



**ENAN  
PUR 2023**  
Belém 22 a 26 de maio



## Plano Diretor como uma ferramenta de planejamento urbano para o Desenvolvimento Sustentável

**Matheus Gustavo Schadlick**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

**Maria Lucia Figueiredo Gomes de Meza**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)

### Sessão Temática 2: Políticas públicas e gestão multiescalar do território urbano e regional

---

**Resumo.** O objetivo desse artigo é discutir a possibilidade de uso do instrumento Plano Diretor como ferramenta de planejamento urbano para a promoção do desenvolvimento sustentável. Metodologicamente, utiliza-se a pesquisa qualitativa, de método exploratório e revisão bibliográfica. A partir do debate sobre o conceito de desenvolvimento sustentável, no que tange suas variadas dimensões; e do papel dos municípios na agenda da sustentabilidade por meio da análise documental e revisão teórica, cria-se uma base conceitual para posterior, analisar brevemente o processo de urbanização no Brasil. Nesse trabalho, propõe-se o uso do Plano Diretor como ferramenta para o planejamento sustentável com base na funcionalidade dessa ferramenta e de casos concretos no contexto brasileiro. Ainda na discussão conceitual, debate-se a formulação de políticas públicas, entendendo seu processo e o papel das instituições; além da aplicação dos ODS como parâmetro para avaliar o Plano Diretor como ferramenta de planejamento urbano para a promoção do desenvolvimento sustentável. Os resultados mostram que é necessário que os Planos Diretores contemplarem as demais dimensões do desenvolvimento sustentável apresentadas por Silva (2005), além das ambiental e social; como também a necessidade de elaborar programas e políticas públicas que complementem as diretrizes do Plano Diretor, possibilitando sua implementação.

*Palavras-chave.* Plano Diretor; Sustentabilidade; Desenvolvimento Sustentável; Planejamento Urbano.

### The Master Plan as an urban planning tool for the Sustainable Development

---

**Abstract.** The purpose of this article is to discuss the possibility of using the Master Plan instrument as an urban planning tool to promote sustainable development. Methodologically, qualitative research is used, with an exploratory method and literature review. From the debate on the concept of sustainable development, regarding its various dimensions; and the role of municipalities in the sustainability agenda through document analysis and theoretical review, a conceptual basis is created for, later, briefly analyzing the urbanization process in Brazil. In this work, it is proposed to use the Master Plan as a tool for sustainable planning based on the functionality of this tool and on specific cases in the Brazilian context. Still in the conceptual discussion, the formulation of public policies is debated, understanding its process and the role of institutions; in addition to the application of the SDGs as a parameter to evaluate the Master Plan as an urban planning tool for the promotion of sustainable development. The results show that it is necessary for the Master Plans to contemplate the other dimensions of sustainable development presented by Silva (2005), in addition to the environmental and social ones; as well as the need to develop programs and public policies that complement the directives of the Master Plan, enabling its implementation.

*Keywords: Master Plan; Sustainability; Sustainable Development; Urban Planning.*

## Tradução do título em espanhol

**Resumen.** *El objetivo de este artículo es discutir la posibilidad de utilizar el instrumento del Plan Director como una herramienta de planificación urbana para promover el desarrollo sostenible. Metodológicamente se utiliza la investigación cualitativa, con método exploratorio y revisión bibliográfica. Del debate sobre el concepto de desarrollo sostenible, en cuanto a sus diversas dimensiones; y el papel de los municipios en la agenda de sostenibilidad, a través del análisis documental y revisión teórica, se crea una base conceptual para luego analizar brevemente el proceso de urbanización en Brasil. En este trabajo, se propone el uso del Plan Maestro como una herramienta para la planificación sostenible a partir de la funcionalidad de esta herramienta y casos concretos en el contexto brasileño. Aún en la discusión conceptual, se debate la formulación de políticas públicas, entendiendo su proceso y el rol de las instituciones; además de aplicar los ODS como parámetro para evaluar el Plan Director como herramienta de planificación urbana para promover el desarrollo sostenible. Los resultados muestran que es necesario que los Planes Directores contemplen las otras dimensiones del desarrollo sostenible presentadas por Silva (2005), además de las ambientales y sociales; así como la necesidad de desarrollar programas y políticas públicas que complementen los lineamientos del Plan Maestro, posibilitando su implementación.*

*Palabras clave: Plan Maestro; Sostenibilidad; Desarrollo sustentable; Urbanismo.*

### 1. Introdução

Após a promulgação do Acordo de Paris e da aprovação da Agenda 2030, que estabeleceu os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), se tornou evidente que os municípios são componentes essenciais para a consecução do desenvolvimento sustentável, como é possível ver no Objetivo 11, que trata sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis (NAÇÕES UNIDAS, 2015). Na sequência da inauguração da Agenda 2030 e dos ODS e suas respectivas metas, realizou-se uma conferência em Quito, no Equador, a UN-Habitat III, ou Conferência das Nações Unidas sobre Habitação e Desenvolvimento Urbano Sustentável. Nessa conferência, após muitas discussões com inúmeros atores dos mais variados setores, foi apresentada e aprovada a Nova Agenda Urbana da Organização das Nações Unidas (ONU), onde estão contidos inúmeros objetivos e metas que as cidades devem adotar para garantir o desenvolvimento sustentável (NAÇÕES UNIDAS, 2017).

Analisando o caso brasileiro, convém estudar e analisar quais instrumentos a gestão pública municipal dispõe que versem sobre o planejamento urbano e regional que sejam capazes de incorporar os conceitos de desenvolvimento sustentável na prática do planejamento. Com a promulgação da Lei nº 10.257, de julho de 2001, também chamada de Estatuto da Cidade, com o objetivo de regulamentar o que há disposto nos artigos 182º e 183º da Constituição Federal de 1988, estabeleceu-se a obrigatoriedade dos municípios se enquadrarem em certas categorias, como aqueles que integram regiões metropolitanas, por exemplo, elaborarem um documento norteador do planejamento urbano, chamado Plano Diretor (BRASIL, 2001). Esse documento, aprovado em formato de lei orgânica, é o instrumento da gestão municipal que busca regulamentar todas as dimensões do planejamento e do desenvolvimento urbano, estabelecendo diretrizes e normas que vão influenciar todas as medidas complementares, como políticas públicas, para alcançar as metas e objetivos estabelecidos nesse documento.

Mas para que se possa discutir o que é necessário estar contido no Plano Diretor para que promova a sustentabilidade, é necessário primeiro compreender o que se entende por desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, visto que são conceitos diferentes, apesar de serem comumente tidos como sinônimos. Uma explicação introdutória apresentada por Silva (2005) é a de que a preocupação da sustentabilidade está conectada com o objetivo que se pretende alcançar, enquanto o desenvolvimento sustentável será o processo pelo qual será possível alcançar esse objetivo. Ou seja, para que um Plano Diretor promova a sustentabilidade, ele deve, primeiramente, fomentar o desenvolvimento sustentável.

