

**XXX CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI FORTALEZA - CE**

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

JANAÍNA RIGO SANTIN

ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI

HERON JOSÉ DE SANTANA GORDILHO

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

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

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 - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

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

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

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

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

Relações Internacionais para o Continente Americano:

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

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

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcilio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

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

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

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

D597

Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade [Recurso eletrônico on-line] Organização CONPEDI

Coordenadores: Heron José de Santana Gordilho; Janaína Rigo Santin; Rosângela Lunardelli Cavallazzi. – Florianópolis: CONPEDI, 2023.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-860-8

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

Tema: Saúde: Acesso à justiça, Solução de litígios e Desenvolvimento

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito urbanístico. 3. Cidade e alteridade. XXX Congresso Nacional do CONPEDI Fortaleza - Ceará (3; 2023; Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI FORTALEZA - CE

DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE

Apresentação

O Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE I ocorreu no XXX CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, realizado no Centro Universitário Christus - Unichristus - Fortaleza/CE, entre os dias 15 e 17 de novembro de 2023.

Mostrou-se uma oportunidade ímpar de congregar Doutores, Mestres e estudantes da Pós Graduação em Direito de todo o país para socializar suas pesquisas e debater temas relevantes neste século XXI como o Direito à Cidade; Cidades Inteligentes e Sustentáveis; Deslocados Ambientais; Desafios dos Municípios frente aos Compromissos Internacionais; Função Socioambiental da Propriedade Urbana; Direito à Moradia e Políticas Habitacionais; REURB; Plano Diretor participativo; Gestão de Enchentes e Drenagem Urbana; Direito Tributário Municipal; Gestão Democrática Municipal e Movimentos Sociais Urbanos; Conflitos Indígenas, Alteridade e Consensos; dentre outros temas vinculados, em especial, às áreas de direito urbanístico e direito municipal.

É com grande satisfação que os coordenadores apresentam os capítulos que compõe este livro, com o desejo que provoquem interesse à comunidade acadêmica e aos profissionais da área, bem como instiguem novas possibilidades e desafios relacionados com a temática. Boa leitura!

Coordenadores:

Janaína Rigo Santin (Universidade de Passo Fundo) janainars@upf.br

Rosângela Lunardelli Cavallazzi (Universidade Federal do Rio de Janeiro/Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro) rosangela.cavallazzi@gmail.com (21) 9962-81020

Heron José de Santana Gordilho (Universidade Federal da Bahia) heron@ufba.br

O DESAFIO DOS MUNICIPIOS EM FACE DE COMPROMISSOS INTERNACIONAIS

THE CHALLENGE OF MUNICIPALITIES IN FACE OF INTERNATIONAL COMMITMENTS

**Edson Ricardo Saleme
Marcelo José Grimone
Cleber Ferrão Corrêa**

Resumo

O plano diretor existe para servir como conjunto de metas próprio do Município destinado a direcioná-los na melhor adequação de seu território em face de suas responsabilidades institucionais. A Lei n. 10.257, de 2001 é a norma urbana com maior importância no âmbito municipal a fim de compor um conjunto harmônico de instrumentos capazes de melhor equacionar políticas públicas locais. Há obrigatoriedade constitucional e legal para que elaborem seus respectivos planos. Quem não é obrigado também pode criar para melhor ordenar a cidade. Há também prazo para se elaborar e renovar as metas geradas por meio desses planos, que a municipalidade discute e aprova por seus cidadãos a serem aplicadas naquela circunscrição, por meio de inserção das metas nos planos orçamentários. Ainda que seja algo importante e fundamental para o desenvolvimento das cidades, grande parte dos dirigentes não têm em conta sua grande importância. Por este motivo os planos não possuem aplicabilidade e, geralmente, parecem não terem a importância devida. Este trabalho questiona como são criados os planos diretores e aplicados, bem como se as municipalidades obrigadas à sua confecção realizam ou não a revisão decenal, obrigatória. Por meio do método hipotético-dedutivo e metodologia bibliográfica se busca responder as questões postuladas a fim de se obter a resposta à questão da efetividade razoável do plano.

