

XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JOSÉ CLAUDIO JUNQUEIRA RIBEIRO

VALMIR CÉSAR POZZETTI

YASNA ELIZABETH OTAROLA ESPINOZA

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Diretora Executiva - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - UNIVEM/FMU - São Paulo

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Representante Discente: Prof. Dra. Sinara Lacerda Andrade - UNIMAR/FEPODI - São Paulo

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - ESDHC - Minas Gerais

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM - Rio de Janeiro

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - Ceará

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Daniela Marques De Moraes - UNB - Distrito Federal

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - UNIVEM - São Paulo

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie - São Paulo

Comunicação:

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Creusa De Araújo Borges - UFPB - Paraíba

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro - UNOESC - Santa Catarina

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Prof. Dr. José Barroso Filho - ENAJUM

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP - São Paulo

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba - Paraná

Eventos:

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta - Fumec - Minas Gerais

Profa. Dra. Cinthia Obladen de Almendra Freitas - PUC - Paraná

Profa. Dra. Livia Gagher Bosio Campello - UFMS - Mato Grosso do Sul

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UMICAP - Pernambuco

D597

Direito urbanístico, cidade e alteridade [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: José Claudio Junqueira Ribeiro; Valmir César Pozzetti; Yasna Elizabeth Otarola Espinoza – Florianópolis: CONPEDI, 2022.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-571-3

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Saúde: Direitos Sociais, Constituição e Democracia na América Latina

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Internacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Alteridade. XI Encontro Internacional do CONPEDI Chile - Santiago (2: 2022: Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE - SANTIAGO

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

A edição do XI ENCONTRO INTERNACIONAL DO CONPEDI CHILE – SANTIAGO, evidenciou, mais uma vez, os avanços científicos no âmbito do Direito Urbanístico como área autônoma na produção acadêmica em diversos Programas de Pós-Graduação do país. Os trabalhos apresentados abordam uma conjuntura de temas e ideias necessárias à reflexão da comunidade científica sobre os diversos problemas urbanos e a necessidade de se encontrar soluções sustentáveis através da legislação e criação de políticas Públicas. E, dentro deste contexto, no Grupo de Trabalho - Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, pode-se observar contribuições importantíssimas para a área de Ciências Sociais Aplicadas; além de profícuo debate de todos os expositores que estiveram presentes fisicamente na sala. XI ENCONTRO INTERNACIONAL - DIREITOS SOCIAIS, CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA NA AMÉRICA LATINA - esteve presente em todos os trabalhos apresentados e em diferentes abordagens. Dentro deste contexto, o presente relatório faz destaque aos trabalhos apresentados no dia 08 de outubro de 2022, no GT Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade, coordenado pelos professores doutores José Cláudio Junqueira Ribeiro (Escola Superior Dom Helder Câmara); Yasna Elizabeth Otarola Espinoza (Universidad de los Andes) e Valmir César Pozzetti (UFAM e UEA). Assim, a obra que ora apresentamos reúne os artigos selecionados, pelo sistema de dupla revisão cega, por avaliadores ad hoc, para apresentação oral no evento. Os temas apresentados são instigantes e constituem significativas contribuições para as reflexões dos Programas de Pós Graduação em Direito, reunidos no CONPEDI. Apresentamos, assim, os trabalhos desta edição. O trabalho desenvolvido por Valmir César Pozzetti, Abraão Lucas Ferreira Guimarães, Edvania Barbosa Oliveira Rage, intitulado “A importância das calçadas na mobilidade urbana e na dignidade do cidadão”, destacou a importância das calçadas, no meio ambiente urbano, para que o pedestre tenha dignidade na sua locomoção; entretanto há um descaso e completa ausência de fiscalização por parte do Poder Público. Já o trabalho intitulado “Análise do discurso jurídico sobre a regularização fundiária diante do surgimento do termo territorial coletivo – TTC, de autoria de “Paloma Bianca Lopes De Assis e Rafael Isaac De Almeida Coelho” analisou o discurso jurídico sobre a regularização fundiária como forma de observar deslocamentos e contradições e ressaltou a necessidade de aplicação do TTC – Termo Territorial Coletivo, previsto na Lei Federal nº 13.465/2017 e na Lei Complementar nº 205 que instituiu o Plano Diretor de São João de Meriti e previu o TTC, como premissa importante para assegurar o direito de propriedade à uma parcela da população que não o conseguiria obter de forma

