V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE

ARTURO JUAN YGLESIAS PEROLO

Copyright © 2016 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos.
Nenhuma parte deste livro poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM
Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN
Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP
Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC
Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:
Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH
Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR
Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE
Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)
Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF
Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDi
Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC
Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG
Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA
Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

D598
Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/ UFSM /Univali/UPF/FURG;

Coordenadores: Arturo Juan Yglesias Perolo, Flavia Piva Almeida Leite – Florianópolis: CONPEDI, 2016

Inclui bibliografia
ISBN: 978-85-5505-245-3
Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações
Tema: Instituciones y desarrollo en la hora actual de América Latina.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Interncionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade. 4. Alteridade. I. Encontro Internacional do CONPEDI (5. : 2016 : Montevidéu, URU).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito
Florianópolis – Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br



Universidad de la República
Montevideo – Uruguay
www.fder.edu.uy

V ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI MONTEVIDÉU – URUGUAI

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

Em 2001 estabeleceu-se o Fórum Social Mundial como espaço fundamental para a internacionalização e discussões de temas relevantes. Nesta ocasião foi elaborada a Carta Mundial do Direito à Cidade pela ONG FASE, na VI Conferência Brasileira de Direitos Humanos, com apoio ativo dos instrumentos internacionais de direitos humanos civis, políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais, como estratégia estabelecida por um conjunto de organizações da sociedade nas questões urbanas. Gerou-se, assim, a primeira versão da proposta denominada Carta Europeia de Salvaguarda dos Direitos Humanos na Cidade. A seguir, no Brasil, lançou-se a plataforma brasileira do direito à cidade e reforma urbana. Após treze anos de tramitação, é editado o Estatuto da Cidade. Esta Lei Federal veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Entre críticas e elogios, a Lei nº 10.257, de 2001, gerou repercussões positivas em prol da construção de cidades sustentáveis, firmou parâmetros para a implementação da função social da cidade e viabilizou institutos relacionados à regularização fundiária.

Nesse sentido, foram os trabalhos apresentados no Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade apresentado no V Encontro Internacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Montevidéu- Uruguai, de 08 a 10 de setembro de 2016. O Grupo propiciou excelente oportunidade para se debater o grande número de institutos previstos no Estatuto da cidade e a visão do tratamento da propriedade urbana e da função social no ordenamento brasileiro e uruguaio. Assim, de forma resumida foram os trabalhos apresentados por este Grupo com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o trabalho de Arturo Juan Yglesia intitulado “Propiedad Privada urbana y Vivienda de Interés Social”.

Na sequência, Fabiane Grando no artigo intitulado “A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL” , faz uma análise da evolução do tratamento da questão urbana no Brasil, abordando a disciplina constitucional e infraconstitucional dos instrumentos de política urbana..

No artigo "A IMPORTÂNCIA DO CONCEITO DE FAMÍLIA PARA O DIREITO HABITACIONAL BRASILEIRO", Leandro Teodoro Andrade e Zulaiê Loncarcci Breviglieri analisam a relevância do conceito jurídico de Família para a realização das políticas públicas habitacionais e o efetivo cumprimento do direito fundamental social à moradia, tal como estabelece aquele que chamamos de o Microssistema de Direito Habitacional Brasileiro.

A seguir, Adriana Clara Bogo dos Santos, por meio do trabalho "A IMPORTÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL PARA A EFICÁCIA DAS POLÍTICAS URBANO-AMBIENTAIS NO BRASIL", faz uma reflexão sobre o Estatuto da Cidade, a Lei de Saneamento Básico e a Lei de Resíduos Sólidos, numa perspectiva democrático-participativa, destacando-se a importância da informação e da educação como mecanismos essenciais para a efetiva participação.

Em sua apresentação do trabalho intitulado "DIREITO À CIDADE ACESSÍVEL: INSTRUMENTO PARA INCLUSÃO DA PESSOA COM DEFICIÊNCIA", Dirceu Lemos Silva, apresenta as dificuldades que as pessoas com deficiências encontram para serem incluídas em suas cidades devido a existência de inúmeras barreiras arquitetônicas, impedindo que elas usufruam ao direito fundamental à cidade acessível.

Por sua vez, Dan Rodrigues Levy e Carla Liguori abordam no artigo "A PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE URBANO FRENTE AO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO NEOLIBERAL EM SÃO PAULO: O CASO DO PARQUE AUGUSTA", analisam o caso do Parque Augusta, área privada, recentemente considerada como parque público, atualmente sob litígio na justiça.

No artigo "ENTRE O LOCAL E O COSMOPOLITA: O DIREITO À CIDADE E A DESARTICULAÇÃO DO ESTADO NO SECULO XXI" a autora Judith Jeine França Barros analisa a relação entre a gestão estatal, enquanto principal instituição moderna, e a cidade, como principal de lugar de fluxo, encontro e convivência social.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, Carlos Araújo Leonetti e David Gomes Pontes, apresenta o trabalho intitulado "O IPTU PROGRESSIVO NO TEMPO COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA NO BRASIL: UM CASO CONCRETO - O MUNICÍPIO DE SOBRAL-CE", onde fazem uma análise da legislação do Município de Sobral sobre o emprego de alíquotas progressivas no tempo para o IPTU (imposto sobre propriedade territorial urbana).

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho Direito URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, o mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Profa. Dra. Flávia Piva Almeida Leite - FMU - Brasil

Prof. Dr. Arturo Juan Yglesias - UDELAR - Uruguai

A POLÍTICA URBANA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL

URBAN POLICY IN FEDERAL CONSTITUTION AND INFRACONSTITUTIONAL LAW

Fabiane Grando [1]

Resumo

O presente trabalho tem por objetivo fazer uma análise da evolução do tratamento da questão urbana no Brasil, abordando a disciplina constitucional e infraconstitucional dos instrumentos de política urbana. Partindo da noção de que a função social da cidade foi inaugurada expressamente em âmbito constitucional em 1988, e que as políticas públicas de gestão urbana devem estar respaldadas neste princípio, mostra-se necessário fixar os caracteres e valores constitutivos que lhe conferem identidade, com especial relevância para o estudo dos instrumentos de política urbana previstos a partir de então em nosso ordenamento jurídico.

