



ESQUEMAS DE COERÊNCIA TERRITORIAL (SCoT) E DIREITO DAS COMUNIDADES LOCAIS NA FRANÇA - DIAGRAMAS COMO INSTRUMENTO DE GESTÃO DE SISTEMAS TERRITORIAIS COMPLEXOS

*Territorial Coherence Schemes (SCoT) and Local Communities Law in France - diagrams as a
management tool for complex territorial systems*

Eunice Helena Sguizzardi Abascal

Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7721-220X>

E-mail: eunicehab@gmail.com

Carlos Abascal Bilbao

Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4017-9493>

E-mail: carlosabascalbilbao@gmail.com

Trabalho enviado em 24 de fevereiro de 2023 e aceito em 10 de agosto de 2023



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Rev. Dir. Cid., Rio de Janeiro, Vol. 17, N.03., 2025, p. 399-438

Eunice Helena Sguizzardi Abascal e Carlos Abascal Bilbao

DOI: 10.12957/rdc.2025.73605 | ISSN 2317-7721

RESUMO

Resgata-se a evolução do Planejamento Estratégico Espacial na França, e do SCoT – Esquema de Coerência Territorial. Essa modalidade de planejamento estratégico é uma prática de governança em busca do bem estar social e preservação do meio ambiente, e ordenando mobilidade, habitação, produção e demais atividades de impacto espacial, caracterizando a territorialização do Direito. A metodologia do artigo passa pelo entendimento conceitual da territorialização do Direito, como expressão da imbricação entre normas e princípios constitucionais consolidados, direitos emergentes e o espaço. Compreende-se sua relação com os planos de ordenamento do território e respectivos projetos e instrumentos, e estes últimos como forma de representação de uma realidade aberta, com papel operacional para o conhecimento do real, não se tratando apenas de uma produção documental, mas de um pensamento diagramático. As contribuições do trabalho indicam que o Esquema é um signo complexo, um processo de pensamento diagramático capaz de articular um diálogo entre instâncias normativas incidentes no território, e com fatos e valores. Compatibilizando-se ou levando em conta o nível legal nacional, regional e local, argumenta-se como a evolução desse instrumento evidencia o processo e os desafios da coordenação e aproximação capilar ao território, chegando ao nível urbano e ao ambiente construído.

Palavras-chave: territorialização do Direito; sistemas complexos; emergência dos direitos locais; pensamento diagramático, diagramas.

ABSTRACT

The evolution of Strategic Spatial Planning in France, and of the SCoT – Territorial Coherence Scheme, is rescued. This type of strategic planning is a practice of governance in search of social welfare and preservation of the environment, and ordering mobility, housing, production and other activities with a spatial impact, characterizing the territorialization of Law. The article's methodology goes through the conceptual understanding of the territorialization of Law, as an expression of the overlap between consolidated constitutional norms and principles, emerging rights and space. Its relationship with the territorial planning plans and respective projects and instruments is understood, and the latter as a way of representing an open reality, with an operational role for the knowledge of the real, not just a documentary production, but a diagrammatic thinking. The contributions of the work indicate that the Schema is a complex sign, a diagrammatic thought process capable of articulating a dialogue between normative instances incident in the territory, and with facts and values. Making it compatible or taking into account the national, regional and local legal level, it is argued how the evolution of this instrument highlights the process and challenges of coordination and capillary approximation to the territory, reaching the urban level and the built environment.

Keywords: territorialization of Law; complex systems; emergence of local rights; diagrammatic thinking, diagrams.

1. INTRODUÇÃO



Num mundo cada vez mais complexo, onde a Ciência acumulou conhecimento sobre processos físicos, climáticos e biofísicos, e alerta sobre a interdependência da preservação da biodiversidade e da sobrevivência da espécie humana e seu bem estar, o equilíbrio do homem em relação com o seu meio ambiente se tornou um valor fundamental.

O planejamento estratégico do território e seus instrumentos de alcance multiescalar se tornaram centrais para o aprimoramento das condições de vida em seus diversos âmbitos sociais, expressando-se como um *planejamento estratégico espacial*. Este tipo de planejamento estratégico é uma prática de governança que busca ordenar aspectos tais como mobilidade, habitação, produção de alimentos e demais atividades de impacto espacial (van DIJCK, 2021). Planos estratégicos com perspectiva espacial produzem conjuntamente planos de ação (táticos), e políticas em várias escalas, e desenvolvem tais estratégias em perspectiva de longo, médio e curto prazo, definindo-lhes objetivos, valores e missão.

Suas aplicações implicam a evolução dos valores e dos meios para alcançar o bem estar social e ambiental. Neste contexto, planos e projetos tornam-se importantes elementos para responder aos desafios recentemente impostos pelo desenvolvimento social e científico, instando o aprimoramento das normas, da regulação e coordenação de ações para alcançar a gestão de múltiplas escalas. O planejamento espacial estratégico é um processo socioespacial transformador e integrador (van DICK, 2021), que deve ser conduzido preferencialmente pelo setor público, pois como tal, apresenta forte ênfase social. Trata-se de um processo- instrumento, por meio do qual uma visão, ações coerentes e meios para implementação são produzidos o que um lugar é e para atender à especificidade de um lugar, de uma região, em termos de presente e de futuro. (id., *ibid.*).

Admite, portanto, reformulações constantes, a fim de alcançar perspectiva de longo prazo e conduzir o desenvolvimento. Visa à coesão territorial em escalas diversos, em distintos níveis e esferas de governo, competências e regulações, e ao planejamento como ação viva e próxima à sociedade e suas necessidades, desafiando a formulação de normas e sua aplicação à gestão do espaço.

O planejamento do espaço e seu real poder transformador vem trazendo esse debate para dentro do próprio Estado, com uma abordagem processual, expressando-se de maneira intensa e transformadora na França – nesse país, o debate sobre quem são, ou serão os atores para exercer esse poder transformador para atingir melhoria social e a preservação do meio ambiente apresenta uma clara história de avanços, desafios de coordenação de várias escalas e construção de instrumentos de abordagem.

Assim, o ordenamento do território vem sendo abordado, juridicamente, à luz da noção de *territorialização do direito*. Esta surgiu na França, e foi sistematizada nos estudos de Yves Madiot¹, em 1997 (GALLO, 2013). A territorialização do Direito quer dizer, para além da formulação de normas que regulam direitos nascentes em uma comunidade, uma estreita vinculação da lei com os próprios documentos de planejamento e suas estratégias e escalas, como dispositivos ou instrumentos de representação e coordenação dos territórios envolvidos e suas normas.

O debate da territorialização no campo do Direito, no mundo europeu, consiste em forte indicador de uma mudança em curso para fortalecer a distinção entre lei e direito, entre o direito como o *jus romano*, proteção e salvação, arte do bom e do equitativo, e a *legere*, a regra jurídica escrita e instituída, e para a renovação dos fundamentos do sistema jurídico unitário. Ao considerar que as normas podem emanar de situações produzidas nos diversos territórios à luz de suas singularidades, e que tal diversidade indica a presença de “(...) situations territoriales et juridiques complexes” (GUEMAR, 2021, p. 139), essa concepção do Direito entende o Direito não apenas como norma unitária, homogênea e universal, mas um instituto em adaptação ao real em transformação contínua. Levar em conta o território e seus conteúdos sociais, ou sua semântica e significado (omitido; omitido 2020) exerceu influência sobre a concepção unitária do Direito, incluindo no discurso jurídico e na produção da norma uma especificidade motivada pela territorialização, ao entender que o território é “(...) un générateur juridique une force de production juridique.” (GUEMAR, 2021, p. 141).

Esta noção expressa o processo e as formas de como princípios, normas e fatos estabeleceram uma relação capilar com o território, urgindo novos instrumentos de Planejamento Estratégico Espacial, tais como o que na língua francesa se denomina *Schéma* - esquema, diagrama ou plano. Embora sugiram uma relação de sinonímia, estes termos têm acepções precisas, as quais o artigo procura trazer à luz.

O esquema é definível como uma forma de expressão, um signo complexo ou *texto*, de múltiplas entradas, sendo uma regulação e ao mesmo tempo instrumento coordenador do planejamento territorial, uma instância fundamental para a concretização de direitos individuais, sociais e ecológicos. Ao contrário do senso comum, em que esquema significa uma forma de simplificação, aborda-se a produção de um dispositivo capaz de, por meio de várias representações, - diagramas, mapas, textos – propor um documento hábil em ler o estado da arte de um determinado espaço e propor ações para a sua transformação. O objeto sobre o qual o artigo se debruça é um tipo especial de esquema, entre outros existentes, o SCoT - *Schéma de Coherence Territoriale* (Esquema de Coerência Territorial) – o qual é aqui entendido como uma intermediação entre território e normas, princípios e valores, um articulador desta

¹ Doutor em Direito. Professor Associado de Direito Público na Faculdade de Direito de Poitiers.

trama em várias escalas, um instrumento dinâmico e aberto à escuta social, espacial e estratégico, possibilitando o entendimento do presente (diagnóstico) e a perscrutação do futuro – um conjunto de ações.

Sobre este instrumento, o artigo desenvolve uma definição e abordagem a partir de seu entendimento como *signo* – a representação do real e forma de prospecção evolutiva, que proporciona o diálogo entre as instâncias normativas que incidem no território e sua transformação.

Dialogando, compatibilizando-se ou *levando em conta* o nível legal nacional, regional e local, e chegando a coordenar essa aproximação capilar, e ao regulamentar o ambiente construído, o SCoT é regido pelo Código de Urbanismo, devendo respeitar seus artigos L. 101.0-1 e L.101.03, os quais definem objetivos e valores estratégicos presentes nos demais documentos, em seus diversos níveis (FRANÇA, CODE DE L'URBANISME, 2023). Tornou-se assim o instrumento mais utilizado nos dias de hoje, chave para o planejamento estratégico espacial, e entre os esquemas diversos propostos, é o que mais teve sucesso e que vem sendo aplicado com maior intensidade.

Importante expressão do Direito espacial, o SCoT possibilitou formas de representação e penetração capilar ao planejamento territorial que permitem prescrever ações e ao mesmo tempo se submeter a revisões, corrigindo lacunas por meio de readequação continuada. Exemplo disso é a disposição recente de que, nos casos em que ainda não tenha sido delimitado o perímetro de um SCoT, o poder executivo municipal pode recusar a adoção do que foi sugerido, em caso de não se levar em conta os deslocamentos diários da população afetada e suas vivências cotidianas, em uma região que detenha fluxos de produção e de trabalho locais (CODE DE L'URBANISME, art. L. 143-3), podendo rever a delimitação do perímetro, tendo em conta estes critérios (art. L. 143-3)².

Na qualidade de intermediação, aborda-se o SCoT como um signo complexo, e para introduzir este debate teórico em torno do pensamento e da representação diagramáticos e sua possibilidade de estabelecer uma leitura presente e de futuro, discute-se a natureza e as possibilidades, o alcance e os desafios propostos pelos Esquemas de Coerência Territorial como diagramas. O que significa não encará-los apenas como um produto, ou uma cartografia que finaliza a elaboração de um plano, mas como um dispositivo para um raciocínio propriamente *diagramático*, conforme definiu Charles Sanders Peirce, conforme os princípios da Semiótica em sua fase madura (JORGE, 2002).

Este artigo é, nesse contexto, uma reflexão sobre a territorialização do Direito e sua aproximação ao Planejamento Estratégico Espacial e ao SCoT, como base para o ordenamento dos territórios e

² O regime de coerência territorial é regulamentado no Código de Urbanismo, no título 4, artigos L 141-1 até 145-1 (Código de Urbanismo, 2023).

evolução de seus conceitos. Reforçando o território como entidade viva e em transformação, enfoca o planejamento estratégico como processual, submetido a uma avaliação continuada (*feed back*), de modo que as normas traduzam sua especificidade e complexidade. Esta normatização do planejamento, e o debate sobre a territorialização do Direito refletiram o processo de descentralização administrativa atravessado pela França, e ao mesmo tempo, o desenvolvimento de instrumentos capazes de controle de decisões discricionárias locais: a procura por instrumentos que integrem os diversos níveis legais e demandas socioespaciais.

Debatem-se as formas como essa regulação, que acompanha as circunstâncias, serve de esteio ao ordenamento territorial, ao entender que os planos, por definição, contam com a possibilidade de minorar a discricionariedade das decisões políticas por terem força de lei, admitindo-se que comportam fatores técnicos e criativos para o controle dos ímpetus discricionários (GASPARINI, 2000).

A metodologia proposta para o artigo passa pelo entendimento conceitual da territorialização do Direito, como a expressão, ao nosso dizer, de uma imbricação entre normas e princípios constitucionais consolidados, direitos emergentes e o espaço. Compreende-se ainda sua relação com os planos de ordenamento do território e respectivos projetos e instrumentos, enfocando a qualidade destes últimos como forma de representação de uma realidade aberta. Nesta acepção, os instrumentos são analisados como assumindo um papel operacional para o conhecimento daquilo que é real, não apenas como uma produção documental, mas um *pensamento diagramático*. O entendimento de Peirce, de que: “A Dedução Teoremática é aquela que, tendo representado as condições da conclusão num diagrama, realiza um engenhoso experimento sobre o diagrama e, pela observação, do diagrama assim modificado, determina a verdade da conclusão” (id., ibid., p. 14), pode ser levado ao conhecimento dos planos e projetos e à explicação dos esquemas franceses, pois os caracteriza como meios de registro do plano e um signo que possibilita compreender uma realidade em contínua transformação, um objeto de perscrutação e compreensão de um contexto e proposição de ações futuras.

Assim, o artigo é complementado metodologicamente com a apresentação da evolução dos SCoT, sua modernização e atualização como documentos espaciais e estratégicos, e ao mesmo tempo, indicadores do campo prático (tático), comparando-se os avanços e possibilidades do instrumento à luz da transformação e dos desafios da legislação francesa. Dessa maneira, aborda-se como ocorreu o processo de aproximação entre normas, fatos e valores e sua representação diagramática, expressas pelos SCoT.

2. O DIREITO TERRITORIALIZADO E A URGÊNCIA DE INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO ESPACIAL



A evolução dos grandes princípios legais nas diversas constituições francesas mostra a gênese e o processo da aproximação entre princípios, normas e espaço, com base em suas três gerações de enunciados. Este desenvolvimento da expressão dos direitos e sua aproximação ao espaço estão na base do aparecimento e evolução dos instrumentos de ordenamento do território e dos esquemas.