Palavras-chave: Ods, Planos municipais, Nova agenda urbana, Planos setoriais, Fiscalização

Abstract/Resumen/Résumé

The urban plan exists to serve as a list of goals created to guide the municipalities in the best direction of public policies in their territory; this way it is to comply with their institutional responsibilities. The Law 10,257, of 2001, is the most important urban norm at the municipal level in order to compose a harmonic set of instruments and to create important public policies. There are municipalities that the urban plan is mandatory, others not. Others can create it as a set of principles or goals to be achieved. There is also a deadline for preparing and renewing goals generated by the municipality, discussed and approved by its citizens and which should be applied in that circumscription. Although it is something important and fundamental for the development of cities, most leaders do not take into account its great importance. For this reason, the plans do not have applicability and, generally, do not give

them the due importance. The main question herein proposed is how the master plans are created and applied, as well as whether the municipalities required to make them carry out the mandatory ten-year review or not. Through the hypothetical-deductive method and bibliographical methodology, the aim is to answer the question posed in order to obtain the answer to the question of the reasonable effectiveness of the plan

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Sdgs, Municipal plans, New urban agenda, Sectoral plans, Oversight

INTRODUÇÃO

O aperfeiçoamento dos planos municipais é importante tarefa conferida aos agentes responsáveis pelas políticas públicas a serem criadas em âmbito local. É possível afirmar que se fixem metas em planos diretores ou mesmo setoriais. Na verdade, com tal imposição constitucional e legal, são geradas metas a serem possivelmente materializadas por planos orçamentários.

Pode-se constatar a necessidade de planos pelo que prevê o art. 182 da CF e a Lei Federal nº 10.257, de 2001, que estabeleceram essa obrigatoriedade a fim de que o Município possa propor políticas próprias capazes de suprir necessidades locais, sobretudo de cunho infraestruturais.

O que se releva neste artigo, além da planificação prevista em âmbito constitucional e legal são aquelas consignadas em âmbito internacional, assim consignadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU) e do pacto climático do Acordo de Paris, a seguir melhor explicitados, atualmente impostos como de observância obrigatória pelas municipalidades. Nem sempre o Município está obrigado a confeccionar plano diretor. Ele é apenas obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, as que queiram utilizar os institutos indicados no §4º do art.182 da CF e ainda os indicados no art. 41 da Lei nº 10.257, de 2001 (Brasil).

As metas propostas devem ser previamente aprovadas pela população local, com as respectivas previsões obrigatórias de inclusão, a exemplo dos compromissos com educação e saúde. Deve-se considerar o necessário acompanhamento por comissão especialmente formada para propor e acompanhar metas indicadas em plano aprovado pelo Legislativo.

O que aqui se reflete como questão é como se podem atingir as metas? Elas são impostas legalmente ou podem simplesmente estar incluídas em um rol não obrigatório e ser mais uma norma sem reflexos materiais?

A proposição de políticas públicas é imposta a todos os entes federativos, que possuem competência para tanto. Eles devem, por meio do plano diretor, gerar um plexo

de necessidades, a partir das demandas populares. Portanto, é um rol de previsões possíveis e necessárias naquele território e para aquela população.

Não se pode simplesmente estabelecer metas sem previsão ou apenas como uma obrigatoriedade legal. Também não deveria constituir conjunto desfocado da realidade, sem perspectivas de materialização, elaborado por simples imposição legal. O Estatuto da Cidade propõe a sistematização de planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território, de desenvolvimento econômico e social, sobretudo se o Município estiver englobado em uma entidade de âmbito regional.

No âmbito municipal, além do plano diretor, planos setoriais, de zoneamento ambiental, orçamentários (plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamento anual), gestão orçamentária participativa e planos de desenvolvimento econômico e social, devem se coadunar com a disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo de encargo municipal e distrital.

