

---

# ESTATUTO DA CIDADE

## aspectos políticos e técnicos do plano diretor

SONIA NAHAS DE CARVALHO  
*Socióloga, Analista da Fundação Seade*

---

*Resumo:* São discutidos o sentido e a articulação entre os aspectos políticos e técnicos de políticas públicas, tendo por pressuposto que o alcance *social* de qualquer intervenção pública é definido por seus próprios objetivos. O contexto para essa discussão é a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor, visto como seu instrumento, nos termos propostos pela Constituição Federal de 1988 e recentemente regulamentados pela Lei Federal nº 10.257/01.

*Palavras-chave:* Estatuto da Cidade; política de desenvolvimento urbano; planejamento urbano; plano diretor.

---

O objetivo deste texto foi identificar aspectos, de natureza política e técnica, que consideram-se básicos para a discussão sobre planos diretores dentro do contexto atual em que foi proposta a sua exigência. Para tal identificação, o parâmetro definido é que o alcance *social* de uma proposta de intervenção pública – no caso, o plano diretor – dependerá dos objetivos e diretrizes que venham a ser estabelecidos para ela. A sua operacionalização – isto é, a definição de fases, procedimentos e instrumentos – deverá se ajustar às necessidades impostas pelas diretrizes e objetivos a serem seguidos.

Portanto, mais do que os setores tradicionalmente tratados como tal (educação, saúde, habitação, assistência social, etc.), *social* refere-se a intervenções que busquem reduzir desigualdades, segregações e exclusões sociais, contribuindo, em última instância, para a expansão da cidadania. É este o sentido que se buscou neste trabalho. E nessa interpretação, o planejamento urbano, e o plano diretor visto como seu instrumento central, adquire o *status* de política pública.

Não se tem, porém, a pretensão de esgotar os possíveis ângulos relativos ao tema. Nem se pretende, por suposto, a proposição de normas ou manuais de procedimentos, pois, dessa forma, haveria o risco da adoção de uma postura tecnocrática. Não é esse o objetivo. O envolvimento de segmentos organizados da sociedade no processo ou a insti-

tuição de canais de participação social – uma das questões centrais que tem preocupado analistas e técnicos – não é passível de fórmulas *a priori* estabelecidas. O papel do técnico em planejamento é garantir que os canais instituídos permaneçam abertos e contribuir para a instituição de novos. Jamais o planejador poderá substituir seja a vontade política, seja a pressão social.

### INSTRUMENTOS LEGAIS NORTEADORES

O ressurgimento do plano diretor e, em associação, do planejamento urbano, nas agendas de debate público e governamental, é o resultado da imposição de sua obrigatoriedade aos municípios com mais de 20 mil habitantes pela Constituição Federal de 1988.<sup>1</sup>

A Constituição Federal, ao incorporar pela primeira vez um capítulo específico sobre política urbana (capítulo II, título VII), estabeleceu como competência do poder público municipal a responsabilidade pela *execução* da política de desenvolvimento urbano, podendo contar, para tanto, com a cooperação das associações representativas no desenvolvimento de ações de promoção do planejamento municipal (artigo 29, inciso X) e, ao mesmo tempo, articulando-se às ações promovidas pelo governo federal.

À instância federal de governo cabe estabelecer as diretrizes e fixar as normas necessárias para a utilização dos dispositivos constitucionais que permitirão ao poder pú-

blico municipal intervir no espaço urbano, conforme o inciso XX, do artigo 21. Após tramitação, ocorrida ao longo dos anos 90, o Congresso Nacional aprovou e a Presidência da República sancionou a Lei federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que, sob o título de Estatuto da Cidade, regulamentou os principais institutos jurídicos e políticos de intervenção urbana.

