

**ASSOCIAÇÃO CARUARUENSE DE ENSINO SUPERIOR
CENTRO UNIVERSITÁRIO TABOSA DE ALMEIDA
ASCES-UNITA
BACHARELADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CLÁUDIO PAIVA JÚNIOR

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE
PLANEJAMENTO URBANO**

**CARUARU
2018**

CLÁUDIO PAIVA JÚNIOR

**O PLANO DIRETOR COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA PÚBLICA DE
PLANEJAMENTO URBANO**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro Universitário Tabosa de Almeida (ASCES-UNITA), como requisito parcial para obtenção do grau de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof.º Dr.º Paulo Ricardo de Paiva e Sousa

CARUARU

2018

RESUMO

Com o presente trabalho de conclusão de curso objetivou-se identificar o Plano Diretor, instrumento constitucional para planejamento urbano, como política pública indispensável para construção, expansão e proteção do espaço urbano. Para tanto, a partir de uma pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, necessário se fez delinear as cidades como bem ambiental, e portanto, de caráter fundamental. E ainda, como se deu a regulação da política urbana, especificamente com a edição do Estatuto da Cidade. Ademais, analisou-se o Plano Diretor como instrumento da política pública municipal para planejamento urbano, restando evidente que a participação social na construção dessa política de planejamento urbano é fator imprescindível para legitimidade social desse documento.

Palavras-chave: cidade; participação; plano diretor; políticas públicas.

ASBTRACT

With the present work of conclusion, of course the objective was to identify the Master Plan, constitutional instrument for urban planning, as public policy indispensable for construction, expansion and protection of urban space. Therefore, from a qualitative, bibliographical and documentary research, it was necessary to delineate the cities as an environmental good, and therefore of a fundamental character. And also, how was the regulation of urban policy, specifically with the edition of the City Statute. In addition, the Master Plan was analyzed as an instrument of municipal public policy for urban planning, it being evident that social participation in the construction of this urban planning policy is an essential factor for the social legitimacy of this document.

Keywords: city; participation; master plan; public policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	05
2. Constituição Federal de 1988: a cidade como bem ambiental	07
3. Estatuto da Cidade: a regulamentação da política urbana	09
4. Plano Diretor: instrumento da política pública municipal de planejamento urbano	12
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	16
REFERÊNCIAS	18

1. INTRODUÇÃO

Com a globalização, não só os mercados, as telecomunicações, as tecnologias, tornaram-se globalizadas, mas também, os riscos, sejam econômicos ou sociais, passam a ser observados de modo global. Em especial, os riscos ambientais apresentam-se de modo universal, uma vez que, caracterizam-se pelo seu caráter difuso.

Nesse sentido, Ulrich Beck (2016, p. 44) alerta-nos sobre o efeito bumerangue dos riscos, para o autor:

(...) nem os ricos e poderosos estão seguros diante deles. Os anteriormente “latentes efeitos colaterais” rebatem também sobre os centros de sua produção. Os atores da modernização acabam, inevitável e bastante concretamente, entrando na ciranda dos perigos que ele próprios desencadeiam e com os quais lucram.

A fim de exemplificar tal efeito inerente aos riscos, mister a colocação de Beck, quando leciona que o efeito bumerangue não atinge apenas o causador isolado, na verdade, faz com que todos, globalmente e por igual, arquem com o ônus, em suas palavras:

(...) o desmatamento causa não apenas o desaparecimento de espécies inteiras de pássaros, mas também reduz o valor econômico da propriedade da floresta e da terra. Onde quer que uma usina nuclear ou termoelétrica seja construída ou planejada, caem os preços dos terrenos. Áreas urbanas e industriais, autoestradas e vias de grande circulação sobrecarregam o solo em seu entorno. (BECK, 2016, pp. 45-46)

Verifica-se sempre a mesma lógica, “tudo que ameaça a vida neste planeta, estará ameaçando também os interesses de propriedade e de comercialização daqueles que vivem da mercantilização da vida e dos víveres.”. (BECK, 2016, p. 46).