Os recursos a serem empregados na consecução dos diversos planos devem estar refletidos nos planos orçamentários para poderem se materializar. No âmbito municipal as metas podem ser concretizadas sobretudo na infraestrutura local, cuja carência pode ser levantada por um simples diagnóstico, delimitando o problema e estabelecendo sua possível solução por meio de algum tipo de intervenção pública.

A governança está presente em todos os momentos, pois ela é a forma de proposição e controle na efetivação das metas propostas. A disposição legal indica ser algo simples, realizado sem muito esforço. Porém, a realidade espelha algo bem diverso, que será aqui também focado para melhor disposição da resposta a ser dada à questão proposta.

Este *paper* utiliza o método hipotético-dedutivo e a metodologia bibliográfica. A hipótese proposta busca refletir na afirmativa de que as propostas dispostas no plano diretor devem, necessariamente, serem materializadas em políticas públicas, respeitando as particularidades dos planos já existentes.

1 – DO ÂMBITO GLOBAL AO LOCAL

No que tange às ODS – Objetivos do Desenvolvimento Sustentável - é possível afirmar que a Organização das Nações Unidas - ONU e seus parceiros no Brasil buscam incansavelmente atingi-los. São 17 ambiciosos objetivos. Todos, de alguma forma, interconectados e que abordam os principais desafios de desenvolvimento sustentável atualmente existentes no âmbito local e global.

A Agenda 2030 é fruto de consenso obtido pela mesma ONU (2015) em prol das ações relativas ao desenvolvimento sustentável, prosperidade e combate à pobreza. Nos termos do documento firmado em 2015. O Estatuto da Cidade empregou a fórmula de gestão participativa, que pressupõe a participação popular no processo de escolha de metas e acompanhamento da gestão. Alves e Peres (2021) destacam que a Constituição vigente outorgou ao Município maior autonomia e responsabilidades na implementação das políticas sociais e urbanas. Isto, sobretudo, por tornar obrigatória a elaboração de planos diretores para municípios com mais de 20 mil habitantes.

A Nova Agenda Urbana (NAU) nada mais é que um compromisso político inclusivo possível, gerado para que se aplique nos próximos vinte anos, em direção a uma habitação condigna e ao desenvolvimento urbano sustentável, proposta na Declaração de Quito pelos Chefes de Estado e de Governo, Ministros e Representantes reunidos na Conferência Habitat III (Fórum das Cidades, 2016).

Como a maioria dos municípios no país, a resposta à não execução dos programas previstos é sempre a mesma: insuficiência de recursos orçamentários. Da mesma forma que outros municípios, o de São Paulo, como destacam Alves e Peres (2021) tem a mesma problemática. Mesmo em face de seu desenvolvimento econômico, houve grande vinculação orçamentária de despesas em saúde e educação. É certo que esta atuação restringiu, consideravelmente, a receita que se poderia empregar discricionariamente. Neste diapasão o Município de São Paulo criou o FUNDURB – Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano a fim de que as diretrizes estabelecidas no plano diretor sejam executáveis sob o aspecto orçamentário.

Neste sentido, considera-se o plano diretor estratégico como uma base para o programa de metas. É certo que o Chefe do Executivo deve listar prioridades e prestar contas à população.

A questão central é inicialmente observar se o plano diretor é, efetivamente, instrumento a se confiar e que pode ter a reputação de uma lista verossímil de metas a serem alcançadas. Para Flávio Vilaça (2005) existem quatro ilusões conectadas ao plano diretor: a do plano de obras, a do zoneamento, participação popular e a do próprio plano em si. Esta última seria a ilusão síntese de todas as outras. Com 50 anos de experiência, o autor relata sua luta pessoal, como urbanista e arquiteto, diante da busca em estruturar esta exigência constitucional, que já era adotada nas grandes metrópoles brasileiras.

