

## Ambiental

### Plano diretor e a participação pública no planejamento urbano

Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira, Iago Santana de Jesus, Max Vinicius Mariano

**Resumo:** O Plano Diretor caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para a garantia de desenvolvimento urbano, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas em todas as áreas da administração pública municipal. Por este motivo, o Plano Diretor tem como garantia legal a previsão de que sua elaboração será realizada tendo por base a efetiva participação da sociedade em todas as fases de seu processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos de tomada de decisão, conforme o art. 3º § 1º, do Estatuto da Cidade. Neste trabalho, verificam-se as diretrizes e o regime jurídico do Plano Diretor, enfocando a importância e os contornos da participação pública em seu processo de elaboração, no sentido de verificar como o ordenamento jurídico acolhe a questão do envolvimento da sociedade dentro das perspectivas das políticas públicas direcionadas ao espaço urbano.

**Palavra-Chaves:** Plano diretor. Planejamento urbanístico. Direito à cidade.

**Sumário:** 1. Introdução. 2. Estatuto da Cidade e as novas orientações para a gestão das cidades. 3. Plano Diretor como instrumento de política urbana. 4. Participação pública e a gestão democrática das cidades. 5. Considerações finais. 6. Referências

#### 1. Introdução

O plano diretor consolida-se como um dos principais mecanismos para a implementação do desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, consistindo em uma lei específica do município.

Inserido entre os instrumentos de planejamento urbanístico, o Plano Diretor se refere ao elemento central da política de desenvolvimento urbano devendo, segundo a Constituição (art. 182) e o Estatuto da Cidade (art. 2º), destinar-se à plena realização das funções sociais da cidade, garantindo o bem-estar de seus habitantes

No Plano Diretor, a sociedade ocupa posição de destaque em todas as suas fases de elaboração, com previsão legal e garantia de participação, decidindo os mecanismos de aplicação da lei no município conjuntamente com o Poder Público.

Neste sentido, o presente estudo buscará, primeiramente, fazer uma breve análise do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), que foi elaborado para regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, que dispõem acerca do plano diretor.

Nesse contexto, verifica-se que, diante da necessidade de acompanhar as constantes transformações da cidade, faz-se necessária a utilização de diretrizes e mecanismos pelo poder público, observando o conteúdo mínimo do art. 42 da Lei 10.257/2001, que será explanado no trabalho.

Na segunda parte do trabalho, será abordada a participação da sociedade civil na construção do Plano Diretor, prevista no art. 3º, § 1º, do Estatuto da Cidade.

#### 2 - Estatuto da Cidade e as novas orientações para a gestão das cidades

Como bem observa José Afonso da Silva *apud* Almeida (2004, p.41), "a Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional do País, consagra um capítulo à 'política urbana'".

Deve-se lembrar que antes da Constituição Federal de 1988 já houvera tentativa de dotar o Brasil de uma lei geral de desenvolvimento urbano, com projetos apresentados, mas desprovidos de seguimentos (MEDAUAR, 2004, p.16).

No ano de 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade - Lei 10.257, que regulamentou os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais e medidas a serem adotadas na política urbana.

O Estatuto da Cidade dispõe de valiosos instrumentos a serem utilizados, que têm por objetivo reorganizar o espaço da cidade, proteger o meio ambiente e resolver, a longo prazo, problemas de ordem urbana, como saneamento básico, moradia, trânsito, poluição, etc.

Ao analisar o Estatuto da Cidade, Diógenes Gasparini *apud* Nery Ferrari (2005, p.234) ressalta que além de regulamentar os arts. 182 e 183 da Lei Maior, o referido diploma:

"tem por objetivo estabelecer diretrizes gerais da Política Urbana, que, por sua vez, visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade. São funções sociais da cidade as ligadas à habitação, ao trabalho, à circulação e à recreação, enquanto são funções sociais da propriedade as relacionadas ao uso e à ocupação do solo urbano".

Em um país tão vasto como o Brasil, com regiões diferentes umas das outras, a Lei 10.257 nada mais é do que um conjunto de normas jurídicas, instrumentos disponibilizados e opcionais para o município, adaptando-se ao Município e à sua realidade (MEDAUAR, 2004, p.17).