A partir de então, busca-se responder o seguinte problema de pesquisa *o Plano Diretor como ferramenta de planejamento urbano pode ser usado para a promoção do desenvolvimento sustentável?* Para responder a tal questão, este trabalho se divide em sete partes. Além dessa introdução nas duas partes seguintes se propõem debater conceitualmente a noção de sustentabilidade baseado no trabalho de Silva (2005) e diferenciá-lo do conceito de desenvolvimento sustentável e discutir a importância do papel dos governos locais para promover o desenvolvimento sustentável, respectivamente.

Silva (ibidem) conceitua desenvolvimento sustentável a partir de uma perspectiva multidisciplinar. Com esse entendimento, se discute qual é o papel e a importância da cidade para promover o desenvolvimento sustentável, apresentando tanto uma discussão teórica sobre o papel das cidades como também uma contextualização do que a comunidade internacional já possui de entendimentos sobre o tema. Ainda na mesma seção se analisa, de forma introdutória, o processo de urbanização do Brasil. Na quarta parte, o objetivo é apresentar o Plano Diretor como ferramenta de planejamento sustentável e base para a formulação de políticas públicas, que serão debatidas na quinta parte a partir do modelo institucional proposto por Dye (2013) e da análise neo-institucionalista desenvolvida por Frey (2000).

Na sexta parte seguinte discute o uso dos ODS como indicadores para avaliar a sustentabilidade. Neste caso, os Planos Diretores são capazes de propiciar condições para o desenvolvimento sustentável? Como indica Januzzi (2002), para avaliar a efetividade de um programa ou política pública, é necessário que haja o uso de indicadores que possuam relação com o tema do projeto que se busca analisar. E, na sétima e última parte são apresentadas as considerações finais.

## 2. O conceito de sustentabilidade

Para que se possa discutir o tema da sustentabilidade dos Plano Diretores, é necessário compreender o conceito de sustentabilidade, tendo em vista a complexidade de leituras e interpretações que se atribui ao termo. Para fins deste trabalho, utilizar-se-á o texto de Silva (2005), que trata do conceito de desenvolvimento sustentável como algo multidisciplinar, ou seja, que engloba uma vasta amplitude de áreas do conhecimento.

No modelo econômico vigente, o desenvolvimento sustentável se insere na preocupação em “como” produzir, indo além dos já entendidos conceitos de o quê e para quem produzir. É necessária essa compreensão inicial para que não se confunda com o conceito sustentabilidade, visto que são termos tidos como sinônimos certas vezes, mas que na realidade possuem diferenças substanciais (DRESNER, 2002, apud SILVA, 2005, p. 13), e, apesar disso, possuem uma relação intrínseca entre si. A sustentabilidade, segundo Silva (2005), está muito mais relacionada ao resultado obtido pelo desenvolvimento sustentável, ou seja, o desenvolvimento sustentável seria um meio por meio do qual a sustentabilidade seria o fim a ser atingido (SILVA, 2005, p. 14). Dessa forma, quando procura-se encontrar os meios para um modo de vida e de produção mais equilibrado entre as demandas do modelo de produção vigente e as capacidades do meio ambiente, a preocupação é com o desenvolvimento sustentável, para promover uma sociedade mais sustentável, garantindo as necessidades atuais sem prejudicar as das futuras gerações.

A preocupação com o desenvolvimento sustentável como o norte a ser buscado para realizar as mudanças efetivas no modelo econômico atual, possibilita realizar as transformações necessárias para atingir a sustentabilidade.

Para Silva (2005) desenvolvimento sustentável é um tema que possui uma série de dimensões e de relações entre elas. O autor apresenta em detalhes as dimensões do processo de desenvolvimento, sendo desejável sua compreensão no contexto do desenvolvimento sustentável. Ele discute cinco dimensões, a saber: espacial; social; ambiental; cultural; e econômica. A dimensão espacial está relacionada ao que o autor chama de “espaço analítico” (SILVA, 2005), ou seja, as limitações geográficas e jurisdicionais de um território, o que por sua vez impacta nas

capacidades e possibilidades do que se pode realizar dentro de determinada localidade. Já a dimensão social está relacionada às dinâmicas sociais dos indivíduos situados nesse mesmo espaço supracitado, além de também ser a dimensão que compreende as condições de vida dessa população (SILVA, 2005). Para o que se propõe aqui analisar, a parte desta dimensão que analisa as condições materiais de vida das pessoas é a que tem maior impacto no processo de compreender a dinâmica do desenvolvimento sustentável, já que apresenta parâmetros para entender a relação da sociedade com o meio ambiente e seus recursos, impactando no modelo de produção. A dimensão ambiental, por sua vez, talvez seja a que vai delimitar em maiores especificidades a questão principal do desenvolvimento sustentável, compreendendo toda a realidade ambiental, abrangendo todos os recursos, como matérias primas, fauna e flora disponíveis em dado território, englobando a biosfera local. Essa dimensão, portanto, coloca em voga a necessidade do Estado de cuidar e preservar os recursos naturais (SILVA, 2005). A dimensão cultural está relacionada às práticas de um grupo, ou um conjunto de experiências humanas ‘cultivadas’ por uma determinada sociedade (SILVA, 2005). Esta dimensão dá as bases para a compreensão do conjunto de crenças e costumes de uma determinada sociedade. Por fim, a dimensão econômica pode ser vista como um dos alicerces a ser compreendido no debate sobre desenvolvimento sustentável por ser a mais discutida no modelo capitalista conforme afirma Silva (2005). Sendo assim, dentro do que foi exposto brevemente, no que concerne o desenvolvimento sustentável, a pergunta a ser respondida é *“como” produzir, tendo em vista a limitação dos recursos disponíveis e a crescente demanda por bens?*, o que é algo insustentável (SILVA, 2005). Portanto, essa dimensão deve preocupar-se em melhorar o como produzir buscando atingir uma maior eficiência no uso dos recursos disponíveis, garantindo as demandas atuais enquanto preserva a capacidade das gerações futuras em atender suas necessidades também.

É pertinente apresentar que as relações e os processos do desenvolvimento sustentável não ocorrem de forma autônoma e desorientada, já que há a presença de instituições que regulam e orientam as interações e o modo de funcionamento dos agentes e das dimensões do desenvolvimento sustentável. Como Silva (2005, p. 35) coloca, “o que acontece pode depender muito mais das estruturas de interações pelas quais eles (agentes) agem – quem interage com quem, de acordo com quais regras”. Portanto, é necessário identificar e compreender o papel das instituições envolvidas no processo de regulamentação das interações para que se possa entender seu impacto na dinâmica do desenvolvimento sustentável, considerando as normas e regras que elas estabelecem.

Além disso, como foi pontuado, essas dimensões não são autônomas entre si, havendo um complexo sistema de relações entre elas, que não serão aqui expostas de forma exaustiva por não ser essa a finalidade do trabalho, mas como é colocado pelo autor

A compreensão do corpo analítico do desenvolvimento sustentável como único é, por conseguinte, uma forma de estabelecer uma ótica multidisciplinar de observar um determinado processo, resultado da interação social em um determinado espaço, com bases culturais “cultivadas”, com finalidades econômicas e obedecendo instituições reconhecidas naquela sociedade e considerando a manutenção do estoque ambiental existentes (SILVA, 2005, p. 37).

