



PARTICIPAÇÃO POPULAR NO PLANEJAMENTO URBANO TERRITORIAL: UMA ANÁLISE DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA DA SOCIEDADE CIVIL NO PLANO DIRETOR MUNICIPAL

POPULAR PARTICIPATION IN URBAN TERRITORIAL PLANNING: AN ANALYSIS OF THE DEMOCRATIC PARTICIPATION OF CIVIL SOCIETY IN THE MUNICIPAL DIRECTOR PLAN

Juliano Sartor Pereira¹

Reginaldo De Souza Vieira²

RESUMO: a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabeleceu a política de desenvolvimento urbano, a qual deverá ser executada pelo poder público municipal respeitando as diretrizes referentes à função social que uma cidade deverá ter para assegurar o bem-estar de seus cidadãos. Assim, o campo temático abarcado pela presente pesquisa diz respeito a participação popular no planejamento urbano através do plano diretor municipal, como elemento de prática e consolidação da democracia. Como objetivos, primeiramente busca-se verificar a relação entre a cidade e a participação popular do cidadão como elemento de construção da democracia. A seguir, analisa-se o plano diretor sob o aspecto jurídico, sua constitucionalização e regulamentação legal. Posteriormente, verifica-se a importância da participação da sociedade na elaboração do plano diretor municipal. De maneira a alcançar o objetivo, aplicou-se o método dedutivo, com pesquisa exploratória, descritiva, de abordagem qualitativa, e de base documental secundária, utilizando-se técnicas de pesquisa bibliográfica e legal, com consulta a livros, revistas especializadas e material coletado via internet. *A priori*, notou-se que a democracia participativa vem ganhando força na elaboração dos planos diretores municipais, não obstante ainda haja muitas interferências do poder econômico e dos

¹ Bacharel em Direito pela Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) – Criciúma – SC – Brasil. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC). E-mail: julianosartor01@gmail.com.

² Doutor (2013) e Mestre (2002) em Direito pelo Programa de Pós-graduação em Direito – Mestrado e Doutorado, da Universidade Federal de Santa Catarina. Professor, pesquisador e Coordenador Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Direito (PPGD/UNESC). Professor e pesquisador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC). Professor titular da Universidade do Extremo Sul Catarinense, atuando nos cursos de Direito e Odontologia. Coordenador do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED/UNESC) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC/UNESC). Membro titular da rede Ibero-americana de Direito Sanitário. Advogado. E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com



governantes, executivo e legislativo, que buscam por vezes satisfazer a vontade do mercado desprezando a vontade popular.

PALAVRAS-CHAVE: democracia; município; participação popular; planejamento urbano; plano diretor.

ABSTRACT: the Constitution of the Federative Republic of Brazil of 1988 established the urban development policy, which should be implemented by the municipal public power, respecting the directives regarding the social function that a city should have to ensure the well-being of its citizens. Thus, the thematic field covered by the present research concerns the popular participation in urban planning through the municipal directorial plan, as an element of practice and consolidation of democracy. As objectives, we first seek to verify the relationship between the city and the popular participation of the citizen as an element of the construction of democracy. The following is an analysis of the director plan under the legal aspect, its constitutionalization and legal regulation. Subsequently, the importance of the participation of the society in the elaboration of the municipal directorial plan is verified. In order to reach the objective, the deductive method was applied, with exploratory, descriptive, qualitative approach, and secondary documentary basis, using bibliographic and legal research techniques, with reference to books, specialized journals and material collected through the internet. *A priori*, it has been noted that participatory democracy has been gaining strength in the elaboration of the municipal director plans, although there are still many interferences of the economic power and the executive and legislative rulers, who seek at times to satisfy the will of the market, disregarding the popular will.

KEYWORDS: democracy; city; popular participation; urban planning; director plan.

INTRODUÇÃO

A democracia significa literalmente governo do povo, logo deslumbra-se que em uma democracia haja a participação popular nas mais variadas formas de se exercer o poder governamental. Na antiga Grécia, especialmente em Atenas, a democracia se manifestava de forma direta sendo o povo convidado a se manifestar



sobre os mais diversos assuntos que diziam respeito a *polis*, ou seja, a própria cidade.

Por sua vez, no século XVIII, na esteira do paradigma moderno, a democracia ressurgiu com a ideia de representatividade, ou seja, o povo é convidado a participar elegendo representantes que tomariam decisões por ele nos assuntos de Estado, nesse sentido o povo assume mais um papel de elemento legitimador da representação, do que ator participante do poder.

