



Recebido em 04 mar. 2015

Aceito em 10 maio 2015

## O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES

*Nayara Oliveira da Silva\**

**RESUMO:** O presente estudo analisa as contribuições do plano diretor para a realização das funções sociais da cidade, conforme dispõe o art. 182 *caput* e §2º da CRFB/88. Inicia-se com uma abordagem sobre o fenômeno da urbanização e seus reflexos no ordenamento jurídico pátrio, discorre acerca dos aspectos essenciais ao plano diretor, destacando a importância da gestão participativa e as implicações desse instrumento em relação à efetivação do princípio da função social da cidade, e reforça, também, a importância da participação popular na política urbana e na elaboração de um plano diretor com vistas a uma cidade sustentável.

**Palavras-chave:** Direito urbanístico. Plano diretor. Cidade sustentável. Função social da cidade. Gestão participativa.

### 1 INTRODUÇÃO

Diante da notória rapidez do processo de urbanização no Brasil, percebido desde o recenseamento brasileiro do ano 2000, afirma-se que mais de 80% dos brasileiros vivem em cidades e suas periferias. Com isso, as inúmeras aspirações sociais e, acima de tudo, as inúmeras carências decorrentes desse processo, tem caracterizado uma constante e crescente urbanização da pobreza.

A migração em massa das pessoas que moram no campo para as cidades levou ao aumento de moradias informais e precárias, destituídas de mínimas condições de habitabilidade. Saltam aos olhos a proliferação de assentamentos sobre encostas, à beira dos rios, córregos, nas áreas de

\* Técnica em Edificações pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte e Graduada em Direito, na Universidade Federal do Rio Grande do Norte, cursando o 10º período.

proteção ambiental, com precariedades urbanísticas, sem saneamento básico, com altas vulnerabilidades sociais e riscos ambientais, entre outros graves problemas.

Nesse contexto, a racionalização e organização dos espaços físicos e demográficos merece especial atenção do Poder Público, a fim de fomentar o planejamento do desenvolvimento da urbe como forma de garantir à grande população menos privilegiada o direito à uma moradia digna.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, ao atribuir aos municípios a responsabilidade na definição de suas políticas de desenvolvimento urbano, com a finalidade de ordenar o pleno incremento das funções sociais das cidades, a partir da implementação do plano diretor, deu um passo importante para enfrentar este desafio.

Em decorrência, surgiu o Estatuto das Cidades (Lei Federal n.º 10.257/01), reforçando o papel do plano diretor como instrumento fundamental de planejamento sustentável das cidades (com observância da função social da propriedade e da cidade).

Considerando os dispositivos legais supra declinados, compreende-se que o ordenamento jurídico brasileiro, ao traçar suas diretrizes para a política urbana, define, como ponto essencial, a garantia do cumprimento da função social da propriedade e aponta, como instrumento fundamental para atingir essa meta, o plano diretor, cujas exigências irão indicar como será exercido o direito individual de propriedade dentro de um contexto que não inviabilize o acesso aos espaços habitáveis daquela expressiva maioria da população vulnerável economicamente.

Evidencia-se, assim, a importância do tema frente à imperatividade da norma legal que define a obrigatoriedade de aprovação do plano diretor para grande parte dos municípios do país.

Sem ter a pretensão de esgotar a matéria – evidentemente complexa – propõe-se, este texto, a fazer uma análise sobre as questões mais emergentes que dizem respeito ao plano diretor, trazendo à lume explicações sobre sua definição, conteúdo, forma de elaboração e como este pode servir de instrumento para o planejamento sustentável das cidades, que significa obter crescimento econômico necessário, garantindo a preservação do meio ambiente e o desenvolvimento social para o presente e para as futuras gerações.

## 2 PLANO DIRETOR: DEFINIÇÃO E CONTEÚDO

O plano diretor é um instrumento de planejamento urbano que tem por finalidade orientar o desenvolvimento físico, econômico e social do território municipal, visando o bem-estar da comunidade local. É, por assim dizer, um documento que sintetiza e torna explícitos os objetivos consensuados para o Município e estabelece princípios, diretrizes e normas a serem utilizadas como base para que as decisões dos atores envolvidos no processo de desenvolvimento urbano convirjam, tanto quanto possível, na direção desses objetivos. (SABOYA, 2007, p. 39)

A existência do plano diretor é condição básica para o Município dispor sobre as limitações urbanísticas à propriedade urbana, determinar as obrigações de fazer ou não fazer do proprietário de imóvel urbano, e estabelecer medidas visando o cumprimento da função social da

propriedade.

Do ponto de vista físico, incumbe ao plano diretor ordenar a utilização do solo municipal, considerando o território do município como um todo (art. 40, § 2º, do Estatuto das Cidades). Isto significa que deve, o planejamento municipal, ser feito sobre o território global do município, tanto da área urbana quanto da rural, já que o crescimento da cidade geralmente ocorre em direção à zona rural.