Essa exposição se fez necessária para que se possa compreender o que se objetiva com a proposta que será aqui exposta, mostrando que qualquer mudança no planejamento governamental, independente da esfera de governo, deve ter dimensão dos conceitos expostos para que seu planejamento seja de fato efetivo na busca pela sustentabilidade, dando condições para as transformações do sistema produtivo necessárias para viabilizar o desenvolvimento sustentável.

### **3. A importância de se pensar no desenvolvimento sustentável em nível local**

A importância de se pensar o desenvolvimento sustentável em nível local se fundamenta em dois argumentos: o primeiro é a preocupação internacional com o processo de urbanização dos países

para promover o desenvolvimento sustentável; e, neste contexto, o processo de urbanização no Brasil que o transformou em um país em que 85% de sua população vive em zonas urbanas (OLIVEIRA, 2018). Segundo Oliveira (2018), isso torna o Brasil o país mais urbanizado da América Latina. (OLIVEIRA, 2018).

Em relação ao primeiro argumento, a preocupação internacional com o papel dos governos locais na agenda do desenvolvimento sustentável pode ser visualizada a partir de duas iniciativas, no âmbito da Organização das Nações Unidas, que dão respaldo a essa afirmação: os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável; e a Nova Agenda Urbana da ONU.

Objetivos do Desenvolvimento Sustentável remetem ao papel dos municípios quando observado o 11º objetivo, que versa sobre “tornar cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis” (UNITED NATIONS, 2015, p. 21). As metas que compõem o objetivo principal apenas corroboram essa observação e dão parâmetros mais concretos para que se possa analisar e implementar medidas que habilitem as cidades a cumprir o que é posto neste objetivo.

Como apresentado por Oliveira (2018, p. 63), “verifica-se que o ODS 11 é o único objetivo claramente focado em cidades e assentamentos humanos”. Além disso, Oliveira também pontua que é possível observar que:

os ODS, embora de natureza global e universalmente aplicáveis, dialogam com as políticas e ações nos âmbitos regional e local, o que leva à conclusão da importância da participação e engajamento popular nas ações municipais, bem como a necessidade de atores participativos na gestão da coisa pública, com a finalidade de garantir o atingimento da meta 11 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (OLIVEIRA, 2018, p. 65).

Já a Nova Agenda Urbana da ONU, elaborada pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, trata-se de um documento construído com o objetivo de dar diretrizes e caminho para que as cidades se tornem ambientes mais sustentáveis e inclusivos. Essa agenda surge para complementar o que os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030 já estabeleceram, mas dando um foco especial para o espaço urbano e os assentamentos humanos, tal como posto pelo ODS 11 ao afirmar que “chegamos a um ponto crítico no entendimento de que as cidades podem ser as fontes de soluções dos desafios enfrentados pelo mundo atualmente, em vez de sua causa” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 4).

A Nova Agenda Urbana possui cinco eixos principais para sua atuação, sendo eles: “políticas nacionais urbanas; legislação e regulações urbanas; planejamento e desenho urbano; economia local e finança municipal; e implantação local” (NAÇÕES UNIDAS, 2017, p. 4). Nesse escopo são feitas as principais sugestões sobre qual deve ser o papel das cidades para promover o desenvolvimento sustentável. Esse documento foi apresentado em Quito, durante a Conferência Habitat III e construído de forma ampla e participativa por diversos setores, como o setor público, privado, academia e afins.

Como mencionado, o documento apresenta em detalhes como os ambiciosos planos e aspirações em reformar o modelo urbano vigente para algo mais sustentável e inclusivo serão colocados em prática, havendo uma seção que versa sobre um plano de implementação para a Nova Agenda Urbana. Apesar de se tratar de metas e compromissos mais gerais na resolução de graves problemas que as cidades enfrentam, como pobreza e acesso à moradia, são visões amplas do que precisa ser feito nas cidades para alcançar o desenvolvimento sustentável.

A partir de tais fatos, é possível observar que, no que concerne a preocupação internacional, a questão urbana já é considerada crítica para as discussões sobre desenvolvimento sustentável. Para complementar esse entendimento, também é importante compreender de forma inicial o processo de urbanização no Brasil, considerando que esse é o país com maior porcentagem de sua população vivendo em áreas urbanas da América Latina (OLIVEIRA, 2018, p. 68).

A partir de dados mais concretos, Lopes (2016, p. 64) menciona que a maioria da população brasileira mora em áreas urbanas, o equivalente a 85% do total de habitantes que residem em uma área que representa 0,25% do território nacional. E os 15% restantes estão distribuídos em 99,75% de áreas não urbanas de um território de dimensões continentais. Portanto, considerando o que foi exposto sobre a visão internacional do papel das cidades na busca pelo desenvolvimento sustentável, no caso do Brasil, essa relação é ainda mais preocupante, vista a distribuição demográfica. Sendo assim, é imperativo que os municípios brasileiros tenham essa preocupação com o desenvolvimento sustentável, habilitando ferramentas para tal, o que já vem ocorrendo, como será abordado na sequência.

Sobre as competências municipais, Lopes (2016, p. 74) aponta outro fator importante no contexto da urbanização que é a autonomia das capacidades e responsabilidades dos governos locais, denominado pelo autor de “ciclo municipalista” e menciona que:

frente aos crescentes problemas urbanos e às pressões capilares dos movimentos sociais nas cidades, é nos municípios então que se realizam novas e exitosas experiências que acabaram por consagrar um ideário que acabou por inspirar, a partir de 2003 as políticas nacionais da primeira fase de funcionamento do Ministério das Cidades (LOPES, 2016, p. 74).

E, para compreender o papel do município para promover o desenvolvimento sustentável, além do que já foi apresentado sobre a visão internacional do papel das cidades, Lopes (2016, p. 74) acrescenta que os municípios devem buscar “implantar políticas referentes à organização territorial, inclusão social, tecnologias, cultura administrativa e aperfeiçoamento dos padrões, mecanismos e instrumentos de governação do país”. A partir de então, torna-se evidente aquilo que já é consenso: *os municípios e governos locais tem um papel fundamental no contexto nacional para promover o desenvolvimento sustentável*. É possível, portanto, identificar instrumentos da gestão municipal que possam ser usados para a consecução desses objetivos, tal como o Plano Diretor, que será abordado com mais detalhes na seção seguinte.

#### **4. O Plano Diretor como ferramenta de planejamento sustentável**

Para Lopes (2016, p. 61) é necessário compreender o fator tempo para as políticas públicas, em contexto geral e no âmbito das cidades. Esse tempo se traduz em alguns limites, como o tempo da natureza, em que se relaciona a situação das mudanças climáticas, como o estágio atual em que se encontra, por exemplo (LOPES, 2016, p. 61). Para o que se propõe aqui apresentar, há dois tempos que, além do tempo da natureza, requer compreensão: o tempo político e o tempo administrativo ou da gestão pública. O tempo político é aquele que se relaciona com as dimensões dinâmicas partidárias e o processo legislativo (LOPES, 2016, p. 61-62), enquanto o tempo da administração pública remete às dinâmicas da burocracia da gestão municipal e de seus processos para a realização do planejamento urbano (LOPES, 2016, p. 62).