Todavia, atualmente, busca-se concretizar também a democracia participativa, sem negar a democracia representativa, com a ideia de que o cidadão pode e deve participar de processos democráticos, dando a sua contribuição por meio de instrumentos que lhe são disponibilizados. Um exemplo característico seria a ferramenta da política urbana denominada de plano diretor, o qual se encontra constitucionalizado nos §§ 1º, 2º e 4º do art. 182 da CRFB/1988, sendo regulamentado pela Lei Nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade, a qual assegura em seu art. 40, § 4º, inciso I, a realização de audiências públicas com a participação popular e de setores da sociedade civil organizada, para que debatam a elaboração do plano diretor.

Dessa forma, a presente pesquisa apresenta o objetivo de verificar sob qual forma se dá a participação popular no planejamento urbanístico da cidade, para tal desenvolve-se uma análise dos meios jurídicos que asseguram a participação democrática da sociedade civil na elaboração de um plano diretor.

Nesse sentido a pesquisa foi dividida em três seções: a primeira, trata da democracia e suas formas de participação popular na cidade. Na segunda tem-se o plano diretor e seu planejamento territorial, urbano e rural. No terceiro, desenvolve-se a participação da sociedade na elaboração do plano diretor municipal e consequente planejamento urbano-territorial. Para tal, utilizou-se do método dedutivo com pesquisa teórica, descritiva e exploratória, com abordagem qualitativa embasada em materiais bibliográficos, documentais e legais, com consulta a livros, revistas especializadas e material selecionado da internet.

2 DEMOCRACIA: A POLIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR

Quando se fala em democracia automaticamente associa-se à ideia de participação popular, isso se deve em parte ao seu significado etimológico, uma vez que o vocábulo provém do grego, sendo formado pelos termos *dêmos* (povo) e



kratia (poder), tendo como significado literal de ‘governo do povo’ (FERREIRA, 2004; HOUAISS, 2009).

Nesse sentido, no século VI a.C., a sociedade grega encontrava-se politicamente dividida em *polis*, ou seja, em cidades-estados cujo espaço territorial compreendia a área urbana e rural, além de eventuais povoados. A *polis*, portanto, era formada pela *demos*, isto é, pela coletividade de indivíduos que se encontravam unidos pelos mesmos costumes e cultos. Ademais, para os gregos antigos a vida pública era essencial para a constituição de sua própria identidade, sendo então o espaço público vital para a sua expressão, a qual se dava através da participação na *politeia*, ou seja, nos assuntos que diziam respeito à organização da *polis*. Assim, a participação ocorria em espaços públicos da cidade, a qual era dividida em setores: a parte alta que abrigava as edificações cívicas e sagradas, era denominada *Acrópole*; a parte baixa conhecida como *ásty* era formada pelo mercado e por uma grande praça, a *Ágora*, onde se desenvolvia a vida política da cidade; sendo esses espaços circundados por uma muralha de proteção que separava da *Khora*, isto é, do campo formado por propriedades rurais nas quais viviam os camponeses (FUNARI, 2002).

Foi nesse contexto espacial que ao longo do tempo se desenrolou uma luta de classes que culminou no desenvolvimento de políticas que propiciaram uma maior participação da *demos* (povo) no processo decisório dos rumos da *polis* (cidade), eis que surge então o denominado governo do povo, ou seja, a democracia.

Nesta, a *demos* participava da *Eclésia*, assembleia do povo, na qual os cidadãos deliberavam diretamente sobre questões políticas. Não obstante, a democracia da época fosse limitada aos homens livres, excluindo-se as mulheres, os estrangeiros e os escravos, os cidadãos conservavam direitos essenciais como a liberdade, a igualdade perante a lei e o direito de falar na assembleia (FUNARI, 2002). Conforme leciona Bonavides (1994, p. 268) “a Grécia foi o berço da democracia direta, mormente Atenas, onde o povo, reunido na *Ágora*, para o exercício direto e imediato do poder político, transformava a praça pública ‘no grande recinto da nação’”.

Por sua vez, o contexto histórico revela que a democracia como regime de ampla participação popular apresentou uma duração efêmera, cedendo espaço a outros regimes aristocráticos, como os feudos, as senhorias e as monarquias. Foi



com o iluminismo, no século XVIII, que a democracia volta a ser evocada na linguagem dos filósofos ávidos por uma reformulação política que viesse a substituir o paradigma vigente das monarquias absolutistas, sem, no entanto, negar as bases estruturais da modernidade.