individual e, dessa forma, obtendo a dignidade que o direito de propriedade proporciona ao cidadão. Já os autores Iara Pereira Ribeiro e Uesley Cesar Santos de Oliveira, de forma brilhante, apresentaram o trabalho intitulado “Medidas jurídicas para garantia do direito à moradia na pandemia do COVID-19” e destacaram os efeitos das medidas jurídicas adotadas na pandemia de Covid-19 para a garantia do Direito à Moradia, utilizando-se dos estudos de David Harvey e Raquel Rolnik, definidos como urbanismo crítico. Já no trabalho intitulado. “O zoneamento ecológico econômico como instrumento de planejamento de políticas públicas municipais: um estudo sob a perspectiva do ciclo de políticas públicas, apresentado por Patrícia de Freitas Reis Vilela Ribeiro, José Claudio Junqueira Ribeiro, analisou o Zoneamento Ecológico Econômico como um instrumento de gestão de política ambiental, cujo escopo é organizar e qualificar o território em zonas, fornecendo subsídios para melhor tomada de decisões políticas e estratégicas, em prol do desenvolvimento sustentável e do planejamento municipal de políticas públicas. Os autores Edson Ricardo Saleme, Marcelo José Grimone e Silvia Elena Barreto Saborita, em apresentação do trabalho intitulado “Planos Diretores Setoriais: conveniência em sua elaboração”, destacaram a obrigatoriedade de se elaborar planos diretores em cidades acima de 20 mil habitantes tendo como premissa a função social da cidade. Destacaram que as normas urbanísticas supervenientes estabeleceram outras obrigatoriedades, como a de planos em cidades sujeitas a catástrofes e também um plano de mobilidade urbana. E, por consequência destacaram a possibilidade de agir por conveniência ou não, da criação dos chamados planos diretores setoriais, como fundamentais para o desenvolvimento de cidades possuidoras de características diferenciadas. Já o artigo intitulado “A Normalização da Potabilidade e os Desafios para a Promoção da Água Potável” de autoria de José Claudio Junqueira Ribeiro e Juliana Fátima de Aquino Moreira destacou a importância do controle da qualidade da água para a promoção da saúde, figurando como escopo dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável das Organizações das Nações Unidas – ONU, analisando a evolução da legislação brasileira em consonância com os ditames internacionais. Os trabalhos, sem exceção contribuíram com temas atuais para o desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano permitindo-se um olhar mais atento para as cidades brasileiras. Assim sendo, esta obra é um verdadeiro presente para reflexões sobre Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade; o que nos leva a concluir que as reflexões jurídicas, aqui apresentadas, são contribuições importantíssimas no tocante a oferta de proposições que assegurem a melhoria de vida e o acesso à terra urbana para o enfrentamento dos agravamentos e dos retrocessos dos direitos sociais, com promoção à dignidade humana, buscando-se a harmonia com o meio ambiente e com os demais seres que habitam esse espaço urbano, promovendo-lhes a alteridade.

Desejamos, pois, a todos, uma excelente leitura.

Prof. Dr. José Claudio Junqueira Ribeiro – Escola Superior Dom Helder Câmara

Prof. Dra Yasna Elizabeth Otarola Espinoza (Universidad de los Andes)

Prof. Dr. Valmir César Pozzetti - Universidade do Estado do Amazonas (UEA) e
universidade Federal do Amazonas (UFAM)

PLANOS DIRETORES SETORIAIS: CONVENIÊNCIA EM SUA ELABORAÇÃO

URBAN SECTOR PLANS: YOUR MANAGEMENT NEED

Edson Ricardo Saleme
Marcelo José Grimone
Silvia Elena Barreto Saborita

Resumo

A Constituição brasileira estabeleceu a obrigatoriedade em se elaborar planos diretores em cidades cima de 20 mil habitantes e as que desejam empregar o plano para impor a função social da cidade. Porém, as normas urbanísticas supervenientes estabeleceram outras obrigatoriedades, como a de planos em cidades sujeitas a catástrofes e também um plano de mobilidade urbana. Estes planos setoriais, por seu lado, podem ser elaborados quando a municipalidade apresenta alguma particularidade própria. Aqui se discutirá a questão da conveniência ou não da criação dos chamados planos diretores setoriais, como fundamentais para o desenvolvimento de cidades peculiares, possuidoras de características diferenciadas que demandem uma atenção especial e demandem soluções possíveis. Destarte, cidades com tais características possuem níveis de complexidade fora do padrão e impõem um planejamento próprio para que nele seja impressa suas características setoriais com metas de possível mitigação. A partir de hipótese determinada emprega-se o método hipotético dedutivo a fim de que, por meio da metodologia bibliográfica e documental, possa se chegar a uma resposta adequada ao tema proposto.

Palavras-chave: Planos urbanos, Função social, Plano setorial, Cidades especiais, Metas de mitigação

Abstract/Resumen/Résumé

The Brazilian Constitution established the obligation to prepare urban plans in cities with more than 20,000 inhabitants and those that wish to use the plan to impose the duly observation of the city's social function. However, the supervening urban regulations established other obligations, such as plans in cities subject to catastrophes and also an urban mobility plan. These sectoral plans, in turn, may be drawn up when the municipality has some peculiarities of its own. Here we will discuss the question of the creation or not of the so-called sectoral urban plans, as fundamental for the development of peculiar cities, which have differentiated characteristics that demand special attention and require possible solutions. Thus, cities with such characteristics have non-standard levels of complexity and impose their own planning so that their sectoral characteristics are printed with possible mitigation goals. Starting from a certain hypothesis, the deductive hypothetical method is used so that, through bibliographic and documentary methodology, an adequate response to the proposed topic can be reached.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban plans, Social function, Sectoral plans, Special cities, Mitigation goals

1 – INTRODUÇÃO

A questão do planejamento urbano no país possui um cenário peculiar. Normas urbanísticas têm sido elaboradas diante do grande fluxo demográfico existente nas urbes. A Constituição vigente, no título VII, Capítulo II incluiu capítulo especial consistente da política urbana, nos arts. 182 e 183. Esta parece ser uma preocupação com o desenvolvimento adequado das cidades e a possibilidade de gerarem males urbanos em seu desenvolvimento.