Palavras-chave: Política urbana, Instrumentos, Função social

Abstract/Resumen/Résumé

This study aims to analyze the evolution of the approach of the urban issue in Brazil, approaching the constitutional and infra-constitutional discipline of urban policy instruments. Based on the notion that the social function of the city has been expressly foressen in the Federal Constitution of 1988, and that public policies of urban management should be backed in this principle, its necessary to fix the characters and constitutive values that give it identity, with special relevance to the study of urban policy instruments provided from then in our legal system.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban policy, Instruments, Social function

[1] Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná. Advogada e professora da Universidade Estadual do Oeste do Paraná e da Faculdade Sul Brasil.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi responsável por uma série de transformações em nosso ordenamento jurídico; no que diz respeito à chamada reforma urbana brasileira, viabilizou diversos instrumentos de política urbana com o objetivo de garantir a eficácia da gestão das cidades.

Nessa linha, o presente trabalho aborda a evolução do tratamento da questão urbana, adentrando na análise da disciplina constitucional e infraconstitucional dos instrumentos de política urbana.

Inicialmente, será feita uma análise das disposições atinentes ao tema na Constituição Federal de 1988 e a correlata noção de função social das cidades.

Na sequência, parte-se para uma abordagem do Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana, visualizando-se os aspectos que deverão nortear a questão do planejamento urbano e do plano diretor, a partir da análise das peculiaridades de tais institutos, que constituem os dois grandes vetores postos à disposição do Poder Público para a conformação do espaço urbano.

Partindo da noção de que a função social da cidade foi inaugurada expressamente em âmbito constitucional em 1988, e que as políticas públicas de gestão urbana devem estar respaldadas neste princípio, mostra-se necessário fixar os caracteres e valores constitutivos que lhe conferem identidade, com especial relevância para o estudo dos instrumentos de política urbana previstos a partir de então em nosso ordenamento jurídico.

1. A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E A FUNÇÃO SOCIAL DAS CIDADES

No que concerne aos espaços urbanos, a análise da Constituição Federal de 1988 permite pontuar uma série de transformações derivadas de um novo olhar sobre a questão urbana/ambiental a partir da denominada reforma urbana brasileira.

Com ela, a necessidade de repensar o sistema legal brasileiro e a concretização da almejada reforma urbana ganha fôlego. As formas anteriores de planejamento urbano não eram mais suficientes para garantir a eficácia do planejamento das cidades, até mesmo em consonância com as disposições jurídicas que se delineavam no plano internacional.

O artigo 182 incorpora dois princípios fundamentais a orientar as políticas urbanas: a função social da propriedade, submetendo o direito de propriedade ao interesse coletivo, e a função social da cidade, definindo que a política de desenvolvimento urbano tem como

objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades. São eles, portanto, a nascente principiológica que delineia as atividades tanto dos Poderes Públicos nas esferas federal, estadual e municipal, quanto dos particulares em quaisquer questões que se refiram ao uso e ocupação do solo nos espaços urbanos.

Segundo Tepedino (2001, pp. 303-306), a rigor, foi a Constituição de 1946 que expressou, pela primeira vez, a preocupação com a função social da propriedade, sendo que tal referência persistiu nas constituições subsequentes. Contudo, "a Constituição brasileira de 1988 introduziu profundas transformações na disciplina da propriedade, no âmbito de uma ampla reforma de ordem econômica e social, de tendência nitidamente intervencionista e solidarista".

O princípio da função social da cidade, por outro lado, foi inaugurado expressamente em âmbito constitucional em 1988 e ainda demanda o estabelecimento de marcos teóricos acerca do seu conteúdo.

Na verdade, a abordagem necessária à compreensão da função social da cidade não se alinha ao enfoque dado à noção de função social da propriedade, que parte do âmbito patrimonial individual, enquanto esfera de direitos dotada de determinados limites que autorizam a ingerência do Estado em prol do interesse público.

Essa crítica pode ser extraída das palavras de Leal (2003, p.26): "Não há uma preocupação muito acentuada em se distinguir o problema da cidade enquanto espaço público do da propriedade privada e dos interesses privados".

Deve-se ter em conta que a cidade passa a ser concebida não apenas enquanto espaço (físico), mas também como valor, como ambiente imprescindível ao desenvolvimento humano.

É fundamental perceber que houve uma passagem na sociedade mundial e também em âmbito nacional de um enfoque mais técnico da ordenação dos espaços habitáveis, numa concepção essencialmente sanitarista, para níveis de consciência social e ambiental, a partir de uma nova abordagem do urbanismo, objetivando a promoção da qualidade de vida para todos os cidadãos, aliada à preservação dos recursos ambientais. Isso é corroborado pela análise da evolução dos textos constitucionais brasileiros, com o acréscimo e a solidificação de princípios e regras, muitos deles relativos à questão urbana.

Destaque-se, ainda, que a Constituição Federal de 1988, para além de instituir a política de desenvolvimento urbano, declarando como seus objetivos "ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade" e "garantir o bem-estar de seus habitantes", inaugurou a disciplina de importantes institutos na seara urbanística, como a obrigatoriedade

do plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, qualificando-o como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e que a função social da propriedade urbana está condicionada ao atendimento das exigências de ordenação da cidade nele disciplinadas, também trouxe a exigência do adequado aproveitamento do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado.

De toda forma, o artigo 182 da Constituição Federal de 1988 dispôs que a política urbana seria regulamentada por lei. Nesse contexto, o Estatuto da Cidade - Lei 10.257, de 10.07.2001 - aprovado após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, regulamentou o capítulo da política urbana na constituição (artigos 182 e 183), estabelecendo suas diretrizes e fornecendo importantes instrumentos de gestão e reforma urbana, conforme se analisa a seguir.

2. O ESTATUTO DA CIDADE E OS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA URBANA

O Estatuto da Cidade, ao regulamentar o artigo 182 da Constituição Federal de 1988, estabeleceu "normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental"[1]. Ademais, ao regulamentar tal dispositivo, o Estatuto definiu as diretrizes gerais para o planejamento urbano, introduzindo a preocupação com o meio ambiente (tanto natural quanto artificial) na gestão das cidades.

A aprovação da Lei 10.257/01 constituiu-se, propriamente, em uma oportunidade de prover as cidades de um instrumental de planejamento que deve ousar e inovar para a superação das dificuldades de ordem legal, institucional e técnica que, até então, representaram grandes obstáculos à gestão urbana.

Em linhas gerais, pode-se considerar como sendo três os principais objetivos do Estatuto da Cidade: a promoção da reforma urbana e o combate à especulação imobiliária, a ordenação do uso e ocupação do solo urbano (a partir do estabelecimento de instrumentos de natureza urbanística), e a incorporação da noção de gestão democrática das cidades.