Não à toa que Rousseau (2002, n.p.), defensor da democracia direta, em seu Contrato Social, afirmava que “numa cidade, bem dirigida, todos votam nas assembleias”, sendo que numa cidade com um governo ruim, o cidadão “prevendo que a vontade geral não prevalecerá”, não se interessa em participar dos assuntos que envolvam os rumos da cidade. Porém, com a Revolução Francesa, tem-se a consolidação do paradigma da democracia representativa, na qual o povo, segundo Silva (2013), impossibilitado de dirigir diretamente os assuntos do Estado, devido a extensão territorial, densidade demográfica ou a complexidade social, outorga o poder a representantes eleitos periodicamente.

O entendimento de que o povo deveria se deixar representar surge primeiramente com Montesquieu (2005) que afirmava que os representantes seriam capazes de discutir assuntos dos quais o povo seria incapaz para tal. Posteriormente, com a assembleia constituinte francesa, Sieyès, defensor do sistema representativo, declara ser mais adequado que os cidadãos comuns nomeiem representantes por serem estes mais aptos a compreenderem o interesse geral, além de afirmar que se o cidadão ditasse a sua vontade, não se teria um Estado representativo, mas um Estado democrático (BONAVIDES, 1994).

Esse modelo representativo da democracia liberal era censitário, possibilitando apenas que os cidadãos proprietários pudessem participar dos processos de escolha dos representantes.

Nesse sentido, consolida-se o modelo representativo da doutrina liberal que perdura atualmente, sendo conservado o mandato livre para os representantes no lugar do mandato imperativo, porém adotando-se o sufrágio universal ao invés do censitário (CANOTILHO, 1993).

Com este panorama, observa-se ainda uma dicotomia entre governantes e governados, sendo este evocado nos textos constitucionais no sentido de legitimar a *kratia* (força, autoridade, poder) daqueles. Nesse sentido, Friedrich Müller (2003, p. 109-111) observa que os governados, ou seja, o povo que compõe a *demos* é formado pela “totalidade de indivíduos realmente residentes no território do Estado: com uma multiplicidade em si diferenciada, mista, constituída em grupos, mas



organizada de forma igualitária e não discriminatória”, assim, “quanto mais o ‘povo’ for idêntico com a população no direito efetivamente realizado de uma sociedade constituída, tanto mais valor de realidade e conseqüentemente legitimidade terá o sistema democrático existentes como forma”.

Todavia, a legitimação dos governantes da *polis* pela *demos* que a compõe, não é elemento suficiente para que as aspirações do povo possam nortear as políticas governamentais da cidade, evitando-se assim os oportunismos e abusos dos representantes. Inclusive a apatia política da *demos* “calha bem com a lógica do sistema político formalmente democrático, dirigido oligarquicamente por uma casta de pessoas honoráveis e lobistas do setor privado e do universo político (MÜLLER, 2003, p.125). Logo, a apropriação de um discurso desenvolvimentista adotado pelos representantes e mandatários locais, influenciados por interesses particulares e pelo mercado, com a finalidade de definir o que seria melhor para a *polis*, acaba por perpetuar o velho sofisma liberal de que o povo é incapaz e inapto à tomada de decisões quanto ao planejamento de políticas públicas para a cidade.³

Nesse sentido, das tensões intrínsecas à representatividade e como uma reação às suas promessas não cumpridas, é que surge a democracia participativa como uma forma de restituir a iniciativa política aos cidadãos. Logo, a concretização da democracia ocorrerá a partir do momento que ela for estendida a toda sociedade, rompendo-se com a lógica vertical de domínio que limita o seu potencial emancipatório. Portanto, a sua consolidação passa pela participação e reapropriação do processo decisional, a partir da base (COSTA, 2012).

Então, apropriando-se da ideia aristotélica, o homem é por natureza um animal político, isto é, que vive em sociedade a qual é constituída, por excelência, pela cidade, cuja principal função seria assegurar o bem-estar ao seu cidadão. “É, portanto, evidente que toda cidade está na natureza e que o homem é naturalmente feito para a sociedade política” (ARISTÓTELES, 2006, n.p.).

Por síntese, compreende-se ser imprescindível o diálogo entre governantes e governados, no sentido de se estabelecer as políticas mais

³ Defendendo o sistema representativo, Montesquieu expõe que: “Havia um grande vício na maioria das antigas repúblicas: é que o povo tinha o direito de tomar decisões ativas, que demandavam alguma execução, coisa da qual ele é incapaz. Ele só deve participar do governo para escolher seus representantes, o que está bem a seu alcance” (MONTESQUIEU. **O espírito das leis**. [S.l.]. Exilado de livros, 2010. 418p. Versão para e-book. p. 101).



adequadas para que se possa oportunizar o “Plano Diretor” como um instrumento democrático de planejamento e gestão territorial da cidade.