A dinâmica do planejamento urbano está sujeita, portanto, as mudanças do tempo político, como a alternância de pessoas que ocupam um cargo eletivo, como o prefeito de uma cidade. Com essa alternância, há a mudança em planos de governos e plataformas políticas, mudando as prioridades da gestão, o que impacta no que aquele governo elaborará em termos de políticas públicas. Daí a importância de compreender o tempo da gestão pública, pois precisa-se encontrar ferramentas de planejamento urbano que possam atravessar diferentes gestões e plataformas políticas mantendo determinadas prioridades e preocupações, conforme as dinâmicas de como as burocracias e processos institucionais operam. É possível observar o Plano Diretor como uma medida de médio e longo prazo que, apesar de suas limitações no que se refere ao planejamento governamental, possui diversos instrumentos que podem ser úteis para que as cidades sejam capazes de ter um planejamento urbano que promova o desenvolvimento sustentável.

Objetivamente, o Plano Diretor pode ser compreendido a partir da Lei n° 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade, que em seu capítulo terceiro discorre sobre o que

é o Plano Diretor, sendo este, conforme o Art. 40º da lei supracitada, “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (BRASIL, 2001).

O escopo do que um Plano Diretor deve abranger é muito vasto, podendo definir como o documento que guiará todo loteamento e divisão do território urbano, o que inclui a identificação de áreas de possível desastre natural, planos de transporte público em cidades maiores de 500.000 habitantes, além de todo o esquema de mobilidade urbana, o que tem impacto direto em toda a infraestrutura urbana. E, apesar de ser um documento guia, ele não o único, pois há outros instrumentos de planejamento governamental, como o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), por exemplo, que devem conciliar as metas e objetivos do governo com o que foi previsto no Plano Diretor. Quando se trata do que o Plano Diretor deve conter, o Estatuto da Cidade coloca o seguinte:

Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;

II – disposições requeridas pelos artigos. 25, 28, 29, 32 e 35<sup>i</sup> desta Lei;

III – sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001, Art. 42)

Como Rezende e Ultramari (2007, p. 258) colocam, o Plano Diretor, além de ser ferramenta indispensável para o planejamento e efetiva gestão do espaço urbano, deve considerar variáveis como a “sustentabilidade urbana, o cenário de diversidade social que caracteriza as cidades e a importância de se priorizar a função social da propriedade”. Portanto, dada a importância da sustentabilidade, levando em conta aquilo que o Plano Diretor já prevê pelo que é apresentado no Estatuto da Cidade, é possível contextualizar e relacionar com as dimensões sobre o desenvolvimento sustentável que foram apresentadas anteriormente.

No artigo 42º do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve abarcar a dimensão espacial na sua elaboração, já que deve conter a delimitação da área urbana de sua atuação. Além disso, pelo que apresentam Rezende e Ultramari (2007), também é desejável que, para seu aprimoramento, o Plano Diretor passe a levar em consideração tanto a dimensão ambiental, visando a sustentabilidade, como a dimensão social, identificando carências na prestação de serviços públicos básicos. Ademais, na dimensão social, o Plano Diretor deve ser construído de forma participativa e democrática, ou seja, incluindo as dinâmicas sociais, o que, por sua vez, também acaba por encorpar a dimensão cultural do desenvolvimento sustentável. E, no que se refere a dimensão econômica, o Plano Diretor não tem muito impacto sobre ela diretamente, mas considerando o que Silva (2005) coloca sobre as interações que ocorrem entre as dimensões, é inevitável que a dimensão econômica seja afetada pelas proposições do Plano Diretor. O orçamento é a base para o planejamento das ações.

Outra vantagem do uso do Plano Diretor é colocada por Fregonezi et al. (2012, p. 74), pelo fato que o “poder público não dispõe de instrumentos que conciliem” as demandas para uma cidade, pois como as autoras colocam, “o ambiental e o urbano possuem lógicas e instrumentos diferentes”. As autoras apresentam argumentos sobre a inserção da dimensão ambiental na concepção dos planos diretores, indo além das ferramentas e métricas já utilizadas, como o licenciamento ambiental para ocupação do espaço urbano, o que faz com que a dimensão ambiental seja concebida e vista de forma póstuma em avaliações de impacto ambiental (FREGONEZI et al, 2012, p.74). No entanto, é preciso ir além, já que, segundo as autoras, “é importante refletir sobre o que tem se considerado a inserção da dimensão ambiental no planejamento urbano, como e com frequência ela vem ocorrendo (Idem).

Para uma compreensão mais concreta do que os municípios brasileiros vêm desenvolvendo em termos de planejamento urbano ambiental quando seus gestores elaboram o Plano Diretor, as

autoras levantam dados para observar quais dos municípios que possuem obrigação legal de desenvolver um Plano Diretor já o fizeram, quais estão em fase de elaboração e destes quais consideram a dimensão ambiental em sua concepção. As informações mostram que uma grande parte dos municípios já possui um Plano Diretor, 87% do total em nível nacional. E, quando observada a divisão por regiões, a “região Sul é a que mais se destaca (94%), seguida das regiões Sudeste (92%), Norte, (90%), Centro-Oeste (87%) e Nordeste (79%)” (FREGONEZI et al, 2012, p. 77). Mas quando se observa a inserção da dimensão ambiental, apenas 11% dos municípios possuem em seus planos diretores esse tema contemplado (FREGONEZI et al, 2012, p. 78).

As autoras ainda trazem na mesma pesquisa dados qualitativos, que possibilita observar sobre a dimensão ambiental que “poucos municípios possuem Plano Diretor que incorporam tópicos de meio ambiente e menor ainda os que dispõem de mecanismos e instrumentos articulados capazes de dar efetividade ao tratamento das diretrizes urbanas com sustentabilidade ambiental” (FREGONEZI et al, 2012, p. 81). Soma-se a isso a sobreposição de leis e programas federais sobre tratativas do meio ambiente em relação aos instrumentos municipais, como o Plano Diretor. As políticas ambientais são elaboradas, portanto, no nível federal, enquanto as políticas urbanas são de competência municipal. Explicita-se, nesse caso, a necessidade de equacionar essa disparidade.

A pesquisa das autoras inclui ainda algumas sugestões do que é possível fazer para melhorar esse estágio do planejamento urbano ambiental nos planos diretores. É colocado que, no que se observou, a principal política urbana ambiental foi o licenciamento ambiental. Entretanto, elas mencionam que o “zoneamento ambiental previsto na legislação ambiental e referido pelo Estatuto da Cidade se constitui de fato, a nosso ver, no instrumento adequado para promover a internalização do tema ambiental nas políticas urbanas” (FREGONEZI et al, 2012, p. 83).

Com base nesse entendimento, é possível analisar alguns exemplos de municípios que incorporaram mecanismos para o desenvolvimento sustentável em seus respectivos Planos Diretores. Importante destacar que a dimensão espacial, por tratar da disposição do território analítico, está contemplada em todos os Planos Diretores, já que esses devem delimitar a extensão do perímetro urbano e de sua ação efetiva.