A regulamentação desses artigos muito tardou a ser aprovada. O grande número de institutos existentes em seu texto revela a importância do Estatuto da Cidade e de outras normas que a secundaram em prol de uma estruturação racional do direito urbanístico nacional.

É possível afirmar que o país já tivesse algumas normas relacionadas com o ambiente urbano, tal como a Lei n. 6.766, de 1979, e ainda outras, de âmbito geral, vocacionadas na temática; eram, de alguma forma, muito superficiais e pouco se preocupavam com questões atuais. Diante da complexidade apresentada em termos urbanos, a questão do tratamento da matéria atualmente possui abordagem multidisciplinar, de forma a incluir todas as particularidades relacionadas às questões urbanas locais, sobretudo relacionadas a direitos humanos.

A política urbana precisa ser articulada e incluída nas políticas públicas do Município de forma que seu governo cumpra metas, busque parcerias em prol da economia local, evite impactos ambientais e traga, opostamente, metas de recomposição dos biomas, respeite o direito à moradia como prioridade, garanta a inclusão social necessária para reduzir as desigualdades locais, tal como preconizado pelo art. 3º, III da CF.

Importante reafirmar que a Constituição vigente, não obstante ser falha em inúmeras previsões trouxe, pela primeira vez, a inclusão da política urbana em seu texto. Reconheceu a competência dos municípios na formulação do planejamento urbano, bem como na elaboração das políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano.

Inclusive no texto constitucional há a determinação de que a função social da cidade estaria atrelada ao Plano Diretor local, instrumento básico desta política.

Na verdade somente a partir da Lei nº 10.257, de 2001, é que se regulamentaram os dispositivos mencionados. Este diploma, que se autodenominou “Estatuto da Cidade”, é lei que verdadeiramente faltava entre as normas nacionais para gerar alguma significância ao arcabouço normativo urbano. A Constituição, acompanhando as tendências das discussões da Agenda Habitat (1996) restringiu a aplicação do plano a algumas espécies de municipalidades. Não todas.

As políticas públicas passaram a ser articuladas no âmbito de cada municipalidade desta forma a viabilizar a implementação de intervenções efetivamente necessárias e fundamentais ao desenvolvimento cidadão. Também é certo que a participação popular passou a ser incluída não somente no planejamento, mas também na aprovação e acompanhamento da implementação dessas políticas, o que pode ser considerado positivo para uma população com consciência cidadã.

Ainda que o “plano diretor” seja expressão que exista desde os anos 30 sendo incluída em planos, nas principais cidades deste país, ele não precipita a organização desejada dos éteres, tal como reitera Vilaça em todos seus artigos acerca dessa sistemática agora obrigatória para um grupo de cidades. O plano diretor, como se verá abaixo, pode sim ter função e desempenho fundamentais. Não é uma pedra de tropeço, tal como muito se debateu nos municípios em crescimento do Paraná ou São Paulo.

Neste artigo se busca visualizar o papel efetivo do plano diretor e como um com a característica “setorial” poderia auxiliar municípios com características impares, que merecem um tratamento específico de algumas matérias. A questão da necessidade ou não dos planos diretores setoriais, como fundamentais para o desenvolvimento de certas cidades, é aqui colocada. A hipótese que se propõe é a seguinte: cidades com particularidades complexas e níveis de complexidade fora do padrão, que possam fugir de um complexo desenvolvido em um plano diretor ordinário, enseja tratamento aprofundado por meio de um com características setoriais.

A partir deste hipótese se emprega o método hipotético dedutivo a fim de que, por meio da metodologia bibliográfica e documental, possa se chegar a algum tipo de resposta, nas considerações finais, em que se levará em consideração algumas experiências já existentes neste país.

2 – PLANOS DIRETORES

O Plano Diretor estabelece normas fundamentais de uso e ocupação do solo, entre outras providências. O zoneamento, por este meio estabelecido, é criado com o levantamento da circunscrição territorial local e indicação da área urbana, por meio de investigação própria dos profissionais competentes. Em face das características peculiares de cada área, pode-se viabilizar equipamentos urbanos correspondentes ou ainda instituição de área fundiária própria ou outros tipos de infraestrutura necessária diante de cada necessidade.

Imposto pela Constituição Federal a alguns municípios e ampliado pelo Estatuto da Cidade o Estatuto da Cidade, na visão de Edesio Fernandes (2021) “[...] trouxe no seu bojo toda uma nova visão de planejamento territorial urbano, visão essa que determina não apenas ‘o que pode ser feito, onde, como e por quem’, determinando assim ‘quem vive onde e como’.”

Seguindo ainda o escólio do autor (FERNANDES 2021) há a afirmação de que houve um otimismo inicial exagerado em torno dessa Lei, pois viria da ideia da norma como “solução mágica para os problemas urbanos do país.” Na verdade, afirma que essa euforia existia mesmo antes da aprovação do Estatuto da Cidade.