3 PLANO DIRETOR: O PLANEJAMENTO TERRITORIAL URBANO E RURAL

Para se falar de Plano Diretor Municipal – PDM, ou simplesmente plano diretor, convém discorrer brevemente sobre urbanismo e direito urbanístico. Do latim tem-se o termo “*urbanus*” que significa literalmente da cidade, logo urbano tem como significado “relativo ou pertencente à cidade, ou que lhe é próprio” (HOUAISS, 2009, n.p.). Nesse sentido, o fluxo migratório de pessoas do campo para a cidade em busca de emprego e melhores condições de vida, fomentou o fenômeno de urbanização exigindo que as cidades começassem a pensar no seu planejamento territorial urbano e rural, haja vista o incessante crescimento desordenado dos centros urbanos. Assim, delinea-se o urbanismo o qual segundo Meirelles (2007, p. 511) seria “um conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Por conseguinte, desenvolve-se o direito urbanístico o qual, sob o ponto de vista científico, poderia ser sintetizado como “ramo do direito público que tem por objeto expor, interpretar e sistematizar as normas e princípios reguladores da atividade urbanística”, tendo como objeto “o conhecimento sistematizado sobre essa realidade jurídica” (SILVA, 2010, p. 38).

No Brasil, foi a partir da década de 30 que começou a haver uma preocupação com a ocupação urbana e a consequente edição de normas que viessem a dispor sobre a propriedade, alargando-se assim o seu estreito conceito entendido como um bem absoluto, vigente com o Código Civil de 1916 (COSTA, 2014). Nesse contexto, em 1930 foi publicado o famoso Plano Agache para a cidade do Rio de Janeiro, elaborado pelo urbanista francês Alfred Agache, onde surge pela primeira vez a expressão Plano Diretor (VILLAÇA, 2005). No entanto, por não haver uma legislação federal específica que dispusesse sobre a obrigatoriedade da normatização de planos diretores municipais, as iniciativas do gênero foram muito tímidas.

Ademais, os planos diretores concebidos até a década de 80, elaborados exclusivamente por urbanistas e arquitetos, eram planos individualistas e tecnicistas, descontextualizados da realidade que era condicionada por fatores de ocupação e de utilização dos espaços urbanos. Dessa forma, com o aumento do fluxo-migratório



impactando na habitação e na infraestrutura dos centros urbanos, surge insatisfações e críticas ao modelo urbanista, independentemente da repressão e do autoritarismo do regime ditatorial. Logo, com o fortalecimento de movimentos da sociedade, iniciam-se os debates acerca de um novo planejamento urbano que viesse não só a dialogar de forma multidisciplinar, mas também a incluir a participação popular na elaboração do plano diretor (ARAÚJO JUNIOR, 2006; OLIVERIA FILHO, 2009). Por conseguinte, o plano diretor foi levado a discussão na Assembleia Nacional Constituinte, sendo apresentado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão do então Ministério do Desenvolvimento Urbano (PINTO, 2005), sendo debatido na subcomissão dos municípios e regiões, e também na subcomissão da questão urbana e transporte (BRASIL, 1987).

Constitucionalmente, o plano diretor foi positivado nos §§ 1º, 2º e 4º do art. 182 da CRFB/1988, no capítulo II da política urbana, no título VII da ordem econômica e financeira, sendo por sua vez considerado “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”⁴. O art. 182 da CRFB/1988 afirma que compete ao poder público municipal a execução de políticas de desenvolvimento urbano objetivando as funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de sua população, conforme diretrizes estabelecidas no plano diretor, o qual é obrigatório para todas as cidades com mais de vinte mil habitantes, devendo ser devidamente aprovado pela Câmara Municipal (BRASIL, 1988).

Do mesmo modo, o plano diretor reveste-se de importância por ser o instrumento que estabelece as exigências necessárias para que a propriedade urbana cumpra com sua função social, estabelecida no inciso XXIII do art. 5º da

⁴ Art. 182 da CRFB/1988: A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O **plano diretor**, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no **plano diretor**. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no **plano diretor**, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais. (Grifo nosso).