A Lei 10.257/01 foi responsável por delimitar as bases para a realização das políticas de desenvolvimento urbano, estabelecendo os objetivos e os limites da atuação do Poder Público e vinculando-a ao pleno ordenamento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Essa lei também conferiu mais subsídios legais para a intervenção do Poder Público

[1] Artigo 1º, parágrafo único.

na dinâmica da cidade, sendo tal intervenção mais legítima na medida em que abriu espaço à participação da população no processo de planejamento, execução e controle das políticas públicas.

Os tópicos de referência da gestão das cidades trazidos pelo Estatuto se estruturam em cinco capítulos: diretrizes gerais, instrumentos da política urbana, plano diretor, gestão democrática da cidade e disposições gerais.

Ao longo dos incisos do artigo 2º do Estatuto da Cidade, são elencadas as diretrizes da política urbana, que podem ser assim sintetizadas: o direito a cidades sustentáveis, mediante acesso à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; gestão democrática; cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade; planejamento do desenvolvimento das cidades; oferta de equipamentos urbanos, transporte e serviços públicos; ordenação e controle do uso do solo; integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais; adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização; adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano; recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos; proteção do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente; regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda; simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo; isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização.

Dentre os instrumentos da política urbana enunciados pelo Estatuto, podem ser destacados os seguintes: planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e do desenvolvimento econômico e social; planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e planejamento municipal, assim como plano diretor; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; IPTU progressivo no tempo; desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública; direito de superfície; direito de

preempção; outorga onerosa do direito de construir; operações urbanas consorciadas; transferência do direito de construir; e estudo de impacto de vizinhança[2].

O procedimento geral que se propõe seja adotado a partir da lei federal consiste na reunião articulada e integrada da política urbana, do planejamento e do plano diretor, visto que é pela ação pública planejada que se estabelecerão as diretrizes e os objetivos da política urbana, a qual se materializa na forma do plano diretor.

O planejamento e o plano diretor serão abordados na sequencia. Contudo, pode-se destacar, desde já, que o plano diretor - corporificação material do planejamento - constitui-se no instrumento central da política de desenvolvimento e expansão urbana, de tal modo que a gestão da cidade permanece reforçada com o Estatuto da Cidade, que a ele fornece uma série de instrumentos, ampliando suas possibilidades de concretização.

Assim, o Estatuto da Cidade traz ao foco da discussão urbanístico-ambiental a função do Poder Público na regulação e harmonização das relações sociais decorrentes do processo de urbanização.

Aliás, como bem enfatiza Fiorillo (2005, p. 26):

> A cidade, em decorrência de sua natureza jurídica ambiental, passa a ser observada não só em função de seu território mas também em face de sua estrutura econômica. Todas as cidades no Brasil estão diretamente relacionadas à sua estrutura econômica, ou seja, existem em decorrência dos produtos ou serviços que criam, destinados a satisfazer as necessidades do consumo interno (em seu território) e externo (fora de seu território), o que representa acrescentar ao novo conceito jurídico constitucional do que significa uma cidade as relações econômicas de consumo (arts. 170 a 192 da Constituição Federal), assim como as relações sociais que fundamentam juridicamente o PISO VITAL MÍNIMO (art. 6º da Constituição Federal), destacando-se as relações laborais (arts. 7º e 8º da Carta Magna) que ocorrem no território da mesma.

Contudo, a concretização de uma cidade sustentável não é de responsabilidade exclusiva do Poder Público; a sustentabilidade não se alcança apenas com a criação de políticas públicas.

A construção de uma cidade sustentável é obrigação coletiva. A população deve estar consciente de que a cada vez que algo é edificado, também se está construindo parte da cidade, deve ainda ter consciência de que cada atitude ambientalmente irresponsável, como o inadequado descarte de resíduos, poderá afetar a qualidade das águas, provocar alagamentos, assim como comprometer recursos para investimentos em ruas, calçadas, serviços de saúde, educação, dentre outros problemas enfrentados nas cidades.

---

[2] O rol dos instrumentos é bastante detalhado e consta do artigo 4º do Estatuto da Cidade, com desdobramentos do artigo 5º ao 42. Frise-se que não se trata de rol exaustivo, como dispôs o próprio legislador ao utilizar a expressão “entre outros instrumentos”.

De toda forma, atualmente, entende-se que a construção desse espaço de cidadania cabe também ao Poder Público, que deve criar mecanismos que efetivem a participação popular na tomada de decisões.

Quanto a essa questão, cabe a ressalva feita por Granziera (2007, p. 184):

> Aqui volta uma das questões mais relevantes quando se trata da sustentabilidade ambiental combinada com o desenvolvimento econômico: trata-se do desenvolvimento social. Se a população não possui meios de sobrevivência, como saberá participar os processos de negociação pública? Como poderia exercer a cidadania o indivíduo com preocupações atinentes à obtenção de alimento? Pode-se assim estabelecer um círculo vicioso ou virtuoso: se há políticas voltadas ao desenvolvimento social, junto com o desenvolvimento econômico e ambiental, cada vez mais a população terá meios de participar das discussões sobre a cidade. Se ao contrário, o Poder Público deixar de implantar políticas sociais, provavelmente haverá menos cobranças por parte de um segmento da população e as decisões serão menos democráticas.

A Constituição Federal de 1988 fixou inicialmente uma política urbana cuja meta era o pleno desenvolvimento da função social das cidades, e garantia do bem estar de seus habitantes, sem a previsão expressa de qualquer tipo de participação popular nas esferas de decisão sobre tais questões. Neste aspecto, a Lei 10.257/2001 trouxe o avanço de previsões mais específicas e includentes.

É nessa linha que o Estatuto da Cidade inovou ao prever, em seus artigos 43 a 45, uma série de instrumentos para garantir a participação direta da população na gestão da cidade, e que devem ser efetivados pelo Poder Público, dentre os quais se destacam: os órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal[3]; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano:

> Inseriu-se, expressamente, um princípio basilar na ordenação urbana: o princípio da gestão democrática, a informar todas as ações do Poder Público na seara urbanística. Assegurando a participação da sociedade na formulação dos planos de desenvolvimento urbano, o Estatuto faz uma importante modificação na Administração Pública. Já não será lícito, ao Administrador Público, isolar-se da sociedade para tomar decisões referentes à ordem urbanística. Ao revés, passa a constituir direito da população (da categoria de direito difuso) e, consequentemente, ônus do Administrador Público, o atendimento aos anseios da sociedade quando da execução da política urbana, qual seja, a participação desta na tomada das decisões (MELLO, 2001, p. 433).