Essa digressão cabe no presente trabalho, vez que, diante desse contexto de riscos, onde a ameaça passa a ser certeza, uma atuação efetiva por parte da Administração Pública, no que se refere ao planejamento urbano, mostra-se imprescindível para tutela de um meio ambiente ecologicamente equilibrado, em especial, a um sadio espaço urbano.

Para tanto, apresentou-se a cidade enquanto bem ambiental, consideração alcançada por entender-se ser o ambiente artificialmente construído uma síntese do

meio ambiente em todos os seus aspectos, e, portanto, constitucionalmente tutelado como direito fundamental.

A Constituição Federal de 1988 inovou a tratar da política urbana, que, contudo, só fora regulamentada com a edição da Lei nº 10.257/2001, e dentre os instrumentos para planejamento urbano trazidos pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor mostrar-se como instrumento de uma política pública urbana, com vistas a uma cidade melhor, para as presentes e futuras gerações, para tanto, imprescindível a participação popular na construção desse instrumento constitucional para o planejamento urbano.

2. Constituição Federal de 1988: a cidade como bem ambiental

A Constituição Federal de 1988 resguardou em seu art. 225 o direito de todos ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, incumbindo, ainda, ao poder público assegurar a efetividade desse direito.

O meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito fundamental, por ser essencial à qualidade de vida, por isso, a obrigatoriedade em sua proteção, sendo o Estado responsável pela proteção do meio ambiente e o combate a qualquer forma de degradação ambiental. (SILVA, 2016, p. 71)

Quanto a fundamentalidade do direito ao meio ambiente, leciona Marcelo Novelino (2018, p. 911-912):

O caráter de fundamentalidade do direito ao meio ambiente equilibrado reside no fato de ser indispensável a um qualidade de vida sadia, a qual, por sua vez, é essencial para que uma pessoa tenha condições dignas de vida.

A definição de meio ambiente não é determinada, representando, por vezes, a interação entre elementos naturais e sociais, todavia, quanto aos aspectos que o compõem, pode-se seguir a classificação que os dividem em meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho.

Para José Afonso da Silva (2013, p. 20), “o meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em toda as suas formas.”.

De forma resumida, poder-se-ia definir, o meio ambiente natural como aquele composto dos elementos existentes na natureza, não concorrendo o homem para sua criação, ou seja, é formado pelos recursos naturais e os ecossistemas; o meio ambiente artificial constituído pelo espaço urbano construído; o meio ambiente cultural, como produto cultural que passa a integrar o patrimônio de um povo, no qual estão inseridos o patrimônio histórico, artístico, paisagístico, arqueológico e paleontológico e, por fim, o meio ambiente do trabalho como sendo a saúde e segurança do trabalhador no local da sua prestação de serviço.

Importante notar que, as cidades, características do espaço artificialmente construído, representam verdadeira síntese de todos os aspectos ambientais, sendo, portanto, consideradas como bem ambiental. Com a Constituição Cidadã as cidades passam a ter natureza de bem ambiental, estando assim inseridas em seu art. 225,

como também, da inteligência dos arts. 182 e 183 da Carta Magna a cidade passa a obedecer a denominada ordem urbanística.

No âmbito da Constituição, foram delimitados os objetivos da política urbana, primeiramente, no que tange a realização do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, e depois, a garantia do bem-estar de seus habitantes, onde se nota que as políticas públicas para o desenvolvimento urbano devem despertar aos habitantes das cidades a sensação de bem-estar.

Nas palavras de Fiorillo (2009, p. 341), “a função social da cidade é cumprida quando proporciona a seus habitantes uma vida com qualidade, satisfazendo os direitos fundamentais, em consonância com o que o art. 225 preceitua”.

Convém colacionar, ainda, outra definição proposta por Marcelo Bittencourt (2014, p. 256), para que, função social da cidade pode ser considerada como:

Expressão de assento constitucional, direcionada tanto ao Poder Público quanto ao particular, indicativa da premissa de que qualquer *praxis* urbana deve se dirigir ao alcance de uma vida digna para todos os seus habitantes, sem qualquer distinção, numa acepção da mais ampla solidariedade.