CRFB/1988 concernente aos direitos e garantias fundamentais ⁵, sendo possível inclusive o Município exigir do proprietário a correta adequação e aproveitamento do terreno ou do imóvel urbano, sob pena de parcelamento ou edificação obrigatórios, imposto progressivo e/ou desapropriação, conforme incisos I, II, III, do § 4º do art. 182 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

Assim, historicamente, o plano diretor assumiu diversas funções, inicialmente tratava-se da planificação da cidade; depois foi empregado para estabelecer a distribuição das suas edificações; posteriormente como instrumento para o desenvolvimento integrado; sendo que a partir da Constituição de 1988 é o documento que integra a política urbana do Município, norteadas pelo compromisso de desenvolvimento social aliado ao bem-estar dos cidadãos. Sendo que agora o planejamento territorial deve abarcar todo o território municipal, sua área urbana e rural, campo e cidade, como elementos inseparáveis que fazem parte do mesmo ente constitucional representado pela unidade primária que é o Município (SILVA, 2010). Portanto, deduz-se que o plano diretor, juridicamente, é o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local” (MEIRELLES, 2007, p. 538).

Outrossim, a regulamentação do plano diretor é, também, dada pelo Código Florestal, Lei 12.651/2012; pela Lei de Parcelamento do Solo Urbano, Lei 6.766/1979 e Lei 9.785/1999, e pelo Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001.

Nesse sentido, o Código Florestal ⁶ define que a área verde urbana deve ser prevista no plano diretor, assim como, a possibilidade de extinção da reserva legal de propriedade rural incorporada ao perímetro urbano (BRASIL, 2012).

⁵ Art. 5º da CRFB/1988: Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: XXIII - a propriedade atenderá a sua função social;

⁶ Art. 3º, XX e art. 19 da Lei 12651/2012: - Art. 3º. Para os efeitos desta Lei, entende-se por: XX - área verde urbana: espaços, públicos ou privados, com predomínio de vegetação, preferencialmente nativa, natural ou recuperada, previstos no Plano Diretor, nas Leis de Zoneamento Urbano e Uso do Solo do Município, indisponíveis para construção de moradias, destinados aos propósitos de recreação, lazer, melhoria da qualidade ambiental urbana, proteção dos recursos hídricos, manutenção ou melhoria paisagística, proteção de bens e manifestações culturais; - Art. 19. A inserção do imóvel rural em perímetro urbano definido mediante lei municipal não desobriga o proprietário ou posseiro da manutenção da área de Reserva Legal, que só será extinta concomitantemente ao registro do parcelamento do solo para fins urbanos aprovado segundo a legislação específica e consoante as diretrizes do plano diretor de que trata o § 1º do art. 182 da Constituição Federal.



Já a Lei de Parcelamento do Solo Urbano ⁷ determina que o plano diretor normatize: as dimensões de terrenos; o parcelamento do solo; a definição de áreas de circulação e de espaços livres para uso público; a indicação das áreas de risco não edificáveis; além de dispensar a fase de fixação de diretrizes para o parcelamento de áreas de Municípios com menos de 50.000 habitantes, desde que o plano diretor apresente as diretrizes de urbanização para a área a ser parcelada (BRASIL, 1979).

Por sua vez, ressalta-se que o Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, cumpre um importante papel, regulamentando os arts. 182 ⁸ e 183 ⁹ da Constituição Federal de 1988, além de estabelecer diretrizes gerais para a política urbana do Município como o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo não edificado, subutilizado ou não utilizado ¹⁰ (BRASIL, 2001). Nesse sentido, o estatuto reforça a determinação constitucional quanto à obrigatoriedade do plano diretor para Municípios com mais de vinte mil habitantes, além de considerá-lo um instrumento apto ao planejamento e à gestão das políticas territoriais, tendo em conta a função social da propriedade, e devendo atender as necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento

⁷ Art. 2º, § 4º; Art. 3º; Art. 4º; Art. 8º, § 3º e Art. 12, da Lei 6.766/1979: - Art. 2º. O parcelamento do solo urbano poderá ser feito mediante loteamento ou desmembramento, observadas as disposições desta Lei e as das legislações estaduais e municipais pertinentes. § 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo **plano diretor** ou lei municipal para a zona em que se situe. - Art. 3º Somente será admitido o parcelamento do solo para fins urbanos em zonas urbanas, de expansão urbana ou de urbanização específica, assim definidas pelo **plano diretor** ou aprovadas por lei municipal. - Art. 4º. Os loteamentos deverão atender, pelo menos, aos seguintes requisitos: I - as áreas destinadas a sistemas de circulação, a implantação de equipamento urbano e comunitário, bem como a espaços livres de uso público, serão proporcionais à densidade de ocupação prevista pelo **plano diretor** ou aprovada por lei municipal para a zona em que se situem. - Art. 8º Os Municípios com menos de cinquenta mil habitantes e aqueles cujo **plano diretor** contiver diretrizes de urbanização para a zona em que se situe o parcelamento poderão dispensar, por lei, a fase de fixação de diretrizes previstas nos arts. 6º e 7º desta Lei. - Art. 12. O projeto de loteamento e desmembramento deverá ser aprovado pela Prefeitura Municipal, ou pelo Distrito Federal quando for o caso, a quem compete também a fixação das diretrizes a que aludem os arts. 6º e 7º desta Lei, salvo a exceção prevista no artigo seguinte. § 3º. É vedada a aprovação de projeto de loteamento e desmembramento em áreas de risco definidas como não edificáveis, no **plano diretor** ou em legislação dele derivada. (Grifo nosso)