Segundo Mukai (2001, p. 347), o Estatuto da Cidade avança ainda mais, ao prever:

[3] A partir desse dispositivo deve-se salientar a importância dos órgãos colegiados de política urbana em nível local, quais sejam, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano que, associados aos Conselhos Municipais de Meio Ambiente criam a estrutura necessária para a gestão urbana participativa, através das consultas populares, debates, audiências públicas e, principalmente, das conferências municipais de desenvolvimento urbano.

> (...) a institucionalização da gestão orçamentária participativa, com 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 para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Entretanto, o próprio orçamento participativo, instrumento de participação popular, perde seu papel estratégico quando se limita à definição de quais obras a Administração deve realizar.

O orçamento participativo e todos os outros mecanismos de participação popular devem ser vistos como instrumentos de vivência da cidadania, propiciando à população um espaço para definição das políticas públicas, e não apenas das obras públicas. Estes mecanismos devem servir como forma de forçar o rompimento com os tradicionais laços do populismo que sempre marcaram a Administração Pública brasileira:

> Tal intento, por sua vez, vai ao encontro da constituição de um novo paradigma societal: o de que as relações cotidianas, intersubjetivas e materiais dos homens, hoje e desde a modernidade, se contarem com ambiente/espaço favorável, podem se maximizar no sentido de otimização das potencialidades de vida digna de seus atores. (LEAL, 2003, p. 03)

O estabelecimento da obrigatoriedade da participação da sociedade civil no processo de planejamento também se configura como grande avanço entre as ferramentas de planejamento urbano, até mesmo pela legitimidade que a mesma oferece.

Dessa forma, reforçando a natureza democrática da gestão urbana, o Estatuto da Cidade determina, nos termos de seu artigo 40, parágrafo 4º, que no processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação os Poderes Legislativo e Executivo garantam: a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade; publicidade dos documentos e informações produzidos; e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Em verdade, a falta de transparência pode ser considerada uma das principais causas de ineficiência no planejamento urbano; quando se garante transparência e publicidade à política urbana, o processo de planejamento torna-se mais efetivo e sólido perante a sociedade que o legitima.

Destaque-se, ainda, que, do mesmo modo que preconiza a Carta Constitucional de 1988, o Estatuto da Cidade estabeleceu a divisão de competências entre os entes federativos, concentrando na esfera dos Municípios as atribuições de legislar em matéria urbana. De fato, muitas das ações voltadas à sustentabilidade urbana devem ser geradas na cidade, a exemplo da coleta e disposição final do lixo, tratamento de esgotos, criação de espaços verdes

protegidos, medidas de redução da poluição sonora e visual e fiscalização de ocupações ilegais em áreas protegidas.

Fica a ressalva de Granziera (2007, p. 183):

> As normas instituídas pelo Estatuto da Cidade possuem natureza principiológica, que só terão efetividade na medida em que cada Município legislar sobre a matéria e adotar os instrumentos previstos e detalhados na norma geral. Nada está pronto. As políticas urbanas municipais devem ser traçadas de acordo com a realidade dos municípios, nos moldes do Estatuto da Cidade.

Ainda que a proposição de grande parte das soluções das questões urbanas ocorra nos limites do território municipal, competindo aos Poderes Executivo e Legislativo municipais equacioná-las, isso não exclui a responsabilidade dos Estados e da União na condução das políticas econômicas e sociais de âmbito nacional e estadual. Some-se a isso o fato de que, não raramente, muitos dos problemas urbanos extrapolam os limites dos municípios, configurando-se nas áreas metropolitanas e nas demais aglomerações urbanas.

Desse modo, ao definir os fundamentos da política urbana brasileira, o Estatuto da Cidade tornou-se também importante instrumento de gestão dos espaços urbanos, tendo em vista que a urbanização tem se configurado como um dos processos mais impactantes ao meio ambiente nos últimos séculos.

O Estatuto da Cidade marca, pois, a retomada da consciência nacional acerca da necessidade de repensar-se o modelo brasileiro de desenvolvimento urbano. Ele é considerado marco importante para os estudos de direito urbanístico e, por consequência, para a efetivação de um desenvolvimento sustentável das cidades.

Retomando o artigo 2º do Estatuto da Cidade, a cidade sustentável é aquela que garante o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, aos transportes, ao trabalho, ao lazer, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, para as presentes e futuras gerações. Trata-se de um direito coletivo da população a cidades sustentáveis, por meio do acesso a condições de vida urbana digna, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e aos equipamentos e serviços públicos. Num modelo sustentável, não existe mais espaço para o conflito entre o campo e cidade, ou domínio de um dos setores pelo outros, mas sim um modelo em que há a complementação entre ambos:

> A noção de 'cidades sustentáveis' nasceu em razão da conjugação da questão econômica, social, política e ambiental. Nesse contexto, o ambiente construído das cidades, definido pelos espaços edificados e pelos espaços livres, oferece diferentes opções de desenvolvimento urbano que serão adotadas (CANEPA, 2005. p. 145).

Assim, a reforma urbana iniciada pela Constituição Federal de 1988 e, em momento subsequente, o advento do Estatuto da Cidade, trouxeram diversos princípios, diretrizes e

instrumentos jurídicos, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais, para os agentes públicos operarem mudanças racionais e includentes. Nesta esfera adquiriu força o instituto do planejamento urbano, já que as intervenções nas cidades pelo Poder Público necessitam de respaldo em planos urbanísticos precedentes.

2.1 Planejamento urbano

O planejamento urbano no Brasil, no transcurso do século XX, teve diferentes conformações.

A partir do final da década de 50 do século passado, com o desenvolvimento da indústria e a falta de condições no meio rural, a população brasileira começa a buscar melhores condições de vida nas cidades. Assim, os primeiros estudos de planejamento urbano no Brasil deram à questão urbana um enfoque ligado aos processos de industrialização e, sobretudo, à dicotomia urbano-rural.

Na sequência, o modelo de concentração urbano-industrial, já consolidado nos países industrializados do Primeiro Mundo, generalizou-se pelas nações em desenvolvimento, passando, assim, os processos de urbanização a serem respaldados pelo modelo urbano-industrial.