Como se observa, a Constituição de 1988, e suas disposições quanto a uma política de desenvolvimento urbano, inova ao criar um direito à cidade, que tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, o que visa, em última análise, garantir o bem-estar de seus habitantes. (SILVA, 2016, p. 72)

Apenas um parêntese, importante notar que o termo direito à cidade fora cunhado por Henri Lefebvre, na obra homônima *Direito à Cidade* (2001), onde apresenta a formação do espaço urbano a partir do modelo capitalista de urbanização¹.

¹ A trajetória do direito à cidade, bem como, o modelo de urbanização capitalista foram temas trabalhados no artigo Por um direito à cidade: um percurso histórico não linear, para mais, vide: SILVA, Dirceu Lemos. Por um direito à cidade: um percurso histórico não linear. In: CARDOSO, Fernando da Silva; et al. **Anais do II Congresso Pernambucano de Ciências Jurídicas – Universidade de Pernambuco – Campus Arcoverde**. Arcoverde: O Autor: 2017.

3. Estatuto da Cidade: a regulamentação da política urbana

A regulamentação da política urbana ocorreu com a edição da Lei nº 10.257/2001, denominada “Estatuto da Cidade”, o estatuto estabelece normas de ordem pública e de interesse social, que regulam o uso da propriedade urbana em prol do coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

O Estatuto da Cidade inovou o ordenamento jurídico pátrio, criando a garantia do direito às cidades sustentáveis, elencando o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer como diretrizes gerais da política urbana. Como também alerta-nos para uma gestão democrática das cidades, com maior cooperação entre os governos, a iniciativa privada e a sociedade civil organizada, com vistas a um processo de urbanização que venha a atender o interesse social e respeitando o meio ambiente.

O art. 4º da referida Lei, apresenta os instrumentos a serem utilizados pelo Poder Público para implantação e efetivação da política urbana, segundo a doutrina, tais instrumentos não se constituem em *numerus clausus*, podendo ser acrescentados outros ao já exemplificados no diploma legal.

Os instrumentos da política urbana podem ser divididos em:

- a) Ações de planejamento de âmbito nacional, regional e estadual de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
- b) Ações de planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
- c) Ações de âmbito municipal, em especial: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social;
- d) Institutos tributários e financeiros, tais como: imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU; contribuição de melhoria; incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

- e) Institutos jurídicos e políticos, a saber: desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária; assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos; referendo popular e plebiscito; demarcação urbanística para fins de regularização fundiária; legitimação de posse;
- f) Estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV).

Os instrumentos acima elencados baseiam-se nas diretrizes norteadoras da política urbana, apresentadas no art. 2º da Lei nº 10.257/2001².

² Lei nº 10.257/2001, Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

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

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

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

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres.

[\(Incluído dada pela Lei nº 12.608, de](#)

[2012\)](#)

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e do território sob sua área de influência;

No dizer de José Afonso da Silva (2013, p. 239), “tudo isso, em última análise, quer dizer que a Política Urbana tem por objetivo construir e ordenar um meio ambiente urbano equilibrado e saudável”. Tais diretrizes apresentadas pelo douto constitucionalista, não podem ser alcançadas se não, por uma atuação positiva por parte do Estado, o que se dá através de políticas públicas.

Devem ser elaboradas políticas públicas que possibilitem à sociedade em geral o acesso à terra, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, ao saneamento ambiental, disponibilizando à população infraestruturas básicas para garantir melhor qualidade de vida e demais direitos fundamentais, garantindo-se assim, as funções sociais da cidade. (OLIVEIRA; MELNICKY, 2017, p. 42-43)