Quando aprovou-se a Constituição Federal de 1988, gerou-se a possibilidade de conformar o direito de propriedade em face do cumprimento de uma função social, possivelmente a ser fixada por Plano Diretor Municipal -PDM, o Brasil transformou-se em verdadeiro laboratório de experiências de gestão e planejamento urbano. Não se deve olvidar que nem todo o município precisa elaborar este instrumento e mesmo os que são obrigados nem sempre o fazem ou o modernizam no período decenal

determinado pela Lei n. 10.257, de 2001, tal como se bem observa nos municípios da Região do Vale do Paraíba, em São Paulo.¹

A obrigação de condicionar a função social da propriedade obrigando os proprietários de imóveis a impedir a ociosidade de imóveis em face das necessidades locais parece ser um avanço diante de um passado em que se mantinha imóveis “de engorda” aguardando valorização futura sem maiores preocupações com o presente. Contudo, comprova-se pela experiência que as tentativas de algumas municipalidades neste sentido não tiveram qualquer êxito, até o momento.

Talvez seja aspecto relevante dessa nova ordem jurídica a necessária participação popular nos processos de aprovação, como condição de validade jurídica de planos, leis e projetos. Não apenas como um critério de cumprimento de uma etapa legislativa, mas sim do envolvimento necessário dos cidadãos nos procedimentos locais. Também se deve considerar a necessidade de acompanhamento das metas propostas pelos planos citadinos, geralmente realizados pelo conselho das cidades local.

A questão das áreas próprias indicadas no plano de zoneamento, que acompanham os planos diretores, além da indicação de áreas para instalação dos equipamentos públicos há também possibilidade de normas para proteção ambiental, que tratem de regiões que possuam valor histórico-cultural.

Assim, em um primeiro plano, há uma definição cujo intuito é a própria estruturação do espaço urbano e a preleção de planos que possam ocorrer em curto, médio e longo prazo. É possível também fixar metas individualizadas, de acordo com as características e necessidade de cada ente municipal: assunto deste trabalho que se quer aprofundar.

Pode-se afirmar que o Estatuto da Cidade marca a emergência de uma nova ordem jurídico-urbanística como afirmado por Alfonsin et al. (2016) pois possui características ímpares que estão refletidas nesse diploma legal tais como a ruptura do

¹ Informação obtida pela Doutora Emília Andrea Moura de Oliveira Salgado na tese de doutorado defendida na Universidade Católica de Santos: CAJATI NO VALE DO FUTURO: ATIVIDADE MINEROQUÍMICA E OS IMPACTOS AMBIENTAIS. Disponível em: <https://www.unisantos.br/portal/acontece/doutorado-em-direito-banca-de-defesa-emilia-andrea-moura-de-oliveira-salgado/>. Acesso em: 3 set. 2022.

modelo civilista anterior à CF, abandono do “modelo proprietário”, submissão da propriedade urbana ao princípio da função social, relação de importantes instrumentos jurídicos, tributários e urbanísticos e sobretudo a existência do Plano Diretor reconhecido como lei ordenadora da política urbana.

Na questão de quais municípios deveriam elaborar a plano diretor, enquanto a Constituição apenas indicou dois deles nos parágrafos do art. 182 - os que tenham mais de vinte mil habitantes e onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º desse artigo - o art.41 da Lei 10.257, de 2001, incluiu ainda os integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; áreas de especial interesse turístico; áreas inseridas na zona de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional ou ainda incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (BRASIL, 2001).

Ainda pode-se falar da discutível submissão do plano diretor a partir da edição do Estatuto da Metrópole, que condicionou sua adequação ao Plano Diretor Urbano Integrado (PDUI), previsto na Lei nº 13.089, de 2015, que se desdobra em uma área de maior abrangência estabelecida por uma lei municipal criadora de entidade regional (região metropolitana, aglomeração urbana ou microrregião), nos termos do §3º do art. 25 da CF. Não se trata de imposição negativa ao município participante da entidade regional, já que a previsão do PDUI é genérica e ampara ações extremamente necessárias e imprescindíveis ao equacionamento de problemas diversos e manentes, em termos regionais.²

Os planos diretores já existem há algum tempo, não apenas ao tempo de sua obrigatoriedade, consignada na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Não se circunscreve apenas ao âmbito dos municípios, já que pode influenciar outras municipalidades em sua região ou ainda estar envolvido em entidade regional. Sua

² Esta opinião revela estudos em face do Plano Diretor Urbano Integrado – PDUI da Baixada Santista que, em nada, buscou afrontar a competência municipal individual. Seus artigos limitavam-se a buscar soluções regionais e apenas indicou aspectos cruciais e de grande relevâncias para os 9 (nove) componentes da Baixada Santista. Atualmente as entidades regionais não refletem a grande importância que poderiam possuir em termos de benefícios regionais.

utilidade se desdobra em possibilidades múltiplas, sobretudo quando é necessário o estabelecimento de planos em curto, médio e longo prazo a fim de equacionar ou ainda buscar soluções possíveis para problemas frequentes.