A primeira geração de direitos, surgida da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789) definiu os direitos naturais inalienáveis e sagrados dos indivíduos nos limites do território do País europeu, expressos pelos princípios de liberdade, igualdade e propriedade, e de direitos políticos individuais (FRANÇA, REPUBLIQUE FRANÇAISE. VIE PUBLIQUE, 2018).

Uma segunda geração foi aquela em que a definição constitucional, constante no preâmbulo da Constituição de 1946 (e da Constituição de 1958, a qual é a atual base legal da Quinta República) enunciou os princípios políticos de natureza econômica e social, indo além dos direitos individuais. As relações com o território se tornavam mais complexas, amplificando o leque de valores fundamentados numa visão de exploração econômica, como se tal ação fosse capaz de induzir o bem estar social. No item 10 da Constituição de 1946 consta que a nação francesa teria que proporcionar ao indivíduo e sua família condições para atender suas necessidades de desenvolvimento, procurando aprimorar os direitos sociais.

Nesse momento, e com essa transformação de valor, nascia o planejamento nacional francês:

L'aménagement du territoire est la recherche, dans le cadre géographique de la France, d'une meilleure répartition des populations, en fonction des ressources naturelles et des activités économiques -avec une finalité. Elle est menée dans le souci constant d'offrir aux hommes de meilleures conditions de logement et de travail, de plus grandes facilités de loisirs et de culture.... strictement économiques, mais bien davantage pour le bien-être et l'épanouissement de la population (CLAUDIUS-PETIT, 1950, s. p.).

Tais acontecimentos levariam a uma terceira geração de direitos, expressa na Carta do Meio Ambiente (Código Ambiental, art. 2º da Lei Constitucional - Lei nº 2005-205 de 01/03/2005), aprovada pelo Parlamento em junho de 2004, e integrada ao preâmbulo da Constituição em 1º. de março de 2005. A Carta consistiu em um avanço constitucional, ao trazer outra dimensão ao entendimento dos princípios de onde derivam as normas, e por introduzir claramente sua relação com a expressão política, econômica e social do território. Ao estabelecer como princípio a preservação do equilíbrio ecológico e do planeta, introduziu com intensidade a questão ambiental e o meio ambiente como fundamentos do desenvolvimento sustentável e do bem-estar das populações, presentes e futuras (id., ibid.).

Esse documento consagrou novos direitos e deveres, como o direito de todos os cidadãos “(...) a viver num ambiente equilibrado que respeite a saúde” (id., ibid, p. 1), bem como a noção de desenvolvimento sustentável, amplificando os valores e princípios constitucionais, e formulando novos caminhos para o legislador. Essa evolução constitucional demonstra como a abordagem do direito se

aproximou cada vez mais do espaço, e foi abrindo searas à territorialização do direito, fazendo desta relação algo de grande importância para a sua consecução.

O entendimento destas relações entre sociedade, território e regulação e sua complexidade, encontra eco no pensamento de Miguel Reale (*Teoria Tridimensional do Direito*, 2000), com a dialética entre norma, fato e valor: “(...) o direito é uma integração normativa de fatos, segundo valores” (id., p. 93). Essa dialética auxilia a compreender a territorialização do Direito, pois o ordenamento do território implica em uma procura do real - a caracterização de onde a sociedade está inserida, de seus diversos e complexos espaços, onde todos os indivíduos têm direito a um ambiente equilibrado e saudável, e à equidade de oportunidades, independente do lugar de nascimento. Trata-se de uma dialética de “referências móveis”, no dizer de Reale (ibid., p. 88), “(...) numa pluralidade de perspectivas, sendo o campo da práxis traçado, digamos assim, pelas infinitas combinações [...]”, representadas pela “(...) insuficiência dos símbolos linguísticos, sempre aquém das linhas projetantes do Pensamento!” (2000, p. 88).

Hoje na França, o princípio constitucional da igualdade, talvez mais do que em qualquer outro lugar devido ao questionamento de sua legitimidade pelo Conselho Constitucional (2022), pode ser resumido como uma relação dialética entre *igualdade e diferença*, questão amplamente explorada na formulação e aplicação de políticas públicas territoriais, exemplificando a evolução de princípios e valores.

O direito público francês foi construído fundamentando-se em uma concepção “(...) révolutionnaire de l'égalité précisément marquée par la généralité et l'indifférenciation, une égalité par « abstraction méthodique des différences” (ZARCA, 2015, p. 1), consistindo esta relação dual o grande valor para o tratamento da igualdade. A diferenciação face ao princípio da igualdade e do seu corolário, a unidade da República, estão sujeitas a nuances entre os respectivos projetos (valores), de um direito pluralista ou unitário³.

Essa complexidade do Direito e de suas relações com os fatos (com o “real”, contextualizado socialmente, expresso pelo curso dos acontecimentos e respostas aos desafios ambientais alertados pelo desenvolvimento científico) e valores (princípios legais motivadores e essenciais), indicaram para necessidades atendidas espacialmente. Essa aproximação sinalizou a necessidade de se elaborar uma

³ Conforme a Lei n° 95-115, de 4 de fevereiro de 1995, de « orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Art. 1er. - La politique d'aménagement et de développement du territoire concourt à l'unité et à la solidarité nationales. Elle constitue un objectif d'intérêt général. Elle a pour but d'assurer, à chaque citoyen, l'égalité des chances sur l'ensemble du territoire et de créer les conditions de leur égal accès au savoir. Elle a pour objet la mise en valeur et le développement équilibré du territoire de la République » (Légifrance, Bulletins Officiels de Conventions Collectives, 2023). Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000531809>.

epistemologia e discussão sobre os instrumentos do planejamento, e as formas como estes incorporam normas, fatos e valores, e sua representação.

Esse questionamento induziu a procura por instrumentos de planejamento multiescalares e formas de expressão intertextuais, capazes de aproximar linguagens - textos, cartografias e ícones diversos – como propôs Charles S. Peirce, em *Semiótica* (2003), o que é reforçado pela ideia de que “A essa luz, direito só pode ser o direito em sua eficácia social, do qual as regras jurídicas seriam signos, como sínteses explicativas de uma classe de resultados [ações – grifo nosso], cientificamente previsíveis” (REALE, 2000, p. 19). Conceituar o “real” parece, no entanto, fundamental, e Peirce assinala que realidade e existência são conceitos diferentes (RODRIGUES, 2017). Lembrando que tudo o que existe é o que age sobre outros existentes, e afirmando a máxima pragmática da ação, ao reafirmar a presença de uma busca do real a partir da existência em ação, tal movimento define real como “aquilo cujas características são independentes de o que qualquer pessoa possa pensar que sejam” (PEIRCE *apud* RODRIGUES, 2017, p. 21).

O significado do real, na acepção da semiótica, ramo filosófico que nos auxilia nesta construção teórica, não se esgota no imediatismo da existência, mas na procura de um ser complexo, estendendo-se à dimensão das *possibilidades*, e demandando um meio ou linguagem que o represente.

No que tange ao entendimento de como se dão as relações entre sociedade, território e regulação, estas caracterizam uma forma singular da dialética entre norma, fato e valor, e expressam a mediação entre real e existência. Todo território e a sociedade que nele habita consistem em um recorte deste “real” que o planejamento e o ordenamento territoriais devem perscrutar e diagnosticar, a fim de que normas, planos e projetos possam ser elaborados como mediações. Nos planos e projetos são delineados e incorporados os valores e normas que conduzem a interpretação e uma hipótese de transformação e desenvolvimento de um território, consistindo na mediação entre o real e o signo. Um plano pode ser definido como uma dedução do tipo teorematizada, porque “(...) acrescenta algo de fora, produzindo, com isso, uma alteração na tese inicial” (PEIRCE *apud* RODRIGUES, 2017, p. 21). Em outras palavras, o plano não é um conjunto de proposições fechado, mas um procedimento experimental, pois (id., *ibid.*) é capaz de transformar um estado de coisas inicial e ainda, tecer hipóteses, abrir possibilidades decorrentes dessas transformações.

A territorialização do Direito vem se impondo como estratégia em âmbito internacional para vincular espaço e regulação em territórios complexos e em várias escalas, urgindo planos e instrumentos de ordenação territorial em cuja concepção se reflita o caráter teorematizado (por exemplo, capazes de incorporar conceitos ecológicos e ambientais, fazendo que o espaço planejado atue em prol da interação

dos biomas com o resultado da ação antropizada das intervenções, em várias escalas), e definida como uma *espacialização territorial* da norma (ZARCA, 2015).

O objetivo da territorialização do direito aplicada ao planejamento é conduzir o vínculo da lei e dos direitos emergentes ao território, permitindo que as normas que emanam do poder central possam se difundir espacialmente, levando em conta as particularidades dos lugares e neles penetrando, realizando assim uma difusão capilar da regulação. Tal capilaridade é complementada pela territorialização do poder normativo local, para que comunidades e autoridades locais possam criar regras singulares para territórios (id., *ibid.*).

Territorializar o Direito acompanha a percepção de que os territórios, dotados de características biofísicas e sociais distintas, são diversos e heterogêneos, e demandam regramentos jurídicos gerais e igualmente específicos, adaptados ao universo formado pelas comunidades. A normatização da descentralização administrativa, no caso francês, considerou diretamente a necessidade de a norma levar em conta uma realidade representada pelo território, sugerindo compreender o processo de descentralização, propriamente, como de reorganização territorial. Dessa maneira, o território confere novo sentido ao Direito, na forma de uma dimensão espacial, aportando-lhe “qualidade” (MADIOT, *apud* GUEMAR, 2021).

A abordagem espacial do Direito incluiu a participação social e a deliberação desde o nível local, evocando proximidade às comunidades e influência dos fatores territoriais sobre o entendimento e o conteúdo da norma. O território passou então a ser gerador da norma, em um amplo conjunto de situações diversas, e o Direito, originado pela territorialização. Embora vários temas e domínios não possam ser regrados pressupondo flexibilidade legal, tais como direitos cívicos, liberdades públicas e da nacionalidade, ou temas de justiça penal, segurança e outros, o tratamento das questões que afetam concretamente às coletividades territoriais requer variações de abordagem e tonalidade nas relações jurídicas.

Estas considerações vêm ao encontro do pensamento crítico de Foucault (*apud* GALLO, 2013), ao abordar a questão do território como matéria de conhecimento, e ao afirmar que nossa época é a do espaço, e o conhecimento dessa prevalência espacial se dá com a espacialização dos conceitos (GALLO, 2013), constituindo um sistema de pensamento capaz de apreender as relações propostas por um saber do espaço, e condizente com a heterogeneidade territorial das normas.

Tal direito espacializado é parte de um processo inacabado, no qual o território é capaz de fazer emergir o Direito, com reconhecimento de necessidades que devem ser levadas em conta, regulamentando o planejamento e tendo em vista a consecução de objetivos para, e a partir do espaço (omitido; omitido 2020). Ao levar em conta elementos e demandas setoriais do território, o Direito

possibilita um quadro conceitual, um arcabouço para que as diversas partes do plano (setores) se relacionem dinamicamente, e urge instrumentos de representação adequados para seu melhor manejo, bem como para que a própria regulação possa ser elaborada. Carole Gallo (2013, p. 10) denomina a este quadro conceitual a “cartografia do Direito”, a qual sem aludir a uma ou outra escala, local ou regional, baseia-se no regramento dos direitos diversos, com equidade e justiça social (id., ibid.).

A territorialização do Direito e sua cartografia envolvem dois movimentos convergentes, um que emana de cima, das leis e normas nacionais e regionais, e outro que vem “de baixo”, do plano das comunidades, cuja dialética permite a adaptação do sistema em busca da institucionalização do território, e a projeção espacial das políticas públicas (ordenamento, meio-ambiente, desenvolvimento econômico, e social).

Nesse contexto, o clássico “Esquema Diretor” cedeu lugar ao Planejamento Estratégico Espacial, que ocupou seu lugar para dar conta do registro e controle de realidades múltiplas, que devem ser geridas conjuntamente. O clássico esquema ou Plano Diretor passou à condição de orientador estratégico visando à prospecção, a fim de definir os principais objetivos a alcançar e suas formas de materialização. Esse modo de organização permite definir prioridades de execução e dar visibilidade às metas, utilizando-se de esquemas e processos diagramáticos para construir a “cartografia”.

A emergência do Planejamento Estratégico Espacial questionou o Plano Estratégico puramente regulatório, pois revelou que criar um plano urbanístico não é suficiente para que se torne realidade. A importância do plano traz à luz a questão dos meios e instrumentos para sua materialização, e essa nova modalidade de Planejamento Estratégico comparece como um método, fundamentado na cooperação dos diversos atores territoriais. O princípio de igualdade constitui tanto a justificativa como o limite da territorialização do poder normativo na França, para que, ao se editar as leis para um território singular, *leve-se em conta* a idiossincrasia dos lugares e de suas populações (id., ibid.).

Recentes definições de território o descrevem como sistema aberto gerador de eventos e processos sociais, e não somente como porção de terra com fronteiras administrativas. Como um ente vivo, o espaço é conformado por fluxos estruturantes e multifatoriais (BONY-CISTERNES, 2020). Normas nacionais e específicas cobertas pelos SCoT (que é regulamentado pelo Código Urbanístico) conformam uma relação inovadora de intermediação, chegando até a escala municipal das *comunas* (municípios), ao regulamentar hoje o uso e ocupação do solo com abordagem ambiental, estabelecem entre as esferas de governo uma relação de organicidade, conduzindo o gerenciamento do Estado perante as autoridades locais. Tal peculiaridade desse regime de ordenamento territorial foi central para que o SCoT evoluísse em flexibilidade e porosidade com a sociedade e as comunidades sob sua ordem, com prospecções e ações táticas que o tornaram um esquema passível de propor e de se submeter a avaliações e revisões.

Torna-se possível entrever a urgência de um instrumento como o SCoT, o qual ordena e ao mesmo tempo tem natureza reflexiva, prospectiva e mutável. O SCoT se tornou o instrumento mais intensamente aplicado hoje por ser um articulador de objetivos e ao mesmo tempo gerador de inovação, consistindo em um *processo de conhecimento*, o qual se reputa similar ao *pensamento diagramático* peirceano⁴.