Ao longo dos anos 90, várias foram as prefeituras que iniciaram o processo da política de desenvolvimento urbano e de elaboração do plano diretor, valendo-se dos preceitos constitucionais de 1988 e com o resgate do planejamento urbano em novas bases. Dentre as experiências, aponta-se a do município de Santos, onde o poder público municipal propôs e buscou implementar instrumentos reguladores da produção do espaço urbano na perspectiva da ampliação do direito à cidade, dentro de um processo democrático de discussão e participação sociais (Carvalho, 1999).<sup>2</sup>

O Estatuto da Cidade reafirma os princípios básicos estabelecidos pela Constituição da União, preservando o caráter municipalista, a centralidade do plano diretor como instrumento básico da política urbana e a ênfase na gestão democrática. Nessa perspectiva, o Estatuto da Cidade, ao regulamentar preceitos constitucionais estabelecidos no contexto das discussões acerca do papel do Estado nos anos 80, retoma a centralidade da função do poder público na regulação das relações sociais em matéria urbana. Os institutos jurídicos e urbanísticos regulamentados são as condições institucionais necessárias – sem que sejam obrigatoriamente suficientes – oferecidas ao poder público municipal para a produção de bens públicos e o cumprimento de funções sociais.

O Estatuto da Cidade mantém a divisão de competências entre os três níveis de governo, concentrando na esfera municipal as atribuições de legislar em matéria urbana. A permanência desse quadro significa, em outras palavras, circunscrever o tratamento e a proposição de soluções às questões urbanas nos limites do território municipal, pois compete ao poderes executivo e legislativo municipais equacioná-las. O reverso dessa orientação expressa-se na ausência de instâncias decisórias legalmente instituídas para o tratamento de muitos dos problemas urbanos que extrapolam os limites de municípios, configurando as áreas metropolitanas e as aglomerações urbanas.

Sem perder o caráter municipalista, o Estatuto da Cidade amplia a obrigatoriedade do plano diretor, estabelecida genericamente na Constituição de 1988, aos municípios com população superior a 20 mil habitantes.

Assim, o plano diretor é também obrigatório aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, às áreas de especial interesse turístico e às áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional, além das situações em que o poder público municipal pretende utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição, qual seja, exigir, mediante lei específica incluída no plano diretor, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento.

Sem romper a inviolabilidade do direito de propriedade privada, reconhecido em sentido individual, o Estatuto da Cidade, tal como contido na Constituição de 1988, estabelece que “a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (artigo 39). O direito de uma dada propriedade urbana passa, assim, a ser reconhecido a partir de regras legais municipais definidoras de suas potencialidades de uso, e o seu conteúdo econômico é atribuído pelo Estado mediante a consideração dos interesses sociais envolvidos durante o processo do plano diretor. Em conseqüência, a abrangência atribuída ao plano diretor é que determinará a concepção de propriedade social que será adotada. Em vez de um direito com conteúdo predeterminado, o direito *de* propriedade poderá transformar-se no direito *à* propriedade. Com essa perspectiva, da propriedade é revista o sentido individual, e passar a ser definido por uma função socialmente orientada (Fernandes, 1995).

Somente através do plano diretor é que se define, assim, a função social da propriedade e da cidade, e em seu âmbito ou em instrumento legal específico baseado no plano diretor é que podem ser instituídos os instrumentos reguladores de parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo, incluindo-se a desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, direito de preempção, outorga generosa do direito de construir, acima do coeficiente de aproveitamento adotado mediante contrapartida,<sup>3</sup> operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir.<sup>4</sup> Portanto, com o Estatuto da Cidade, apesar de a inviolabilidade da propriedade privada não ser ferida, oferecem-se instrumentos que, caso instituídos, possibilitam atribuir-lhe função social.

A centralidade no plano diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e de gestão da cidade permanece reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele articula uma série de outros instrumentos, ampliando suas possibilidades de êxito. De um lado, situam-se as peças orçamentárias, especialmente aquelas introduzidas pela Constituição, quais sejam, o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual, para que o perfeito ajuste possa permitir a viabilidade financeira do plano diretor. Assim, o parágrafo 1º, artigo 40, estabelece que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem incorporar as diretrizes e prioridades contidas no plano diretor.