⁸ Conf. nota 4

⁹ Art. 183 da CRFB/1988: Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

¹⁰ Art. 5º da Lei 10.257/2001: Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização, compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.



econômico. Além disso, como parte integrante do planejamento municipal, suas diretrizes deverão ser incorporadas pelo plano plurianual, pelas diretrizes orçamentárias e pelo orçamento anual do Município. Constitui-se também em uma ferramenta útil para o desenvolvimento da expansão urbana, devendo englobar a totalidade do território do Município, além de ser revisado a cada dez anos para se adequar às transformações locais. Ademais, destaca-se o caráter democrático do plano diretor ao promover audiências públicas com a participação da população e de segmentos de associações representativas da comunidade ¹¹ (BRASIL, 2001).

Menciona-se que a elaboração e implementação do plano diretor deverá atender o princípio da legalidade, devendo ser aprovado pela Câmara Municipal conforme determinação constitucional, destarte os elementos do plano diretor se tornam parte integrante da lei que os constitui, transformando-se conseqüentemente em normas jurídicas, portanto o plano diretor tem força de lei. Tanto é, que o uso do solo urbano municipal fica sujeito às determinações do plano diretor, sendo que o art. 182 da CRFB/1988 faculta ao Município a possibilidade de exigir o adequado aproveitamento do solo urbano de imóveis não edificados sob pena de: parcelamento ou edificações compulsórias; impostos progressivos e desapropriação com pagamento via títulos da dívida pública (SILVA, 2013).

O plano diretor deve, então, ter a participação do poder legislativo e executivo, devendo ser aprovado por lei municipal. A iniciativa, geralmente, cabe ao executivo por possuir melhores condições técnicas em desenvolvê-lo, cabendo ao legislativo a pauta de discussões, alterações e aprovação (COSTA, 2014).

Porém, não obstante os aspectos técnicos e jurídicos que envolvem o plano diretor, destaca-se que o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, § 4º, I, determina que durante a fase de elaboração do plano diretor sejam promovidas “audiências

¹¹ Arts. 39 e 40 da Lei 10.257/2001: - Art. 39. 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 dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2o desta Lei. - Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana. § 1o O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas. § 2o O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo. § 3o A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos. § 4o No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão: 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.



públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade” (BRASIL, 2001), como as associações de bairros, arquitetos, engenheiros, meio ambiente e outras, e o acesso aos documentos e informações produzidas seja garantido, assim como a devida publicidade (SILVA, 2010).

Por fim, nota-se que o grande desafio que se impõe à elaboração de um plano diretor, encontra-se na sua legitimação a qual se opera a partir do momento que se observa a participação popular no planejamento territorial urbano, como meio de consolidação democrática na construção de uma cidadania ativa e participativa na *polis*.

4 PARTICIPAÇÃO DA SOCIEDADE: PLANO DIRETOR MUNICIPAL E PLANEJAMENTO URBANO-RURAL

A Constituição de 1988 foi o resultado de um amplo processo de participação popular e de grandes mobilizações da sociedade civil organizada que clamava por democracia, haja vista o longo período ditatorial que acarretou violências de toda espécie, sobretudo contra dos direitos políticos e a liberdade de expressão do cidadão. O autoritarismo vigente norteou o regime sendo as participações do cidadão cerceadas e fiscalizadas pelo estado policial, com características paternalistas que subjogavam a capacidade política do povo, além de desprezar a sua vontade.

Justo neste período, o êxodo rural levou ao crescimento populacional e a urbanização desordenada das cidades, sobretudo dos grandes centros urbanos, exigindo a busca de soluções para os problemas de ocupação territorial e de políticas públicas claras que viessem permitir o desenvolvimento da cidade com uma melhor qualidade de vida.