O pensamento diagramático significa, neste contexto, uma forma de representação do plano de ordenamento territorial que se expressa pela adoção de múltiplas linguagens, do texto aos esquemas e diagramas de síntese icônica (hipoícones, na acepção semiótica), tais como organogramas relacionais de fases, índices de ações futuras, e cartografias espacializando processos e resultados esperados⁵. Seu objetivo é reunir, em um mesmo documento, todos os níveis de lei, desde as nacionais até o código urbanístico, em sua relação com um conjunto de interpretações e proposições para um território, na forma de diagnóstico (mapas, fotografias e desenhos) e leitura do território social (e, por conseguinte, o conhecimento da população e de suas aspirações e demandas usando planilhas, gráficos, etc.). A complementação com perspectivas e plano de ação (tático), em projetos e espacializações - zoneamento, corredores ecológicos, localização da habitação, da infraestrutura etc., expressa o caráter proativo que essa modalidade de planos requer.

O SCoT comparece como articulador e signo que intermedia norma, plano e planejamento, entendendo a este como processo aberto, aprimorado por meio de instrumentos diagramáticos ou esquemáticos. O que justifica sua denominação em língua francesa como *Schéma*, ao reunir textos, cartografias e esquemas de síntese -, integrando o reconhecimento dos territórios-alvo aos objetivos de sua transformação, e propondo documentos orientadores de ações atuais e futuras.

Apesar da natureza inovadora e um meio para aproximar o planejamento à sociedade, deve-se enfatizar no processo de elaboração e aprimoramento dos SCoT seus desafios, pois “La complexité et l’hétérogénéité des normes régissant les territoires locaux, sous forme de schémas, plans, etc., sont

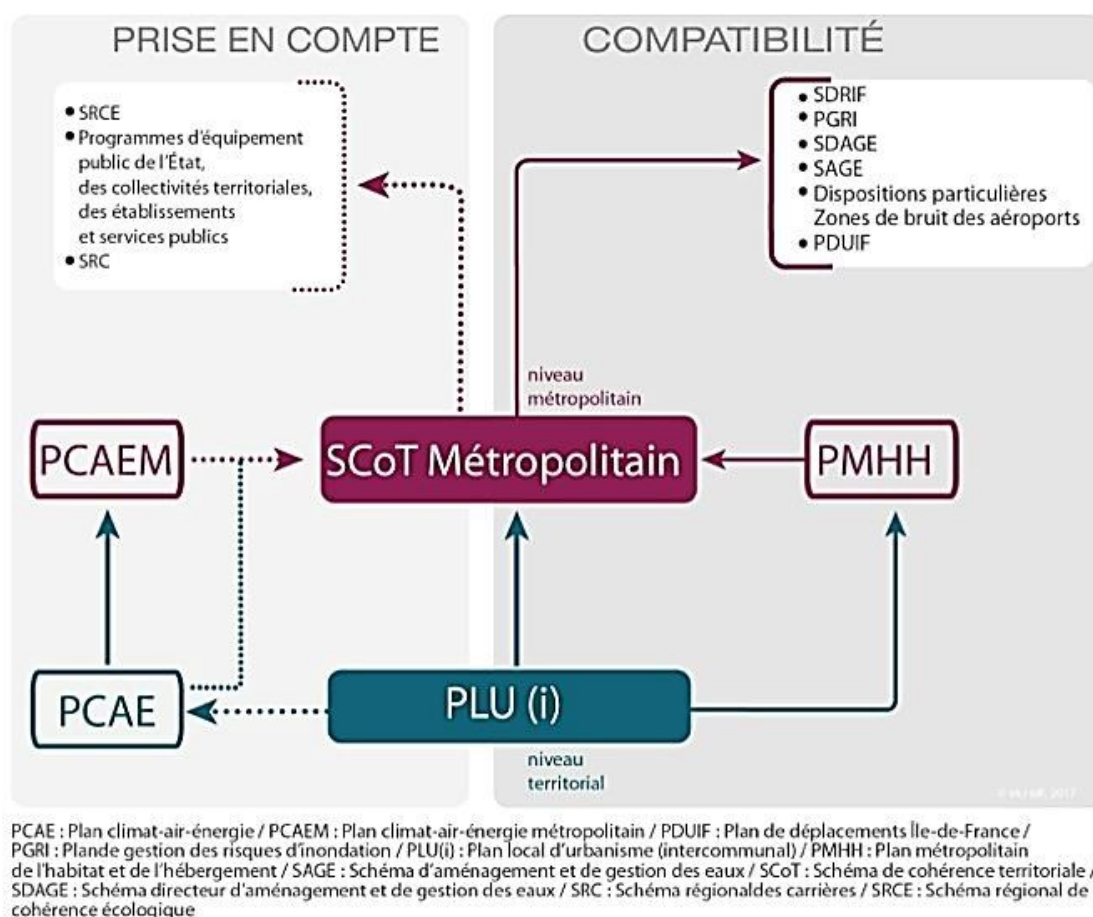
⁴ Comuna (Commune): menor e mais antiga subdivisão administrativa da França, tendo sua origem nos antigos povoados e vilas da Idade Média. Foi oficialmente instituída como unidade administrativa em 1789, mas, só adquiriu autonomia com a edição da Carta Comunal de 5 de abril de 1884. Atualmente o termo se refere à menor subdivisão administrativa do território, equivalente ao Município, administrado por um prefeito (Maire) e com autonomia relativa de poder e gestão (LE SAOUT, R., 1997).

⁵ *Peirceano* – alude ao sistema lógico-filosófico de Charles Sanders Peirce (1839-1914), portador de importantes contribuições à lógica, matemática, à filosofia e, principalmente a uma Ciência Geral dos Signos, a Semiótica. É também um filósofo do pragmatismo, junto com William James e John Dewey, nos Estados Unidos da América. A Semiótica é o estudo dos processos de produção de signos (semiose). Um signo, para Peirce, é definido como qualquer coisa que comunica algo para alguém, e o significado pode ser intencional, como uma palavra pronunciada com um significado específico (símbolo) ou não intencional, como um sintoma, indício de uma condição específica (índice). Os signos também podem comunicar percepções próximas às coisas, por exemplo, o ícone da cor vermelha, ou consistirem de imagens, representações tais como desenhos, diagramas, pinturas, etc.. denominados hipoícones (Nota dos Autores).

génératrices d'inconvénients multiples. Cette situation, résultat d'une technocratie triomphante, ne permet pas de conférer aux politiques publiques l'efficacité attendue (...) » (PRIET, 2016, p. 1).

Normas elaboradas como fundamento do planejamento territorial, por sua complexidade, « (...) sont les vecteurs de grands intérêts publics qu'aucun gouvernement n'envisagerait d'abandonner, l'idée est venue d'une clarification en concevant des schémas intégrateurs » (id., *ibid.*, p. 1).

[Figura 1 Métropole du Grand Paris. Esquema de Coerência Territorial (SCOT): hierarquia de normas, entre levar em conta e compatibilidade – apresentação diagramática, corroborando o desenvolvimento do artigo]



Fonte : Métropole du Grand Paris (MGP), 2023

<https://portes-essonne-environnement.fr/mgp-ressources-pedagogiques-le-scot-de-la-metropole-du-grand-paris-est-il-un-objet-citoyen/>

Para enfrentar a coordenação de níveis conforme a hierarquia jurídica em matéria de Urbanismo, a lei atribuiu ao SCoT o papel integrador do conteúdo legal dos documentos das esferas superior e inferior, indo desde as normas que emanam da esfera nacional, passando à legislação urbanística em nível local (municípios), incluindo nesse escopo a regulamentação da preservação do meio ambiente e também de sua gestão, com a urgência de criação de corredores ecológicos (id., *ibid.*).

Com isso, para além de uma vontade e um meio de representar o movimento próprio às populações locais e regionais no contexto nacional, o SCoT é o documento coordenador por excelência desses níveis de regulação, onde reside, possivelmente, sua singularidade. As relações do instrumento e os vínculos das normas com o território acontecem em diferentes intensidades, estabelecendo-se o ritmo e a qualidade da lógica de articulação do SCOT aos demais documentos – esta pode ser de *compatibilidade* (não devem ser contraditórios) ou de *consideração* (levar em conta), conforme se observa na Figura 1. A ação de levar em conta se baseia na *subsidiariedade*⁶ - princípio de organização que sustenta que pleitos sociais ou políticos devem ser resolvidos no plano local.

Apesar da gradação e diferença dessas relações, a função integradora dos *diagramas* tem o papel de eliminar ingerências jurídicas diretas de legislações superiores sobre o plano urbanístico local (PLU), o que faz do SCoT um documento síntese e de intermediação escalar e normativa. A intermediação dos instrumentos de planejamento, para diagnosticar e mapear territórios e formar um substrato para normas e ação tornou-se então questão central, e resposta às pressões interpostas pelas transformações do meio ambiente e do contexto urbano-regional, aventadas pelo avanço e desafios do conhecimento científico.

A fim de que a norma reúna o que precisa regular, é crucial que a territorialização do Direito e o planejamento territorial integrado disponham de meios para elaborar o necessário “mapa dinâmico” que traduza características e necessidades específicas do território-alvo. Um corolário da aproximação entre sociedade, norma e plano de modo dinâmico é a coerência das normas e da ação reguladora do Estado frente os processos sociais, culturais, políticos e econômicos gerados em nível local, junto à comunidade (HERNÁNDEZ, 2017), levando a problematizar a simultaneidade ou sincronização desses ritos. Este último autor referenciado esclarece que qualquer plano permanece sempre aberto às condições e processos exteriores e ao cenário da ação local, resultando em uma continuada adaptação entre normas, planos, sociedade e a respectiva carteira de projetos urbanos.

Diagramas, esquemas ou quadros referenciais têm um significado diferente do que estamos defendendo quando da elaboração de planos com gestão clássica. Consultando a população e depois elaborando o plano estratégico, o ordenamento tradicional procede de modo linear, em sucessivas

⁶ Conforme a União Europeia (EU) (EUROPEAN PARLIAMENT, 2023) e em tradução livre dos autores, o princípio da subsidiariedade consiste em reservar apenas ao nível superior – a União Europeia, no caso – o que o nível inferior – os Estados-Membros – só poderiam fazer com menos eficácia. O princípio possibilita o exercício do poder o mais próximo possível dos cidadãos, intervindo a União apenas a título subsidiário. Introduzido no direito europeu pelo Tratado de Maastricht (1992), o princípio foi consagrado no Tratado de Lisboa, como princípio fundamental da União Europeia. O princípio da subsidiariedade aplica-se apenas às matérias de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros (FRANÇA. REPUBLIQUE FRANÇAISE. VIE PUBLIQUE, 2013).

etapas: diagnóstico, objetivos e implementação. Este procedimento pode refletir um modelo gestor que se foi consagrando e, ao mesmo tempo, enrijecendo, em sua linearidade (HERNÁNDEZ, 2017).

Esse modelo consagrado adota por vezes textos legais preestabelecidos, e apresentar essa metodologia como solução indiscutível e de pleno sucesso para o planejamento estratégico espacial pode reiterar um procedimento burocrático, constantemente pressionado por demandas sociais e locais (id., ibid.). Sob essa perspectiva, os diagramas podem funcionar como propostas cartoriais, sendo que “(...) la continuité procédurale entre objectifs, moyens et mise en oeuvre incarne encore aujourd’hui la « cohérence interne » d’un plan ou d’un projet (id., ibid., p. 3), e para além da coerência interna, reside sempre a externalidade das pressões reais, que desestabilizam fórmulas pré-estabelecidas.

Diagramas peirceanos, no entanto, almejam coerência e compreensão das várias etapas de produção de significados (QUEIROZ, 2014), e no caso do planejamento estratégico espacial à luz dessa acepção, supõe-se que possam ajudar a abrir caminhos a partir do diagnóstico compartilhado entre competências e escalas distintas. A coerência interna do plano seria então garantida por tal continuidade e articulação de objetivos, meios e implementação. A coerência externa dependeria da relação de um plano com outros planos, remetendo à compatibilidade dos vários documentos, e da representação dessas relações.

A coerência entre planos gerais e setoriais (subordinados aos primeiros), e sua vinculação com a regulação do uso do solo são relações decisivas enfrentadas no processo de planejar, e consistem em um de seus grandes desafios, induzindo a uma reflexão transversal, dependendo não apenas de coerência entre reflexões estratégicas internas aos planos, mas também da coerência das ações previstas para os diferentes setores de concretização das intervenções propostas (HERNÁNDEZ, 2017).

Ao mesmo tempo em que o planejamento requer coerência entre documentos e entre estes e ações reais, essa dinâmica é sistêmica e processual, e abordagens e necessidades de diferentes contextos não podem ser pré-determinadas. Essa é propriamente uma das contradições intrínsecas do planejamento, pois ao mesmo tempo em que partir de conclusões pode determinar ações, não é definitivo ou estático. O ato de planejar, em uma abordagem diagramática, depende da coordenação dos atores, e seja qual for o planejamento em curso, seu cronograma, diagnóstico, necessidades e cenários, esta programação é sempre subvertida pela emergência de movimentos sociais e interativos, tornando o planejamento uma questão pragmática, uma ação negociada, aproximando a operação dos planos e projetos à interação e à coordenação de escalas e documentos.

3. SEMIÓTICA, PENSAMENTO DIAGRAMÁTICO E PLANEJAMENTO TERRITORIAL – INTERFACES. A TERRITORIALIZAÇÃO DO DIREITO E OS INSTRUMENTOS ESQUEMÁTICOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL



O diagrama foi entendido por Peirce (1975) como um sistema complexo de representação, em que raciocínios, conteúdos e signos – entendendo o signo como *o que está no lugar* de alguma coisa - podem ser conectados, passível de gerar um conhecimento novo elaborado nesse movimento de semiose (a produção dos signos) - ao qual chamou *abdução* -, consistindo, por suas propriedades, em um método de investigação (FRANCO; BORGES, 2016).