De outro, busca-se articular diferentes instrumentos de planejamento para viabilizar uma política urbana, vista segundo uma perspectiva compreensiva e abrangente. Desse modo, a política urbana deverá se valer de instrumentos que se estabelecem no âmbito dos planos nacionais, regionais e estaduais e do planejamento metropolitano, aglomerações urbanas e microrregiões. E, no âmbito municipal, além do plano diretor e das peças orçamentárias, os instrumentos que podem ser utilizados para a política urbana incluem aqueles de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento social e econômico.

Por fim, o Estatuto da Cidade mantém, reforçando-a, a natureza democrática da política, ao estabelecer que os poderes legislativo e executivo deverão garantir, no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os seguintes institutos: promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Portanto, o Estatuto da Cidade, instrumento de regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, contém as referências e institutos jurídicos e políticos básicos para a intervenção urbana. Mas, ao seu lado, a lei federal aprovada contém um conjunto de enunciados – ordenação, desenvolvimento, expansão, função social da cidade, bem-estar dos cidadãos, função social da propriedade, adequado aproveitamento, direito de propriedade... – que são, em realidade, proposições genéricas e abstratas, as quais somente poderão expressar realidades históricas, definidas temporal e espacialmente, quando do exercício do processo de planejamento.

Em termos práticos, a tendência seria pela implementação simultânea da *política* e do *plano diretor*, configurando o que se deve entender por *processo de planejamento urbano*, no qual o plano diretor afigura-se como um momento específico que procurará conter, instrumentalizando-as, as diretrizes da *política de desenvolvimento e expansão urbana*.

O procedimento geral que se propõe seja adotado, portanto, consiste na reunião articulada e integrada da política, do planejamento e do plano diretor, uma vez que é pela ação pública planejada que se buscará estabelecer as diretrizes e os objetivos da política, a qual se materializará, no momento presente, na forma do plano diretor.

## DIMENSÕES DO PLANEJAMENTO URBANO

A proposta metodológico-conceitual que orienta o processo de planejamento urbano é aquela que coloca a simultaneidade das dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo. Tal qual as faces de uma mesma moeda, a dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procurará responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. De maneira esquemática, essas dimensões expressam o *que* e o *como* será proposta e executada a política de planejamento.

O debate atual tem procurado discutir novas propostas metodológicas, ao mesmo tempo que tem buscado formular uma resposta alternativa ao modelo de planejamento urbano que vigorou nos anos 60 e 70, do século XX, no Brasil. Nesse período, o planejamento incorporou características tecnocráticas, colocando como relação dicotômica a relação política e técnica. Dessa forma, a tendência que predominou era a de fazer valer o elemento técnico como determinante e não como subsidiário das decisões.

Na medida em que se foi avançando no processo de construção democrática, analistas e técnicos têm procurado rever esse modelo de política, em proposta que dê conta das variáveis políticas em jogo. Assim, à proposta que qualificava o planejamento como atividade “neutra”, uma vez que é uma técnica e, portanto, situada à margem do jogo de interesses, se superpõem novas proposições, as quais emergem na agenda do debate público e, mesmo, nas agendas de alguns governos locais. Essas propostas procuram situar a dimensão política no âmago do processo, em discussões que buscam compreender o plano diretor como decisões resultantes de negociações políticas e alternativas técnicas e como produto do compromisso de for-

ças políticas atuantes em determinado momento do processo da política.

### Dimensão Política

Observado sob o ângulo da dimensão política, o planejamento urbano é o *objeto de uma proposta social* que visa transformar a sociedade, garantir o bem-estar dos cidadãos ou, naquilo que interessa, garantir o acesso ao uso da cidade, qual seja o direito à cidade.

Tratar politicamente o planejamento urbano é atribuir-lhe a responsabilidade pela *administração de situações de conflito social*, dado que a dinâmica social é a disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. Assim, o planejamento, ao administrar situações de conflito, procederá a escolhas para que determinados interesses e necessidades – e não outros – sejam atendidos e satisfeitos.

