

PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANO DIRETOR

Iago Santana de Jesus (G-UEMS)

Me. Gabriel Luis Bonora Vidrih Ferreira (UEMS)

Resumo: O Plano Diretor caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para a garantia de desenvolvimento e sustentabilidade urbana, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas nos próximos anos 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 (Lei n. 10.257/2001). 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.

Palavras-chave: Plano diretor. Sociedade Civil e Políticas Públicas.

Abstract: The Director Plan is the mainly instrument in order to guarantee the development and urban sustainability, crating a planning system and management of the town for guide the public politics that will be development through the next years in every areas of the County Public Administration. For this reason, the Director Plan has how lawful guarantee the prev that its elaboration will be done based on an effective participation of the society in every stages of its process, starting with the elaboration until the definition of the mechanisms to make decisions as soon as the art. 3º, of the Cown Statute (Law n. 10.257 of 2001). In this task can be verified the ways and the lowful system of the Director Plan, focalizing the importance and the contour of the Public Participation on its elaboration process in order to verify how the law receive the question of the society's involvement into the perspective of the Public Politics, that are director to urban space.

Key-Words: Director Plan, Civil Society and Public Policts.

1. Introdução

O plano diretor é atualmente o principal meio de solução para o desenvolvimento sustentável da área urbana, sendo uma lei obrigatória e específica do município, instrumento esse utilizado para corrigir erros sociais cometidos no passado por gestões que não tinham como traçar suas diretrizes e políticas públicas, uma vez que não dispunham desse equipamento eficaz para garantir a sadia qualidade de vida das presentes e futuras gerações e de um meio ambiente equilibrado e limpo. 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.

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, desde sua elaboração até sua

efetiva aplicação, sendo obrigatório para cidades que possuam acima de 20 mil habitantes. Conforme Paulo Affonso Leme Machado, “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”¹. Nesse contexto, verifica-se que, diante da necessidade de acompanhar as constantes transformações da cidade, faz-se necessária a utilização de diretrizes e mecanismos nos próximos anos 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, o que está previsto no art. 3º, § 1º, do Estatuto da Cidade, com seus respectivos representantes das mais diversas áreas, profissionais e técnicos, como arquitetos, engenheiros, sociólogos, antropólogos, advogados, representantes de bairros, representantes da indústria e comércio, professores etc., formando-se um conselho deliberativo e fiscalizatório de pessoas preparadas para discutir os problemas e soluções possíveis, participando de todas as suas etapas, ou seja, desde sua elaboração até sua efetiva aplicação.

2 – Estatuto da Cidade e o Plano Diretor.

2.1 – Estatuto da Cidade.

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.

Como bem observa José Afonso da Silva, “a Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional do País, consagra um capítulo à ‘política urbana’”.²

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.³

O Estatuto da Cidade dispõe de valiosos instrumentos a serem utilizados na área urbana municipal, que têm por objetivo reorganizar o espaço urbano, proteger o meio ambiente e resolver a longo prazo problemas de ordem urbana, como saneamento básico, moradia, trânsito, poluição, que toda essa problemática faz incidir sobre a cidade.

Ao analisar o Estatuto da Cidade, Diógenes Gasparini⁴ 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 sua realidade⁵. Nenhum Município

¹ LEME MACHADO, Paulo Affonso. Direito Ambiental Brasileiro, São Paulo: Malheiros, 15º Ed., 2007 p.389.

² SILVA, Afonso da Silva. Curso de Direito Constitucional Positivo, p.782 *apud* MENEZES de ALMEIDA, Fernando Dias. Estatuto da Cidade. São Paulo:Revista dos Tribunais, 2º Edição., 2004 p.41

³ MEDAUAR, Odete. Estatuto da Cidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º Edição., 2004 p.16.

⁴ GASPARINI, Diógenes. Estatuto da Cidade, p. 5. *Apud* NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. Direito Municipal. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º Edição., 2005 p. 234.

⁵ MEDAUAR, Odete. Estatuto da Cidade. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2º Edição., 2005 p.17.

tem as mesmas características, e sim singularidades próprias deles mesmos. Este instrumento está para o município se utilizar a melhor maneira possível, entendendo-se que a longo prazo as políticas adotadas para um desenvolvimento equilibrado e sustentável terão efeitos positivos tanto para a cidade e a sua população com também para o meio ambiente.

