunitários – encerram uma etapa preliminar essencial, mas que, de forma subsequente, não pode dissociar-se, a nosso ver, das discussões sobre o ORDENAMENTO TERRITORIAL, pelas seguintes razões:

O Macrozoneamento e o Zoneamento Especial, conforme já discorreremos, cumprem o importante papel de dividir o território em razão de especificidades que nortearão o uso e ocupação do solo, e por consequência, a aplicação dos instrumentos constantes do Estatuto da Cidade que traduzem, em última análise, a execução da política urbana.

Assim, quando a discussão sobre o ordenamento territorial avança desde o início do processo, tanto os técnicos quanto a população, começa a identificar no seu território as barreiras físicas, as peculiaridades, as situações de conflito de usos, bem como, as porções territoriais que por razões ambientais, históricas, habitacionais ou econômicas, merecem tratamento jurídico e urbanísticos diferenciados no trato do parcelamento, uso e ocupação do solo.

A partir daí, ou seja, na medida em que o Macrozoneamento e o Zoneamento Especial começa a desenhar-se, as partes envolvidas começam a distinguir as situações concretas de déficits, conflitos e necessidades, estabelecendo, com maior segurança, a correlação destes aspectos físico territoriais com a aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade.

Desta forma, os instrumentos do Estatuto da Cidade – cujos aspectos técnicos são absolutamente novos e subjetivos para a população em geral – pode ganhar um aspecto real e concreto, consequência na visualização do físico-territorial desgarrado do tradicional zoneamento funcional.

Passemos a citar dois exemplos de Municípios em que tais aspectos foram relevantes, na medida em que se contrapuseram duas formas distintas de metodologia aplicada ao caso concreto:

No Município de Poá (Estância Hidromineral), na região metropolitana de São Paulo, existem recursos hídricos de grande importância, como nascentes e fontes, localizados em área urbana consolidada e totalmente urbanizada. Houve uma primeira tentativa de explicação sobre a aplicabilidade dos instrumentos do Estatuto da Cidade, que no imaginário popular, e até mesmo técnico, não conseguia materializar-se na medida em que vigorava um zoneamento funcional pautado pelos rígidos padrões de uso residencial ou comercial destas áreas, contíguas às nascentes e fontes. Diante disso, mudamos estrategicamente a metodologia, passando a discutir preliminarmente o macrozoneamento e o zoneamento especial. A apropriação dos instrumentos do Estatuto da Cidade somente ganhou capacidade de aplicação, na medida em que a divisão territorial desenhou-se mostrando os aspectos físico territoriais que definiriam os limites e as restrições ao uso e ocupação do solo em relação à preservação dos recursos hídricos. A partir daí, o Macrozoneamento e o Zoneamento Especial cumpriram um papel fundamental de definição de limites, dando concretude à realidade territorial com o que possibilitou a compreensão bastante satisfatória da aplicação de instrumentos como o IPTU progressivo, a transferência do direito de construir e a outorga onerosa, visando, de um lado, restringir a ocupação com limites e índices urbanísticos especialmente definidos, e de outro, estimular o aproveitamento e adensamento em áreas urbanas com capacidade para tanto. Da mesma forma, na medida em que se estabeleceu a definição da Macrozona das Fontes, onde inseriu-se a área urbana na qual localizava-se tanto a Fonte Áurea como a Fonte Primavera, a compreensão da necessidade do zoneamento especial, tanto pelos técnicos quanto pela população em geral, assegurou a possibilidade de delimitações de zonas especiais em “faixas” no entorno de cada uma dessas Fontes. Neste caso, cada “faixa” delimitada como zona especial, traduziu regras específicas de parcelamento, uso e ocupação do solo definidas no plano diretor, ora mais e ora menos restritiva, de acordo com o afastamento das Fontes, se sobrepondo a Macrozona. No caso de Poá, concluímos que houve uma compreensão satisfatória dos instrumentos do Estatuto da Cidade, na medida em que conseguiu-se, no plano diretor, correlacionar sua aplicabilidade com o físico-territorial estabelecido pelo macrozoneamento e zoneamento especial, especialmente em relação aos recursos hídricos a serem protegidos.

Outro exemplo, é o Município de Mogi das Cruzes, significativamente maior que Poá, mas igualmente localizado na região metropolitana de São Paulo, caracterizado por extensa área de mananciais, relevante zona rural, proximidade do Rio Tiête, tendo ainda por limites a Serra do Itapeti e a Serra do Mar. Neste caso, por diversas razões de ordem política e técnica, a discussão sobre o Macrozoneamento e Zoneamento Especial acabou por acontecer num estágio bastante avançado do processo participativo. Com efeito, durante o processo de revisão do Plano Diretor de Mogi das Cruzes (datado de 1999), muitas conquistas foram alcançadas, em particular, na definição dos eixos e dos vetores de desenvolvimento sustentável e na vocação do Município, sendo bastante significativa a participação da população e dos técnicos em relação ao meio ambiente, às questões habitacionais e às

questões de patrimônio histórico e cultural. Ocorre que, quando deu-se início às discussões técnicas sobre o macrozoneamento e zoneamento especial, percebemos que não havia sido absorvida a essência do Estatuto da Cidade na simplificação da legislação de uso e ocupação do solo e eliminação de conflitos de usos, de sorte que os técnicos da Prefeitura não conseguiam descolar-se da realidade do zoneamento funcional, dificultando, por conseqüência, a compreensão do macrozoneamento e do zoneamento especial como instrumentos primeiros de ordenação territorial. A partir daí, ou seja, na medida em que os próprios técnicos envolvidos não se apropriaram desta nova concepção, ao repassar tais conceitos à população durante a validação dos eixos do plano diretor, não conseguiam associar a divisão físico-territorial com os instrumentos do Estatuto da Cidade. No caso de Mogi das Cruzes, concluímos que o entendimento da aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos e jurídicos do Estatuto da Cidade não foi satisfatório pela dificuldade de associação com o físico territorial, podendo prejudicar a aplicabilidade do próprio plano diretor e legislações correlatas que virão complementá-lo no futuro.

### **3. Conclusão.**

Sem prejuízo das necessárias leituras técnicas e comunitárias que realizam o diagnóstico dos Municípios - como etapa preliminar na abordagem dos processos participativos de elaboração dos planos diretores – concluímos ser igualmente necessária a abordagem prévia do ordenamento territorial nas figuras jurídicas do Macrozoneamento e Zoneamento Especial.

Por apreço à metodologia que deve pautar as consultorias especializadas na assessoria ao Poder Público, entendemos ser relevante que na fase imediatamente subsequente aos diagnósticos técnicos e comunitários, seja realizada a capacitação dos técnicos e da população em relação ao macrozoneamento e zoneamento especial associado aos instrumentos do Estatuto da Cidade. Tal conduta metodológica de correlação permite que as discussões técnicas e comunitárias que se seguirem, sejam pautadas pela concretude inerente aos aspectos físico territoriais, o que pode assegurar uma melhor compreensão das “formas” de aplicabilidade dos instrumentos urbanísticos e jurídicos no território, fundamental, a nosso ver, para dar-se **autoaplicabilidade aos planos diretores.**