O cotidiano urbano, quando observado, revela comportamentos e fenômenos que constituem evidências das situações de conflito. Algumas dessas situações são mais perceptíveis, enquanto outras exigem instrumental mais refinado para sua identificação. Dentre outras situações de conflito, pode-se apontar que:

- o direito à terra urbana tem sido função de várias modalidades de renda, as quais são apropriadas diferenciadamente pelos agentes sociais;
- o processo capitalista de produção imobiliária, aliado à oferta de serviços e equipamentos públicos, ocasiona valorizações diferenciadas de áreas urbanas, contribuindo para o agravamento dos processos de segregação e exclusão urbanas;
- os procedimentos adotados na contratação de obras públicas atendem, em geral, aos interesses de empreiteiras, e não às necessidades da população;
- os procedimentos adotados na concessão de serviços públicos têm, em geral, anteposto interesses de rentabilização do capital das concessionárias aos interesses da população usuária desses serviços;
- a apropriação do espaço urbano é diferenciada: para os segmentos consumidores da cidade, representa o quadro material da vida individual e coletiva; e para os segmentos produtores, o espaço urbano representa um bem sobre o qual se auferem lucros e rendas (Ribeiro e Cardoso, 1989).

Portanto, e de maneira geral, o espaço urbano tem compreendido conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade. De

forma simplificada, esses interesses reúnem, de um lado, os cidadãos ou grupos que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado. De outro lado, os setores sociais que desde sua origem são desiguais, dada a forma como estão inseridos nos processos de produção e apropriação da riqueza social, os quais se identificam às camadas populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem as evidências urbanas das situações de conflito. Trata-se de parcelas da população que, uma vez expulsas ou segregadas, habitam em favelas ou cortiços em periferias urbanas com limitações de acesso a serviços e equipamentos coletivos e, muitas vezes, em situações irregulares de posse e propriedade da terra (Ribeiro e Cardoso, 1989).

O planejamento urbano deverá, portanto, dar conta da administração de situações de conflito como as apontadas e outras com as quais se defronte. Como administrá-las?

Na essência do plano diretor, essa administração consiste em propostas de *ordenação do território*. Ao ordenar o território, administrando situações de conflito, pode-se regular conflitos; acomodar conflitos, distribuindo benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, inclusive as de natureza clientelista; e agudizar conflitos, através de ações de redistribuição de recursos, com a clara determinação de diminuir distâncias sociais.

Dentre outros instrumentos, a implementação do plano diretor deverá conter os instrumentos legais de:

- *apropriação do solo*, referente à ocupações de terra, usucapião, desapropriação de áreas que garantam a apropriação do solo para moradia de classes de renda mais baixa;
- *parcelamento do solo*, referente à integração na malha urbana, previsão de diretrizes viárias, reserva de áreas para uso público e garantia de preservação e do meio ambiente da identidade cultural e histórica da cidade;
- *zoneamento*, referente às normas e padrões de ocupação e utilização do solo urbano, em conformidade com atividades desenvolvidas, e previstas, controlando usos nocivos ou efeitos prejudiciais ao bem-estar da população (Lamparelli e Zan, 1989).

### Dimensão Técnica

Considerada a dimensão política do plano diretor, é possível ensaiar alguns passos que possam vir no auxílio daqueles que se dispõem ao envolvimento técnico na elaboração de planos diretores. Para tanto, algumas condições gerais se impõem.

Em primeiro lugar, é fundamental identificar uma unidade de coordenação, cujo formato administrativo será adequado às condições de cada prefeitura (comissão, departamento, secretaria ou equipe de coordenação, dentre outras figuras possíveis) e de uma unidade de consulta e/ou deliberação, ajustada às condições de cada sociedade local (conselhos centralizados ou descentralizados para a participação e representação das forças sociais organizadas). Essa condição envolve também a criação de um sistema de planejamento, cuja abrangência pressupõe a integração dos vários instrumentos de gestão municipal, incluindo-se aqueles de natureza executiva. Além disso, a elaboração de planos diretores é uma atividade que exige o concurso de profissionais de diferentes áreas do conhecimento atuando em processo de trabalho interdisciplinar. Por fim, são de extrema relevância a disponibilidade de informações e a predisposição para realizar pesquisas, uma vez que consistem em recursos estratégicos para o conhecimento de problemas.