Logo, com a redemocratização do Estado de direito, surge a preocupação por um novo modelo de planejamento urbano-rural para a cidade, pautado na participação popular, e no desenvolvimento das funções sociais da cidade com a finalidade de garantir o bem-estar dos seus habitantes, conforme art. 182 da CRFB/1988 (BRASIL, 1988).

É importante enfatizar que a mudança de um modelo de planejamento urbanístico hierarquizado, tecnicista e excludente para um novo modelo horizontal, político e de inclusão, ocorre a partir da Constituição de 1988, mais especificamente



com o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, a qual regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição, estabelecendo as diretrizes da política urbana (BRASIL, 2001). Assim, elege-se o plano diretor como um importante instrumento da política urbana municipal, haja vista estabelecer os pressupostos necessários para que a propriedade urbana possa cumprir com a sua função social, além de buscar atender as necessidades dos cidadãos no que se refere à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento de atividades econômicas, conforme o art. 39 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

O novo modelo de planejamento urbanístico evidencia o elemento político, destacando o conflito de interesses que surge com a participação de populares e da sociedade civil organizada na discussão por uma política de desenvolvimento e expansão urbana para a cidade. Este conflito torna-se evidente a partir do momento que o Estatuto da Cidade determina que o processo de elaboração, implementação e, também, revisão de um plano diretor, os Poderes Legislativo e Executivo devam promover audiências públicas e debates, cuja legitimação só se opera com a participação da população e de associações que representem a pluralidade de segmentos que compõem a sociedade, de acordo com o inciso I § 4º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Dessa forma, no embate democrático participativo, é natural que na fase das audiências públicas haja conflitos entre munícipes e técnicos urbanistas como arquitetos e engenheiros, assim como associações ambientais e setores representativos dos interesses do mercado imobiliário, sem falar na participação do legislativo e executivo que por vezes tendem a acolher determinados interesses particulares que não vem ao encontro dos anseios da maioria dos cidadãos. Para tal, a importância dos incisos II e III do § 4º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001, os quais preveem a transparência do processo democrático quanto à definição das políticas urbanas, haja vista determinarem a publicidade de toda documentação e informações produzidas durante o processo, além de permitirem que qualquer cidadão possa fiscalizar os trâmites exigindo o acesso à qualquer documento produzido (BRASIL, 2001).

Portanto, nota-se que o plano diretor se constitui em um instrumento para o exercício da democracia participativa, na qual os cidadãos são chamados a participarem e a contribuírem no processo de desenvolvimento de políticas



urbanísticas que atendam a todo o Município, conforme o § 2º do art. 40 da Lei nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001).

Assim, a população não deve ser agente passivo no processo de elaboração do plano diretor, como se fosse um simples expectador que recebe informações sem a possibilidade de se manifestar e questionar. Essa participação deve ser ativa para se resgatar a soberania popular em sua plenitude, por isso, deve ser do conhecimento geral de todos, os momentos de participação e manifestação para que haja garantias de eficácia e legitimidade quanto à participação popular nas audiências públicas. Devem ser criados, então, os mecanismos de publicidade quanto à definição de data, hora e local das audiências, assim como as etapas lógicas a serem seguidas para que haja resultados profícuos e a ausência de atropelos que poderiam ensejar a anulação da audiência (DALLARI; DI SARNO, 2007).

Observa-se, portanto, que o Plano Diretor se constitui como um instrumento da política urbana, segundo o art. 4º, III, a), da Lei 10.257/2001, com viés jurídico e político, que permite o exercício da democracia direta por parte do cidadão, na construção de um direito urbano que atenda a sua necessidade e que sirva de elemento norteador ao executivo e ao legislativo quanto ao desenvolvimento de políticas públicas que desenvolvam o bem coletivo, a segurança e o bem estar dos cidadãos (BRASIL, 2001).

Ademais, a participação popular é um elemento legitimador dos anseios de toda a coletividade. Não cabe, portanto, ao poder público, legislativo ou executivo, alterar o disposto pela população, mas sim participar do amplo debate de construção de um planejamento urbano-rural que atenda as necessidades de toda a coletividade, buscando um entendimento entre as pautas e interesses da comunidade e de setores da sociedade como um todo.