O primeiro exemplo que pode ser trazido para análise é o do município de União, localizado no estado do Piauí. Como apresentado por Lopes et al (2017, p. 156), União faz parte da Região Integrada de Desenvolvimento da Grande Teresina, sendo o município que “apresenta maior potencial turístico, tanto do ponto de vista de atrativos culturais, quanto naturais”. Antes que o Estatuto da Cidade estabelecesse a necessidade de elaboração do Plano Diretor, como mostra Lopes et al (2017, p. 157), União já possuía leis municipais que versavam sobre o tema do planejamento urbano, como o Código de Posturas, estabelecido pela Lei n° 427 de dezembro de 2001, que estabeleceu normas sobre questões como proteção e preservação de áreas verdes no município, a Lei n° 465 de setembro de 2004, que tratava da ampliação do perímetro urbano, dentre outras medidas legais.

Quando da elaboração do Plano Diretor de União, foram colocadas diversas diretrizes e regulações do planejamento urbano acerca de temáticas como infraestrutura urbana, habitação, saneamento, drenagem e afins. Para fins de atender o foco deste trabalho, serão analisadas as disposições que versam sobre as dimensões do desenvolvimento sustentável apresentados por Silva (2005). Inicialmente, pode-se analisar o que há de disposição sobre meio ambiente.

Em seu artigo 11°, o Plano Diretor de União dispõe de diretrizes que versam sobre o tema do meio ambiente, como coloca Lopes et al (2017, p. 158), “percebendo-se a preocupação do município com a questão ambiental, em relação à ocupação das áreas de margens do Rio Paranaíba e à poluição de seus recursos hídricos”. Entretanto, apesar de ser possível observar que o Plano Diretor contempla a dimensão ambiental, quando analisado no caso concreto, já que:



o município, ainda, não possui Conselho Municipal de Meio Ambiente<sup>ii</sup> e carece de legislação ambiental. A questão ambiental não é mencionada devidamente na Lei Orgânica do município, havendo somente alguns capítulos no Código de Posturas que tratam, de forma vaga, o aspecto ambiental (LOPES et al, 2017, p. 159).

Ainda sobre a dimensão ambiental no Plano Diretor, é possível observar a preocupação do município em apresentar diretrizes sobre questões como “inventário da arborização urbana, implantação de novos parques de lazer, implantação de políticas de educação ambiental, mapeamento de recursos hídricos e recuperação de matas ciliares degradadas” (LOPES et al, 2017, p. 159). Demais questões pertinentes à dimensão ambiental são apontadas, como a questão do acesso à saneamento básico, além de gestão de resíduos sólidos.

Em relação as demais dimensões, elas são contempladas de forma mais abrangente nos primeiros artigos, que versam sobre os objetivos do Plano Diretor. No artigo 6° são apresentados os objetivos sociais do Plano, o que inclui questões como “universalização da educação básica infantil”, além da “ampliação e qualificação da rede de ensino” como demais itens que tratam sobre educação, mas há também questões de saúde pública, como “desenvolvimento de programas de educação em saúde, com ênfase nas ações de prevenção”, versando também sobre “promoção do protagonismo juvenil” também havendo a preocupação com acesso à moradia com a “inibição da especulação imobiliária na área central”, e a “implementação de uma política habitacional efetiva” (UNIÃO, 2006, p. 3-4).

Quanto a dimensão econômica, pode-se verificar algumas disposições relacionadas, como o observado no artigo 7° (UNIÃO, 2006): “a introdução de novas tecnologias para a produção de bens e serviços”, o que por sua vez tem a possibilidade de atender a questão do “como” produzir na ótica do desenvolvimento sustentável.

Partindo para o caso de uma capital, é possível trazer o estudo de Di Giulio et al (2017), que faz uma análise sobre o Plano Diretor de São Paulo e o que há de disposição nesse plano para a mitigação das mudanças climáticas e a preocupação com o desenvolvimento sustentável. Como os autores apresentam, a preocupação de São Paulo está muito ligada à mitigação das mudanças climáticas, integrando iniciativas internacionais como o ICLEI (Governos Locais para a Sustentabilidade) e o C40 (Grandes Cidades para a Liderança Climática), com o foco na sustentabilidade e na redução de emissão de gases do efeito estufa (DI GIULIO et al, 2017, p. 81). Nesse caso, a dimensão que é mais contemplada nesse exemplo é a dimensão ambiental, sendo a preocupação majoritária a do combate à mudança do clima, mas que ainda sim perpassa outras dimensões, como a social.

Apesar disso, como Di Giulio (2017, p. 81) mostra, o discurso ambiental não foi a principal motivação da decisão de, na revisão do Plano Diretor durante a gestão 2013-2016, adotá-la como principal foco. Feita essa ressalva, indo para uma análise mais aprofunda, se vê que o Plano Diretor de São Paulo contempla questões específicas de proteção e preservação ambiental como é possível com a:

criação da zona rural da cidade com um plano de desenvolvimento sustentável, pagamento por serviços ambientais para áreas protegidas, estímulo à moradia em regiões onde há mais oferta de emprego, criação de polos de desenvolvimento econômico que concentram moradias e incentivo à implantação de parques transformados em Zonas Especiais de Proteção Ambiental (Zepam) (DI GIULIO et al, 2017, p. 81-82).

Diferentemente do caso do município de União, o planejamento de São Paulo já contempla ações mais complementares além do que dispõe o Plano Diretor, tais como, a Política Municipal de Mudança do Clima, instituída pela Lei n° 14.933, que entrou em vigor em 2009, e abrange questões como mobilidade urbana, saúde, energia, dentre outros temas (DI GIULIO et al, 2017, p. 81). Além disso, como é colocado por Di Giulio et al (2017, p. 82), “tais soluções postuladas pela cidade não estão coladas no discurso climático, mas integradas às políticas públicas e ações já existentes, particularmente relacionadas ao planejamento urbano”.

Por fim, o último exemplo que será apresentado é o da cidade de Araquari, localizada no estado de Santa Catarina. O caso será apresentado conforme a análise desenvolvida por Silva e Pereira (2014). Destarte, os autores apresentam que a cidade passou por grandes transformações no período entre 1999 e 2009, tendo um forte aumento na participação da indústria na composição do PIB do município, mas havendo um forte contraste quando se observa que não houve melhorias em índices como o IDH, que permaneceu baixo em comparação com seus vizinhos (SILVA; PEREIRA, 2014, p. 9). Segundo Silva e Pereira (2014), com base nos dados do IBGE (2010), Araquari tinha um IDH de 0,767 (sendo o 1397º no ranking nacional), enquanto a cidade vizinha de Joinville possuía um IDH de 0,857 (constando como 13º no ranking nacional).

Os parâmetros utilizados pelos autores em sua avaliação diferem em certo grau das dimensões do desenvolvimento sustentável apresentado por Silva (2005), entretanto, possuem semelhanças suficientes para que se possa fazer a comparação com os parâmetros apresentados neste artigo.