O autor (2005) sublinha com bastante ênfase o fato de o plano ser considerado verdadeiro “messias”, que pode salvar uma cidade. O urbanista ainda ressalta que a obrigatoriedade de elaboração e aprovação de planos, em prazos estabelecidos, estimularia “[...] a reprodução xerográfica de planos, seu engavetamento e a atuação de profissionais inescrupulosos.”.

Na prática, essa obrigatoriedade realmente produziu e ainda produz alguns desses efeitos. Há grande similaridade entre planos de cidades com características semelhantes devido, talvez, a essa obrigatoriedade. Em trabalho acadêmico relacionado a essa opinião Feldman (2005) discute o papel do Estado e sua função em face do avanço ou retrocesso em relação ao que anteriormente existia em termos de planejamento. A autora reflete uma afirmação feita por Vilaça e que, realmente, parece ser a inescapável realidade nacional no sentido de ser o processo de planejamento com aprovação popular “[...] um processo vagaroso [...] uma vez que nossa história é lenta pois é grande o poder do atraso.”

Este é um primeiro esclarecimento que se faz em face dos planos. São idealizados, possivelmente, em bases possíveis. Porém, nem sempre existem recursos capazes de executar o que se relacionou nesse processo de planejamento e que deveria reverter em políticas públicas em prol da execução deste ou daquele projeto.

Observando, outrossim, as práticas possíveis, as novas políticas públicas, segundo o Tribunal de Contas da União, devem caracterizar o problema a ser tratado por meio de um diagnóstico. Este, sob o escólio da Corte de Contas (TCU, 2021, p.12), deve caracterizar o problema a ser tratado, onde ocorre e qual a região de maior incidência. Também identifica o problema que se quer a resposta, identificando os geradores das

causas e efeitos para esse tipo de ocorrência. Se houver uma caracterização adequada existe a possibilidade de uma melhor fundamentação a fim de se justificar a tomada de decisão e potencializar os resultados do processo de formulação das políticas públicas.

Além da questão do planejamento, uma das fórmulas mais empregadas pelos municípios brasileiros, a fim de melhor ordenar seus respectivos territórios, seria a da reformulação das leis de uso e ocupação do solo. São as chamadas leis de zoneamento. Nakano e Guatella (2016) afirmam que estas se encontram instituídas em mais da metade dos municípios brasileiros. Os autores fazem questionamentos a fim de se ter uma dimensão de como se busca essa ordenação possível:

Quais são as características e qualidades desses espaços e formas urbanas, do ponto de vista da vitalidade e diversidade na vida urbana, geradas pelas aplicações daqueles parâmetros? Quais são os efeitos desses parâmetros nas formas de implantação das edificações nos lotes? Como as edificações, condicionadas pela aplicação dos parâmetros de uso e ocupação do solo, conformam as quadras urbanas e se relacionam com as calçadas e vias de acesso? Que tipo de vida urbana acontece nessas quadras e calçadas?

Diante destas questões os autores ponderam acerca de fórmulas capazes de se revelar como importantes instrumentos de planejamento e regulação urbana e territorial a serem utilizados pelas municipalidades nacionais. Neste sentido, para a melhoria dos espaços urbanos, sobretudo a de São Paulo, como espaço considerado naquela pesquisa, os pesquisadores recomendam o uso da outorga onerosa do direito de construir e o manejo das áreas computáveis e não computáveis na aplicação dos coeficientes de aproveitamento.

Aqui se tem proposta do uso de instrumentos para melhor utilização do solo urbano em cidades com densidades demográficas consideráveis. Contudo, este não é o cerne do planejamento. Este foge da simples aplicação prática de institutos propostos no plano diretor. A execução dos planos devem ser incorporadas por políticas públicas e planos orçamentários para sua devida materialização.