Por fim, espera-se que o desenvolvimento de políticas públicas quanto ao planejamento urbano, através de instrumentos democratizantes que se constitui o plano diretor, possam estimular a participação popular na busca de uma cidadania

5 CONCLUSÃO

A participação popular nos assuntos referentes às políticas públicas urbanas da cidade se revelam como um dos meios de consolidação da democracia, haja vista permitir que o povo possa delinear e construir pautas de desenvolvimento



para a cidade, na busca da felicidade e do bem-estar coletivo que repercute em um melhor qualidade de vida para os seus habitantes.

Busca-se, assim, com a ferramenta do plano diretor ampliar os espaços de participação e de exercício da cidadania, indo além do clássico modelo de democracia representativa. Assim, o munícipe é convidado a participar, manifestando-se e debatendo de forma profícua, desde que lhe sejam disponibilizadas as ferramentas de participação, transparência e fiscalização.

Dessa forma, o plano diretor se revela como um importante instrumento democratizante, no qual todos são convidados a participar e a opinar, permitindo que em meio ao conflito surjam soluções que em tese possam auxiliar ao desenvolvimento da polis como um ambiente saudável ao cidadão.

Nesse sentido, constatou-se que, desde que sejam elaborado de forma transparente, democrática e honesta, o plano diretor figura como um importante instrumento de participação popular da sociedade civil no planejamento de políticas urbanas territoriais, haja vista existirem elementos jurídicos que ensejam a participação popular democrática do cidadão.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO JUNIOR, M. E. Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. *Revista do Direito Público*, Londrina, v.1, n.1: p. 45-62, jan./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/direitopub/article/view/11581/10277>>. Acesso: 11 ago. 2018.

ARISTÓTELES. *Política: texto integral*. São Paulo: Martin Claret, 2006. Versão para e-book.

BONAVIDES, P. *Ciência política*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 1994.

BRASIL. *Assembleia Nacional Constituinte. Atas de Comissões*. Brasília, DF, 1987. Disponível em: <https://www.senado.leg.br/publicacoes/anais/asp/CT_Abertura.asp>. Acesso: 14 ago. 2018.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 1º ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 6.766/1979*, de 19 de dezembro de 1979. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso: 3 ago. 2018.



BRASIL. *Lei nº 9.785/1999*, de 29 de janeiro de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9785.htm>. Acesso: 5 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 10.257/2001*, de 10 de julho de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 1º ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 12.651/2012*, de 25 de maio de 2012. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12651.htm>. Acesso: 2 ago. 2018.

BRASIL. *Lei nº 13.311/2016*, de 11 de julho de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13311.htm>. Acesso: 1º ago. 2018.

CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra (Portugal): Livraria Almedina, 1993.

COSTA, N. N. *Direito municipal brasileiro*. 6. ed. ver. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

COSTA, P. *Poucos, muitos, todos: lições de história da democracia*. Curitiba: UFPR, 2012.

DALLARI, A. A.; DI SARNO, D. C. L. *Direito Urbanístico e Ambiental*. Belo Horizonte: Fórum, 2007.

FERREIRA, A. B. H. *Novo dicionário eletrônico Aurélio*. Curitiba: Positivo, 2004. Versão 5.11 CD-ROM.

FUNARI, P. P. *Grécia e Roma*. São Paulo: Contexto, 2002.

HOUAISS, A.; VILLAR, M.; FRANCO, F. M. M. *Dicionário eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009. Versão 3.0. 1 CD-ROM.

MEIRELLES, H. L. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MONTESQUIEU. *O espírito das leis*. [S.l.]. Exilado de livros, 2010. Versão para e-book

Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. *Curso de direito administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MÜLLER, F. *Quem é o povo? A questão fundamental da Democracia*. 3. ed. São Paulo: Max Limonad, 2003.

OLIVEIRA FILHO, J. T. *A participação popular no planejamento urbano: a experiência do Plano Diretor de Porto Alegre*. 2009. 332 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) — Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://www.ufrgs.br/propur/teses_dissertacoes/000712303.pdf>. Acesso: 12 ago. 2018.



PINTO, V. C.. *Regime jurídico do plano diretor*. Brasília: Senado Federal, 2005. 24p. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/id/105/4/texto21%20-%20rafael.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

ROUSSEAU. J. J. *Do Contrato Social*. [S.l.]: Ridendo Castigat Mores, 2002. Versão para e-book

SILVA, J. A. *Curso de direito constitucional positivo*. 37. ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2013.

SILVA, J. A. *Direito urbanístico brasileiro*. 6. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2010.

VILLAÇA, F. *As ilusões do plano diretor*. São Paulo: Edição do autor, 2005. 95p. Disponível em: <<http://www.planosdiretores.com.br/downloads/ilusaopd.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2018.