Mais recentemente, ao enfoque urbano incorporou-se o ambiental, passando-se a falar em uma noção socioambiental urbana.

Como adverte Costa (1999, p. 59), "a problemática socioambiental urbana 'soa' como uma roupagem da moda para as velhas questões sociais (urbanas)". Na verdade, o que se quer dizer é que, hoje, a requalificação, o controle e a manutenção dos espaços públicos são vistos também a partir de uma respectiva ambiental, considerando as repercussões da ação humana sobre o meio ambiente, tanto que temas ligados ao esgotamento sanitário, aos resíduos sólidos, à qualidade da água e à poluição extrapolam o enfoque sanitarista, outrora bastante utilizado, a partir da análise da dimensão ambiental do território urbano.

Nesse cenário, as políticas públicas formuladas pelo Poder Público em termos de planejamento urbano devem trazer o enfoque do desenvolvimento sustentável, propriamente como base de tal planejamento. Assim, devem enfatizar a justiça social, tendo o crescimento econômico como um instrumento para que isso ocorra, e destacando a preservação do meio ambiente como imprescindível, mas, fundamentalmente, adotando uma perspectiva de desenvolvimento comprometida com as gerações futuras.

Isso leva Silva (2006, pp. 99-100) a afirmar que: "Passou-se, assim, de uma concepção estática para uma concepção dinâmica, deixando de ser a 'sistematização do que já existe' para transformar-se na 'sistematização do desenvolvimento futuro'".

Portanto, antes de se adentrar especificamente na abordagem das características do planejamento, é importante, desde já, delimitar esse contexto temporal que circunscreve tal atividade. A previsão do artigo 40, parágrafo 3º, do Estatuto da Cidade, que determina que a lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos, é emblemática nesse sentido. Tal dispositivo revela que não basta atentar para o lapso de incidência previsto no plano, deve-se estender as preocupações sobre os efeitos que ultrapassem este limite temporal. Ou seja, não basta pensar a cidade apenas até o próximo decênio, o planejamento deve ir além, deve buscar o desenvolvimento da cidade que não comprometa a qualidade de vida dos futuros habitantes.

Quanto a essa questão, cabe destacar as observações feitas por Gasparini (2002, pp. 201-202):

> As atualizações e as revisões periódicas, tecnicamente elaboradas, devem ser instituídas por lei, observados, em qualquer caso, o competente processo legislativo e a determinação do §4º, do art. 40 do Estatuto da Cidade. (...) Nada impede, atente-se, que a revisão do plano diretor, prevista no §3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, tenha periodicidade menor, a exemplo da qüinqüenal. A falta de revisão periódica pode, em relação ao prefeito municipal, caracterizar improbidade administrativa, consoante estatui o art. 52, VII, dessa lei.

Segundo Silva (2006, p. 89), "o planejamento, em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos". Como se percebe, tal definição leva em conta eminentemente a dimensão técnica do planejamento, porém, considerando sua inserção dentro da conjuntura ativa das políticas públicas, essa abordagem não é suficiente.

É nesse sentido que o planejamento urbano também deve ser visualizado a partir de sua dimensão política, que o torna objeto de uma proposta social capaz de transformar o *status quo*, garantir o bem-estar dos cidadãos, além de assegurar o acesso aos bens e serviços no espaço urbano, ou mais especificamente, o direito à cidade.

Como bem pondera Carvalho (2001):

> De maneira geral, o espaço urbano tem compreendido conflitos entre interesses diferenciados que buscam se apropriar dos benefícios produzidos na cidade. De forma simplificada, esses interesses reúnem, de um lado, os cidadãos ou grupos que, por deterem parcelas da riqueza social, têm algo a ser preservado ou acrescentado. De outro lado, os setores sociais que desde sua origem são desiguais, dada a forma como estão inseridos nos processos de produção e apropriação da riqueza social, os quais se identificam às camadas populares da sociedade, cujas estratégias de sobrevivência constituem as evidências urbanas das situações de conflito.

Assim, tratar politicamente o planejamento urbano implica em considerar seu papel de administrador das situações de conflito oriundas da dinâmica social enquanto espaço de disputa entre os vários segmentos sociais em torno de interesses e necessidades. O planejamento constitui-se em instrumento de ordenação do território, administração e acomodação de situações de conflito e distribuição de benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, por meio de ações de redistribuição de recursos, com a deliberada intenção de diminuir distâncias sociais e planejar as cidades para a coletividade e não para um grupo de maior domínio econômico.

O planejamento configura-se também como mecanismo de legitimação da atuação estatal, uma vez que a Constituição, assim como o Estatuto da Cidade, ao determinarem a obrigatoriedade de formulação de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, reconheceram que as políticas públicas de desenvolvimento e expansão urbana, desempenhadas pelo Poder Público Municipal, necessitam ter como principal instrumento o planejamento, sendo o plano diretor sua exteriorização. Como tal imposição constitucional e infraconstitucional é, ao mesmo tempo, dotada de contornos institucionais democráticos, simboliza o surgimento de um direito coletivo ao planejamento das cidades.

Tal instituto insere-se, por conseguinte, em toda a já mencionada dinâmica das políticas públicas do espaço urbano, é obrigatório em virtude de disposições constitucionais e infraconstitucionais, é fundamental na garantia de direitos individuais e sociais e, a partir dele, são determinadas as ações do Estado e dos particulares.

Contudo, importante frisar que políticas públicas não se confundem com planos:

> A *política pública*, pois, transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há um paralelo entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento, mas as escolhas das diretrizes da *política pública* e os objetos de determinado programa não são simples princípios de ação, pois que a formulação da política consiste num procedimento de coordenação entre os programas e atos complexos de governo. (BREUS, 2007, p. 222).

Com efeito, não raramente as políticas públicas se exteriorizam através de planos, os quais, baseados nos objetivos da política, institucionalizam instrumentos e fixam as demais condições de sua implementação, porém, a política é mais ampla que o plano, eis que se constitui em "processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados" (BUCCI, 2006, p. 259).

No tocante à crítica frequente acerca do descompasso entre os planos e sua efetividade, importante considerar que, para além de questões de contingência orçamentária, há, muitas vezes, um desajuste entre as estratégias de ação e as realidades dos Municípios.