2 – O MUNICÍPIO E SUA FUNÇÃO PLANIFICADORA

O Município deve lavrar planos em prol daquela circunscrição. Não somente planos diretores, como referido expressamente no art. 41 da Lei nº 10.257, de 2001, mas também setoriais, considerando as particularidades que possam ter e que podem escapar de uma previsão genérica de necessidades. Deve-se também computar o planejamento previsto na Lei Complementar nº 140, de 2011, que reitera a necessidade de planos municipais em prol do meio ambiente cidadão. Não se pode deixar de observar também o prescrito na Lei nº 12.587, de 2012, que torna obrigatório a confecção do plano diretor de Mobilidade Urbana.

Observa-se grande complexidade na diagramação e concepção dos diversos planos necessários para que a cidade possa efetivamente cumprir suas missões institucionais. Bonizzato e Moulin (2022) consideram extremamente importante entender o alcance complexo da planificação. Enfatizam que para essa concretização devem existir as correspondentes decisões “políticas, jurídicas, econômicas e, entre outras, sociais, em relação às quais também se requer integração, conectividade e dialogia. E, tudo isso, torna-se algo de difícil realização em uma sociedade desigual e urbanisticamente segmentada [...]”

Não se questiona que as decisões políticas devem ser tomadas ao que se pré-estabeleceu nos diversos planos concebidos no seio municipal. Essas metas planificadoras refletem ações em curto, médio e longo prazo consideradas essenciais para que a cidade possa efetivamente cumprir seus propósitos. Não se trata de simples relação, mas sim a lista das prioridades para que aquela localidade efetivamente atinja as metas relacionadas a sua capacidade econômica dentro da sustentabilidade possível.

Não se pode olvidar o sublinhado por Gacez e Carmello (2017), ao fato de que o plano diretor, além de planificar as cidades, não podem deixar de buscar com seus preceitos a correta adequação socioambiental das medidas a serem tomadas. Esta também é uma percepção de normas editadas em prol da vitalidade ecossistêmica necessárias para a existência das próximas gerações.

As políticas públicas urbanas, em sua formulação, devem ser adequadas ao ambiente, sobretudo quando se tratar daquelas relativas ao uso e à ocupação do solo

urbano, à habitação e à infraestrutura. Tudo deve contribuir para se obter ambientes urbanos qualificados com sustentabilidade e com menor impacto possível buscando-se, na medida do possível, integração das políticas públicas setoriais com o uso racional dos recursos naturais.

A Constituição Federal outorgou ao Município as competências do art. 30, sobretudo o indicado no inciso VIII, a fim de proporcionar ordenamento territorial adequado na circunscrição que ocupa, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano e as relacionadas no art. 182 da CF. Estruturou-se, em termos urbanos, a coexistência do Estatuto da Cidade com o Estatuto da Metrópole. Isso requer um planejamento urbano a partir de um PDUI – Plano Diretor Urbano Integrado, aprovado nos termos da Lei nº 13.089, de 2015, Estatuto da Metrópole. Requer-se, portanto, a existência de plano diretor conforme o PDUI da sua respectiva entidade regional.

Diante desta particularidade do ordenamento urbano Di Sarno esclarece que em face do aumento das cidades, pelo processo de urbanização, houve o adensamento respectivo de regiões que extrapolavam os limites municipais. Essa continuidade urbana gerou situações peculiares que tem implicações de ordem política, econômico, jurídica e social.

O processo de urbanização deve levar em consideração a ocupação urbana consolidada, a infraestrutura urbana existente e necessária, questões relacionadas à impermeabilização do solo, preservação das áreas verdes e institucionais, com especial atenção ao ambiente local, a fim de se combater a grave incidência de elevação das temperaturas.

Importante observação feita por Bruno Filho (2015, 33-34) é a de que sem a ordenação da cidade não haveria desenvolvimento, pois um é corolário do outro, de maneira reflexa. Desta forma, oferece seu entendimento do que seria efetivamente uma política pública coerente; para tanto o conteúdo seria composto por três dimensões: “[...] i) uma planificadora, mas também; ii) uma operacional, de práticas reais pelas quais os entes estatais intervêm jurídica e financeiramente no espaço e iii) uma urbanística em sentido estrito, de medição do efeitos das duas anteriores.”