No que se refere a dimensão ambiental, os autores apresentam que Araquari, em seu Plano Diretor, tem a preocupação de garantir o “desenvolvimento econômico local, de forma social e ambientalmente sustentável”, definindo a sustentabilidade em seu artigo 7º como “o desenvolvimento local socialmente justo, ambientalmente equilibrado e economicamente viável, visando garantir qualidade de vida para as presentes e futuras gerações”. (SILVA; PEREIRA, 2014, p. 11). Para dar concretude aos objetivos do Plano Diretor, são previstas iniciativas como a criação de “zonas de uso sustentável, de interesse ambiental e de preservação permanente”, formalizadas nos artigos 115 a 117 (Idem). Ainda são contempladas outras ações na estratégia de desenvolvimento territorial do Plano Diretor, como a identificação de áreas de potencial degradação ambiental, ocupação do solo e outras iniciativas de planejamento urbano que acabam por contemplar, mesmo que em um grau complementar, a dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável.

As demais dimensões não são contempladas na análise dos autores, o que se confirma quando analisados os objetivos do Plano Diretor de Araquari em seus artigos 7º e 8º, sendo possível observar que há a preocupação de construir uma cidade sustentável, mas que não contempla as dimensões do desenvolvimento sustentável para além da dimensão ambiental, e em certo grau, a dimensão social quando se preocupa com acesso à serviços básicos como saneamento e habitação (ARAQUARI, 2019).

Com base nesses exemplos, é possível notar que há um certo progresso em contemplar as dimensões do desenvolvimento sustentável na elaboração e formulação do Plano Diretor, com destaque para as dimensões ambiental e social. Não obstante, ainda há um progresso substancial a ser feito para que todas as dimensões do desenvolvimento sustentável apresentadas por Silva (2005) sejam alcançadas. É necessário que haja uma compreensão mais completa do que significa a busca pela sustentabilidade e a garantia do desenvolvimento sustentável, entendendo que o tema tem uma miríade de faces e complexidades, e que, portanto, é preciso fugir da generalização de que o desenvolvimento sustentável apenas se traduz na preservação e conservação ambiental.

Para que no futuro seja possível avaliar àqueles municípios que optaram por levar em conta as dimensões do desenvolvimento sustentável em seu processo de redação ou revisão do Plano Diretor, discutir-se-á na sequência formas de avaliação para averiguar o êxito do programa.

## **5. O Plano Diretor como base para a formulação de políticas públicas**

Como foi possível ver, apenas ter um Plano Diretor que contemple as dimensões do desenvolvimento sustentável, apesar de ser um grande progresso, não é suficiente para promover o desenvolvimento sustentável. É necessário que haja a formulação de políticas públicas que atuem de forma complementar ao Plano Diretor, garantindo que o que está previsto seja de fato implementado. Foi possível observar, a partir da análise de alguns exemplos do que está disposto

na legislação que guia a elaboração de Planos Diretores que se trata de um documento muito mais norteador do que de fato implementador de políticas públicas na área do planejamento urbano.

Dye (2013) apresenta que existem diversas maneiras de se formular uma política pública, atendendo diferentes processos e especificidades. Os modelos apresentados pelo autor, considerando o que Silva (2005) coloca sobre o papel das instituições no processo do desenvolvimento sustentável, é possível utilizar o método institucionalista proposto por Dye (2013, p. 17). Nesse modelo, o autor menciona que nenhuma política pública ganha concretude até que seja adotada, implementada e garantida por alguma instituição governamental (DYE, 2013, p. 17). Ademais, as instituições dão às políticas públicas três características: são obrigações legais; são universais; e apenas elas possuem poder coercitivo (DYE, 2013, p. 17). Analisando o caso do desenvolvimento sustentável e sua garantia pelo Plano Diretor, as duas primeiras características são capazes de atender a tais objetivos. Por se tratar de uma obrigação legal considerando que o Plano Diretor é aprovado no formato de Lei Orgânica do município, ele constrange todos os setores da sociedade a cumpri-lo. E, por se tratar de algo universal, algo que possui relação com a característica anterior, é capaz de contemplar todas as dimensões do desenvolvimento sustentável.

Outro ponto colocado por Dye (2013, p. 18) que possui relação com caso analisado diz respeito à relação do federalismo na análise de políticas públicas e de sua formulação. Como é colocado, tanto o governo central, ou federal, como os governos locais, possuem autonomia para legislar e autoridade legal sobre seus cidadãos. Dessa forma, estão habilitados a formular políticas públicas e implementá-las para atender suas demandas.

É válido acrescentar uma condição referente às instituições brasileiras, tal como colocado por Frey (2000, p. 213), não estão inseridas em uma democracia estável e consolidada como no caso dos países desenvolvidos. E, no que o autor apresenta como 'neo-institucionalismo', tem-se uma consideração muito importante acerca do papel das instituições, principalmente no que se refere ao seu poder de influenciar e moldar os processos políticos, e dessa forma, impactar no sistema como um todo. Como Frey (2000) aponta, o neo-institucionalismo :

remete não somente às limitações da racionalidade do processo de decisão como consequência de uma falta ou excesso de informações, mas salienta a existência de regras gerais e entendimentos fundamentais que prevalecem em cada sociedade e que exerceriam uma influência decisiva sobre as interpretações e o próprio agir das pessoas (FREY, 2000, p. 232).

Ou seja, as instituições vão além dos atores estatais e reconhecidos, mas também incorporam os costumes e demais regras que influenciam o comportamento dos agentes e, dessa forma, tem impacto no processo político. Com base nisso, recorrendo às dimensões do desenvolvimento sustentável de Silva (2005), no que é apresentado sobre a dimensão cultural, é possível ver que ela, na análise neo-institucionalista, possui aplicabilidade e, portanto, pode ser contemplada no processo de redação do Plano Diretor e na formulação de políticas públicas.

## **6. O uso dos ODS como indicadores para a avaliação da sustentabilidade**

Dada a possibilidade de se utilizar o Plano Diretor como ferramenta de planejamento urbano sustentável por parte das cidades, é necessário estabelecer parâmetros para que se possa avaliar a promoção do desenvolvimento sustentável. Para realizar essa avaliação, um possível indicador a ser utilizado no Plano Diretor são os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS).

Januzzi (2002) analisa a importância de tais indicadores ao colocar que:

A demanda por informações sociais e demográficas para a formulação de políticas públicas municipais no país tem sido crescente na última década, no contexto da descentralização administrativa e tributária em favor dos municípios e da institucionalização do processo de planejamento público em âmbito local determinado pela Constituição de 1988 (JANUZZI, 2002, p.52).

Ou seja, para que um programa ou política pública implementada por um governo possa ser avaliada como efetiva em sua proposta, é necessário que haja um parâmetro que seja capaz de mostrar por meio da avaliação da política ou de um estudo acadêmico que esse programa ou política cumpriu com sua premissa inicial. Entretanto, como Januzzi (2002) coloca, é necessário que essa escolha seja feita com critérios claros e que possuam relação com o tema, por isso é importante que o índice escolhido tenha “um grau de cobertura populacional adequado aos propósitos que se preza”, além de ser “inteligível para os agentes e públicos-alvo das políticas” e “ser atualizável periodicamente” (JANUZZI, 2002, p. 57).