Fazer planejamento territorial é definir o melhor modo de ocupar o território de um município, prevendo os pontos onde se localizarão atividades, e todas as formas de uso do espaço, presentes e futuros.

É primordial, em qualquer cidade, que se tenha conhecimento da estrutura fundiária local e suas tendências de desenvolvimento. Partindo deste conhecimento, cada município deve escolher, dentre os instrumentos oferecidos pelo Estatuto da Cidade, aqueles que mais venham a favorecer a inclusão social, criando condições que viabilizem o financiamento do ordenamento urbano. Estes instrumentos jurídicos, são, por exemplo, a outorga do direito de construir, o exercício do direito de preempção, a utilização adequada de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), as operações urbanas consorciadas, a possibilidade de criação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) para regularização fundiária, utilização compulsória de imóveis considerados subutilizados, dentre outros.

Sendo assim, o plano diretor deve projetar, a longo prazo, a possibilidade de uso do solo para fins de edificações residenciais, para ruas e espaços livres, assim como o solo destinado a uso industrial e comercial. Poderá, inclusive, definir a formação de núcleos fabris, reservando área específica na cidade para construção de polos industriais, caso isso seja aconselhável diante da realidade local.

No que concerne às previsões definidas como “conteúdo mínimo” do plano diretor, há que se considerar que nem sempre o município sentirá necessidade de se utilizar dos instrumentos jurídicos elencados no inc. II, do art. 42 do Estatuto das Cidades (direito de preempção, operações urbanas consorciadas, etc.), especialmente se for ele de pequeno porte. No entanto, parece-nos que a determinação do Estatuto da Cidade é de ordem imperativa, sendo obrigatória a previsão da possibilidade da utilização de tais instrumentos quando da elaboração do plano, ao menos no que diz respeito à definição dos locais, dentro da política de zoneamento urbano, em que será viável sua aplicação, a qual poderá ser melhor explicitada, posteriormente, em lei municipal específica.

### **3 A FUNÇÃO DO PLANO DIRETOR NO PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES**

#### **3.1 Objetivos do planejamento**

No que concerne aos objetivos a serem atingidos, o plano diretor estabelece normas de ordenação do território municipal a orientarem a realização das diversas atividades a serem execu-

tadas no meio urbano, fixando as diretrizes do desenvolvimento e expansão urbana do Município. Sua principal proposta é construir cidades com qualidade urbana para todos, onde o acesso à terra urbanizada seja um direito dos que habitam na cidade. Trata, no seu contexto, de direitos como habitação, saneamento básico e transporte urbano, visando, sobretudo, a preservação da qualidade ambiental das cidades.

Com efeito, não pode este se afastar da população a que se destina. A concepção do Plano Diretor tem que ser fruto de mecanismos democráticos, que possibilitem a prática da gestão compartilhada, com a participação direta do povo no planejamento urbano, fundamento constitucional que trouxe a possibilidade da participação da sociedade civil organizada na gestão democrática das políticas públicas, como poderosa forma de controle social.

Objetiva, ainda, ser uma ferramenta viva, verdadeira e legítima para enfrentamento das injustiças relativas ao acesso à cidade sustentável que o modelo de desenvolvimento econômico-social legou para parcela das atuais gerações e que não podem prosperar para as gerações futuras.

É, em suma, um instrumento através do qual o poder público municipal, agindo estritamente dentro de sua esfera de competência (art. 30, inc. VIII, e art. 182, § 1º, ambos da Constituição Federal), estabelece as regras para o adequado controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

### **3.2 O princípio da função social da cidade**

Respaldo constitucionalmente, o princípio da função social da propriedade tem abrangência que extrapola a interpretação legal e atinge patamares de proteção ambiental inclusive no meio ambiente urbano. Talvez este seja o principal mister do plano diretor, qual seja, circunscrever em suas linhas o que seja primordial ao município e o que atende às peculiaridades de sua realidade voltada ao princípio retro indicado.

A função social da cidade, por sua vez, conecta-se a nova tendência neoliberal de apoio e incentivo à iniciativa privada como meio de prover os centros urbanos de melhor infraestrutura e apoio no investimento privado. O plano diretor, nos municípios que tenham mais de vinte mil habitantes, traça os principais objetivos que devem ser atingidos para o pleno atendimento de “função social da propriedade”. Isso pode ser observado pela simples leitura do artigo 182, parágrafo segundo, de nossa Constituição.

Assim, a função social da cidade poderia ser alcançada, fundamentalmente, pela adoção das metas indicadas no plano diretor, bem como pela viabilização das propostas do Projeto de Lei 775/83, voltado a se constituir a Lei de Desenvolvimento Urbano. Em que pese tal projeto não ter sido aprovado; alguns de seus dispositivos foram incluídos no Estatuto da Cidade.

### **3.3 A participação popular NO PLANO DIRETOR 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 a 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.

Sendo, o Plano Diretor, o instrumento de planejamento e expressão das políticas públicas urbanas, consolidando-se como um dos principais elementos para a consecução do desenvolvimento equilibrado das cidades, a concepção de gestão democrática acaba 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.