Guardadas essas condições, a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases. É preciso, portanto, atentar para o significado do plano diretor como instrumento de intervenção pública. Num esforço para sua decodificação, pode-se entender por *plano* a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por *diretor*, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

Os instrumentos poderão ser de três naturezas: técnico-científica, político-institucional e econômico-financeira. Os instrumentos de natureza técnico-científica consistem nos referenciais metodológicos de coleta, tratamento e interpretação de dados. Os instrumentos de natureza político-institucional consistem nos referenciais institucionais que suportam as relações entre as forças políticas constituídas, seja na máquina pública, seja na sociedade, seja na articulação entre essas instâncias. Os instrumentos de natureza econômico-financeira compreendem os recursos orçamentários e extra-orçamentários disponíveis, bem como novos recursos que possam vir a ser gerados e drenados para o processo.

O estabelecimento de fases a serem cumpridas poderá ter denominações diversas. Podem-se genericamente considerar três grandes fases – diagnóstico, proposição e execução. Ou

como os antigos planos diretores de desenvolvimento integrados estabeleciam, podem ser mais detalhadas, compreendendo estudo preliminar, diagnóstico, plano de diretrizes, instrumentação do plano, plano de ação do prefeito, etc. De qualquer forma, e independentemente do detalhamento e das denominações dadas às fases, para se operacionalizar a elaboração do plano diretor é relevante determinar a seqüência de passos a serem seguidos, propondo-se:

- definição, social e politicamente referenciada, do objeto, estabelecendo-se os problemas municipais a serem enfrentados e as hipóteses orientadoras do processo de desenvolvimento municipal;
- diagnóstico dos problemas, quanto aos aspectos quantitativos, qualitativos e de localização social e espacial, e quanto aos fatores causadores e tendências futuras. Cabe também diagnosticar a atuação do poder público, em sua capacidade de solucionar problemas;
- estabelecimento de prioridades de intervenção e escolha de alternativas;
- dimensionamento e alocação dos recursos para implementação das alternativas escolhidas.

Tomando-se os dois primeiros passos – definição do objeto e diagnóstico de problemas – como referência, pode-se, a título de ensaio ao desenvolvimento da elaboração do plano diretor, desenvolver um exercício rápido. Assim, em um processo coletivo de discussão coordenado pela unidade pública responsável pelo processo de planejamento, com a participação, institucionalizada ou não, de segmentos sociais organizados, e apoiado no conhecimento empírico da realidade local, elegem-se o(s) problema(s) local(is) para estudo e posterior intervenção. Os instrumentos prioritários nesta fase seriam aqueles de natureza político-institucional dos atores, que coletivamente dariam conta da identificação dos problemas, e os de natureza técnico-científica, responsáveis pela sistematização mínima das informações obtidas pelo conhecimento empírico do município. Para o desdobramento de tal fase e continuidade do processo, esse momento deveria conter minimamente o estabelecimento das fases subseqüentes com a atribuição das responsabilidades por sua execução.

Por hipótese, o problema central identificado assim se expressaria: o município caracteriza-se por crescimento urbano desordenado, com ocupação periférica irregular e predomínio de moradias precárias. O passo seguinte seria comprovar a veracidade e a extensão dessa afirmação, e o procedimento a ser adotado, portanto, seria diagnosticar, quantificando e qualificando o problema, por meio de aná-

lises apoiadas predominantemente em instrumentos de natureza técnico-científica.

A decomposição do enunciado do problema oferece as indicações das análises necessárias. Por tratar-se da política urbana e da elaboração do plano diretor, como seu instrumento, a referência analítica prioritária é a *análise da organização territorial* do município, que visa explicar o crescimento urbano desordenado, aspecto central do problema identificado. De forma específica, compreende as análises relativas ao processo de estruturação do território urbano, ao uso e ocupação do solo e às redes públicas implantadas, entendidas como expressão física da ação dos agentes públicos e privados na produção do espaço. Esse é, em suma, o eixo básico do problema a ser diagnosticado e, a partir dele, devem-se organizar as demais dimensões de análise.