-
- VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município e do território sob sua área de influência;
- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.
- XVII - estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e aportes tecnológicos que objetivem a redução de impactos ambientais e a economia de recursos naturais. [\(Incluído pela Lei nº 12.836, de 2013\)](#)
- XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. [\(Incluído pela Lei nº 13.116, de 2015\)](#)
- XIX – garantia de condições condignas de acessibilidade, utilização e conforto nas dependências internas das edificações urbanas, inclusive nas destinadas à moradia e ao serviço dos trabalhadores domésticos, observados requisitos mínimos de dimensionamento, ventilação, iluminação, ergonomia, privacidade e qualidade dos materiais empregados. [\(Incluído pela Lei nº 13.699, de 2018\)](#)

4. Plano Diretor: instrumento da política pública municipal de planejamento urbano

O constituinte condicionou o cumprimento da função social das cidades ao atendimento das exigências fundamentais que devem ser expressas no Plano Diretor³, instrumento constitucional para fins de planejamento municipal, obrigatório para as cidades com mais de 20000 habitantes. Sua aprovação é realizada pela Câmara Municipal e a lei que o instituir deve ser revista, pelo menos a cada 10 (dez) anos.

Além da obrigatoriedade constitucional para cidades com mais de 20 mil habitantes, o Estatuto da Cidade, ampliou o rol de cidades nas quais a confecção do Plano Diretor é obrigatória, a saber: cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cidades onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal⁴; cidades integrantes de áreas de especial interesse turístico; cidades inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Para Paulo de Bessa Antunes, “o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades é o Plano Diretor, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano.” (ANTUNES, 2012, p. 415)

É a partir da análise do Plano Diretor de determinado município, que se é possível avaliar se uma propriedade urbana está, ou não, cumprindo sua função social, é o que se depreende do art. 39 do Estatuto da Cidade, *in verbis*:

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.

³ Constituição Federal, art. 182, § 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.

⁴ Constituição Federal, art. 182. § 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.

Observa-se, portanto, que a função social da propriedade urbana é alcançada diante do fiel cumprimento do plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Para além da função social, a cidade exerce e deve garantir uma função ambiental. Segundo Carvalho (2018, p. 1670)

As funções social e ambiental coincidem em sua origem, pois ambas se apresentam como reflexos da orientação funcional do exercício do direito de propriedade, a qual limita seu exercício individual por deveres decorrentes da necessária congruência transindividual dos bens em sociedade. Ambas dimensões funcionais (social e ambiental) limitam a propriedade como direito subjetivo (interesse individual), a partir da tomada em consideração dos interesses transindividuais potencialmente envolvidos em seu exercício (dimensão dinâmica).

Observa-se que, diferentemente da função social, a função ambiental deve ser observada independentemente do regime da propriedade, em outras palavras, função ambiental submete sua aplicação seja a propriedade pública ou privado.

O caráter transversal da função ambiental tem origem na própria natureza do bem ambiental. O direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, previsto no art. 225 da Constituição, assinala uma dimensão transindividual aos bens ambientais, que transcende a dicotomia público e privado. (CARVALHO, 2018, p. 1670)

Em síntese, a função ambiental da propriedade é observada quando os interesses ecológicos, paisagísticos e de proteção dos recursos naturais, são assegurados, submetendo o exercício do direito de propriedade às determinações presentes na legislação ambiental.

O Plano Diretor tem previsão constitucional, conforme ventilado em linhas superiores, apresentando-se ainda, como instrumento da política urbana municipal, conforme alínea a, inciso III do art. 4º do Estatuto da Cidade.

Importante notar, que é o mesmo diploma legal que destrincha características deste instrumento em capítulo próprio, definindo o conteúdo mínimo para o Plano em seu art. 42.

Nesse sentido, Antunes (2012, p. 416) assevera que, o conteúdo mínimo do Plano Diretor deve contemplar:

- a) A delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a

existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do artigo 5º do Estatuto da Cidade;

b) Disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 do estatuto;

c) Sistema de acompanhamento e controle.

Com o mapeamento de todo o território do município, bem como, seu zoneamento, o Plano Direito apresenta-se como importante instrumento para ordenação adequada dos espaços urbanos, representando mecanismo dos mais importantes para a Política do Meio Ambiente. (SILVA, 2013, p. 240).