Além disso, não basta ter uma série de indicadores independentes entre si para mensurar o desenvolvimento sustentável, pois visto que esse é multidimensional e requer um tratamento relacional entre a análise de tais indicadores. Como foi visto nas dimensões do desenvolvimento sustentável, apesar de cada dimensão possuir características próprias, elas se relacionam de forma dinâmica em um sistema complexo de interações. Januzzi (2002, p. 57) coloca que “a falta de significância estatística na correlação [...] entre os indicadores empregados deriva de falta de validade da medida em representar as dimensões sociais referidas”, ou seja, um indicador que não seja capaz de compreender e analisar as complexidades de um sistema variado de dimensões não é capaz de dar respostas certificáveis sobre o êxito ou não de um programa ou política pública.

Partindo desse entendimento, uma possível métrica de utilização é a dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e de suas respectivas 169 metas. Para auferir se um Plano Diretor e suas diretrizes estão possibilitando que a cidade tenha condições de implementar uma estratégia de desenvolvimento sustentável, é possível analisar se o mesmo Plano possibilita a aplicação e consecução dos ODS.

De forma breve, os ODS têm sua origem no ano de 2012, quando passou a ser elaborada uma proposta de plano para atingir o desenvolvimento sustentável, e então, em 2015, na COP-21, foi inaugurada a Agenda 2030, que apresentou os 17 Objetivos e suas 169 metas ao mundo pela primeira vez. A Agenda 2030, segundo Oliveira (2018, p. 61), pode ser entendida como “um plano de ação para as pessoas, o planeta e a prosperidade”, e por meio dela “busca fortalecer a paz universal com mais liberdade, e reconhece que a erradicação da pobreza em todas as suas formas e dimensões”, pois reconhece que se trata do “maior desafio global ao desenvolvimento sustentável”.

Para não colocar de forma muito genérica e abrangente, um dos ODS que possui maior relação com o Plano Diretor e que pode ser usado como medida de avaliação é o objetivo 11, que trata da necessidade de tornar as cidades e assentamentos humanos mais sustentáveis, e para isso podem ser usadas as suas 10 metas como parâmetros mais definidos, já que elas vão versar sobre questões como habitação segura, transporte público de qualidade, urbanização inclusiva e sustentável, proteção do patrimônio cultural, redução do impacto ambiental, acesso a espaços públicos e demais questões relevantes para o tema da sustentabilidade urbana (UNITED NATIONS, 2015, p. 21 e 22, apud OLIVEIRA, 2018, p. 62 e 63).

Ainda pode-se recorrer à Oliveira (2018) para tratar de como os ODS se relacionam com as capacidades e obrigações de governos locais. O autor complementa a necessidade de se ter bons indicadores como apresentado por Januzzi (2002), ao colocar que o “desenvolvimento sustentável é uma escolha que depende dos indicadores que você vai olhar e uma excelência de gestão” (OLIVEIRA, 2018, p. 68).

A proposta do uso dos ODS é uma possibilidade, considerando que há outras formas de se avaliar a efetividade um programa ou política pública, incluindo uma vasta gama de índices e métricas nacionais produzidos por institutos de pesquisa e estatística, como o IBGE, por exemplo. Ademais, como coloca Oliveira (2018, p. 70), “os ODS não são vinculantes”, ou seja, os municípios não são obrigados a seguir o que prevê a Agenda 2030, sendo, portanto, algo opcional. Entretanto, como ainda pontuado por Oliveira (2018, p. 70), os ODS “são ferramentas de planejamento a médio e longo prazo, que viabilizam o alinhamento nacional e subnacional de políticas sociais, ambientais

e econômicas”. Portanto, apesar da dispensa de obrigatoriedade no uso, por se tratar de uma métrica já conceituada e estabelecida, utilizada internacionalmente, constitui uma ferramenta relevante e útil para o gestor público. Somado a isso, a preocupação com o contexto local dos países foi levada em conta como um fator decisório na elaboração dos ODS, como apontado por Oliveira:

Ainda, nos dizeres de Haroldo Machado Filho (Assessor Sênior PNUD), utiliza-se o termo “Localização”, nesse contexto, entendido como o processo de se levar em consideração os contextos subnacionais na realização da Agenda 2030, desde o estabelecimento de objetivos e metas até a determinação dos meios de implementação, bem como o uso de indicadores para medir e acompanhar o progresso (OLIVEIRA, 2018, p. 70).

Por fim, outra preocupação que deve ser tomada quando se opta pelo uso dos ODS como parâmetro é o cuidado com a integração das medidas e diretrizes adotadas, pois, como Oliveira (2002, p. 71) coloca, “a partir do momento que diferentes setores podem traçar suas conexões com as diferentes áreas de prioridade local surge uma força fomentadora da implementação dos ODS”.

## 7. Considerações Finais

O objetivo desse artigo foi discutir a possibilidade de uso do instrumento *Plano Diretor* como ferramenta de planejamento urbano para a promoção do desenvolvimento sustentável. A partir dos conceitos, dados empíricos e análises, foi possível compreender a diferença conceitual entre desenvolvimento sustentável e sustentabilidade, sendo o primeiro etapa necessária para o alcance do segundo. O conceito de desenvolvimento sustentável é amplo, abrangendo diferenciadas dimensões, como a social, a econômica, a ambiental dentre outras (SILVA, 2005, p. 30-34). Além disso, tais dimensões interagem entre si de forma muito ampla, constituindo um complexo sistema de dimensões e interações.

No que tange ao papel dos governos locais pela agenda do desenvolvimento sustentável, constatou-se o reconhecimento do papel dos municípios na agenda internacional, sendo inclusive subsidiado por material técnico e teórico. E, na construção da Agenda 2030, com a elaboração dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS), deu-se uma atenção necessária para essa questão, tal como verificado no ODS 11, que versa sobre cidades e assentamentos humanos sustentáveis. De forma complementar à Agenda 2030 e os ODS, construiu-se e apresentou-se em 2016, em Quito, a Nova Agenda Urbana da ONU, que elencou uma série de compromissos e metas mais específicas sobre o papel das cidades para a promoção do desenvolvimento sustentável, mostrando a mudança no paradigma de que as cidades eram os problemas e passaram a ser vistas como parte essencial da solução. Nesse contexto, a análise do caso do Brasil mostrou que 85% da população habita em áreas urbanas, localizada em 0,25% do território nacional, sendo, portanto, uma questão de abrangência nacional (LOPES, 2016, p. 64).

Com base nesse cenário, e dada a necessidade de ações para promover o desenvolvimento sustentável, a partir do panorama do perfil da urbanização brasileira, levantaram-se possibilidades na gestão pública municipal capaz de promover o desenvolvimento sustentável, sendo uma delas o uso do *Plano Diretor*, que é um instrumento previsto na Constituição Federal de 1988, em seus artigos 182 e 183, mas que só teve seu uso regulamentado em 2001, com o Estatuto da Cidade. O Plano Diretor é a ferramenta guia do planejamento urbano dos municípios, e, em razão disso, tem a capacidade de garantir as bases para a implementação de uma estratégia urbana para o desenvolvimento sustentável. Tal como apresentado por Fregonezi et al (2012, p. 81), o Plano Diretor é uma ferramenta capaz de conciliar as dimensões que são colocadas por Silva (2005, p. 30) como parte do esforço para promover o desenvolvimento sustentável. Entretanto, são necessárias adaptações para equacionar as competências municipais no planejamento urbano com a competência centralizada na União na elaboração de políticas ambientais de forma a não

sobrepor ações nem as tornar redundantes em um contexto no qual a eficiência constitui um importante princípio na gestão pública.