Nesse sentido, o art. 40, parágrafo 4º, do Estatuto da Cidade, contém os preceitos que irão concretizar a participação pública na elaboração e 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, quais sejam: o envolvimento efetivo e intervenção nas decisões e o acesso às informações produzidas e conhecimento a respeito do processo. Na sua primeira vertente, a participação consagra aos indivíduos a possibilidade de influenciarem diretamente no processo de elaboração do Plano Diretor, o que resulta no direito de qualquer cidadão requerer a realização das audiências públicas a serem promovidas pelo Poder Público e delas participar.

Em contrapartida, a participação pública no âmbito do Plano Diretor pressupõe a apropriação, por parte do cidadão, 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.

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 da população das diferentes regiões da cidade e dos

segmentos sociais que ocupam e desenvolvem suas atividades no espaço urbano.

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.

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

Para que atenda às reais necessidades do planejamento local, o plano diretor deverá ser elaborado após um detalhado trabalho de levantamento das atuais condições de ocupação do solo do município, que reflita um conhecimento de sua estrutura fundiária e demais particularidades geográficas e sociais, de sorte que, com base nesse levantamento, sejam deliberadas as estratégias aptas a transformar, para melhor, a realidade existente.

Como já exposto, é de fundamental importância, no processo de elaboração e discussão do plano diretor, que seja assegurada a participação da comunidade, através de audiências públicas previamente agendadas às quais deve ser dada a oportuna publicidade, garantindo o conhecimento de todos os segmentos da sociedade civil das discussões travadas no processo de definição das prioridades a serem consideradas pelo plano.

Esse processo participativo deve ser garantido tanto pelo Poder Executivo quanto pelo Poder Legislativo Municipal, sob pena de invalidade do respectivo processo legislativo, contra o qual pode ser suscitada a inconstitucionalidade e a ilegalidade (por ofensa ao disposto no art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade) do ato legislativo.

O gestor público municipal que, intencionalmente, deixar de proceder à elaboração do plano diretor (nos casos do art. 41, incisos. I e II, do Estatuto da Cidade), ou que deixar de proceder à sua revisão (art. 40, §3º, do mesmo diploma legal), estará incorrendo nas sanções cominadas no art. 12, inc. III, da Lei nº 8.429/92, por prática de ato de improbidade administrativa previstas no art. 11, inc. II, da Lei nº 8.429/92, combinado com o art. 52, inc. VII, do Estatuto da Cidade.

O *Parquet*, por sua vez, no exercício de sua atribuição de zelar pela proteção da ordem urbanística, visando assegurar o fiel cumprimento das obrigações impostas pelo Estatuto da Cidade, deve manter rigoroso trabalho de fiscalização junto aos Poderes Legislativo e Executivo municipais. Esta fiscalização deve ser orientada no sentido de observar-se a adequação da condução do processo de elaboração do plano diretor, naqueles municípios que ainda não o têm, bem como em acompanhar o processo de revisão dos planos diretores já existentes, a fim de que sejam garantidos também a publicidade dos atos praticados pelos agentes políticos locais, e a efetividade da participação da sociedade local no curso desses processos.

#### 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Das análises apuradas, compreende-se o plano diretor participativo como instrumento de definição da política urbana municipal capaz de assegurar a observância da função social da pro-

priedade e da cidade, sendo, na essência, um instrumento de planejamento urbanístico que define a divisão e as formas de ocupação dos espaços habitáveis da cidade, considerando-se o território urbano e rural do município.

Conclui-se, portanto, destacando a importância do Estatuto da Cidade, que veio proporcionar aos municípios uma melhoria na qualidade de vida de seus habitantes, buscando o crescimento urbano sem agredir o meio ambiente e considerando o objetivo de inclusão social. A cidade é o lugar onde reside grande parte da população, onde se desenvolvem atividades e funções nas quais vários segmentos sociais atuam como atores. É um espaço democrático no qual os direitos devem ser respeitados e garantidos pelo Poder Público, mas também defendidos pela comunidade que habita e desenvolve suas atividades na cidade.

Portanto, nesse processo de transformação da cidade, a população é parte fundamental na construção de um ambiente sustentável. Considerando que a elaboração das normas urbanas e suas mudanças têm o intuito de oportunizar melhores condições de vida e de realização das atividades sociais, a sociedade tem papel primordial nas etapas desse processo.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2014.

BRASIL. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 2 ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.

GENZ, Karin Sohne. **O Plano Diretor como Instrumento de Política Urbana**. Disponível em: <<http://www.mprs.mp.br/urbanistico/doutrina/id492.htm>>. Acesso em: 16 de set 2014.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; CARDOSO, Adauto Lúcio. **Reforma Urbana e Gestão Democrática: promessas e desafios do estatuto da cidade**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

SABOYA, Renato. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos**. Tese de Doutorado apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Engenharia Civil – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

SILVA, Carlos Henrique da. **Plano Diretor: teoria e prática**. 1. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.