Frise-se que, a Lei nº 10.257/2001 ainda dispõe quanto ao processo de elaboração do Plano Diretor, conforme inteligência do §4º do art. 40, onde se determina que os Poderes Legislativo e Executivo devem promover audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, bem como, o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Verifica-se portanto, que o Estatuto da Cidade definiu preceitos de participação cidadã, a serem observados quando da elaboração, como também na fiscalização da implementação dos Planos Diretores dos diferentes municípios (ANTUNES, 2012, p. 416).

Quanto a participação democrática, destaque-se:

A sociedade civil pode e deve participar de todas as fases do processo de políticas públicas, especialmente na formação da agenda. O verdadeiro sentido da democracia é a participação do cidadão em todas as fases do processo de políticas públicas, e não simplesmente nas eleições através do voto. (NASCIMENTO, 2014, p. 80)

Importante notar que, a falta de participação popular, além de impedir a formação de um compromisso social em torno da política pública que se pretende estabelecer, enfraquece a efetividade do projeto urbano, exatamente pelo distanciamento da realidade social, faz-se necessário, portanto, um maior incremento da participação popular quando da elaboração de políticas públicas, aqui, especificamente, políticas públicas de planejamento urbano. (RIBEIRO, 2014, p. 243-244).

No mesmo sentido,

Proporcionar melhor qualidade de vida aos cidadãos é função não centralizada ou mesmo exclusiva do Poder Público, que deve atuar

na condução e discussão de políticas públicas juntamente com os destinatários, estejam eles atuando por meio de seus representantes, ou isoladamente. Assim a política pública poderá ser chamada de democrática, e a cidade estará cumprindo uma de suas funções sociais, que é a de ser democrática participativa, com reflexos sobre a legalidade da própria cidade. Essa legalidade tomando-se por referência o fato de existirem normas jurídicas que determinam essa participação, e que por força coercitiva de competências constitucionais imperam sobre os municípios. (OLIVEIRA; CONCELI, 2017, p. 12)

Percebe-se que, a viabilidade do Estatuto da Cidade, depende da decisão de elaborar um Plano Diretor, o Estatuto deposita suas fichas na tarefa legisladora municipal, a qual deverá dissociar-se de pressões e interesses abstrusos e não atinentes ao consentâneo desenvolvimento municipal, para servir como apoio à implementação de uma qualidade de vida direcionada aos anseios de várias camadas da população do município, e não apenas às necessidades de setoriais classes abastadas, receosas, dia após dia, décadas após décadas, séculos após séculos, de perder as regalias com as quais convivem desde os primórdios da formação social brasileira. (BONIZZATO, 2013, p. 111-112)

Para Luigi Bonizzato (2013, p. 112):

Em um país eminentemente urbano, a cidade deve ser a grande fomentadora e promotora do bem-estar social e da qualidade de vida, cumprindo sua função social e ambiental, sendo geratriz do progresso com os máximos possíveis indicadores qualitativos e concessora do desenvolvimento mais próximo da sustentabilidade(...).

No dizer de Marcelo Bittencourt (2014, p. 255), “é preciso saber quais os problemas da cidade, dominá-los, para depois resolvê-los, de modo a crescer sem destruir”, esse papel cabe ao gestor público municipal, que, conhecendo sua cidade e seus habitantes, poderá promover políticas públicas de planejamento urbano com vistas à preservação da cidadania e do mínimo existencial de seus habitantes, através do manejo do plano diretor como instrumento fundamental para esta operacionalidade.

Daí a necessária participação popular na construção das políticas públicas municipais, em especial, as de planejamento urbano, uma vez que, cabe à sociedade, para além dos Poderes Executivo e Legislativo, pensar um cidade melhor e melhor para todos, através de um planejamento urbano mais humano e que não se curve ao interesse do capital, que por séculos ditou, ou melhor, que permanece ditando o ritmo da expansão urbana. Mister, portanto, o exercício da cidadania

através dos espaços públicos, entendidos enquanto espaço de participação popular, a exemplo dos instrumentos de participação estampados pelo Estatuto da Cidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na elaboração desse trabalho, objetivou-se apresentar o Plano Diretor enquanto instrumento da política urbana, imprescindível para o planejamento das cidades.