O primeiro aspecto relevante nesse sentido, é que é necessário melhor compreensão da competência legislativa e executiva entre os entes da federação, de forma a evitar invasão no âmbito de atuação de cada esfera[4]. Ademais, a falta de uma interação dos planejamentos no plano nacional, estadual e local dificulta a execução e efetividade das diversas espécies de planos. Some-se a isso a importância da capacitação dos administradores públicos quanto à concepção, execução e controle das políticas urbanas, bem como o necessário processo de contínuas discussões e ajustes do planejamento urbano, ponderados os elementos que se vão revelando na implantação destas políticas.

Nessa linha, cabe transcrever as observações de Milaré (2008) sobre a já propalada dinâmica que envolve a questão do planejamento urbano:

> É necessário alertar para a ilusão de que o planejamento urbano se resume em um relatório escrito. Longe disso, ele é um processo contínuo, incessante, que se realimenta das revisões sobre ele mesmo e da experiência acumulada. A cidade, como ser vivo *sui generis*, está em mutações permanentes, requerendo, por isso, uma atuação também permanente dos seus dirigentes e da comunidade. Pode-se dizer que o planejamento urbano é uma escola de educação continuada cujo programa inesgotável é a qualidade de vida dos cidadãos e da comunidade. Em função disso, ele é um excelente auxiliar e implementador do ordenamento jurídico.

De fato, estes e outros aspectos devem ser observados para que o planejamento, enquanto instrumento das políticas urbanas, alcance não apenas a adequada ordenação do espaço urbano, mas a efetivação de práticas distributivas e redistributivas.

Quando o Estatuto da Cidade traz para o ordenamento jurídico pátrio diretrizes e instrumentos relativos à necessidade de planejar as cidades de forma harmônica e democrática, não se trata apenas de planejar, mas assegurar que a cidade, por meio da implantação dos planos, alcance efetivamente a almejada sustentabilidade.

De acordo com Villaça (2004, p. 174), aproxima-se mais de um planejamento urbano e afasta-se de meros projetos quando são delineadas as seguintes características: a) abrangência de todo espaço urbano e apenas desse espaço e seus elementos constitutivos no que concerne aos objetivos, mas não necessariamente em relação ao diagnóstico elaborado para fundamentar a intervenção; b) continuidade de execução do plano e contínuas revisões e

[4] De toda forma, mais uma vez se destaca aqui que a atividade de planejamento está circunscrita de maneira predominante à esfera do Município, nos termos das disposições constitucionais e infraconstitucionais, eis que, como bem observa Silva (2006, p. 65), "as normas urbanísticas municipais são as mais características, porque é nos Municípios que se manifesta a atividade urbanística na sua forma mais dinâmica e concreta".

atualizações; c) interferência das ações sobre a maioria ou sobre grandes contingentes da população; d) importância das decisões políticas, especialmente dos organismos políticos formais, com papel maior dos Municípios se comparados à União e aos Estados.

O planejamento também ocupa papel fundamental em relação aos demais instrumentos da política urbana, na medida em que operacionaliza formas racionais de aplicação dos recursos financeiros.

Nesse sentido, impende considerar que o Estado, através de seus poderes e órgãos, tem como atividade inafastável assegurar uma série de direitos, consagrados pela ordem constitucional e infraconstitucional. Para tanto, trabalha essencialmente com duas condicionantes: financeira e espacial. A primeira está relacionada à necessidade de alocação dos recursos limitados que possui para satisfazer necessidades infindáveis, sendo que deve geri-los de modo a alcançar a máxima eficiência e efetividade. A segunda indica que as atividades não sejam projetadas apenas para determinado período de tempo, no sentido de que o planejamento terá inúmeros reflexos mediatos, que não devem inviabilizar ações e planejamentos subsequentes.

Assim sendo, o planejamento urbano deve estar alinhado com o planejamento orçamentário, uma vez que os planos orçamentários são responsáveis por delimitar alguns parâmetros de atuação, distribuindo o orçamento entre as diferentes atividades e projetos para se atingir os objetivos pretendidos. Ao Poder Público, nessa dinâmica, é fundamental a elaboração de leis e planos de forma a alocar os recursos da maneira mais eficiente e efetiva, estabelecendo objetivos prévios e criando mecanismos de fiscalização dos resultados em função de tempo, espaço, estimativas econômicas e respostas legítimas.

Aqui reside, destarte, o plano de factibilidade das políticas públicas, uma vez que o planejamento urbano, aliado ao planejamento orçamentário, constitui-se em importante mecanismo de efetivação dos direitos e garantias fundamentais consagrados no texto constitucional. A partir do momento em que os objetivos propostos são materializados nos planos, têm-se referências concretas para exigir dos Municípios que executem suas atividades nos moldes do que foi disposto nos planos, de maneira a concretizar as políticas e as ações neles projetadas.

Ora, qualquer atividade de planejamento tem pontos de partida elementares, aliás, planejar é uma prática comum a todos os seres humanos e costuma ser utilizada quando se pretende alcançar determinados objetivos, prescindindo do estabelecimento de ações, etapas e fins, além da avaliação dos resultados alcançados, tendo em conta limitações temporais e financeiras. Com o planejamento urbano não é diferente, em que pese envolver

complexidades muito mais profundas e a peculiaridade de que a atuação estatal deve ocorrer a partir de parâmetros formais e materiais.

A ação estatal no meio ambiente urbano está atrelada ao planejamento. A realização de obras, disponibilização de serviços ou destinação de investimentos, sem respaldo em planos urbanísticos e orçamentários anteriores, colide frontalmente com as normas constitucionais e legais que regulam o espaço urbano, autorizando o controle de constitucionalidade ou legalidade destes atos.

Um planejamento bem efetuado, com racionalização dos gastos, é condicionante não apenas do equilíbrio entre os fatores sociais, econômicos e políticos, mas da própria sustentabilidade urbana.

2.2 Plano Diretor

O plano diretor, nos termos do artigo 40 do Estatuto da Cidade, apresenta-se como instrumento fundamental da política ambiental urbana. Some-se a isso o fato de que a implementação dos demais instrumentos de gestão urbana previstos no Estatuto da Cidade depende, direta ou indiretamente, do plano diretor.