3 –PLANO DIRETOR SETORIAL

Ainda que seja obrigatório, o plano diretor deveria ser uno e único, nas palavras de Meirelles (1993). Não poderia este instrumento estar disperso em diversas normas. Por este motivo o plano diretor deveria ser tido como único. Cada município deve ter seu respectivo plano e não pode subdividir-se com base em seus distritos. Para cada Município deve vigorar apenas um Plano Diretor.

Esta posição revela preocupação a partir de uma faceta da realidade, talvez não contemplada pelo autor no momento da afirmação, já que os planos atuais, merecedores de boa referência, são os holísticos, que agregam todos os elementos envolvidos com a própria evolução/involução cidadina. É importante incluir regiões receptoras de impactos diretos ou ainda de influência de atividades ou outras ocorrências emanadas por atividades antrópicas ou simplesmente próprias de características geológicas ou climatológicas da região.

Por outro lado, Gasparini (2004) em seus estudos acerca do plano diretor e suas possibilidades, reflete que ainda considerando as características impares de cada plano municipal elas:

[...] não impedem que sejam editados, após a instituição do Plano Diretor, planos setoriais, que lhe dão exequibilidade. Os planos setoriais são leis específicas ou genéricas destinadas a regular determinadas situações dentro de áreas indicadas no Plano Diretor. Nesses casos, todas essas leis devem estar devidamente atreladas ao Plano Diretor. Aliás, o art. 5º do Estatuto da Cidade prevê a edição de lei específica para área incluída no Plano Diretor com o fito de determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado. É indubitoso, portanto, que o Plano Diretor, lei que diz mais com o espaço físico municipal, especialmente o urbano, não veda a existência de subplanos, como os de transporte, saúde e educação, desde que sob estrito liame e subordinação dessa lei. Esses planos setoriais devem observar o mesmo processo de elaboração e instituição do Plano Diretor

A possibilidade de edição ou não de planos setoriais está intimamente conectada ao próprio plano diretor, pois ele deve informar se existirão, futuramente,

normas adicionais complementares a ele, a tratar de temas diversificados. Desta forma, uma particularidade que possa existir na municipalidade é possível a inclusão de norma futura a prever alguma espécie regulamentar acerca do tema específico.

Observe-se que ainda existe normatividade própria a fim de elaborar o plano diretor. Esta normatização se consubstancia pela NBR 12267 - Normas para Elaboração de Plano Diretor-, publicada em abril de 1992, em substituição à Norma NB 1350, de fevereiro de 1991. Nos seus expressos termos ela “[...] fixa as condições para orientar a elaboração de Planos Diretores nos termos do artigo 182 da Constituição Federal” (ABNT, 1992, p. 1).

Exemplo que pode servir para este tipo de desdobramento é o ocorrido em Maricá (MONTEIRO; LONGO, 2011) em que se levou a possibilidade de gerar plano setorial em vista da [...] falta de conhecimento sobre a atual realidade do município, quer pela falta de tempo necessário ao desenvolvimento de suas etapas, a existência de diversos pontos equivocados e até conflitantes [...] diretrizes questionáveis ou incompletas sobre outros.

A ideia de planejamento detalhado se pode bem observar nos estudos de MOTA (1980) que recomenda um minucioso trabalho dos técnicos, por meio de planejamento adequado, em que se possam levantar aspectos fundamentais para poder proporcionar o desenvolvimento sustentável daquela localidade. Pelas afirmações do autor é possível obter a informação de que, por exemplo, um planejamento com ênfase sanitária será possível melhor delimitar aspectos relacionados aos princípios sanitários e, assim, viabilizar um planejamento territorial em que se conduzirá a um bom planejamento territorial em que se definirá uma ocupação territorial compatível com suas características naturais.

4 – ASPECTOS TÉCNICOS DO PLANO DIRETOR SETORIAL

O Estatuto da Cidade indica ser o plano diretor verdadeiro norte no sentido de atender as necessidades cidadinas relacionadas à qualidade de vida, justiça social e desenvolvimento de atividades econômicas. Estes elementos deveriam integrar todo o processo de planejamento municipal, nos termos do art. 2º da referida norma. Contudo,

pode ter outras que o acompanham, a fim de reforçar algumas necessidades latentes das cidades ou ainda buscar soluções para eventuais particularidades.

Antes mesmo de visualizar a importância dos planos setoriais, importante discernir o exposto por Villaça (1995). Ainda que a expressão “plano diretor” já tivesse sido usada no Plano Agache em 1930, desenvolveu-se a partir dos anos 50. O zoneamento já existia há muito tempo nas municipalidades mais numerosas em habitantes, como Rio de Janeiro e São Paulo. Mais adiante o objeto do plano ganhou novos horizontes. Porém, para não se contrapor aos interesses imobiliários, o plano passou a dispor somente diretrizes, coeficiente de aproveitamento único e princípios gerais. O autor ainda aponta uma fragilidade que estaria no fato de se concentrar no plano listagem de obrigações de diversos órgãos (federais e estaduais), o que o tornou ainda mais obsoleto, pois estes não estariam submissos ao plano.