Importante notar, que para se alcançar tal objetivo, fora necessário discorrer acerca do meio ambiente, direito fundamental à condição humana, positivado na Constituição Federal em seu art. 225, e os desdobramentos que essa tutela constitucional representou, em especial, ao ambiente urbano. Apresentou-se assim, a cidade enquanto bem ambiental.

A política urbana constitucionalmente prevista, ganha contornos efetivos com a edição da Lei nº 10.257/2001 que vem a regulamentar os art. 182 e 183 da Carta Magna.

Ao passo que, o Plano Diretor, instrumento constitucional da política urbana, apresenta-se como mecanismo adequado para planejamento e expansão do espaço urbano. O caráter instrumental do Plano Diretor, espelha sua função de política pública municipal para urbanização.

As políticas públicas são consideradas atividades típicas do Estado Social e Democrático de Direito e consequência direta da necessidade de participação social em sua efetivação, permitem, assim, romper com as barreiras que separam a Administração Pública da sociedade. Pois bem, como estratégia de ação e meta desejada, num processo político, é preciso que sejam analisadas desde o seu surgimento da ideia, a fase de elaboração até o amadurecimento da mesma, para sua efetivação, resultando numa ação pública, de acordo com os interesses dos seguimentos envolvidos, em especial, o interesse público.

Políticas públicas de planejamento urbano são de competência do poder municipal, conforme comando constitucional. Como garantidoras de promoção de direitos sociais, cabe ao poder público local concretizar tais direitos através da elaboração de políticas públicas, nesse caso, voltadas para um planejamento urbano mais humano e sustentável.

Conforme aduz Andreas J. Krell (2004, p.126)

O maior problema da proteção ambiental reside talvez na omissão dos órgãos ambientais – em suas três esferas – que não desenvolvem atividades eficientes de fiscalização ou deixam de realizar obras e de prestar serviços públicos, contribuindo, assim, para a degradação e poluição do Meio Ambiente.

Atesta-se que, mesmo com o avanço legislativo quanto à proteção ambiental não se verifica a correspondente estruturação administrativa para sua efetivação. A atuação estatal destina-se a melhorar o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos, o que se concretiza através de políticas públicas, exercício constitucionalmente autorizado e direcionado ao bem comum.

O planejamento urbano, através dos ditames previsto no Plano Diretor, passa a ser aceito como instrumento da política urbana municipal, colocando o Estado como importante ator na promoção do meio ambiente.

Destaque-se que, o planejamento não pode ser visto como um mero plano, mas como uma metodologia que quando aplicada ciclicamente permite o acompanhamento do desenvolvimento da cidade não só pela Administração Pública, mas também pela sociedade, inclusive por meio da construção de bases de dados de indicadores⁵. (DIÓS, 2014, p. 67) Percebe-se, contudo, que falta a cultura do planejamento, principalmente quanto à inter-relação entre o planejamento urbano e o de políticas públicas, bem como a prática de acompanhamentos e fiscalização constante. (DIÓS, 2014, p.70)

Verifica-se, portanto, que a participação dos interessados, seja de modo singular ou coletivos, torna-se absolutamente essencial, como componente indispensável na elaboração dessas políticas públicas. Uma vez que, somente políticas públicas com a atuação efetiva dos integrantes da sociedade podem mais facilmente cumprir com a sua funcionalidade social. (OLIVEIRA; MELNICKY, 2017, p. 43)

Pode-se então concluir, que o Estado Democrático e Social de Direito tem a responsabilidade de cumprir a lei e de assegurar os direitos e garantias fundamentais, garantindo a supremacia do bem comum sobre o interesse do particular, reafirmando a superioridade da Constituição Federal ante a vontade da Administração.

A atuação do Poder Público no cumprimento da legislação ambiental é fator preponderante para efetivação do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, sendo o Estado encarregado de promover políticas públicas ambientais e de exercer o controle sobre as atividades potencialmente degradadoras.