O Estatuto da Cidade ampliou a obrigatoriedade do plano diretor, estabelecida genericamente pela Constituição de 1988, a todos municípios com população superior a 20 mil habitantes. O plano diretor tornou-se também obrigatório aos municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, além das áreas de especial interesse turístico e de influência de empreendimentos com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Tutelou, ainda, as situações em que a Administração municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no parágrafo 4º do artigo 182 da Constituição (parcelamento e edificação compulsórios, imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressiva no tempo, e desapropriação com pagamento de títulos da dívida), ou seja, exigir, mediante lei específica mencionada no plano diretor, do proprietário do solo urbano não-edificado, subutilizado ou não-utilizado, que promova seu adequado aproveitamento em concordância com o instituto da função social da propriedade[5].

[5] O artigo 41 do Estatuto da Cidade dispõe que o plano diretor é obrigatório para cidades: "I – com mais de vinte mil habitantes; II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal; IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico; V– inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas".

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade, tal como informa a Constituição de 1988, estabeleceu que "a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas"[6].

Em relação à propriedade rural, os requisitos para que cumpra sua função social estão presentes na própria Constituição[7], já no caso da propriedade urbana caberá ao plano diretor, a partir das especificidades de cada município, definir-lhe o conteúdo. Dessa forma, o direito de uma determinada propriedade urbana passa a ser reconhecido a partir de regras legais municipais que determinam a sua potencialidade de uso.

Frise-se que o planejamento urbano municipal, previsto na Constituição Federal e detalhado pelo Estatuto da Cidade, não pretende, de forma alguma, impedir ou desacelerar o crescimento econômico urbano. Pelo contrário, o crescimento econômico configura-se como meta que não exclui a preservação do meio ambiente.

Assim, o plano diretor, que deve definir as exigências a serem atendidas pela propriedade urbana a fim de cumprir sua função social, é o instrumento catalisador das aspirações que a comunidade deseja para sua cidade. Tal documento é - ou deve ser - o resultado de uma ampla negociação em âmbito municipal, com a participação da população.

Nesse contexto, reitera-se o princípio da gestão democrática da cidade. Invariavelmente, a possibilidade de participação da comunidade na elaboração do próprio planejamento urbano, precedida do essencial acesso às informações, significa a democratização de tais discussões. O planejamento urbano, ao assegurar o princípio da dignidade humana e do meio ambiente ecologicamente equilibrado e ao considerar a participação da comunidade e dos conselhos na formação de seus diplomas legais, permite que as variantes ambiental e social sejam nele incluídas.

Fernandes (2002, pp. 351-370) esclarece que o plano diretor deve ser entendido não apenas como um “instrumento de gestão urbana e ambiental, mas sobretudo como o processo compreensivo e participativo no qual pode se dar o enfrentamento dos diversos conflitos existentes acerca do uso e ocupação do solo urbano e de seus recursos”.

---

[6] Artigo 39 do Estatuto da Cidade.

[7] Artigo 186 da Constituição Federal: “A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores”.

De fato, enquanto instrumento central da política de desenvolvimento e expansão urbana, o plano diretor deve ser interpretado como mecanismo de intervenção nos domínios público e privado.

De um lado, situam-se as peças orçamentárias, tais como o plano plurianual de investimentos, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual[8], permitindo a viabilidade financeira do plano diretor. E, de outro, o Estatuto vincula diversos instrumentos de planejamento que facilitem a elaboração de políticas urbanas, por meio de uma visão mais ampla, como aqueles de natureza ambiental, de parcelamento, uso e ocupação do solo, setoriais e de desenvolvimento social e econômico. Logo, a política urbana é instrumentalizada no âmbito municipal, tanto pelo plano diretor, quanto por suas peças orçamentárias e demais instrumentos de política urbana:

> Cabendo ao Município a elaboração do plano diretor e a sua instrução mediante lei, certamente e com maior razão, também lhe toca a implantação. A implantação do plano diretor não é outra coisa senão a observância e execução de suas disposições, estando em vigor a respectiva lei. Para essa implantação podem ser necessárias a edição de leis e regulamentos específicos e a elaboração de planos executivos. Note-se que a elaboração do plano visa, como é natural e óbvio, a sua implantação. Esta é a maior preocupação dos seus mentores, pois há de revelar-se viável, exequível. (GASPARINI, 2002, p. 200).

De acordo com Carvalho (2001):

> Num esforço para sua decodificação, pode-se entender por *plano* a definição de objetivos a serem alcançados e de prazos a serem cumpridos, a indicação de atividades, programas ou projetos correspondentes ou necessários à realização dos objetivos definidos, bem como a identificação dos recursos financeiros, técnicos, administrativos e políticos necessários; e por *diretor*, as diretrizes estabelecidas em conformidade com a proposta social que se pretende alcançar, que constituem uma referência para as ações do poder público municipal e dos agentes privados.

Não existe um procedimento fixo para a elaboração e execução do plano diretor, sendo necessário recorrer-se à doutrina e às leis para se encontrar parâmetros para uma coordenação sistemática e coerente do planejamento. Isso se justifica porque o plano diretor, além de tratar de questões técnicas, compreende importantes elementos políticos e, assim, evita-se a racionalização acabada do seu processo de elaboração e execução, não comprometendo o ajuste do planejamento às realidades locais.

[8] Artigo 4º, inciso III, alíneas "d" e "e", do Estatuto da Cidade. Integrando o processo de planejamento municipal, consoante o artigo 40, parágrafo 1º, do Estatuto da Cidade, o plano diretor deve ser observado na elaboração do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, já que deve haver o aporte de recursos financeiros para fazer frente às ações necessárias à garantia da sustentabilidade urbana.

Para Carvalho (2001), a elaboração do plano diretor, como etapa do processo de planejamento urbano, pressupõe definições, escolha de instrumentos e estabelecimento de fases.

Deste modo, os instrumentos utilizados poderão ser de três naturezas: técnico-científica, político-institucional e econômico-financeira. Os instrumentos de natureza técnico-científica consistem nos referenciais de coleta, tratamento e interpretação de dados. Os instrumentos de natureza político-institucional consistem nos referenciais institucionais que suportam as relações entre as forças políticas constituídas, tanto na Administração Pública quanto na sociedade e ainda na articulação destas. Os instrumentos de natureza econômico-financeira correspondem aos recursos orçamentários e extraorçamentários disponíveis, assim como novos recursos que possam vir a ser gerados e drenados para o processo.

Já as fases a serem cumpridas poderão ter denominações diversas, podendo ser sintetizadas em três: diagnóstico, proposição e execução. Em verdade, o mais importante para a elaboração do plano diretor é determinar a sequência de passos a ser seguida.