Os diagramas peirceanos, o pensamento diagramático e o Planejamento Estratégico Espacial sugerem possíveis interfaces no enfrentamento de um conhecimento relacional e ao mesmo tempo experimental e novo, *abduativo*, como sugere Peirce, por não apenas registrar relações, mas sendo capaz de criá-las. Tais interfaces estão presentes nos instrumentos de ordenamento espacial ao compreendê-los não apenas como uma técnica a ser reproduzida, mas como forma de produção de conhecimento. Diagramas ou esquemas são o meio para um *raciocínio diagramático*, na qualidade de um tipo de signo que representa uma classe de objetos correlacionados, que servem à coordenação das partes de uma totalidade (id., ibid.).

Durante a elaboração do que denominou Semiótica, e perscrutando o papel dos diagramas, o filósofo Peirce “(...) retoma as características reveladas por este raciocínio: [o diagrama é definido – grifo nosso] por sua natureza observacional – o fato de lidar com a construção de um ícone ou diagrama que esquematiza, através das relações de suas partes, as relações do objeto sob investigação; o fato de permitir experimentar este esquema e observar novas relações que possam ter aparecido neste contexto” (QUEIROZ; MORAES, 2014, p. 31). O diagrama é um esquema de relações, que partindo do real (da observação), atinge um conhecimento que permite inferir novas relações, no tempo presente e perscrutando o futuro.

Durante a elaboração de seu sistema filosófico, Peirce identificou três tipos de signos ou representação, de acordo com a relação que estabelecem com os objetos: ícones, índices e símbolos. Os símbolos são representações de significado arbitrário; por exemplo, a pomba que representa a paz, e são recorrentes no pensamento, sobretudo com o advento das línguas escritas. Os signos icônicos são os que mais se aproximariam do movimento intencional de apreensão e representação qualitativa de coisas e eventos, classificados como ícones puros ou hipoícones, estes últimos subdivididos em imagem, diagrama e metáfora. Um ícone puro é a representação de uma possibilidade, e seu objeto é um *primeiro* (PIGNATARI, 2004, p.54, *apud* FARIAS; QUEIROZ, 2013, p. 2) e sua representação, uma *primeiridade*; por exemplo, o ícone da cor vermelha como representação imediata e pura dessa cor.

Aos “ícones degenerados” Peirce denominou hipoícones, pois enquanto o ícone puro é um signo cujo objeto não necessariamente existe (signo de uma possibilidade), os hipoícones são signos existentes

e representam relações inteligíveis, sendo possível descobrir vários aspectos do real a partir deles, e de seus processos internos. Diagramas ou esquemas não necessariamente se assemelham aos objetos, processos ou eventos representados, pois não são sua imagem por espelhamento, mas tornam inteligíveis as relações das partes de um todo.

Um diagrama é a construção de uma síntese icônica, apta a manter a semelhança entre as formas e as partes do objeto, definindo-se como um hipoícone (id., ibid.). O diagrama é ainda uma construção de natureza lógica (SOTO, 2008), capaz de ampliar o conhecimento, e na condição de hipoícone, aproxima-se do real, e é capaz de expressá-lo. O fato de diagramas funcionarem como ícones de relações inteligíveis, e que se assemelham às coordenações das partes, sugerem uma afinidade com a coordenação de documentos de planejamento que procuram sintetizar o diagnóstico (o retrato de um território e de suas características e necessidades), os objetivos e o prognóstico e a pauta de ação, podendo-se dizer que este processo permite uma expressão de modo diagramático.

Para Peirce (1975), o processo de criação de signos é inacabado, como uma roda dos signos, que ao partir do real, apreende-o e o transforma, podendo se valer de diagramas. Enquanto aberta e caracterizando um movimento, a semiose parte da experiência para compreendê-la, e a abstrai, em novos signos – textos, documentos, mapas, planos e projetos, e leis. Estes visam sempre o entendimento e a transformação do real a que se referem, como um dispositivo crítico – produzindo novos esquemas pragmáticos (geradores de ação), a exemplo de regulações gerais e singulares, para territórios específicos (comunidades locais) e planos correlatos.

O pragmatismo é um princípio que advoga que o pensamento é um caminho estratégico voltado à ação, considerando-o um fim para alcançar o significado de algo, ou de um conceito (COSTA, 2014). Nesse sistema, o pensamento intermediado por signos visa o conhecimento e a representação do real, sendo um meio para entender o aqui e agora, e indicar (um índice, segundo Peirce) o que está por vir, ou os efeitos sensíveis de nossas concepções. Isso quer dizer que o significado dos conceitos se inicia por sua esquematização, que possibilita compreender o que está dado e vislumbrar as consequências práticas das ideias, com base em suas representações.

A definição peirceana de ciência compreende o processo de criação de conhecimento pragmaticamente, e a partir dela, pode-se entender o conceito – o conjunto de normas e documentos de planejamento - como um corpo vivo, em contínuo crescimento (id., ibid.), estendendo indefinidamente sua possibilidade de contato com o real. Tal acepção pragmática se estende aos acontecimentos relativos à formulação de um direito espacial, sendo possível pensar que o processo de descentralização administrativa da França, ocorrido durante três décadas, e todas as reformas e avanços alcançados pelo

planejamento estratégico espacial incentivaram a visão territorial do Direito, fruto de uma evolução do Estado indispensável à democracia.

A territorialização do Direito adveio dos movimentos comunitários locais no exercício de seus plenos direitos, simultaneamente ao advento do SCoT para concretizá-los, um instrumento que departindo de um amplo estudo do território (geográfico e ambiental, e econômico e social), referendou a voz das comunidades, tornando-as atores por excelência do processo de governança.

O conceito de diagrama e de raciocínio diagramático possibilita entender os SCoT como representações não-estáticas, para evitar uma percepção simplista do processo de planejar, e contra a simplificação de que o plano é tão somente o produto de reunir objetos, elementos e fatos isolados ou ações setoriais, concebendo-o como um dispositivo de apreensão do próprio movimento dos acontecimentos, e como um raciocínio. Todo o esforço de planejar constitui-se como a representação de uma realidade multifatorial, sendo o diagrama um signo que representa uma classe de objetos ordenados, racional e inteligivelmente, (FRANCO; BORGES, 2017), reunindo partes em um todo dinâmico.

Peirce, ao discorrer sobre ícones diagramáticos (FARIAS; QUEIROZ, 2013), quer dizer que há ícones especiais (os hipoícones) nos quais as relações propostas por sua articulação são experimentais, e sujeitas a modificações (id., ibid.). O ícone não é uma imagem que constata uma forma, mas um signo que revela uma informação e comporta a possibilidade de proposta de um procedimento e ação, mediante observação. Os diagramas peirceanos não são cópias do real, mas traduzem uma ordem dinâmica de relações em seus hipoícones, os esquemas que traduzem possibilidades do ser das coisas, e que prescrevem objetivos futuros.

Por seu caráter de indicadores de futuro (um índice), aproximam-se à ideia de plano e ordenamento, a partir de seus objetivos. Esta definição do ícone como signo em movimento o destrivializa, consistindo no cerne da Semiótica em seu estágio mais avançado (Semiótica madura). Para esta, os objetos não estão tão somente apresentados, mas podem ser coordenados, sendo possível descobrir o novo a partir deles, e atributos resultantes de suas relações. Os diagramas peirceanos (FARIAS; QUEIROZ, 2013) seriam o único meio para adquirir conhecimento novo em processos relacionais, segundo esse sistema filosófico.

A adequação desta referência teórica para compreender os instrumentos do planejamento e sua normatização como parte de Planejamento Estratégico Espacial, e o seu alcance prático se justificam pelo fato de os diagramas peirceanos não serem tão somente um conjunto de mapas, ou o resultado de imagens representando objetos, por similaridade. Diagramas demandam registro e sínteses visuais das relações de afinidade e hierarquia entre classes, proposições e ideias; com estas sínteses, organizam e fornecem informação direta sobre os objetos relacionados, como uma “ (...) máquina formal para o

raciocínio” (FRANCO; BORGES, 2016, p. 2), o que é compatível com a formulação de metas, objetivos e ações, prestando-se a propor dependências intersetoriais, e podendo auxiliar o planejamento integrado.

Direitos emergentes em territórios com graus distintos de complexidade, e o *direito espacializado* encontraram nos SCot e InterSCot (consórcios regionais entre municípios e coordenações de SCots) uma ferramenta para articular as relações dos diversos territórios e escalas, por reunir representações diversas do espaço, integrar visões e planos setoriais, bem como suas respectivas regulações, a fim de que se cumpram metas e objetivos de transformação e desenvolvimento previstas.

O pensamento diagramático peirceano aporta importantes elementos para compreender os SCot como diagramas (Esquemas) que representam demandas territoriais e direitos espacializados, e como uma linguagem aberta a correções e *feed-backs*; um meio para racionalizar o conjunto de fatos emergentes, ou as necessidades de um território específico e das leis que o regem.

Ao se proporem como meio de gestão integrada de territórios, os SCot assumiram seu papel de signos intermediários de ampla abrangência, por meio de representações textuais e icônicas, o que comparece em suas partes e documentos. Ao se tornar uma intermediação desde o nível nacional até o local, o SCot passou a ser uma linguagem chave para coordenar os Planos Locais Urbanos (PLU) e os PLUI (Planos Locais Urbanos Integrados), uma estratégia para fortalecer o caráter sistêmico do território (MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, 2022).

SCot e InterSCot foram então compatibilizando o desenvolvimento urbano e rural, ao preservar áreas naturais, paisagens e corredores ecológicos, e conter a expansão urbana com cinturões verdes (id., ibid). A coordenação intermunicipal que foi sendo assegurada elevou a consistência dos planos setoriais, propriamente – dos PLU, que passaram a ter a obrigação de compatibilizarem-se com os SCot. Sucessivas modernizações do instrumento trouxeram ao seu âmbito o desenvolvimento econômico, incluindo agricultura local e comércio/habitação, mobilidade, equipamentos e serviços, e as transições ecológica e energética, visando à preservação dos recursos naturais (MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, 2022).

Este processo demonstra um esforço continuado de planejamento e formulação de instrumentos estratégicos espaciais, definindo a regulação a partir as leis nacionais e chegando àquelas das comunidades, dos direitos emergentes e da intercomunalidade (LEAL, 2008) para alcançar outras abrangências, tais como a regional.

4. O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO ESPACIAL E A DESCENTRALIZAÇÃO ADMINISTRATIVA – O DEBATE EM TORNO DO UNITARISMO DE ESTADO E A QUESTÃO TERRITORIAL



A tensão entre as regulações advindas do Estado nacional e as formulações locais das normas integra a história da descentralização administrativa, movida pela ambição de alcançar o valor da equidade, e sua força nas ações de transformação e desenvolvimento territoriais.

As origens do ordenamento territorial na França remontam às investigações do geógrafo Jean-François Gravier, sobretudo em *Paris et le désert français* (1947), obra em que sinalizou a excessiva concentração econômica na capital francesa, indicando que urgiam programas voltados ao planejamento regional. Na década de 1950, forma-se então a *Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire* (CARGNIN ET AL., 2020), presidida por Claudius-Petit, a qual elaborou o Plano Espacial Nacional nesse período, prevendo o uso de recursos nacionais e sua distribuição entre a população, para a equalizar a oferta de direitos sociais. Esse Plano questionava o ordenamento urbano e seu estado da arte, e apontava que apesar de propiciar algum desenvolvimento, estava restrito a uma escala aquém das profundas mudanças econômicas e sociais da nação francesa.

Mesmo com tais avanços, até a metade da década de 1980 o planejamento territorial se caracterizava pela centralização do Estado nacional. A descentralização promovida no governo François Mitterrand (1981-1995), possibilitou às regiões propor estratégias de desenvolvimento. Os *Contrats de Plan pour le État-Region*, ou consórcios regionais, com o objetivo de articular o planejamento nacional ao das regiões, impuseram-se como instrumento (CARGNIN ET AL., 2020).

Ainda que a Constituição francesa de 1958 tenha garantido a unidade nacional e o unitarismo do Estado⁷, entendendo os cidadãos como parte de um todo indistinto, em termos de origem, raça ou religião, a prática de um direito positivo que se valesse exclusivamente da generalidade da lei como signo de equidade foi dando lugar a uma *igualdade por diferenciação*, modificando um dos valores fundamentais do que é o território (id., ibid.).

A descentralização do Estado ganhou corpo com a Lei Defferre, 2 de março de 1982 (FRANÇA, 1982) ao transformar a região em coletividade territorial de pleno direito, administrada por um Conselho Regional eleito. Pode-se então delegar competências às Comunas, municípios e suas

⁷ Devem-se salientar as especificidades de organização administrativo-política da França como ponto de partida; o país europeu é um Estado Unitário, com centralização do poder político e controle da totalidade do território nacional. Desde a década de 1980 foi elaborando e implementando uma descentralização administrativa (QUALIDADE DA DEMOCRACIA, 2015). Durante 30 anos, três reformas deram oportunidade a um novo tipo de relação do Estado com a sociedade e o território franceses, e à relação orgânica entre níveis e esferas de poder e espacialidade, modificando sua organização unitária em direção de um maior vínculo com comunidades locais, municípios e regiões. Novas instituições de âmbito regional e procedimentos foram criados para gerir coletividades, para propor arranjos e redes de cidades que ganharam em autonomia sem perda dos vínculos e da obediência às normas e princípios do governo nacional (omitido, omitido 2022).

agregações, e aos Departamentos e Regiões⁸, o que possibilitou elaborar o *Schéma Régional d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires* (Esquema Regional de Ordenamento, de Desenvolvimento Sustentável e de Igualdade dos Territórios) de longo prazo. Com as Regiões ganhando em importância, o ordenamento territorial alcançou uma abordagem multiescalar (CARGNIN ET AL., 2020), e as dimensões econômica e social puderam contribuir para o ordenamento do território (id., ibid.) e a descentralização e a territorialização se tornaram complementares.

Outras leis aprovadas na década de 1990 ajudaram a consolidar o arcabouço legal do desenvolvimento multiescalar de planos e projetos. A Lei de Orientação para a Organização e Desenvolvimento do Território (LOADT, 4 de fevereiro de 1995), conhecida como Lei Pasqua, conceituou a região como o território que apresenta coesão geográfica, cultural, econômica e social, e a decisão do Conselho Constitucional de 26 de Janeiro de 1995 tornou sua aplicação possível.