O autor (1995) expõe as fragilidades dos planos que, na verdade, poderiam ser considerados contrários aos interesses cidadãos, pois para sua aprovação se debateriam os “problemas urbanos”. Ainda que críticas possam ser tecidas em face deste plano, deve-se remarcar que engloba áreas urbanas e rurais, indica a destinação adequada de cada área da cidade, os parâmetros urbanísticos para a ocupação de cada área e o estabelecimento do macrozoneamento ou categorias de uso por níveis de incomodidade.

Passando para uma fase de aplicação do plano como realidade atual convém citar a experiência de Antonia J. Lima (2012) para quem o plano:

[...] não deveria, porém, ser visto apenas como o cumprimento de uma diretriz, mas também como um processo que envolve distintos segmentos sociais em torno de compromissos, o que implicava necessidade de participação da população na elaboração de planos, programas e orçamentos e no controle social sobre a intervenção urbana. A adoção dessa concepção de planejamento se apresentou, então, como um grande desafio, em razão do caráter conservador e ideologizado que marcou, no país, a história dos planos urbanísticos, feitos sem nenhuma interferência popular

Não existe regime determinado para a criação e votação das normas urbanas. Como qualquer outra são propostas e votadas e passam a integrar o ordenamento territorial. A doutrina brasileira não estabelece qualquer regime específico para o estabelecimento das normas de ordenamento territorial. Carvalho Pinto (2014) refere-se

ainda ao fato de que “[...] podem ser emendadas e alteradas independentemente de qualquer preocupação técnica.

Mais adiante, o autor (2014) refere-se ao fato de que se transforma em lei e, como tal, somente poderia ser questionado se incompatível com a Constituição Estadual. Fato relevante ainda é que não se reconhece ao Executivo a iniciativa reservada para projetos relacionados ao zoneamento. O zoneamento também não passa por consulta pública ou estudos de viabilidade técnica para tramitarem.

Característica essencial do plano diretor é a necessidade de passar pelo crivo popular por meio de consulta prévia, a fim de averiguar a compatibilidade do interesse popular e também aspectos que seriam importantes em serem consignados. Talvez este aspecto seja o mais relevante e característico, bem como o acompanhamento das metas propostas por equipe comunitária local, geralmente designada como Concidades.

No que tange aos planos setoriais, o Plano de Mobilidade Urbana dos Municípios, nas palavras de Andrade (2019) deve seguir processo idêntico à aprovação do Plano Diretor, com este também deve guardar conformidade; importante também o fato de ser “[...] a participação da população nas instâncias decisórias, avaliativas e fiscalizatórias, requisito para validade da lei.”

A Lei da Política Nacional da Mobilidade Urbana, Lei 12.587, de 2012, prevê a elaboração do Plano de Mobilidade Urbana como instrumento de efetivação da Política Nacional de Mobilidade Urbana, cujo conteúdo deve atentar aos princípios e diretrizes daquela lei.

O direito social ao transporte ganhou apoio institucional ao se estabelecer esta obrigatoriedade aos municípios especificados. Como reitera Moura (2019) esta norma prioriza a sustentabilidade, a prevalência dos transportes coletivos sobre os individuais e os públicos sobre os privados. Inere ainda o autor que esse plano insere:

[...] a mobilidade urbana na agenda da política de desenvolvimento urbano, considerando o gradativo desenvolvimento e a efetivação sustentável do direito social ao transporte, elemento indispensável à construção de espaços

urbanos mais democráticos, cujo desenvolvimento seja pautado pelas funções sociais da cidade.

A autora (MOURA, 2019) ainda faz importante ilação ao reconhecer que a lei municipal aprovadora do plano diretor não incorpora todos os interesses necessários à propriedade urbana; engloba apenas aquele que possuem natureza urbanística. Pelo fato de não ser exatamente clara e precisa a delimitação do seu conteúdo é possível outros interesses locais serem contemplados. No art. 42 do Estatuto da Cidade se estabeleceu o conteúdo mínimo do Plano Diretor, além de ter vinculado, mais adiante, a aplicação de vários dos instrumentos da política urbana à existência prévia de suas respectivas regras gerais de utilização.

Considerando ainda o plano como sendo uma norma composta por dispositivos adequados ao pleno desenvolvimento local, Edílio Ferreira (1993) afirma ser ele verdadeira “Carta da Cidade” e deve compreender as necessidades cidadinas e também estabelecer a melhor forma dos cidadãos viverem com dignidade. Não se pode imaginar que este possa sofrer investidas personalistas, que venham a lhe desnaturar e desestruturar. Esta norma, essencialmente programática, deve impedir modificações conectadas a interesses escusos de grupos ou autoridades que possam ter desdobramentos impróprios a sua própria natureza.

O autor segue em seu raciocínio a ponto de afirmar que o plano diretor traçará instrumentos legais a ele são correlatos, sempre por meio de normas gerais e programáticas, de modo a garantir-lhe o conteúdo e a práxis.