A partir de casos concretos verificou-se progressos no entendimento de que o desenvolvimento sustentável pode ser garantido, pelo menos em diretrizes gerais, pelo uso dos Planos Diretores. Entretanto, é necessário que se fuja da generalização de que desenvolvimento sustentável possui apenas relação com o meio ambiente, e que se entenda que as demais dimensões também devem ser contempladas no processo de discussão de um Plano Diretor. Ademais, foi possível ver que apenas o Plano Diretor não é suficiente, sendo necessário a elaboração de leis e políticas públicas que reforcem e garantam o que está estabelecido, atuando de forma complementar e garantidora.

Ainda foi possível observar que, dentro do que é exposto por Dye (2013) sobre os modelos de análise da formulação de políticas públicas, é possível entender o desenvolvimento de políticas públicas que atuem de forma complementar ao Plano Diretor, sendo elaboradas pelas instituições competentes. E, na análise de tais instituições, a partir do conceito do neo-institucionalismo apresentado por Frey (2000), é possível entender que tais instituições vão além dos órgãos estatais, abrangendo também práticas e costumes que influenciam na formulação das políticas públicas, o que relaciona tal condição à dimensão cultural do desenvolvimento sustentável.

Como parte do processo de formulação de um programa, para a revisão de um Plano Diretor e a preocupação da inserção das dimensões do desenvolvimento sustentável, como apontado por Januzzi (2002, p. 57), é necessário que haja indicadores que sirvam de métrica para avaliar sua efetividade. O autor mostra que, além de definir indicadores, sua validade precisa ser atestada por meio de alguns fatores, como possuir relação com o tema do programa ou política e possibilidade de acompanhamento dos índices ao longo do tempo, por exemplo. A partir desta compreensão, sugere-se o uso dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) como parâmetro de avaliação. Como Oliveira (2018) coloca, são objetivos e metas, especialmente o Objetivo 11, que possuem aplicabilidade no aspecto municipal, e, portanto, possuem relação com o objeto de análise.

Sendo assim, conclui-se que, há uma concepção muito ampla do que se entende por desenvolvimento sustentável, sendo possível ver que esse debate cabe dentro da realidade das cidades e da gestão municipal. Foi possível observar ainda por meio da agenda internacional que há um consenso sobre essa realidade. E uma das possibilidades é que os municípios, seja na revisão ou na construção, façam uso do *Plano Diretor*, apresentado no Estatuto da Cidade, como ferramenta de planejamento urbano capaz de garantir a sustentabilidade, assegurando a possibilidade de promoção do desenvolvimento sustentável. E, para avaliar se é uma medida efetiva, é possível utilizar os ODS como métrica e índice para averiguar o sucesso ou não da mudança, fazendo o acompanhamento periódico do progresso da realização dos Objetivos nas cidades como parte de uma política de planejamento urbano.

## Bibliografia

ARAQUARI. **Lei Complementar nº 281, de 31 de julho de 2019. Dispõe sobre o Plano Diretor Participativo – PDPM de Araquari, e dá outras providências.** Diário Oficial do Município de Araquari. Araquari, SC, nº 370, 30 de jul., 2019;

BRASIL. **Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências.** Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil. Brasília, DF, nº 133, p. 1, 10 jul., 2001;

DI GIULIO, G. M.; BEDRAN-MARTINS, A. M.; VASCONCELLOS, M. P.; RIBEIRO, W. C.. **Mudanças climáticas, riscos e adaptação na megacidade de São Paulo, Brasil.** Sustentabilidade em Debate - Brasília, v. 8, n. 2, ago./2017, p. 75-87;

DYE, T. R.. **Understanding public policy.** 14 ed. USA: Pearson Education, 2013;

FREGONEZI, L. H. A. S.; BEZERRA, M. C. L.; BORGES, S. F. **A Consideração da Dimensão Ambiental na Prática de Elaboração dos Planos Diretores**. *FRONTEIRAS Revista do Mestrado Multidisciplinar em Sociedade, Tecnologia e Meio Ambiente*. v. 1 n. 1, 2012. P. 72-85;

FREY, K.. **Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil**. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, jun. 2000;

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Homepage. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/>>. Acesso em: 24 dez. 2022; JANUZZI, P. M.. **Considerações sobre o uso, mau uso e abuso dos indicadores sociais na formulação e avaliação de políticas públicas municipais**. *RAP Rio de Janeiro* 36(1):51-72, Jan./Fev. 2002;

LOPES, A. (coord). **Políticas públicas para cidades sustentáveis: integração intersetorial, federativa e territorial**. Rio de Janeiro: IBAM, MCTIC, 2016;

LOPES, W. G. R.; LIMA, A. J.; VIANA, B. A. S.; NETO, E. X. R.; NOGUEIRA, R. H. N.. **Reflexões sobre o Plano Diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros**. *Geo. UERJ*, Rio de Janeiro, n. 30, p. 145-168, 2017;

NAÇÕES UNIDAS. **Nova Agenda Urbana**. Quito, 2017. Disponível em: <<https://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Brazil.pdf>>. Acesso em 21 de set. de 2021;

OLIVEIRA, M. L.. **Desenvolvimento Sustentável e os Municípios: uma análise sob a perspectiva dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e da Lei nº 13.497/17 (PIV – Produto Interno Verde)**. *Revista de Direito e Sustentabilidade*, Salvador. v. 4, n. 1. Jan/Jun. 2018, p. 59 – 76;

REZENDE, D. A.; ULTRAMARI, C.. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 41(2): 255-71, Mar./Abr. 2007;

SILVA, A. F.; PEREIRA, M. F. **Análise prospectiva e crítica do território de Araquari: relação dos critérios de sustentabilidade e do Plano Diretor Municipal com o desenvolvimento territorial sustentável**. *Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade – GeAS*. vol. 3, n. 2. Maio./ Agosto. 2014;

SILVA, C. L.. **Desenvolvimento sustentável: um conceito multidisciplinar**. In: Christian Luiz da Silva; Judas Tadeu Grassi de Mendes. (Org.). *Reflexões sobre o desenvolvimento sustentável: agentes e interações sob a ótica multidisciplinar*. 1ed.Petrópolis: Vozes, 2005, v. 1, p. 11-40;

UNIÃO. **Lei nº 494, de 21 de setembro de 2006. Institui o Plano Diretor de União e dá outras providências**. Gabinete do Prefeito Municipal de União, 21 de set., 2006;

---

<sup>i</sup> Os artigos em questão versam sobre: o direito de preempção, ou seja, da preferência do poder público para a aquisição de imóveis urbanos; da outorga onerosa do direito de construir; das operações urbanas consorciadas; e da transferência do direito de construir, respectivamente.

<sup>ii</sup> Seguindo o que é disposto na Lei Complementar nº140, de 8 de dezembro de 2011, para municípios que realizam licenciamento ambiental, é obrigatória a existência de Conselho de Meio Ambiente ativo e bem estruturado.