O Estatuto da Cidade, no seu art. 2º, *caput*, objetiva o equilíbrio ambiental fixando diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade (*habitação, trabalho, circulação e recreamento*) e da propriedade urbana: I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra 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; III - cooperação entres os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social; IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais; VI – ordenação e controle do uso solo, de formar a evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; c) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a previsão da infra-estrutura correspondente; e) a retenção especulativa de imóvel urbano que resulte na sua subutilização ou não-utilização; f) a deterioração das áreas urbanizadas; g) a poluição e a degradação ambiental; VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento sócio-econômico do Município e do território sob sua área de influencia; VIII - adoção de padrões de produção e de consumo de bens e serviços e de Expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência; IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais; XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização dos imóveis urbanos; XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; 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; XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificações, consideradas a situação sócio-econômicas da população e a normas ambientais; XIV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vista a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

Todavia, essas diretrizes acima mencionadas têm efeitos em todo o País, com uma observância maior no município⁶. Esta Lei Federal veio regulamentar a Política Urbana no País para todos os municípios da federação, para que observem os preceitos fixados na Lei.

⁶MEDAUAR, Odete. Estatuto da Cidade. São Paulo, Revista dos Tribunais. 2º Edição., 2004 p.20

Observados esses preceitos gerais para todos os municípios, é chegada a hora de observar as peculiaridades de cada cidade pelo Poder Público Municipal, uma vez que a norma federal foi feita abstratamente para que cada cidade adapte-se a sua realidade através do Plano Diretor, com a maciça participação da sociedade na política de desenvolvimento urbano.

2.2 – Plano Diretor

O *Plano diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado*,⁷ é o 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 local⁸. O Plano Diretor tem por objetivo pôr 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 de *stritu sensu*, cabe o Poder Público enquadrar essas diretrizes gerais a sua realidade.

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”

Segundo Nelson Saule Junior⁹, ao falar da função social da propriedade tem-se que 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 pessoas no perímetro urbano, e será opcional para cidades que tenham menos da capacidade obrigatória para sua implantação. Entretanto, o Plano Diretor abrange todo o município, tanto na cidade como no campo, engloba-lho como um todo, assim dispõe o art. 40, parágrafo 2º do Estatuto da cidade.

Em qualquer cidade o Plano Diretor pode ser implantado. Em cidades grandes, como São Paulo, o Plano Diretor funciona como arma estratégica de transformação social. Nessas

⁷Sobre *plano diretor*, v.: Célson Ferrari, *Curso de Planejamento...*, São Paulo, Livraria Pioneira Editora, 1977; Raul Armando Mendes, “Plano diretor de desenvolvimento integrado”, *Boletim do Interior* 10\289; Maria Garcia, “Política urbana e a questão habitacional”, in *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política* 22\72-96. *Apud* MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo, Malheiros. 14ª Edição, 2006 p.538.

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal. São Paulo, Malheiros. 14ª Edição, 2006 p.538.

⁹ NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. Direito Municipal. São Paulo, Revista dos Tribunais. 2ª Edição., 2004 p.236. *Apud* JUNIOR, Nelson Saule. O Tratamento Constitucional do Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana. In Edésio Fernandes (org.). Direito Urbanístico. P.54

cidades existem subprefeituras que cuidam de determinada área, e essas subprefeituras são responsáveis pelo Plano Diretor local.

Tendo em vista as constantes transformações da cidade, o Estatuto da Cidade parece ser a mola fundamental desta transformação, ao dar destaque ao Plano Diretor como importante instrumento de Política Urbana¹⁰.

Nos ensinamentos de Nery Ferrari¹¹.

Para administrar a cidade, em especial, a que se encontra em processo de crescimento, é preciso elaborar planos de expansão e aproveitamento adequado do solo, com a devida conformação do sistema viário e localização dos serviços, de modo a melhorar a qualidade de vida, prevenindo-a contra o crescimento desordenado e situações urbanas caóticas, como se vê em muitas das cidades brasileiras.

No dizer de Lopes Meirelles¹²:

O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades em benefício do bem-estar social.

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

Elaborar o Plano Diretor é de competência de especialistas dos diversos segmentos da sociedade, devendo ser confiado a órgãos técnicos da prefeitura, mas na falta de pessoas técnicas para desempenharem essas funções, a prefeitura deverá contratar pessoas de notório saber do assunto para desempenhar ou auxiliar os técnicos, sempre com supervisão do prefeito que transcorrerá as aspirações dos habitantes quanto ao desenvolvimento do Município e indicará prioridades das obras e serviços de maior urgência e utilidade para a população¹³.

Nos ensinamentos de Hely Lopes¹⁴:

As fases principais de elaboração do Plano Diretor são três: coleta de dados, interpretação dos dados e fixação dos objetivos. Mas não bastará que se completem essas fases e se apresente o mais perfeito conjunto de elementos cartográficos, memoriais, especificações, normas técnicas, se não se converter todo esse instrumento em *lei*, para que se torne impositivo para a administração e para os administrados.