Segundo Michelle Boubay-Pagès (2013), as leis de descentralização não definiam objetivos e competências de ordenamento territorial, e o uso do solo apresentava contornos imprecisos e carecia de identidade, presenciando-se um hiato desde a visão de Eugène Claudius-Petit em 1950, de explorar o território para extrair os melhores meios e frutos para o bem estar social, até a legislação de 1995.

Nesta última, o legislador especificou seus objetivos, e no artigo 1 dessa lei é possível ler:

Au sein d'un ensemble européen cohérent et solidaire (elle) permet un développement équilibré de l'ensemble du territoire national alliant le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement. Elle tend à créer les conditions favorables au développement de l'emploi et de la richesse nationale (...) à réduire les inégalités territoriales (...) (BOUBAY-PAGÈS, 2013, p. 287).

A noção de sustentabilidade chegou então à sua expressão local, e alterou o Código Urbanístico, em seu artigo 110 em janeiro de 1997, que a incorporou com o objetivo de atingir o bem estar social com proteção ambiental, o que se tornou um objetivo estratégico de todos os documentos de ordenamento territorial.

O princípio constitucional de igualdade não foi abordado como direito fundamental em sua acepção clássica, pois sua dimensão jurídica se tornou objetiva, sendo um vetor para o exercício de outros direitos fundamentais (por exemplo, todos os cidadãos têm o dever de respeitar os direitos dos demais), e por assim dizer, um direito guardião dos outros, “(...) afin de souligner qu'une des dimensions du

⁸ Um diagrama é um ícone, sendo a segunda subcategoria de ícones identificada por Peirce: imagens, diagramas e metáforas. Um diagrama tem similaridade com seu objeto, representando as qualidades dos objetos por uma estrutura-esqueleto de relações. Numa primeira abordagem, os ícones são definidos pelas relações de semelhança com os objetos, mas Peirce destrivializou essa definição na fase madura de sua produção, ao propor que a partir das representações icônicas e diagramáticas, não apenas é possível inferir características dos objetos por similaridade, mas a partir destes, descobrir novas verdades relativas ao objeto (Abdução) (Queiroz e Moraes, 2014).

principe d'égalité est d'être un support sur lequel peuvent s'épanouir les autres droits fondamentaux" (MELIN-SOUCRAMANIEN, 2002, s. p.).

O Caderno do Conselho Constitucional número 12 (2002) esclarece que o princípio constitucional da igualdade é aplicável por autoridades locais, mas se mantém jurisprudência para renegar alguns direitos específicos pleiteados por grupos e comunidades, oponíveis a princípios superiores. Ao afirmar que o princípio da igualdade não interpunha obstáculos para que o legislador propusesse ou transformasse as normas ao conceder vantagens fiscais aos diversos territórios, o Conselho Constitucional regulamentou a derrogação desse princípio quando satisfizesse o interesse geral, relativamente aos objetivos nacionais.

Daí nasceu a ação de *levar em conta* o território nas normas, uma condição territorial do estado de direito sem transgressão do atributo unitário do Estado (id., ibid.). Legitimou-se o uso da expressão "território de direito", utilizada pela doutrina para descrever o direito à diversidade espacial, e se aceitou que o princípio de igualdade poderia se adaptar, para levar em conta a diversidade e a heterogeneidade do espaço. Permitia-se a emergência de poderes e direitos gerados pelos e nos territórios, ratificando a descentralização ao se transferir direitos expressos espacialmente às coletividades (GALLO, 2013).

A lei de 25 de junho de 1999 (Lei Voynet) vinculou o planejamento ao desenvolvimento sustentável, reforçando o ordenamento intermunicipal e criando condições à integração dos municípios (id., ibid.). Este dispositivo esclareceu e amplificou a lei de 1995, instituindo os Conselhos de Desenvolvimento. Com ele a Região não mais seria exclusivamente um nível administrativo ou uma coletividade territorial, mas um espaço de projetos, dotado de coesão geográfica, cultural, econômica, social e de ação política. A região se definia por Comunas e consórcios de Comunas, podendo se estender por vários Departamentos e macrorregiões. O desenvolvimento sustentável garantiria equilíbrio a todo o território nacional, aliando progresso social, eficiência econômica e proteção ambiental, com a gestão dos recursos naturais e a preservação dos territórios.

Para atingir a descentralização privilegiava-se a Região, buscando coerência de conjunto. O Plano de Ordenamento do Território, Desenvolvimento Sustentável e Igualdade Territorial (SRADDET) deveria ser o documento único com vocação estratégica, ambição que foi se evanescendo diante da tarefa e da dificuldade de utilizar como unidade territorial as grandes regiões administrativas francesas, o que deu azo à aplicação do SCoT como instrumento primordial.

Fortalecendo ainda a cooperação intermunicipal, e a Lei Chevènement (12 de julho de 1999) permitiu a simplificação das formas de cooperação intermunicipal, e regulamentou os EPCI - Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal, com Tributação Própria (LEAL, 2008). Por serem elaborados pelos EPCI – instituições públicas intermunicipais, ou sindicatos mistos com

competência em ordenamento do território, os SCoT são dotados de sistema tributário próprio, pois envolvem comunidades de municípios ou associações urbanísticas.

Para ser executado, depende de o prefeito em exercício informar ao presidente do EPCI qual o quadro normativo vigente, bem como os projetos e anseios das comunidades, e realizar todos os estudos técnicos necessários à sua elaboração. A Lei Chévenement regulamentou a intermunicipalidade com tributação própria, e incentivou a criação de instituições governamentais urbanas. Os EPCI passaram a reunir municípios e consórcios intermunicipais, na forma de sindicatos ou associações urbanísticas com abordagem técnica, política e espacial (GALLO, 2013). Tais autarquias locais regem-se pela CGCT (*Codes Générales de Collectivité Territoriales*), figuras de direito público distintas do Estado central, com autonomia jurídica e patrimonial em três níveis, municipal, departamental ou regional (com exceção da Coletividade da Córsega e das Comunidades ultramarinas, com legislação própria).

Todos estes avanços legais fizeram com que a região se tornasse um lugar onde fatores econômicos e sociais deveriam se articular em torno de um projeto comum, em um “território de projetos”. As leis Voynet (regulação contratual) contribuíram para o planejamento estratégico espacial, alterando em profundidade o Código Urbanístico, e gerando uma cultura de planos e projetos concertada (GOZE, 2002). O desenvolvimento sustentável, a solidariedade territorial e articulação da escala urbana constituem seus avanços presentes nas três dimensões da ação pública, em termos de prescrição, negociação e incentivo financeiro (id., ibid.).

A descentralização resultou da evolução da organização administrativa do Estado, e impulsionou a democracia, dando aos representantes locais eleitos responsabilidades e instrumentos de ação, tornando as comunidades atores de pleno direito no desenvolvimento local. Consagrou-se o princípio da subsidiariedade, segundo o qual as comunidades locais podem tomar decisões em seu nome, cabendo ao Estado garantir a coesão nacional e o desenvolvimento equilibrado do território, com equalização de recursos (CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2023).

Os processos de governança, as parcerias público-privadas, os acordos entre Estado nacional e autoridades regionais e locais, bem como a motivação das comunidades para atuarem junto aos Estabelecimentos Públicos de Cooperação Intermunicipal⁹, com competência de ordenamento do território, foram facultados pela territorialização do Direito. Essa estreita vinculação entre espaço, leis e direitos emergentes permitiu uma nova dimensão ao Direito imprimindo à territorialização uma

⁹ EPCI são agrupamentos de municípios constituídos a fim de elaborar projetos de desenvolvimento conjunto em perímetros solidários. Comunidades Urbanas, Comunidades de Conurbação, Comunidades de Municípios, Sindicatos de Novos Municípios, Consórcios Municipais Voluntários e Sindicatos Mistos são todos tipos de EPCIs (Institute National de la Statistique et des Études Économiques. Estabelecimento público de cooperação intermunicipal / EPCI. Disponível em: <https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1160>).

deontologia que aportou o *valor da equidade* às normas, manifestando a dialética entre norma, fato e valor no ato vinculante da lei ao seu conteúdo material e valores.

A diferença e a transição entre o direito unitário e o pluralismo jurídico possibilitaram a transformação e o avanço da territorialização do direito, e normas que acompanham direitos nascentes em ambiente normativo descentralizado, partindo do território. O pluralismo jurídico fundamentou que as normas acompanhassem os direitos emergentes em diferentes contextos, no intuito de atender à singularidade dos lugares.

O ordenamento urbano-regional francês com respostas às demandas das comunidades e seus valores foi paulatinamente se tornando flexível e adequado ao Planejamento Estratégico Espacial, em busca de eficácia operacional para atender à vinculação entre norma, planos e descentralização. Ao garantir de modo pragmático o princípio da igualdade, os documentos de planejamento se adaptaram às necessidades locais e regionais, preservando sua vinculação à legislação nacional, por meio do SCot e InterSCot. Sob esta perspectiva, o recorte do território não mais poderia ser determinado *a priori*, sequer em definitivo, abrindo caminho à definição flexível de perímetros-alvo, que passariam a definir seu melhor âmbito. Com essa nova concepção, o Estado nacional perdia a autoridade exclusiva na organização do espaço, levando a uma estrutura na qual um território de projetos teria nas Câmaras eleitas locais uma esfera de autonomia de decisão sobre seus domínios.

A coordenação sistêmica do todo e das partes conferiu consistência ao SCoT, tornando-se a principal ferramenta para supervisionar os documentos do planejamento estratégico espacial, e coordenar os planos urbanos locais (PLU), as cartografias ao nível municipal, e os Planos Urbanísticos Locais Integrados (PLUI) que atendem ao documento mestre. Quadro de referência ou de coerência, e destinado a articular políticas públicas espacializadas, o SCoT possibilitou aos representantes eleitos em uma *comuna* que projetassem tendências de desenvolvimento do território, de modo ainda mais amplo do que nos limites do PLUI. Foi dado um passo em direção de um quadro de estratégia espacial para um vasto território, deixando margem de manobra local (FRANÇA, MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ÉNERGIE DE DE LA MER, 2017).

Frente à experiência de ordenamento em um Estado Unitário em processo de descentralização (GUEMAR, 2021), vale dizer que o território passou a deter o conteúdo material da regra jurídica (id., ibid.), pois a lei pode estabelecer uma porosidade com as necessidades locais. Essa visão fez por compreender que « Loin de se réduire à un espace informé par le droit, le territoire se fait, le cas échéant, condition d'un droit applicable qui tient, de cette territorialisation, son origine comme sa signification » (GUEMAR, 2021, p. 143).

Um novo avanço da regulação nacional deu-se com a Lei de Solidariedade das Regiões Urbanísticas – SRU, de 13 de dezembro de 2000. No campo do Direito, a caminho da regulação de âmbitos territoriais diversos, e subordinando o planejamento territorial ao Direito Administrativo, a lei de planejamento de 1967 caiu em desuso, e a Lei SRU tornou viáveis os diversos formatos dos arranjos intermunicipais, reforçando uma escala intermediária entre Município e Departamento, e tornando-se uma premissa fundamental para o planejamento estratégico espacial.

Nesse contexto de renovação legal, as escalas intercomunal e regional se tornaram unidades de planejamento, facultando uma coerência em tais âmbitos, sendo o SCoT oponível a outros documentos como o PLU (Plano Local de Urbanismo), Planos Locais de Urbanismo Intercomunais (PLUI), Programas Locais de Habitação (PLH), Planos de Mobilidade (PDU), ou ainda, às Cartas Comunaes.

Esta lei lançou as bases para um novo planejamento urbano e regional, e para a livre organização dos municípios, os quais passaram a formular planos integradores coordenados pelo instrumento nascente, o SCoT, dando oportunidade à expressão do Direito territorializado. Pascal Planchet (2015) assevera que a SRU abriu as portas ao Direito Urbanístico e ao princípio do equilíbrio e a ação de “levar em conta” em todos os documentos urbanísticos.

Os artigos 110.1 e 121.1 do Código de Urbanismo¹⁰ alinharam os objetivos e valores dos documentos de Planejamento Estratégico em nível local. Com a SRU e esses artigos, a noção de sustentabilidade foi então trazida ao âmbito dos documentos estratégicos urbanos. O uso sistemático da noção de desenvolvimento sustentável para orientar o conteúdo destes documentos, conjuntamente com a orientação da ONU sobre essa matéria tornou tais temas incontestáveis: “(...) s’est non seulement rapidement propagée à tous les ordres juridiques, régionaux et nationaux, mais a acquis une valeur normative incontestable” (PLANCHET, 2015, p. 2). A aprovação da Lei Constitucional de 28 de março de 2003, relativa à organização descentralizada da República francesa, viabilizou este processo.

Em 2005 foi elaborada a Carta do Meio Ambiente, a qual, como mencionado, consiste na terceira geração de valores incluídos na Constituição, ampliando o espectro dos direitos individuais, como expresso no artigo 1, o qual afirma que todos têm o direito de viver num ambiente equilibrado e salubre, e no artigo 6: “Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. À cet effet, elles concilient la protection et la mise en valeur de l’environnement, le développement économique et le progrès social » (PLANCHET, 2015, p. 2).

¹⁰ Desde a aprovação da Lei SRU até os dias de hoje, esses artigos foram amplamente modificados. O escopo de todas essas mudanças não caberia no escopo deste artigo, mas pode-se dizer que representam a mudança dos objetivos, amplificando as obrigações e deveres das autarquias locais. Atualmente, houve modificações levando à alteração da numeração dos artigos. Os artigos 110.1 e 121-1 correspondem aos 101.1 e 101.2.

Por fim, o ordenamento territorial com viés ambiental integrado às temáticas econômica, social e técnico-política foi regulamentado pelas Leis Grenelle 1 e Grenelle 2, de 3 de agosto de 2009 e 12 de julho de 2010 (République Française, Vie Publique, 2022), que instituíram o papel dos SCoT, e a partir de 2017, os Schémas Régionaux d'Aménagement, de Développement Durable et d'Égalité des Territoires – ou SRADDET (MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, 2022). O SRADDET, no entanto, não é um documento de alcance urbanístico como o SCoT, mas prescritivo e gestor de objetivos e ações para coletividades infra-regionais, sendo suas disposições oponíveis aos documentos urbanísticos municipais (id., ibid.).