O Poder Público municipal está encarregado pela Carta Magna pela realização da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo é ordenar o pleno desenvolvimento das

funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, nos termos do artigo 182 da CF, o que, necessariamente, inclui a proteção ao meio ambiente e ainda outras tarefas fundamentais relacionadas à proteção dos direitos fundamentais e manutenção dos espaços urbanos, a fim de proporcionar a convivência de modo digno nas cidades, o que vai ao encontro do que está disposto pelo legislador infraconstitucional no Estatuto da Cidade.

3 – POLÍTICAS PÚBLICAS E PLANO DIRETOR

No plano das políticas públicas a importância do que este campo do saber representa passou a ser fundamental em discussões tais como as aqui entabuladas, em que o protagonismo municipal é estabelecido constitucionalmente, mormente quando se trata de fórmulas em que os gastos são equacionados em prol do ajuste fiscal e equilíbrio orçamentário.

Diante desse papel atribuído às instâncias municipais, mormente a partir dos anos 80, como bem sublinhou Celina Souza (2007, p.65), sobretudo nos países da América Latina em que os governos têm dificuldade em estabelecer coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, políticas que possam impulsionar o desenvolvimento econômico com promoção da inclusão social. A autora explana que o estudo do que seja política pública teve nos Estados Unidos seu nascedouro passando para a tradição de estudos da Europa.

A política pública nada mais se revela como “um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos [...] é a soma de atividades dos governos que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos.” Na verdade, o que se tem como ponto central a ser observado são as escolhas governamentais, com uma visão holística, de forma a induzir um pensamento de que o todo é mais importante que o somatório das partes. (SOUZA, 2007, p.65-68).

Destarte, a política pública nada mais seria que a possibilidade de se incutir uma ação governamental, ou seja, pôr em ação um plano prévio. Gerar ações possíveis a um ente público específico. A formulação dessas políticas são estágios preliminares, que

geralmente envolvem os planos de governo propostos antes mesmo da assunção deste ou daquele gestor governamental.

Esse processo traduz-se em um sequencial de fases que, na hipótese específica do plano diretor, inicia-se por uma proposta a ser discutida, emendada, apoiada e, por fim, transformada em uma lei municipal.

O que se tem, diante desse procedimento, é uma agenda governamental, como bem remarcou Capella (2007, p. 88):

No entanto, em virtude da complexidade e do volume de questões que se apresentam a esses formuladores, apenas algumas delas são realmente consideradas em um determinado momento. Estas compõem a 'agenda decisional': um subconjunto de agenda governamental que contempla questões prontas para uma decisão ativa dos formuladores de políticas, prestes a se tornarem políticas (*policies*).

Importante ainda notar que a autora (CAPELLA, 2007, p. 101) remarca ainda que mesmo as promessas realizadas no âmbito da coalizão da mesma forma que os planos governamentais devem influenciar na agenda. Contudo, isso não significa que aquela ação será necessariamente tomada.

Passando para uma abordagem ajustada ao plano jurídico é possível afirmar que as políticas públicas devem estar ajustadas, no âmbito municipal, de forma a municiar agentes públicos encarregados de suas respectivas consecuições, a partir de planos concebidos na dimensão planejadora municipal, mormente por meio do plano diretor, sem se olvidar de possível PDUI, quando tratar-se de municipalidade incluída em uma entidade regional.¹

No plano jurídico institucionalizado pela Constituição vigente Goulart et al. (2015) esclarecem que em termos de planejamento urbano, a primeira inovação é o reconhecimento do município como ente federal autônomo e soberano, responsável pela gestão de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Como segundo elemento fundamental é a inserção no seio constitucional dos artigos 182 e 183, que trouxeram a marca regulatória com sua regulamentação ulterior pelo Estatuto da Cidade que tem como aspecto mais original a existência de mecanismos decisórios participativos e na subordinação da dinâmica urbana à função social da propriedade. A terceira inovação