Assim, ao se considerar o acelerado crescimento urbano e a ocupação periférica, tem-se a pista inicial para a *análise demográfica*, que deve reunir indicadores que descrevem e explicam o crescimento populacional, seus componentes e sua composição, bem como a distribuição espacial da população no território municipal. A caracterização periférica por subabitação fornece os elementos para o desenvolvimento da *análise das condições sociais*. Além das condições de moradia, tal análise compreende as condições de saúde, educacionais, culturais e de lazer, bem como a disponibilidade e o acesso aos serviços e equipamentos sociais. A ocupação irregular e a moradia precária são os elementos que possibilitam desenvolver a *análise econômica* do município. Se, de um lado, esses fenômenos relacionam-se ao perfil de distribuição de renda das famílias residentes, de outro, é preciso reconhecer que o espaço econômico não corresponde ao espaço do território municipal, e a análise requerida é a da economia local na escala da região, considerando-se inclusive as decisões econômicas nacionais e, mesmo, as de ordem internacional, dado o modelo atual de desenvolvimento. Além da identificação das atividades econômicas e dos ramos predominantes de produção, é preciso investigar as potencialidades existentes e as tendências de crescimento local e regional.

Por fim, menos usual, uma vez que, em geral, não é vista como passível de tratamento técnico, inclui-se a *análise político-institucional* dentre as análises de diagnóstico do problema. Tendo por objeto central a resposta pública referida aos aspectos diagnosticados pelas análises anteriores, a análise político-institucional representa, em certa medida, a síntese das demais. Trata-se, em suma, de identificar o significado dos mecanismos implementados de controle de uso do solo, de indução do desenvolvimento e expansão das atividades produtivas e de atendimento das necessidades sociais básicas da população.

Se, para a definição dos problemas a serem equacionados pelo plano diretor, é preciso o concurso das forças sociais, para diagnosticá-lo é fundamental recorrer a instrumentos de natureza técnico-científica, valendo-se de referenciais teóricos e metodológicos para o levantamento e interpretação de dados caracterizadores dos fenômenos. Porém, para o estabelecimento de prioridades de intervenção, escolha de alternativas, bem como dimensionamento e alocação de recursos – passos seguintes no processo de elaboração do plano diretor –, instrumentos de natureza político-institucional e econômico-financeira tornam-se estratégicos. Cumprir esses passos é percorrer um longo caminho e o resultado da política, corporificado em uma proposta de plano diretor, será o resultado de um processo político dependente de estratégias, apoios e resistências dos atores sociais, cujos interesses foram direta ou indiretamente afetados.

#### NOTAS

1. A Constituição do Estado de São Paulo e as Leis Orgânicas Municipais retomaram o tema em termos semelhantes aos colocados pela Constituição da União.
2. A recente publicação *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos* (Instituto Polis et alii, 2001), além de conter um exame detalhado da lei federal aprovada, recupera experiências de implementação de institutos jurídicos e políticos por governos municipais.
3. A outorga generosa do direito de construir corresponde, efetivamente, ao instituto do solo criado.
4. Além desses instrumentos, estabelecidos no âmbito do plano diretor, o Estatuto da Cidade regulamentou os seguintes: usucapião de imóvel urbano de uso residencial individual e coletivo; direito de utilização do solo, subsolo e espaço aéreo; e estudo de impacto de vizinhança que, tendo por referência os estudos de impacto ambiental, visa contemplar os efeitos positivos e negativos de empreendimentos ou atividades na qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARVALHO, S.N. *Planejamento urbano e democracia: a experiência de Santos*. Tese de Doutorado. Campinas, Departamento de Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 1999.
- FERNANDES, E. *Law and urban change in Brazil*. England, Avebury, 1995.
- INSTITUTO PÓLIS, CÂMARA DOS DEPUTADOS/ COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO URBANO E INTERIOR, SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO URBANO/ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2001.
- RIBEIRO, L.C. e CARDOSO, A.C. “Plano diretor e gestão democrática da cidade”. In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.
- LAMPARELLI, C. e ZAN, P. “Novo conceito de plano diretor a partir da própria Constituição da República”. In: Seminário Plano Diretor Municipal, 23 a 25 de ago. São Paulo, FAU-USP, 1989.