Na obra do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP-2017), dedicada à elaboração de planos diretores, na fase de diagnóstico, proposta para se compreender a situação local e melhor buscar uma solução ao cenário apresentado, faz-se uma análise estratégico por meio da fórmula SWOT (pontos fortes, ameaças, pontos fracos e oportunidades) a fim de melhor buscar essas soluções possíveis.

Após a aplicação dessa fórmula e apreciação dos diversos cenários inicia-se a fase de planejamento propriamente dito e elaboração dos planos respectivos. Ela implica na “[...] elaboração dos objetivos de contribuição, indicadores e metas, portfólio de

ações, gestão de riscos e levantamento de custos financeiros da unidade, tal fase é considerada a principal etapa na elaboração de planos diretores” (CNMP. 2017).

Diante dos diversos levantamentos efetivados naquela municipalidade e definição dos produtos respectivos (diagnóstico, objetivos de contribuição, indicadores, metas, ações, projetos e iniciativas) elabora-se a primeira versão do documento contendo, por exemplo, a existência de recomendação específica no sentido de se efetivar planejamento para determinado assunto que a unidade considere fundamental.

Este plano optativo, o setorial, deve ser aprovado por um comitê de governança local. Imprescindível a análise de sua consistência e apreciação da adequada disponibilidade orçamentária, de recursos humanos, possibilidade do atingimento dos objetivos, indicadores e metas propostas a fim de se alcançar os objetivos almejados.

No espaço do site da Prefeitura do Município de Curitiba (2022) há uma menção específica aos processos setoriais em diversos temas, os mais destacados pela PMC são: 1) mobilidade urbana, habitação e transporte integrado; 2) regularização fundiária; 3) controle ambiental e desenvolvimento sustentável; 4) desenvolvimento econômico; 5) desenvolvimento social; 6) segurança e defesa social.

Merece destaque naquela municipalidade (CURITIBA, 2022), ainda, o cadastro de contribuições aos diversos planos setoriais existentes. Os planos setoriais estariam disponíveis a todos os interessados em opinar. Chama a atenção no site o fato de já ter sido votado, em 2017, o plano setorial de saneamento básico, já revisado e aprovado.

Importa ainda o fato de que os planos devem sofrer consulta popular, antes de sua incorporação final nos planos citadinos para que, finalmente, possam ter a previsão orçamentária respectiva, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) no ano imediatamente posterior.

Considerando ainda o nível de complexidade que envolve o planejamento citadino e a composição do plano diretor importante refletir nas afirmações de Ultramari e Rezende (2008) que afirmam estar os problemas urbanos-ambientais, cada vez mais, se avolumando em termos de complexidade. Assim, o planejador urbano deve

lidar com esse nível de complexidade, sobretudo em face de planos tomados há mais de uma década em face dos mais atuais a fim de que possam ser compatíveis com as necessidades presentes.

Os autores (2008) refletem acerca dos problemas ocorridos em Curitiba, nos planos diretores de 1978 e 2001, cuja preocupação maior se refletia nos mananciais, mais comprometidos na atualidade; revelaram uma preocupação com o déficit habitacional, agora agravado com invasões múltiplas; problemas de infraestrutura que passaram a ser mais crônicos em virtude do aumento populacional.

Considerações finais

A política urbana deve estar articulada com políticas públicas do Município voltadas para seu próprio desenvolvimento. Neste sentido seu governo deve cumprir metas e ter a sustentabilidade como elemento invariável diante de todos os atos que queria tomar. A Constituição vigente incluiu a política urbana em seu texto e reconheceu a importância dos municípios na formulação do planejamento urbano.

As políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano devem necessariamente estarem atreladas ao Plano Diretor local, instrumento básico desta política. Contudo, as normas posteriores ao Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), tal como a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587, de 2012) e a Lei que instituiu a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei 12.608, de 2012) já trouxeram elementos setoriais, fundamentais a todos ou grande parte dos municípios.

Atualmente o aspecto setorial não se desdobra nestes temas. Refletem ainda outras preocupações cruciais que, na verdade, atinge quase todas as municipalidades, sem exceção, como a necessidade de saneamento básico, incluindo todos os serviços relacionados no art. 3º da Lei 14.026, de 2020. Esta é uma verdade que deve ser enfrentada por todo o país: a de que o atendimento aos níveis de saneamento estão muito abaixo daqueles preconizados para países em desenvolvimento, tal como este.

O plano setorial não deixa de ser parte do plano diretor. É um regulamento próprio que abarca uma particularidade essencial e que a municipalidade deve abarcar de forma particular. O seu simples destacamento já impõe a necessidade da atuação especial da autoridade local em sua solução.

A legislação criou mecanismos para que obras relacionadas a tais instalações não sobrecarregassem o já escasso orçamento municipal ou mesmo regional. Por este motivo é possível que os municípios criem associações, tais como as previstas no art. 241 da CF, regulamentada pela Lei nº 11.107, de 2005, gerando a possibilidade de criação de consórcios públicos. Esta tem sido a opção viável para a solução de problemas mais urgentes.

O Município de Curitiba, concebido como cidade planejada e cujo planejamento era considerado durável, por alguns setores locais e nacionais, hoje é considerado obsoleto diante do nível de impactos locais, de franjas de moradias irregulares e tantas outras ocorrências que se buscam soluções em médio e longo prazo.