Diante da problemática ambiental, as Leis Grenelle trouxeram essa temática ao centro do debate sobre os instrumentos de ordenamento, que se habilitaram a operacionalizar práticas integradas e capilares, com o SCoT e o PLU (Plano Local de Urbanismo) (LAPORTE-LECONTE, 2012). A noção de *esquema integrador* que define o SCoT é sobretudo uma resposta ao emaranhado de esquemas que o legislador acumulou, lei após lei. O objetivo do SCoT articulando-se aos seus desígnios ambientais, foi especificar o planejamento, evitando retrocessos no tratamento da questão fundiária e agrícola, controlando desde a região até o nível urbano, e assim evitando desperdício de energia e emissão de gases de efeito estufa, ao se preservar a biodiversidade.

A Lei de Acesso à Habitação e Urbanismo Renovado (ALUR) de 24 de março de 2014 e a Lei da Agricultura, Alimentação e Florestas de 13 de outubro de 2014 vieram completar e reforçar ainda mais o papel do SCoT. Com a Grenelle 2, a aplicação do SCoT se generalizou para todo o território nacional, e em 2017 passou-se a um conteúdo mais prescritivo desse documento, definindo objetivos quantificados para limitar o consumo dos espaços urbano e rural, e admitindo revisão em seis (6) anos.

Com os Inter-SCoT, territórios de maior escopo puderam ser coordenados; por exemplo, a área metropolitana de Lyon-Saint-Etienne conta com duas metrópoles (Lyon e Saint-Etienne) e quatro centros urbanos com mais de 50.000 habitantes (Vienne, Villefranche, Porte de l'Isère, Roanne), e reunia treze SCoT, abrangendo seis departamentos. Essa fragmentação institucional dificultava a atuação na escala correta, e os representantes comunais iniciaram um processo de articulação metropolitana para estimular o diálogo, desenvolver parcerias, realizar estudos conjuntos e compartilhar projetos (Inter-Scot da área metropolitana de Lyon-Saint-Etienne, 2022). O inter-Scot visa harmonizar o planejamento urbano e as políticas de planejamento, dando oportunidade à coordenação dos documentos de urbanismo e planejamento na instância regional, e a integração entre ambiente natural e urbano-regional foi se tornando uma motivação para superar a fragmentação espacial e compreender o planejamento como sistema.

Outra frente de modernização foi aberta pela lei ELAN (FRANÇA, Lei nº 2018-1021 de 23 de novembro de 2018), adequou o SCoT compatibilizando-o com o SRADDET. Com a generalização dos SRADDET e o exercício intermunicipal de competência dos PLUI, lançou-se dúvidas até mesmo sobre a necessidade do SCoT. A consulta popular “Vamos planejar juntos os nossos territórios”, do Ministério da Coesão Territorial realizada de março a novembro de 2019 (id., ibid.) evidenciou o interesse social dos SCoT enquanto documento estratégico para os territórios locais, e a portaria de 17 de junho de 2020 apresentou três principais orientações ao SCoT modernizado, com o alargamento de seu âmbito ao incluir em sua definição bolsões de emprego, e a modernização e racionalização do seu conteúdo.

Para além destas modificações legislativas, a aplicação da territorialização do direito e as relações de compatibilidade ou consideração normativa nos SCoT foram modernizadas, a fim de simplificar e racionalizar esse processo. O artigo 46.º da lei ELAN -, dirimiu sobre “limitar e simplificar (...) documentos”, e por outro lado, “(...) adequando o âmbito e conteúdo do esquema de coerência territorial” (STREBLER, 2020, p. 1).

O princípio da "compatibilidade limitada" ou a consideração do SCoT como documento integrador, que foi reforçado pela lei Grenelle 2, a qual impôs que o SCoT integra as normas jurídicas com as quais deve ser compatível, ou que as deve levar em consideração, não conseguiu evitar que sobre os PLU incorressem obrigações duplas, pesando também sobre os próprios SCoT. Para racionalizar o processo de compatibilidade, o legislador considerou necessário impor tais obrigações de forma "atenuada", e evitar que a complexidade dessa "rede" de obrigações legais levasse à ineficiência, ao mesmo tempo que criasse riscos legais para os documentos urbanísticos, que acabariam por cumprir parcialmente com essas obrigações (id., ibid.).

O Parlamento definiu medidas para limitar e simplificar as obrigações de compatibilidade e levar em conta que incidem sobre os documentos urbanísticos, para reduzir o número de normas oponíveis a eles. Assim fortaleceu a compatibilidade, e estabeleceu critérios para a oponibilidade de normas (CÓDIGO DE URBANISMO, Lei nº 2018-1021, 23 nov. 2020, 46, § I, 1º e 2º). A racionalização da hierarquia normativa transformou seis obrigações de consideração em compatibilidade, e mesmo que a lei ELAN tenha abolido o vínculo de consideração priorizando a compatibilidade, a portaria manteve duas obrigações para os SCoT - considerar os objetivos do SRADDET e seus programas de equipamentos públicos.

No âmbito da modernização entrou em vigor a Portaria n.º 2020-745, de 17 de junho de 2020, para racionalizar a hierarquia de normas incidentes nos documentos urbanísticos. A portaria de 2020 contribuiu bem mais para rever as condições e critérios de exigência de compatibilidade e adaptação às normas superiores, quando os documentos urbanísticos entram em vigor antes da adoção de leis de nível superior. O regime em vigor previa que um documento pré-existente fosse adaptado a uma nova norma

superior, ou a levasse em conta, no prazo de três anos a contar da entrada em vigor dessa norma superior. Mas a nova lei previu outros três regimes de oponibilidade de normas superiores e distintos tempos de adaptação dos planos de níveis inferiores.

Tais adaptações providas da Lei ELAN vieram atender ao enxugamento do número de normas superiores exigidas, cujos cronogramas de compatibilidade e desenvolvimento muitas vezes não estão sujeitos a uma efetiva coordenação. Na prática, um permanente torvelinho de modificações ou propostas de novas leis superiores atravessavam os SCoT, pois a incompatibilidade de um documento de planejamento envolve não apenas adaptações pontuais ou fortuitas, mas grandes decisões que deveriam ser revisadas, e uma capacidade limitada de se adequar aos prazos.

Cabe então às autoridades locais realizar, no máximo trienalmente, a “análise de compatibilidade” entre os documentos de planejamento e normas superiores aprovadas ou modificadas no triênio. Mediante esta análise, delibera-se sobre a manutenção do documento urbanístico em vigor, ou é adaptado a novas normas adotadas ou modificadas, seguindo um processo de modificação “simplificado”.

Para acelerar os SCoT, municípios e EPCIs devem analisar sua compatibilidade ao PLU no ano seguinte à sua entrada em vigor: ou o PLU é apreciado como compatível com o SCoT e a comunidade vai mantê-lo inalterado, ou uma modificação simplificada do PLU deve ser aprovada para colocá-lo em dia antes do final do ano seguinte à entrada em vigor do SCoT. Esta evolução da finalidade e ação coordenadora dos instrumentos demonstra seu caráter processual, indicando que no planejamento territorial, o aprimoramento dos meios se revela central para bons resultados de gestão.

A Lei Grenelle 2 destacou a imbricação entre ações de desenvolvimento e de manutenção da biodiversidade, reconhecendo a esse instrumento o papel coordenador das estratégias urbanas chegando até mesmo ao nível do ambiente edificado, responsabilizando-se pelo controle do consumo de energia e a “(...) interdependência entre moradia, transporte, circulação de pessoas e bens e o combate à fragmentação dos ambientes naturais” (MOSCARELLI, 2016, p.4). A Lei de Solidariedade e Reabilitação Urbana (SRU) (2000) permitiu ao SCoT legitimar sua autoridade e lhe conferiu ferramentas para a conservação da biodiversidade, ampliadas com as leis Grenelle 1 e 2 (id., *ibid.*).

Com sua atualização continuada, o SCoT reuniu critérios e métodos que resultaram na preservação da biodiversidade e criação de instrumentais ecológicos, com objetivos quantificados de contenção do crescimento urbano e da artificialização do solo, orientando índices de densidade e edificabilidade nas áreas urbanas, protegendo as estruturas verdes e azuis (bacias hidrográficas) e restaurando (e também criando) corredores e conexões ecológicos, incluindo para isso a Trama Verde e Azul (TVA) (omitido; omitido 2022).



Com base na estrutura verde e azul, a relação com o meio ambiente não se restringiu a manter a biodiversidade, mas a produzir a paisagem (MOSCARELLI, 2016), o que hoje se apresenta no artigo 101.2, item 5 do Código de Urbanismo, para a prevenção de riscos naturais. O que possibilitou distribuir áreas edificáveis com maior precisão, evitando riscos e catástrofes naturais, e criar conexões ecológicas e preservar biomas. Esse estágio de desenvolvimento do planejamento territorial impôs desafios, pois convidou à atuação conjunta de planejadores, legisladores e atores nacionais, regionais e locais, envolvidos no SCoT (id., ibid.).

Com a modernização, o SCoT se tornou de fato um Plano Estratégico Espacial, fazendo-se acompanhar de um projeto de ação no longo prazo (15 a 20 anos). Ao elaborar um inventário da situação (diagnóstico), a relação de objetivos a atingir (quantificados ou não), e um conjunto de representações de natureza variada, passou a integrar suas três partes.

A partir de 2020, a parte dedicada ao planejamento e desenvolvimento sustentável (PADD) passou a desempenhar o papel de documento de planejamento estratégico (PAS), com alcance urbano. Assim, o Código de Urbanismo deixou de apenas relacionar temas para os quais o PADD deveria estabelecer objetivos e políticas de urbanismo, habitação, transportes e mobilidade, infraestrutura e equipamentos (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-4), mas passou a exigir valores e ações frente ao ordenamento do território para 20 anos, os quais devem promover "(...) o equilíbrio e a complementaridade das polaridades urbanas e rurais, a gestão econômica do espaço limitando a artificialização dos solos, as transições ecológicas, energéticas e climáticas, a oferta de habitação, serviços e mobilidade adaptada a novos estilos de vida, uma agricultura que contribua para satisfazer necessidades alimentares locais, respeitando e valorizando a qualidade dos espaços urbanos como naturais e paisagísticos" (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-3).

Após a última modernização de abril de 2021, a composição do SCoT passou a contar com um preâmbulo, o Projeto de Desenvolvimento Estratégico (PDS), o qual possibilita a uma Câmara eleita, seu foro específico e gestor da região-alvo, que apresente um projeto técnico-político, estratégico e prospectivo para 20 anos, assegurando o equilíbrio local e valorizando o território por meio de ação complementar entre urbanização, mobilidade, meio-ambiente e espaços a preservar (id., ibid.).

A segunda parte de um SCoT é o documento de orientação e objetivos (DOO), que define diretrizes espaciais esquemáticas e diagramáticas de seus diversos temas. Em seus anexos, estão incluídos diagnóstico, avaliação ambiental, etc. O conteúdo do DOO também foi reorganizado: os nove temas (gestão econômica dos espaços, proteção dos espaços agrícolas, naturais e urbanos, habitação, transporte e viagens, equipamentos comerciais e artesanais, qualidade urbana, arquitetônica e paisagem, equipamentos e serviços, infraestruturas e redes de comunicações digitais, desempenho ambiental e

energético) agruparam-se em grandes blocos - atividades econômicas, agrícolas e comerciais; habitação, mobilidade, equipamentos, serviços e densidades; transição ecológica e energética, valorização de paisagens, com objetivos quantificados em termos de consumo de áreas naturais, agrícolas e florestais.

Os SCoT modernizados conservam a possibilidade de dar orientações em termos de densidade (habitações/hectare) ou dirimir sobre as áreas de estacionamento. Prevê-se que o DOO possa propor, relativamente ao PLU, novos temas- urbanização prioritária de terrenos e vazios urbanos, e áreas previstas para urbanização (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-8, 1°), bem como realizar estudos de densidade de áreas urbanizadas (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-8, 2°) ou avaliação ambiental (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-9).

A evolução do SCoT permitiu essa capilaridade em relação ao nível local e urbano, o que consiste em uma de suas principais inovações, fazendo chegar à escala da cidade e dos edifícios os princípios do planejamento regional. O Código de Urbanismo francês estabeleceu, por essa razão, o regime do SCoT nos artigos L e R.141-1, e seguintes. Permitiu ainda a gestão da produção e gasto de energia a partir de fontes renováveis, controle do adensamento das construções, limitação de estacionamentos, propondo um conjunto de ações urbanísticas a impactar o nível local.

O SCoT inclui ainda um plano de ação, e no documento final as ações previstas para a concretização da estratégia estão propostas, nomeadamente de forma articulada aos objetivos nacionais ou regionais, próprias aos Consórcios intermunicipais (CÓDIGO DE URBANISMO, art. L. 141-19). No entanto, este plano de ação como apêndice não é obrigatório. De acordo com o artigo L143-1 do Código do Urbanismo, a elaboração do esquema de coerência territorial deve ser uma iniciativa dos municípios ou de seus órgãos competentes. Para controlar a expansão urbana, e incentivar a elaboração do SCoT, desde 1º de janeiro de 2017 todo município por este não abrangido está sujeito à regra de urbanização limitada, de acordo com o artigo L 142-4 (AGENCE DE DÉVELOPPEMENT ET D'URBANISME DE PAYS DE MONTBÉLIARD, 2021).

Um aspecto modernizado é o fato de o SCoT motivar ações em nível de comunidades e intermunicipais a associarem-se voluntariamente, em torno de um plano territorial em comum. Nada obriga que o perímetro do SCoT coincida com o de uma única e exclusiva associação intercomunal, sendo possível reunir várias delas, validando o perímetro final (MOSCARELLI, 2016). Os chamados SCoT de aglomeração, como o de Montpellier (id., ibid.), podem operar com o perímetro da igual ao do consórcio de municípios para o plano. Num segundo caso, como no SCoT da Região Urbana de Grenoble (RUG), o plano surgiu 10 anos após a Lei SRU, o que justifica ir além da obediência exclusiva às intercomunalidades, buscando operar com as áreas urbanas. O SCoT da RUG tem 4 escalas de gestão: a RUG, 8 Setores, 19 intermunicipais, e mais 273 municípios (id., ibid.).