Segundo ressalta Rolnik (2001) o advento do Estatuto da Cidade representa a abertura de novas formas de intervenção nos territórios, podendo-se dividir as suas orientações em três campos, onde se localizam a) os instrumentos urbanísticos aptos a induzir as formas de ocupação do solo; b) a estratégia participativa de gestão das cidades e c) a regularização das posses urbanas.

No art. 2º do Estatuto da Cidade estão descritas as diretrizes gerais da política urbana, destacando-se as seguintes:

*I - garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;*

*II - gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;*

*III - cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;*

*IX - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*

*XIII - audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população".*

De uma maneira geral, reconhecendo que o processo de urbanização tem sido implementado às custas da produção de uma segregação sócio-espacial, o Estatuto da Cidade consolida a sua orientação no sentido de disponibilizar uma série de instrumentos destinados a organizar o espaço urbano, permitindo com que a intervenção do Poder Público provoque a redução das desigualdades e o amplo acesso do direito à cidade.

Sob este aspecto, a gestão das cidades passa a se direcionar a um panorama mais democrático, influenciando-se, diretamente, pela busca da justiça social, contendo mecanismos que possam disponibilizar a toda a população o acesso à moradia e aos demais serviços e infra-estrutura urbana.

#### 3 Plano Diretor como instrumento de política urbana

Em seus dispositivos sobre a política urbana, a Constituição Federal reconhece a competência do Poder Público Municipal em implementar a política de desenvolvimento urbano com o escopo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, erigindo o Plano Diretor, obrigatório para as cidades com mais de vinte mil habitantes, como "instrumento básico" desta política.

Deste modo, este imperativo a respeito da produção do Plano Diretor acaba sendo assimilado como uma garantia constitucional, reconhecendo o poder-dever do Município em planejar e intervir em seu espaço urbano de modo a cadenciar e disciplinar as relações ali travadas.

O Plano diretor corresponde ao complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômicos e administrativos, desejado pela comunidade local (MEIRELLES, 2006, p.538).

Conforme prescreve Paulo Afonso Leme Machado (2007, p.389):

"plano diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal".

O Plano Diretor tem por objetivo colocar em prática as diretrizes do Estatuto da Cidade no seu art. 2º, observando o Poder Público as características de sua cidade. Contudo, essas normas do Estatuto da Cidade são normas gerais, cabendo o Poder Público enquadrar essas diretrizes gerais à sua realidade.

Segundo Carvalho (2001, p. 131), até o surgimento das novas diretrizes proveniente da Constituição Federal e do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor era visto apenas como um documento técnico, que descartava as práticas sociais do cotidiano da cidade. Nesta nova concepção, o Plano Diretor assume a função política de interferir no processo de desenvolvimento local, compreendendo e integrando os fatores que condicionam a situação do Município.

Esta sua vertente política corresponde à ideia de que o Plano Diretor deve atuar como instrumento de intervenção social, reconhecendo a cidade como espaço de realizações da sociedade e prescrevendo caminhos para o seu desenvolvimento justo e sustentável.

Através do planejamento, impede-se que a propriedade e os outros elementos urbanos sejam tratados, única e exclusivamente, como um ativo corrente controlado pelo mercado, sem se levar em consideração os aspectos sociais.

Apoiando-se nas lições de Rocancayolo, Elvan Silva (1993) ressalta que a legislação urbanística possui certa especificidade em relação às demais leis, já que trata de um fenômeno *sui generis* que é a conformação física da cidade, de modo que acaba se caracterizando como um instrumento político, já que se refere, indiretamente, à estrutura da própria sociedade no seu conjunto.

No Estatuto da Cidade, o Plano Diretor está descrito nos arts. 39 a 42 e o art. 39 repete o parágrafo 2º do art. 182 da Constituição Federal ao transcrever que “A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei”

Nelson Saule Junior (1998, p.54), ao falar da função social da propriedade, ressalta a necessidade de se observar os seguintes requisitos:

“a) democratizar o uso, ocupação e a posse do solo urbana, de modo a conferir oportunidade de acesso ao solo urbano e à moradia; b) promover a justa distribuição dos ônus e encargos decorrentes de obras e serviços da infra-estrutura urbana; c) recuperar para a coletividade a valorização imobiliária decorrente da ação do Poder Público; d) gerar recursos para o atendimento da demanda de corrente da verticalização das edificações e para implantação de infra-estrutura em áreas não servidas; e) promover o adequado aproveitamento dos vazios urbanos ou terrenos subutilizados ou ociosos, sancionando a sua retenção especulativa de modo a coibir o uso especulativo da terra como reserva de valor”.