¹ As entidades regionais já existem mesmo antes da Constituição de 1988. Elas se estabelecem em regiões metropolitanas, aglomerações urbanas instituídas pelos Estados ou ainda microrregiões, nos termos do art. 1º da Lei nº 13.089, de 2015.

institucional foi a criação do Ministério das Cidades, em 2003, como agência de articulação das políticas de Estado de desenvolvimento urbano. A Constituição também impôs a obrigatoriedade do Plano Diretor para municípios com população superior a 20 mil habitantes e o definiu como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. Ademais, o Estatuto da Cidade ratificou o princípio da “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.”.

Este conjunto de preceitos planejadores, deve ter políticas públicas adequadas que possam corresponder a inserções de ações nos planos orçamentários municipais. Nesse sentido, as autoridades governamentais diante do que propõem no plano diretor podem definir regras, bem como alterar, de modo que “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (Souza, 2007:80). Dessa perspectiva, tratamos das políticas públicas de planejamento urbano no Brasil sob uma moldura institucional em processo de democratização.

Fato de extrema importância, remarcada igualmente por Capella (2007, p. 101) é a existência de Grupos de Interesse, atores fundamentais no processo de formação da agenda governamental. Estes podem se constituir em grupo oriundos de indústria, comércio, categorias profissionais, entre outros. Esses grupos sim podem afetar a agenda governamental de forma positiva ou negativa, dependendo da posição que decidirem apoiar.

A forma atualmente existente dimensionada para a produção de decisões sobre as políticas urbanas, substituiu o mecanismo tecnocrático outrora existente que muito obstaculizou o desenvolvimento do planejamento urbano no país. A existência de um capítulo que cuida do ambiente urbano e de norma específica para dispor acerca de instrumentos urbanísticos capazes de oferecer melhores condições de se conduzir a ocupação urbana, bem como restringir a especulação imobiliária com predomínio da função social da propriedade urbana refletem grau avançado de desenvolvimento em termos de políticas e normas (CAPELLA, 2007).

Ademais, não se pode deixar de mencionar o trabalho e atuação do Ministério das Cidades, que voltou a ocupar seu lugar de proeminência diante da necessidade de estudos

e da boa direção em termos de planejamento urbano, o que realmente não foi suprido na administração anterior por outro ministério que o englobou.

No que tange ao planejamento e políticas públicas importa muito trazer a opinião de Carneiro e Almeida (2003) ao afirmarem que neste país, durante bem mais de meio século considerou o Município como “[...] o território onde se frustravam ou se pervertiam os projetos democráticos; o espaço da dura realidade do poder oligárquico, do patrimonialismo e das relações de clientela, enraizados na desigualdade da propriedade e das oportunidades econômicas.”

Nesta vertente ainda se notava o Município como simples projeção do poder privado do grande domínio rural e um cenário das instituições políticas que cresceram à sua sombra, conforme também assinalou Oliveira Viana (1974, p.173).

Outro aspecto a ser considerado e que realmente poderia ser fundamental na consignação de políticas públicas acertadas relativamente aos anseios populares é a participação popular. Otero et al (2006) fizeram pesquisa acerca de planos diretores no interior de São Paulo e as discussões deles em cada Município. Os autores remararam que nessas municipalidades a representação da participação popular se fez presente. Isto ocorreu pela “[...] escolha de delegados, transferência decisória (independentemente de seu alcance), participação em foros institucionais e conselhos. Em resposta aos dilemas implícitos — quem decide e com quais procedimentos.”

Em algumas cidades do Estado de São Paulo a participação popular não teve grande interferência; manteve-se em posição passiva de forma a ratificar a proposta governamental do Executivo. De forma análoga, o Legislativo manteve-se em simples posição de homologação do que se discutiu no arranjo decisório, cuja primazia outorgou-se ao Executivo, não somente pela agenda oferecida, mas também pelo monopólio de iniciativa legislativa no âmbito orçamentário e urbanístico (OTERO et al, 2006).