⁵ Quanto a indicadores de *governance* vide: COELHO, André Felipe Canuto. Mensuração dos direitos fundamentais. **Direitos Humanos e Fundamentais em Perspectiva**. Cláudio Brandão, coordenador. São Paulo: Atlas, 2014, p. 176.

REFERÊNCIAS

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito ambiental**. 14. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Tradução de Sebastiao Nascimento. São Paulo: Editora 34, 2011.

BITTENCOURT, Marcelo. A função social da cidade, as cidades sustentáveis e a propriedade. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia: sério I**. Vania Aieta, coordenadora. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

BONIZZATO, Luigi. Função Ambiental da Cidade, Plano Diretor e Validade das Normas Urbanísticas / Environmental Function City, Master Plan and Validity of Standards Urbanistic. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 5, n. 1, p. 86-116, jun. 2013. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9725/7624>>. Acesso em: 30 ago. 2018. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2013.9725>.

CARVALHO, Délton Winter de. A função ambiental da propriedade: caráter conceitual para a modulação de conflitos socioambientais / The environmental function of property: conceptual feature for socio-environmental conflicts modulation. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 10, n. 3, p. 1662-1691, ago. 2018. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/33089/26017>>. Acesso em: 30 ago. 2018. doi:<https://doi.org/10.12957/rdc.2018.33089>.

COELHO, André Felipe Canuto. Mensuração dos direitos fundamentais. In: **Direitos Humanos e Fundamentais em Perspectiva**. Cláudio Brandão, coordenador. São Paulo: Atlas, 2014. Pp. 169-184.

DIÓS, Marcelle Mourelle Perez. Um olhar sobre o planejamento urbano diante da primeira década do Estatuto da Cidade. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia: sério II**. Vania Aieta, coordenadora. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

KRELL, Andreas J. **Discrecionariiedade administrativa e proteção ambiental**: o controle dos conceitos jurídicos indeterminados e a competência dos órgãos ambientais: um estudo comparativo. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

LEFEBVRE, Henri. **O direito à cidade**. São Paulo: Centauro, 2001.

NASCIMENTO, Fábio Severiano do. Políticas públicas tributárias indutoras para a cidade. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora**

Maria Garcia: sério I. Vania Aieta, coordenadora. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional.** 13. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Jus Podivm, 2018.

OLIVEIRA, Celso Maran de; COLENCI, Pedro Luciano. Função social das cidades: cidades participativas. In: **Direito urbanístico, cidade e alteridade** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI; Coordenadores: Edson Ricardo Saleme, Mônica da Silva Cruz, Joaquim Shiraishi Neto – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

OLIVEIRA, Celso Maran; MELNICKY, Elaine Cristina da Cunha. Políticas públicas municipais participativas: reflexões sobre a função social das cidades. In: **Novos direitos: a interdisciplinaridade do direito na sociedade contemporânea.** Celso Maran de Oliveira, organizador. São Carlos: CPOI/UFSCar, 2017.

RIBEIRO, Tarcyla Fidalgo. O planejamento urbano como instrumento garantidor do direito à cidade. In: **Cadernos de direito da cidade: estudos em homenagem à professora Maria Garcia: sério II.** Vania Aieta, coordenadora. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

SILVA, Dirceu Lemos. Direito à cidade acessível: instrumento para inclusão da pessoa com deficiência. In: **Direito urbanístico, cidade e alteridade** [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UdelaR/Unisinos/URI/UFSCar/Univali/UPF/FURG; Coordenadores: Arturo Juan Yglesias Perolo, Flavia Piva Almeida Leite – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

_____. Por um direito à cidade: um percurso histórico não linear. In: CARDOSO, Fernando da Silva; et al. **Anais do II Congresso Pernambucano de Ciências Jurídicas – Universidade de Pernambuco – Campus Arcoverde.** Arcoverde: O Autor: 2017.

SILVA, José Afonso. **Direito ambiental constitucional.** 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.