Nesse sentido, é fundamental que o Plano Diretor atenda a todas as necessidades da cidade, harmonizando a convivência dos seres humanos e o meio ambiente.

O Plano diretor é obrigatório para municípios que tenham acima de vinte mil habitantes, e será opcional para cidades que tenham população inferior a este quantitativo. Sua implementação e conteúdo devem abranger toda a área do Município, tanto na parte urbana como rural, visualizando a cidade como um todo.

Importante ressaltar que, conforme determina o art. 41 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é elemento obrigatório para cidades que integram áreas de especial interesse turístico, cidades que são tombadas pelo patrimônio histórico e cultural e aquelas inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A aprovação do Plano Diretor seguirá todo rito legislativo tradicional, podendo a Câmara de Vereadores definir um procedimento especial, com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para que seja sempre atual e adaptado à realidade do momento.

O art. 42 do Estatuto da Cidade menciona os requisitos mínimos que o Plano Diretor deve seguir:

*“I- a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação utilização compulsória, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;*

*II- disposições requeridas pelo arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;*

*III- sistema de acompanhamento e controle.”*

Após aprovado pelo poder legislativo, é chegado o momento de implantação do Plano Diretor. Hely Lopes Meirelles (2006, p.541) explica como se dá a sua implantação:

“Faz-se pelos órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos a todas as suas normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, notadamente na execução das obras e serviços locais, na urbanizável, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem-estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial”

Com efeito, verifica-se que o Plano Diretor se reveste de um caráter emancipatório que visa, por meio da gestão democrática da cidade, propiciar com que os anseios de todas as camadas e regiões sejam satisfeitos e respeitados, traçando metas e diretrizes que norteiam o progresso da cidade, visando implementar uma política urbana de longo prazo que respeita o meio ambiente, garante a qualidade de vida e estabelece a igualdade de oportunidades no ambiente urbano para seus habitantes.

#### 4. Participação pública e a gestão democrática das cidades

O estatuto da cidade consagra em seu art. 2º, II a gestão democrática da cidade como diretriz geral para a implementação da política urbana, além de dedicar um capítulo inteiro a este tema, disposto nos arts. 43, 44 e 45.

Consagrando, assim, a prerrogativa de envolvimento da sociedade no processo de construção e controle dos instrumentos urbanísticos, o Estatuto da Cidade acaba por transformar a participação pública como preceito básico para o desencadeamento da gestão do espaço urbano.

No art. 43 são descritos alguns dos mecanismos de garantia da gestão democrática das cidades, tais como: a) órgãos colegiados de política urbana, b) realização de debates, audiências e consultas públicas, c) realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano e, d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Levando em conta ser o instrumento de planejamento a expressão das políticas públicas urbanas, consolidando-se um dos principais elementos para a consecução do desenvolvimento equilibrado das cidades, a concepção de gestão democrática acaba também sendo a este incorporada.

Neste mesmo sentido, prescrevem Ribeiro e Cardoso (2003, p.96-97):

“A tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade - co-responsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana”.

É por este motivo, que o art. 40, parágrafo 4º do Estatuto da Cidade, contém os preceitos que irão concretizar a participação pública na elaboração e da fiscalização da implementação do Plano Diretor, consolidando-o como um planejamento participativo.

As formas de participação descritas no mencionado artigo são:

*“I - a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;*

*II - a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;*

*III - o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.”*

De uma maneira geral, as formas de participação pública previstas para o Plano Diretor podem ser divididas em duas perspectivas, dividindo-se em a) envolvimento efetivo e intervenção nas decisões e, b) no acesso às informações produzidas e conhecimento a respeito do processo.

Nesta sua primeira vertente, a participação consagra aos indivíduos a possibilidade de influenciarem, diretamente o processo de elaboração do Plano Diretor, “o que implica no direito de qualquer cidadão exigir a realização das audiências públicas promovidas pelo Poder Público e delas participar” (BRASIL, 2001, p.49)

Em seu outro aspecto, a participação pública no âmbito do Plano Diretor pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade, como atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano (BRASIL, 2001, p.51).

Por este motivo é que o Plano Diretor assume o contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes do espaço urbano.