A Lei Grenelle 2 ampliou a penetração capilar, trazendo à pauta a dimensão verde e azul (vegetação e água, e corredores ecológicos), e entendendo o ordenamento como meio para o desenvolvimento sustentável (omitido; omitido 2022). Assim, ao integrar a questão eco-ambiental, uma vez mais se estendeu o campo de intervenção dos planos, tornando-os parte de uma proposição mais complexa (com muito mais fatores, e não apenas dotada de heterogeneidade), e assim urgindo por instrumentos tais como diagramas.

O SCoT é hoje um plano estratégico multitemático, buscando coordenar o Plano Regional de Desenvolvimento e o planejamento urbano municipal e intermunicipal, e procurando realizar a ambição de desenvolvimento sustentável e equidade dos territórios (cujos valores estão reunidos no SRADDET, realizado pela Região). Como um quadro de referência (id., ibid.) busca integrar e conferir visibilidade conjunta às políticas urbana e regional, articulando direitos territorializados aos esquemas e sub-esquemas relacionados a uma hierarquia de regulações e propostas.

O PLU – Plano Local de Urbanismo e o Esquema de Coerência Territorial devem ser compatíveis, pois o SCoT define coletivamente regras gerais para os planos vinculados (TAULELLE, 2019), passando a comportar um estatuto jurídico que permite ao Plano Local de Urbanismo e Plano Local de Urbanismo Integrado serem regidos apenas por ele, assegurando ao nível intermunicipal a consistência dos Planos municipais, que devem ser todos compatíveis entre si. Como documento de alcance urbanístico, ao coordenar planos municipais, estendeu o regime de compatibilidade aos Programas Locais de Habitação, Planos de Mobilidade Urbana e operações fundiárias e urbanísticas (FRANÇA, SCOT DU PAYS DE CHALÓN, 2022).

A regulamentação do PLU se refere à implementação do plano e da carteira de projetos urbanos descritos no SCoT, sendo obrigatória a compatibilidade deste com as orientações e objetivos do primeiro (FRANÇA, PLU EN LIGNE, 2022). Compatibilidade, no entanto, não deve ser confundida com *conformidade*, e o PLU não tem que atender ao SCoT por subordinação, sem possibilidade de adaptação. É possível adaptar o PLU às especificidades locais e expectativas municipais, tendo em conta a compatibilidade dos documentos, uma vez que o PLU respeite as proposições e a coordenação do SCoT.

Os SCoT definiram que também podem *levar em conta* (considerar em seu âmbito, se oportuno) programas de Estado relativos a equipamentos e serviços públicos. Devem ser compatíveis ou levar em conta as cartas normativas das reservas naturais regionais e áreas de proteção, as orientações e objetivos de qualidade e quantidade dos planos diretores de desenvolvimento e gestão das águas (SDAGE), e a gestão de risco de cheias definidas pelos planos de gestão de risco de inundação (PGRI), bem como as regras do Plano de Ordenamento do Território, Desenvolvimento Sustentável e Igualdade Territorial (SRADDET).

A iniciativa de elaborar um SCoT é dos representantes eleitos das diversas comunidades intermunicipais, e assim que o perímetro é definido, cabe-lhes redigir o documento, aprová-lo por deliberação pública competente, fiscalizá-lo e decidir e programar sua revisão. A legitimidade do SCoT depende de os eleitos deliberarem sobre os métodos de consulta à população, envolvendo os habitantes e populações afetadas por todo tempo da elaboração. A obrigatoriedade de avaliação deve se confirmar no prazo máximo de seis (6) anos após a sua aprovação, o que implica organizar a gestão de parcerias na forma de observatório, capaz de gerar indicadores de acompanhamento.

Um SCoT pode ser revisado e modificado, após consulta pública, se a modificação não impedir a implementação das decisões relevantes, e o redesenho dos esquemas pode ser definido pelas transformações do foco estratégico do plano (id., ibid.). Este dinamismo e inovações os aproximam do pensamento diagramático, como exposto, e em seu movimento de proposição, cada território específico deve ser o fio condutor de seu desenvolvimento, podendo-se propor cenários alternativos, e espacializações que conduzem a tomada de decisão em um ambiente de planejamento com forte matiz político.

Recomenda-se que seja elaborada uma carteira de projetos para fazer chegar o ordenamento ao nível dos municípios, visando o equilíbrio do território heterogêneo e desigual para o qual o plano é voltado. Esses projetos conferem precisão ao desenvolvimento ou à renovação urbana, sinalizam áreas a preservar, atividades econômicas a implementar, contendo cartografias e esquemas que ilustram a organização espacial escolhida pelos atores. Por esse caráter de síntese e referência, compreende-se porque o SCoT é um documento-quadro (FRANÇA, MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE, 2022); por permitir grande visibilidade do território aos operadores do poder público e aos investidores privados, em relação à matéria jurídica, o Esquema evidencia as relações entre o plano e demais programas e políticas públicas.

Com os SCoT, as comunidades locais ganharam expressão organizadas em arranjos ou consórcios regionais variados, na qualidade de figuras coletivas de direito público distintas do Estado nacional, municipal ou departamental¹¹, e gozando de autonomia jurídica e patrimonial. Tais comunidades locais administram-se de modo livre sob as condições previstas legalmente, dispondo de poderes administrativos, podendo decretar leis e regulamentos, exercer poderes jurisdicionais, e ao mediar relações internacionais.

¹¹ A República Francesa é subdividida em 18 regiões, 13 na França Metropolitana e 5 na França ultramarina. Estas se subdividem em 101 Departamentos: 96 departamentos metropolitanos e cinco departamentos ultramarinos; cada departamento age como divisão administrativa, como comunidade territorial (collectivité territoriale) (INSEE, Géographie Administrative et d'Étude, 2022). Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/information/2016807>.

Nos dias de hoje, após longo processo em busca de formas legais sistêmicas e flexíveis de gestão do território, os municípios se beneficiam de uma competência geral, tendo ampla capacidade de intervenção; as regiões e departamentos, por sua vez, exercem poderes especializados. Sendo facultada a uma comunidade local exercer o papel de líder, e coordenar a ação pública em determinado limite, esta pode derrogar, experimentalmente e por tempo determinado, as leis que regem o exercício de seus poderes, e solucionar conflitos e implementar ações em foro próprio.

Tal processo descentralizador foi possibilitado pela territorialização do Direito, como fruto da evolução da organização administrativa do Estado (FRANÇA, CONSEIL CONSTITUTIONNEL, 2022), e indispensável para a democracia francesa, dando às comunidades locais responsabilidades e prerrogativas, e meios para concretizá-las ao dar-lhes voz de *pleno direito*, tornando-as atores por excelência do desenvolvimento local, capazes de tomar decisões para responder às necessidades cidadãos em um determinado arranjo espacial (id., ibid.).

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O SCoT é hoje o principal documento do Planejamento Estratégico Espacial, o que mais se adaptou à flexibilidade de recortes espaciais e ao objetivo de coordenação do ordenamento territorial e à territorialização do Direito. A intensificação de sua adoção se deu ao longo de um processo em busca das formas mais eficazes de atingir tais metas, amplas e ambiciosas, sendo o instrumento aberto à percepção e conhecimento do real, dinâmico e elaborado com base em múltiplas reflexões relacionadas às várias demandas do planejamento estratégico e do desenvolvimento sustentável.

O instrumento é uma intermediação diagramática (processual e criadora), geradora de um conhecimento aprofundado das dinâmicas e problemas presentes nos territórios-alvo, face aos desafios ecológicos e ambientais sem perda de visão social e econômica, e necessidades de resposta aos problemas interpostos pelo desenvolvimento científico, no que tange ao território e aos efeitos das atividades antrópicas. Como um observatório do real e propositor de respostas, é um pré-requisito e um meio essencial para um ordenamento territorial integrado, e uma importante interface com documentos normativos superiores, e com interação e influência nos documentos locais. A evolução e a dialética de normas, fatos e valores e sua incorporação por esse instrumento fazem do SCoT uma importante mediação entre os objetivos legais superiores e constitucionais, e abrem possibilidade à governança e atuação nos mais diversos níveis, chegando à escala urbana e local, ao se articular ao Código de Urbanismo, o qual regulamenta o instrumento.

Como ferramenta para ação, e pensamento diagramático o SCoT comporta uma lógica capaz de não apenas registrar o estado da arte de uma região ou território, mas representar as forças sociais



tensionadas. A natureza estratégica espacial e tática de um SCoT reside em operar como instrumento técnico e político e de coordenação, dando coerência às políticas setoriais, e formulando um quadro de referência para a ação. Os SCoT atuam também como meio de preservação, a longo prazo, de espaços não urbanizáveis, e de antecipação dos objetivos traçados para uma região, e mobilizam a correlação e a integração de normas centralizadas e regional-locais, atendendo ao princípio da descentralização.

A formalização desse corpo de conhecimento conta intensamente com a *expertise* dos atores locais (membros eleitos e técnicos) e com suas contribuições, a fim de construir um documento vivo, de forte relação com a sociedade, a partir de diferentes pontos de vista e necessidades, que orientam o trabalho em comissões temáticas, fundamentando-se no valor da equidade socioterritorial.

Como um conjunto documental aderente à realidade, o SCoT traduz a ambição de dar resposta a cada uma das problemáticas identificadas no diagnóstico territorial, propondo assim um novo conhecimento (*abdução*), e tendo como objetivo primordial evitar o agravamento das disfunções relativas à expansão urbana descontrolada, a acentuação da desocupação habitacional e comercial, degradação dos edifícios, e uma forte pressão sobre os espaços naturais e agrícolas.

Na discussão apresentada, relativa à modernização e atualização do SCoT, verificou-se que as regiões alvo do plano se beneficiam do diagnóstico, que traz à luz a dinâmica e os fluxos sociais e econômicos e de paisagem, conformando os valores e as premissas espacializadas que conduzem sua elaboração, enraizadas na premissa maior, de alcançar equidade de oportunidades e bens públicos em um território. O diagnóstico aponta para uma complexidade de fatores que devem ser incluídos como variáveis de um SCoT, coordenando ampla gama de municípios, periurbanos ou rurais, sob influência urbana ou metropolitana. Ao longo de toda explanação do SCoT, cartografias e diagramas de síntese exibem as premissas espaciais do diagnóstico, induzindo a elaboração de respostas e dispositivos de ação para trabalhar na interface dessa dualidade.

Os SCoT de última geração permitem coordenar a criação de corredores e conexões ecológicos, elaborando assim um futuro em potencial que o plano sugere no presente, na forma de um pensamento em processo, ou um pensamento diagramático, como conceituado no decurso do artigo.

Esse tipo de diagrama articula um conjunto de questões, fatos e eventos, consistindo em um documento - processo ou *esquema, textual e icônico* - que demonstra transformações; no caso, várias transições - ecológicas, industriais, sociodemográficas, que atuam de maneira estrutural no desenvolvimento do território, e que se propõem a ser apoiadas no âmbito do planejamento regional e urbano, associando a esses objetivos a procura do desenvolvimento econômico, e a responsabilidade de reduzir o consumo do espaço respeitando, ou mesmo restaurando, um ambiente ameaçado e frágil.

Por suas características, esse tipo de instrumento caracteriza um documento prospectivo e estratégico; reflete e propõe ações a partir do reconhecimento de necessidades, com visão compartilhada. Esse vínculo do SCoT com o real, expresso nas relações necessárias com os anseios e demandas de comunidades e regiões urge uma regulação que esteja indissociavelmente ligada ao espaço, o que a territorialização do Direito vem atender.

A relação orgânica entre diferentes esferas legais é também da natureza do SCoT, vinculado às regras gerais do ordenamento do território, ao desenvolvimento sustentável (Leis Grenelle) e igualdade dos territórios, previstas no artigo L. 4251-3 do Código Geral das Comunidades Locais (2023), sendo essa organicidade um fruto da territorialização do Direito. Esta territorialização se encontra na base da construção de um projeto de mobilização coletiva, com fundamento na dinâmica territorial. Sendo uma estratégia, trata-se da espacialização territorial da norma, um estreito vínculo estabelecido entre esta, a sociedade e o território, ao ativar o poder normativo emergente das comunidades locais, e conferindo uma singular regulação para os lugares e suas populações. Esse direito especializado e emergente reflete a complexidade de sociedade e território, e as relações dialéticas entre normas, fatos e valores.

O entendimento da territorialização do Direito em sua relação com planos e projetos urbanos passa necessariamente por uma epistemologia que traga à luz uma compreensão de como se operam as relações propostas entre sociedade e território, em sua expressão tridimensional de norma, fato e valor. A compreensão destes planos como formas de representação (linguagens) de uma realidade aberta e em movimento, sempre objeto e visada do planejador consiste em um processo de conhecimento, um pensamento diagramático, na linguagem da semiótica peirceana, aproximando saberes – Arquitetura e Urbanismo e Direito.

O direito vinculado ao território está indissociavelmente ligado às expectativas social e democrática, gerando uma complexidade crescente dos instrumentos de gestão territorial, como os SCoT, cujos meios devem relacionar organicamente princípios nacionais e regionais às regras das comunidades, como o Código Urbanístico, articulando plano e projetos. Por meio da intercomunalidade, das regiões e aglomerações urbanas é que se realiza efetivamente uma reforma do Estado, tendo em vista a prática da cidadania de modo vívido e participativo, com expressão territorial.

6. REFERÊNCIAS

omitido, omitido; omitido omitido. Planejamento integrado, meio ambiente e gestão: as experiências francesa e brasileira de integração pela trama Verde e Azul. São Paulo, **Revista GeAs**, v. 11, n. 1, 2022. Disponível em: <https://periodicos.uninove.br/geas/issue/view/964>.

BACHA, Maria de Lourdes. A teoria da investigação de C. S. Peirce. Dissertação de Mestrado. São Paulo, Pontifícia Universidade católica de São Paulo, 1997. Disponível em: chrome-



extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/<https://tede.pucsp.br/bitstream/handle/5279/1/MARIA%20DE%20LOURDES%20BACHA.pdf>.

omitido omitido; omitido. A emergência do direito: ponderação no Projeto Urbano para o Parque Augusta, São Paulo. **Revista de Direito da Cidade** [Recurso Eletrônico]. Rio de Janeiro, v.12, n.4, 2020. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/39461>. Acesso em: 02 fev. 2021.

BOUBAY-PAGES, Michèle. Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire. In : Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire In: Serge Regourd, Joseph CARLES, Didier Guignard. **La décentralisation 30 ans après [en ligne]**. Toulouse : Presses de l'Université Toulouse 1 Capitole, 2013 (généré le 13 février 2023). Disponível em : <https://books.openedition.org/putc/1404>.