A aprovação do Plano Diretor seguirá todo rito legislativo de praxe, podendo a câmara estabelecer 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, para evitar erros no processo de elaboração por ser norma especial, tendo que ser revisado a cada dez anos.

¹⁰Flavio Villaça, op. Cit., p.238-240.

¹¹ NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. Direito Municipal. 2. ed. São Paulo, Revista dos Tribunais, 2004 p.236.

¹² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros., 2006. p.539.

¹³ Ibidem, p.540.

¹⁴ Ibidem.

O art. 42 do Estatuto da Cidade¹⁵ 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 Lopes¹⁶ 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.

Isto posto, observa-se que o Plano Diretor é uma forma de Política Urbana de desenvolvimento a longo prazo, respeitando o meio ambiente, garantindo a qualidade de vida de seus habitantes. Traça metas e diretrizes que são fundamentais para o progresso da cidade. Um futuro sem previsão é um futuro incerto, e incerteza gera problemas imagináveis para todos, dos mais pobres até os mais ricos. Isso gerará efeitos de proporções de difícil correção, e não se admite mais que no século XXI cidades não tenham um mínimo de planejamento para atender seus municípios. Portanto, o Plano Diretor é o melhor instrumento para garantir qualidade de vida, mantendo de forma sustentável o equilíbrio da sociedade.

3. Participação da Sociedade Civil.

Para garantir a participação da sociedade civil, a Lei 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), prevê os seguintes mecanismos: órgãos colegiados de política urbana nacionais, estaduais e municipais; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. E o art. 44 estabelece apreciação no âmbito municipal à gestão orçamentária participativa. No art. 4º, II, do mesmo diploma transcreve a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual como condição obrigatória de sua aprovação pela Câmara Municipal.

Hely Lopes ensina que¹⁷:

O Estatuto da Cidade consigna, finalmente, no que tange à *gestão democrática*, que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (art.45).

¹⁵ Lei 10.257, de 10.07.2001. Estatuto da Cidade.

¹⁶ MEIRELLES, 2006, p.541.

¹⁷ Ibid.. p.534

Tornar a participação de livre acesso na administração do Município ordena o Estatuto da Cidade. O prefeito que impedir ou deixar de garantir quaisquer dos requisitos contidos nos incisos I-III do parágrafo 4º do art. 40 do Estatuto se sujeitará a responder por *improbidade administrativa*, nos termos da Lei 8.429, de 1992, sem prejuízo da punibilidade de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis¹⁸ (art. 52, VI).

Os Municípios que possuam acima de 20 mil habitantes ou que façam parte de regiões com alta densidade populacional que não tenham Planos Diretores aprovados no tempo da *Vacatio Legis* terão prazo de cinco anos para aprovar um, previstas sanções nos incisos II-VIII do art. 52 do Estatuto da Cidade, para os municípios que não os fizerem.

Desde o advento do Estatuto da Cidade, todas as cidades com mais de vinte mil habitantes tiveram que se adequar a essa lei, elaborando dentro da sua realidade, seus respectivos Planos Diretores. O referido Estatuto trazia a inovação da participação do cidadão em todas as etapas de elaboração, bem como na fiscalização do cumprimento desta lei. Garantia essa essencial para o progresso contínuo e democrático, objetivando a participação política dos cidadãos nos destinos da cidade. O texto Constitucional de 1988, em seu art. 1º, parágrafo único, proclamou a soberania do povo: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Conclusão

O Estatuto da Cidade veio proporcionar aos Municípios uma melhoria na qualidade de vida de forma sustentável aos seus habitantes, sem agredir o meio ambiente. Essa busca pela reorganização do espaço urbano há décadas é perseguido pelo poder público. 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. O Plano Diretor tem um objetivo singular, busca formas de vida digna na cidade através da lei, que adequa seus espaços e oportunizando melhores condições de vida para a população.

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. Nada mais justo do que o núcleo central também participar, pois é prerrogativa garantida na Constituição, sendo chamada de Constituição cidadã.

Por fim, o Estatuto da Cidade marca uma nova fase na cidade, instituindo linhas a serem seguidas, tendo como compromisso a responsabilidade social com seres humanos e com o planeta.

Referências

AGUIAR, Joaquim Castro. **Direito da Cidade**. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.
MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Estatuto da Cidade**. 2. ed. Revista atualizada e ampliada. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2004
MILARÉ, Édis e BENJAMIM, Antonio Herman, V. **Direito do Ambiente**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

¹⁸ *Idem*.

NERY FERRARI, Regina Maria Macedo. **Direito Municipal**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.