Reconhecendo a necessidade do exercício da cidadania para a satisfação do direito à cidade, Grazia (2002, p.16) defende que a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos implica também “uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos”.

Somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos previstos em seu conteúdo não serão “ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão” (BUCCI, 2002, p.324).

Devido a este fato, a participação é prevista (Art. 2º, II, do Estatuto da Cidade) como diretriz geral da política urbana, devendo ser aplicada na formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor, bem como na própria gestão da cidade como um todo.

Deste modo, produzido coletivamente e propiciando a participação popular, o Plano Diretor serve como um catalisador do respeito a todas as camadas sociais abrindo possibilidade de soluções diversas que atentem às singularidades e necessidades de cada grupo social.

### 5. Considerações finais

O Estatuto da Cidade veio proporcionar aos Municípios uma melhoria na qualidade de vida de seus habitantes, buscando o crescimento urbano sem agredir o meio ambiente e com o ideal de inclusão social. A cidade é o lugar onde mora grande parte da população mundial, onde desenvolve atividades e funções, atuando como atores sociais interpretando um papel na vida da cidade. A cidade é o lugar democrático onde os direitos são respeitados e garantidos pelo Poder Público. Mas o Poder Público é o principal responsável pela sadia qualidade de vida da população, um poder outorgado pelo povo que tem a função de se utilizar dos melhores meios para alcançar esse objetivo.

Nesse processo de transformação da cidade, a população é parte fundamental na construção de uma nova cidade, pois ela é o núcleo de tudo. Todas as mudanças feitas na cidade têm o intuito de oportunizar melhores condições de vida e a sociedade tem papel primordial nas etapas de elaboração.

Neste cenário, o Estatuto da Cidade marca uma nova fase na gestão das cidades, instituindo linhas a serem seguidas, tendo como compromisso a responsabilidade social com seres humanos e com o planeta.

### Referências

- ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2004.
- BRASIL. *Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos Municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Pólis/ Câmara dos Deputados, 2001.
- BUCCI, Maria Paulo Dallari. *Gestão democrática da cidade*. 2002.
- CARVALHO, Sonia N. de. *Estatuto da Cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor*. 2001.
- GRAZIA, G. *Estatuto da Cidade: uma longa história com vitórias e derrotas*. 2002.
- JUNIOR, Nelson Saule. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana. In: FERNANDES, Edésio (Org.). *Direito Urbanístico*. Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 33-65.
- LEME MACHADO, Paulo Affonso. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 15ª Ed., 2007.
- MEDAUAR, Odete. *Estatuto da Cidade*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2ª Edição, 2004.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal*. São Paulo, Malheiros. 14ª Edição, 2006.
- NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. *Direito Municipal*. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lucio (Orgs.). *Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do Estatuto da Cidade*. 2003.
- ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade - instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza*. 2001. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=76](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=76)>. Acesso em: 05 maio de 2009.
- SILVA, Elvan. Porto Alegre: considerações sobre a produção da paisagem urbana. In: PANIZZI, Wlana; ROVATTI, João (orgs.). *Estudos urbanos: Porto Alegre e seu planejamento*. Porto Alegre: UFRGS, 1993, p.211-219.

### Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira

Mestre em Direito Ambiental pela UEA. Doutorando em Direito PUCSP. Professor do Curso de Direito da UEMS

### Iago Santana de Jesus

Advogado especializado em Direito Tributário e Financeiro pela Universidade Federal Fluminense do Rio de Janeiro. Integrante dos Grupos de Pesquisa "Direitos Humanos e Desenvolvimento Sustentável" e "Direitos Humanos no Estado Democrático de Direito, Interdisciplinaridade e Efetivação Possível" do (CNPq).

### Max Vinícius Mariano

Acadêmico do curso de Direito da UEMS, Paranaíba-MS. Bolsista do Programa de Iniciação Científica.

## Informações Bibliográficas

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih; JESUS, Iago Santana de; MARIANO, Max Vinícius. Plano diretor e a participação pública no planejamento urbano. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XII, n. 65, jun 2009. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6354](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6354)>. Acesso em maio 2018.



Apoio Cultural



Apoio Cultural

O Âmbito Jurídico não se responsabiliza, nem de forma individual, nem de forma solidária, pelas opiniões, idéias e conceitos emitidos nos textos, por serem de inteira responsabilidade de seu(s) autor(es).