A indicação deste Município, ao contrário do que possa parecer a lista de seus graves problemas, merece elogios, já que seu site indica a situação real daquela circunscrição, os planos e possibilidades, ao contrário de outras municipalidades que possuem situações irreversíveis ou mesmo inviáveis de se enfrentar.

O sistema jurídico nacional acompanhando as tendências das discussões da Agenda Habitat não apenas oportuniza, ao município que queria, a criação do plano diretor local, mas também disponibiliza, por via legislativa, soluções múltiplas em diversas frentes, sobretudo diante do nível de situações realmente adversas das regiões nacionais, que se agigantam diante do descaso de autoridades públicas e tão graves situações, tal como a de saneamento, cujo retrocesso pode estar iminente.

REFERÊNCIAS

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. **NBR 67: Normas para elaboração de Plano Diretor: Procedimentos**. Rio de Janeiro, 1992.

ALFONSIN, B.M. et al. A ordem jurídico-urbanística nas trincheiras do Poder Judiciário. **Revista Direito e Práxis**, vol. 7, núm. 14, 2016, pp. 421-453 Universidade do Estado do Rio de Janeiro Rio de Janeiro, Brasil.

ANDRADE, Leandro Teodoro. **Manual de direito urbanístico**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em: 18 ago. 2022.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. **Manual de referência de elaboração dos planos diretores do CNMP**. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/visao_360/governanca_e_gestao/nivel_tatico/planos_diretores/4_Manual_de_referencia_de_elaboracao_dos_planos_2a_versao.pdf. Acesso em: 1 set. 2022.

BRASIL, Lei nº 6.766, de 1979. **Dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e dá outras providências**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L6766.htm. Acesso em 2 set. 2022.

BRASIL. Lei nº 6.803, de 3 de julho de 1980. **Dispõe acerca do zoneamento ambiental**. Disponível em: [L6803 \(planalto.gov.br\)](http://L6803.planalto.gov.br). Acesso em 6 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [L6938 \(planalto.gov.br\)](http://L6938.planalto.gov.br). Acesso em 6 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Disponível em: [L6938 \(planalto.gov.br\)](http://L6938.planalto.gov.br). Acesso em 6 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 2001, **Estatuto da Cidade**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 23 abr. 2022.

BRASIL, Lei nº 12.651, de 2012, **Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2012/Lei/L12587.htm. Acesso em: 1º set. 2022.

BRASIL, **Resolução Conama 001, de 23 de janeiro de 1986**. Disponível em: <https://www.ibama.gov.br/sophia/cnia/legislacao/MMA/RE0001-230186.PDF?msckid=89da3430cedb11ec97acec4d925f6ce1>. Acesso em: 5 abr. 2022.

CARVALHO PINTO, V. **Plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2014.

CURITIBA. Prefeitura Municipal (CONCITIBA). **Planos setoriais estão abertos a consulta e contribuições no site do Ippuc**. Disponível em: <https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/plas-setoriais-estao-abertos-a-consulta-e-contribuicoes-no-site-do-ippuc/64882>. Acesso em: 1 set. 2022.

FERNANDES, E. Direito Urbanístico: objetivos, desafios e relação com a Arquitetura e o Urbanismo - Reflexões à luz do Estatuto da Cidade. **Revista de pesquisa em arquitetura e urbanismo IAU-USP**. V. 19, 2021.

FERNANDES, Marlene Agenda Habitat para Municípios/Marlene Fernandes. Rio de Janeiro: IBAM, 2003. 224p.; 26,0 x 20,0cm; (Agenda Habitat para Municípios).

FERREIRA, Edilio. Um roteiro para o plano diretor. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**. Vol 3, p. 241-243, abr-jun, 1993.

GASPARINI, Diógenes. Aspectos jurídicos do plano diretor. **Revista do Curso de Direito da Escola de Gestão e Direito da Universidade Metodista de São Paulo**, v.1, n. 1., 2004.

LIMA, A.J. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. **Textos & Contextos**, v. 11, n. 2, p. 362 - 375, ago./dez, Porto Alegre, 2012.

MOTA, F.S. B. **Disciplinamento do uso e ocupação do solo urbano visando a preservação do meio ambiente**. Tese apresentada a Faculdade de Saúde Pública da USP. Orientação Walter E. Oliveira, 1980, 256 f. São Paulo.

MOURA, D. A. O conteúdo ambiental dos planos diretores e o Código Florestal. **Revista de Direito Ambiental**. Doutrinas essenciais. Vol. 49, p. 73-1000, Jan-mar, 2009.

ULTRAMARI C. REZENDE, D.A. Planejamento estratégico e planos diretores municipais: referenciais e bases de aplicação. **RAC, Curitiba**, v. 12, n. 3, p. 717-739, Jul./Set. 2008.

VILLAÇA, F. Dilemas do plano diretor. *In* **O Município no século XXI: Cenários e Perspectivas**. Disponível em: https://www.ufjf.br/pur/files/2011/04/Dilemas_PD_Villa%25c3%25a7a1.pdf. Acesso em: 2 set. 2022.