Assim, Carvalho (2001) sugere a seguinte sequência:

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

Tendo como referência os dois primeiros passos - definição do objeto e diagnóstico de problemas -, a autora propõe um pequeno exercício, como ensaio ao desenvolvimento da elaboração do plano diretor. O exemplo é o seguinte: um município caracteriza-se por crescimento urbano desordenado, com ocupação periférica irregular e predomínio de moradias precárias.

A partir da decomposição do enunciado do problema, ela passa a uma série de análises de seu diagnóstico, tendo a da organização territorial do município como eixo básico, sendo que desta decorrem outras análises, como demográfica, das condições sociais, econômica e político-institucional (esta última seria, de certa forma, síntese das demais, uma vez que se constitui na resposta pública referida aos aspectos diagnosticados pelas análises anteriores). A ideia é a identificação do significado dos mecanismos implementados de

controle de uso do solo, de indução do desenvolvimento e expansão das atividades produtivas e de atendimento das necessidades sociais básicas da população.

E conclui:

> Se, para a definição dos problemas a serem equacionados pelo plano diretor, é preciso o concurso das forças sociais, para diagnosticá-lo é fundamental recorrer a instrumentos de natureza técnico-científica, valendo-se de referenciais teóricos e metodológicos para o levantamento e interpretação de dados caracterizadores dos fenômenos. Porém, para o estabelecimento de prioridades de intervenção, escolha de alternativas, bem como dimensionamento e alocação de recursos - passos seguintes no processo de elaboração do plano diretor -, instrumentos de natureza político-institucional e econômico-financeira tornam-se estratégicos. Cumprir esses passos é percorrer um longo caminho e o resultado da política, corporificado em uma proposta de plano diretor, será o resultado de um processo político dependente de estratégias, apoios e resistências dos atores sociais, cujos interesses foram direta ou indiretamente afetados (CARVALHO, 2001).

Assim, o plano diretor propõe uma dinâmica de desenvolvimento urbano integrado, representado pelo complexo de normas e diretrizes técnicas, identificadas a partir da realidade local, e que deve orientar a atuação dos administradores e administrados no espaço urbano.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário delineado a partir de um novo olhar acerca da questão urbana/ambiental, trazido pela Constituição Federal de 1988, permite conceber as cidades não apenas enquanto espaço (físico), mas também como valor, como ambiente imprescindível ao desenvolvimento humano.

Assim, ao incorporar os princípios da função social da propriedade e da função social da cidade, consolidou a matriz axiológica que deverá delinear a atuação tanto do Poder Público quanto dos particulares em quaisquer questões que se refiram ao uso e ocupação do solo nos espaços urbanos.

Nessa linha, regulamentando o texto constitucional, o Estatuto da Cidade definiu as diretrizes gerais para o planejamento urbano, introduzindo a preocupação com o meio ambiente (tanto natural quanto artificial) na gestão das cidades.

O arcabouço jurídico que se delineia a partir de então será responsável por delimitar as bases para a realização das políticas de desenvolvimento urbano, sendo que o procedimento geral que se propõe seja adotado a partir da lei federal consiste na reunião articulada e integrada da política urbana, do planejamento e do plano diretor.

De toda forma, a concretização de uma cidade sustentável não é de responsabilidade exclusiva do Poder Público, ela não se alcança apenas com a criação de políticas públicas, mas se trata de obrigação coletiva.

E esse foi o grande avanço trazido pela Lei 10.257/2001, a previsão da participação popular nas esferas de decisão sobre o pleno desenvolvimento da função social das cidades e garantia do bem estar de seus habitantes.

Daí a importância da análise do planejamento e do plano diretor como ferramentas concretizadoras das disposições trazidas pelo Estatuto da Cidade, e que representam hoje os instrumentos de efetivação da gestão democrática nos municípios.

Dessa forma, a reforma urbana iniciada pela Constituição Federal de 1988 e, em momento subsequente, o advento do Estatuto da Cidade, foi responsável pela incorporação de diversos princípios, diretrizes e instrumentos jurídicos, levando em consideração os aspectos econômicos, sociais, urbanísticos e ambientais, para os agentes públicos operarem mudanças racionais e includentes e, por consequência, para a efetivação de um desenvolvimento sustentável das cidades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BREUS, Thiago Lima. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**: problemática na concretização dos Direitos Fundamentais pela Administração Pública brasileira contemporânea. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

CANEPA, Carla. Cidades Sustentáveis. GARCIA, Maria. (coord.) **A Cidade e seu Estatuto**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2005.

CARVALHO, Sonia Nahas de. **Estatuto da cidade**: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. São Paulo Perspec., São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102883920010004000014&lng=pt&nrm=iso> Acesso em 05 de junho de 2016.

COSTA, Heloísa Soares. **Desenvolvimento Urbano Sustentável**: uma contradição de termos? Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, a.1, n.2, 1999.

FERNANDES, Edésio. Desenvolvimento sustentável e política ambiental no Brasil: confrontando a questão urbana. In: LIMA, André (org.). **O direito para o Brasil socioambiental**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade comentado**: Lei 10.257/2001 – Lei do meio ambiente artificial. 2. ed. São Paulo: RT, 2005.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GRANZIERA, Maria Luiza Machado. **Meio ambiente urbano e sustentabilidade**. Revista de Direito Ambiental, n.48. São Paulo: RT, 2007.

LEAL, Rogério Gesta. **Direito Urbanístico**: condições e possibilidades da constituição do espaço urbano. Rio de Janeiro: Renovar, 2003.

MELLO, Amaitê Iara Gibroni de. Estatuto da Cidade: A obrigatória participação do Ministério Público nos instrumentos da Política Urbana. In: FREITAS, José Carlos de. (coord.). **Temas de direito urbanístico 3**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2001.

MILARÉ, Édis. Um ordenamento jurídico para a qualidade de vida. In: AGRELLI, Vanusa Murta; SILVA, Bruno Campos (coords). **Direito urbanístico e ambiental**: estudos em homenagem ao professor Toshio Mukai. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.

MUKAI, Toshio. **O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10.07.2001)**. Revista de Direito Administrativo, n. 255. Rio de Janeiro, jul/set. 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2006.

TEPEDINO, Gustavo. Contornos constitucionais da propriedade privada. In: **Temas de Direito Civil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. In: **O Processo de Urbanização no Brasil**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.