BONY-CISTERNES, Romain. **Le territoire et le droit. Appréhension juridique du territoire et échelle des politiques publiques**. Paris-Aubervilliers, CIST2020 - Population, temps, territoires, Collège international des sciences territoriales (CIST), 2020,. pp.122-125. Disponível em: <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03114873/>. Acesso em: 24 de outubro de 2022.

CARGNIN, Antonio Paulo et. Al. **O planejamento territorial na França e no Brasil: uma abordagem comparativa**. Rio de Janeiro, GEO UERJ, 2020.

CLAUDIUS-PETIT, Eugène. **Pour un plan national d'aménagement du territoire**. Ministère de la Reconstruction et de l'Urbanisme MRU, 1950. Disponível em : https://fr.wikisource.org/wiki/Pour_un_plan_national_d%27am%C3%A9nagement_du_territoire. Acesso em: 11 de novembro de 2022.

COSTA, Andriolli. Pragmatismo e Pragmaticismo – O embate peirceano. **IHU Revista do Instituto Humanitas**. Edição 457, 2014. Disponível em : <https://www.ihuonline.unisinos.br/artigo/5749-rodriigo-almeida>. Acesso em 12 de novembro de 2022.

EUROPEAN PARLIAMENT. **Fichas temáticas sobre a União Europeia. O princípio da Subsidiariedade**. Bruxelas, 2023. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/7/il-principio-di-sussidiarieta>. Acesso em 10 de novembro de 2022.

Van DIJCK, Terry. Strategic spatial planning through pragmatic blueprints: Forms and levels of adaptivity in modernist planning of the Dutch IJsselmeerpolders. **Future**, **125**, 2021. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016328720301555> Acesso em: 11 de novembro de 2022.

FRANÇA. CONSEIL CONSTITUTIONNEL. **La décentralisation**. Paris, 2022. Disponível em: [https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-decentralisation#:~:text=le%20principe%20de%20subsidiarit%C3%A9%20selon,%C5%93uvre%20%C3%A0%20leur%20%C3%A9chelon%20\(art.\)](https://www.conseil-constitutionnel.fr/la-constitution/la-decentralisation#:~:text=le%20principe%20de%20subsidiarit%C3%A9%20selon,%C5%93uvre%20%C3%A0%20leur%20%C3%A9chelon%20(art.)). Acesso em 28 de janeiro de 2023.

FRANÇA. **Loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000207538&dateTexte=&categorieLien=id>. Acesso em: 20 de janeiro de 2023.



_____. **Cahier du Conseil Constitutionnel n° 12**. Paris, 2002. Disponível em : <https://www.conseilconstitutionnel.fr/recherche?text=CAHIER+DU+CONSEIL+CONSTITUTIONNEL+N%C2%B0+12>. Acesso em 16 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. **Code de l'Urbanisme**. Disponível em: <<https://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000006074075>>. Acesso em: 25 de fevereiro de 2023. Acesso em 14 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. **Inter-Scot de la Région Metropolitaine de Lyon-Saint-Etienne**. Disponível em: <https://www.inter-scot.fr/>. Acesso em 9 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. LEGIFRANCE, BULLETINS OFFICELS DE CONVENTIONS COLLECTIVES. **Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire**, 2023. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000531809>. Acesso em 9 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. LEGIFRANCE, BULLETINS OFFICELS DE CONVENTIONS COLLECTIVES. **Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 (Loi ELAN)**. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000037639478>. Acesso em: 17 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. MINISTERE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE. **Compétences des collectivités locales**. Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/competences-des-collectivites-locales> Acesso em: 20 de outubro de 2022.

_____. **Le SCoT : un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire**. Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>. Acesso em: 13 de outubro de 2022.

FRANÇA. LEGIFRANCE (2022). **Code général des collectivités territoriales**. Paris, 2023. Disponível em: <https://www.legifrance.gouv.fr/codes/id/LEGITEXT000006070633>. Acesso em 11 de fevereiro de 2023. Acesso em 8 de janeiro de 2023.

FRANÇA. MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT, DE L'ENERGIE DE DE LA MER. François Duval, F. ; Philippe Iselin, P. ; Marques, R. (coord.). **Quelles évolutions pour les schémas de cohérence territoriale?** Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable, 2017. Disponível em : <https://www.ecologie.gouv.fr/>. Acesso em 9 de janeiro de 2023.

FRANÇA. MINISTERE DE LA TRANSITION ECOLOGIQUE ET DE LA COHESION DES TERRITOIRES. MINISTERE DE LA TRANSITION ENERGETIQUE. **Le SCoT: un projet stratégique partagé pour l'aménagement d'un territoire**. Disponível em: <https://www.ecologie.gouv.fr/scot-projet-strategique-partage-lamenagement-dun-territoire>. Acesso em: 13 de fevereiro de 2023.

FRANÇA. PAYS DE CHALON-CHAMPAGNE. **Comprendre le SCoT**. 2022. Disponível em: <https://www.paysdechalonenchampagne.com/scot/donner-son-avis-2>.

FRANÇA, Juliana R.; Borges, Priscila M. O conceito de diagrama em Peirce: uma leitura semiótica para além da gramática especulativa. São Paulo, **Cognitio Estudos. Revista Eletrônica de Filosofia**. Centro de Estudos de Pragmatismo - Programa de Estudos Pós-Graduados em Filosofia. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, vol. 14, nº. 1, 2017, p.45-54. Disponível em <http://www.pucsp.br/pragmatismo>.



FRANÇA. REPUBLICUE FRANÇAISE. VIE PUBLIQUE. **Union européenne : que sont les principes de subsidiarité et de proportionnalité ?** Paris, 2018. Disponível em : <https://www.vie-publique.fr/fiches/20359-union-europeenne-principes-de-subsidiarite-et-de-proportionnalite#:~:text=Qu%27est%2Dce%20que%20le,que%20de%20mani%C3%A8re%20moins%20efficace.>

_____. **Les principes à valeur constitutionnelle contenus dans la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, le préambule de la Constitution de 1946 et la Charte de l'environnement.** Disponível em: <https://www.vie-publique.fr/parole-dexpert/270306-preambule-de-la-constitution-de-la-ve-republique-francaise.>

GALLO, Carole. Recherches sur la territorialisation du droit. **Jurisdoctoria** n° 10, 2013. Disponível em: Acesso em: 11 de outubro de 2022.

GASPARINI, Diógenes. **Direito administrativo.** São Paulo, Saraiva, 2000.

GUEMAR, Carine. Le Systeme Juridique Unitaire a L'epreuve du Droit Coutumier: la nécessité d'une Territorialisation du Droit. **Studia Europaea** , vol. 66, nº. 1, julho de 2021. Disponível em : Gale Academic OneFile , link.gale.com/apps/doc/A670207952/AONE?u=anon~872e8f81&sid=googleScholar&xid=bbccfd90

GOZE, Maurice. La Stratégie Territoriale de la Loi S.R.U. **Revue d'Économie Régionale & Urbaine**, 2002. Disponível em : https://econpapers.repec.org/article/cairerarc/reru_5f025_5f0761.htm.

HERNANDEZ, Frédérique. Éclairer les mécanismes de conception par les simultanités : les imbrications entre planification et projets. **Riurba**, Numéro 3, 2017. Disponível em: <https://www.riurba.review/Revue/eclairer-les-mecanismes-de-conception-par-les-simultaneites-les-imbrications-entre-planification-et-projets/>.

INSEE. Institute National de la Statistique et des études économiques. **Géographie Administrative et d'Étude**, 2022. Disponível em: <https://www.insee.fr/fr/information/2016807>.

JANICOT, Laetitia. Le territoire des collectivités territoriales dans la réforme territoriale. Brèves observations sur les évolutions affectant les liens entre collectivités territoriales et territoire. **Dans Civitas Europa**, 2 (N° 35), 2015. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2015-2-page-123.htm>.

JORGE, Ana Maria Guimarães. Pensamento Diagramático na Semiótica Dialógica de Charles S. Peirce. **Anais INTERCOM – Sociedade Brasileira de Estudos Interdisciplinares da Comunicação, XXV Congresso Brasileiro de Ciências da Comunicação.** Salvador, 2002. Disponível em: http://www.intercom.org.br/papers/nacionais/2002/Congresso2002_Anais/index.html. Acesso em: 20 de novembro de 2022.

LAPORTE-LECONTE, Stéphanie. Les documents d'urbanisme après la loi Grenelle II : l'impact sur l'immeuble en copropriété. **Droit et Ville**, n° 73, 2012. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-droit-et-ville-2012-1-page-27.htm> Acesso em: 25 de novembro de 2022.

LEAL, Suely Maria Ribeiro. Territórios e escalas de cooperação e gestão consorciada: o caso francês e seus aportes à experiência brasileira. **Cadernos Metrópole**, 2008. pp. 57-79. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/metropole/article/view/8636/6423> Acesso em: 25 de novembro de 2022.



LE GOFF, Jacques. **O apogeu da cidade medieval**. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

LE SAOUT, R. **L'Intercommunalité: logiques nationales et enjeux locaux**. Paris, Presses Universitaires de Rennes – Les PUR, Collection Espace et Territoires, 1997.

MAGGI-GERMAIN, Nichole. La territorialisation du droit : l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue. **Droit et société** 2008/2-3 (n° 69-70). Disponível em : <https://www.cairn.info/revue-droit-et-societe1-2008-2-page-441.htm>. Acesso em: 27 de novembro de 2022.

MELIN-SOUCRAMANIEN, Ferdinand. **Cahiers du Conseil Constitutionnel n° 12** (Dossier : Le Droit Constitutionnel des Collectivités Territoriales), 2002. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/nouveaux-cahiers-du-conseil-constitutionnel/cahiers-du-conseil-constitutionnel-n-12-mai-2002> Acesso em: 30 de novembro de 2022.

MOSCARELLI, Fernanda. La place de la biodiversité dans les documents de planification urbaine en France. **Urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)**, 2016. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.008.003.AO09>. Disponível em : <https://www.scielo.br/j/urbe/a/DYQYd4fdggLqd8H54snpTHQ/abstract/?lang=pt>.

POLE D'EQUILIBRE TERRITORIAL ET RURAL DU PAYS DE CHALONS-EN-CHAMPAGNE. **SCoT du Pays de Chalón**. Disponível em : <https://www.paysdechalonsenchampagne.com/scot/decouvrir-le-scot>. Acesso em 10 de jan. de 2023.

PAYS DE MONBELIARD. **SCoT du Pays de Monbeliard**. Agence de Développement et d'Urbanisme du Pays de Montbéliard. Disponível em : <https://adu-montbeliard.fr/>. Acesso em 11 de janeiro de 2023.

PEIRCE, Charles S. **Textos escolhidos de Charles Sanders Peirce**. Semiótica e Filosofia. São Paulo, Cultrix, 1975.

_____. **Semiótica**. São Paulo, Editora Perspectiva, 2003.

PLANCHET, Pascal. La planification stratégique sous la contrainte du développement durable. **Cahiers du GRIDAUH**, vol. 29, no. 2, 2015, pp. 251-263. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-cahiers-du-gridauh-2015-2-page-251.htm>.

PLU EN LIGNE. **Scot et PLU : quelle compatibilité?** Disponível em: <https://plu-en-ligne.com/le-plan-local-urbanisme/scot-et-plu-quelle-compatibilite/>.

PRIET, François. Le Schéma Régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des Territoires (SRADDET). **Hal, Science Ouverte**. Le connaissance libre et partagé, 2016. Disponível em : <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03258324/>.

QUEIROZ, João; MORAES, Lafayette de. **A lógica de diagramas e Charles Sanders Peirce: implicações em Ciência Cognitiva, lógica e semiótica**. Juiz de Fora, Editora UFJF, 2014.

REALE, Miguel. **Teoria Tridimensional do Direito**. São Paulo, Ed. Saraiva, 2000.



REGOURD, Serge; CARLES, Joseph ; Guignard, Didier. **La décentralisation. Trente ans de décentralisation de l'aménagement du territoire**. Toulouse, université Toulouse 1, 2014.

RODRIGUES, Cassiano Terra. Charles Sanders Peirce. **Enciclopédia Jurídica da PUC de São Paulo (Verbete)**. São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/autor/258/cassiano-terra-rodrigues>.

SOARES, Marcos Antônio Striquer. **Elementos da teoria de Charles Sanders Peirce para a hermenêutica jurídica**. 2020. Disponível em: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/http://www.publicadireito.com.br/conpedi/anais/36/10_1556.pdf.

SOTO H., Cristian. Charles Sanders Peirce, La lógica considerada como semiótica. **Revista de Filosofía**. Santiago, v. 64, p. 261-264, 2008. Disponible en <http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S071843602008000100019&lng=es&nrm=iso>. accedido en 22 feb. 2023. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-43602008000100019>.

STREBLER, Jean-Philippe. Ordenações de 17 de junho de 2020, desenvolvimentos interessantes, cujos efeitos podem ser esperados. **Le Blog du Droit de Urbanisme et d l'aménagement**. EFE Abilways, 2020. Disponível em: https://isidore.science/a/strebler_jean_philippe

TAULELLE, François. Francia, ¿de París y el desierto francés al continuo urbano? **Perspectives on Rural Developent**, n. 2, 2019. Disponível em: <http://sibaese.unisalento.it/index.php/prd/article/view/20192/17177>.

ZARCA, Yves Charles. Egalité et territorialisation du pouvoir normatif. **Dans Civitas Europa** 2015/2 (n°. 35), 2015. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-civitas-europa-2015-2-page-55.htm>

Sobre os autores:

Eunice Helena Sguizzardi Abascal

Professora Adjunta da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie, docente do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo dessa IES. Foi Coordenadora deste Programa de 2013 a 2018. Doutora em urbanismo e arquitetura pela Universidade Presbiteriana Mackenzie.

Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, SP

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7721-220X>

E-mail: eunicehab@gmail.com

Carlos Abascal Bilbao

Arquiteto e Urbanista formado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Mestre em CIÊNCIAS SOCIAIS pela FUNdação Escola de Sociologia e Política de São Paulo. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Presbiteriana Mackenzie

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4017-9493>

E-mail: carlosabascalbilbao@gmail.com