4 – MATERIALIZAÇÃO DO PLANO DIRETOR: FISCALIZAÇÃO DE SUAS METAS

O Plano Diretor é um instrumento criado a partir de um projeto local com algum diagnóstico em suas metas, geradas a partir do levantamento das necessidades locais e da

possível gestão dos recursos e processos capazes de materializar a estratégia e alcance dos resultados por meio de, como visto anteriormente, políticas públicas correspondentes.

Diante da vasta experiência acumulada na confecção de planos diretores, efetivos ou não, e considerando a necessidade de inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU) e do pacto climático do Acordo de Paris, criou-se um guia para elaboração e revisão de planos diretores com a finalidade específica de lavrar um plano diretor adequada para cada cidade (BRASIL, 2022).

O guia conduz o intérprete a identificar problemas concretos no processo de elaboração ou revisão do Plano Diretor, “[...] na definição de uma estratégia de ação adequada aos desafios e potencialidades de cada território, que considere a capacidade administrativa municipal, bem como as ferramentas disponíveis e possíveis de serem implantadas.”

Não obstante este Guia tenha sido feito pela administração federal anterior, elogiável são as assertivas técnicas e o conteúdo a ser observado, haja vista que o Município é fundamental para o manejo das obrigações federalmente assumidas pelo Brasil, motivo pelo qual a inclusão dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Nova Agenda Urbana (NAU) e do pacto climático do Acordo de Paris é fundamental e não podem ser relegadas ao esquecimento. Opostamente, devem ser albergadas pelo plano e devidamente executadas pelos agentes públicos envolvidos.

Os Municípios brasileiros, sob a óptica de Giacomoni (1997, p. 187), de grande e médio porte, têm plano diretor de elaboração obrigatória; os município elaboram seus planos diretores e planos de desenvolvimento integrado que, mesmo transformados em leis municipais, reiteram a necessidade de sua continuidade e permanência. O autor indica que “[...] constituem-se mais em planos de disciplinamento e de regulamentação [...] não se institucionalizam como base do planejamento municipal, pois sua programação de investimentos é realizada de forma idealista, desvinculada da realidade orçamentária municipal.”

O diagnóstico das condições de governança e a avaliação sobre as condições estruturais de cada Município devem ser levantadas e atreladas ao plano diretor aprovado, pois este deve constituir e ser um dos subsídios na elaboração do PPA. Os instrumentos legais com a cadência constitucional e legal desse processo, bem como prazos, exigências e oportunidades de participação são fundamentais na elaboração do PPA, da LDO e do

próprio orçamento público ou LOA. Estes, segundo as orientações da ENAP, no tocante às políticas públicas que dependem de orçamentos municipais “[...] são o retrato do resultado do embate entre prioridades, cenários, planejamentos, possibilidades e discussões decorrentes do diálogo entre os diferentes atores sociais, em que se incluem também gestores públicos e vereadores, só para dar alguns exemplos.”

Assim, para melhor subsidiar as considerações aqui expendidas, vale-se da opinião de França que, em suas considerações elucidativas, retrata claramente que:

O “Estatuto das Cidades” regulamenta as políticas urbanas [...] e que o Plano Diretor é o seu principal instrumento de planejamento urbano – devendo suas diretrizes ser alocadas nos instrumentos orçamentários do município –, restaram evidenciados os primeiros benefícios que este instrumento trouxe: para a sociedade veio a garantia da continuidade das políticas públicas urbanas e para o gestor público, o atrelamento das políticas públicas ao orçamento municipal.

Na esteira do que se expôs é possível se observar que a Constituição estabeleceu algumas obrigatoriedades nos art. 182 de quais os municípios deveriam elaborar o plano diretor. O Estatuto da Cidade aumentou esse rol e determinou fossem as diretrizes desse plano alocadas no Plano Plurianual (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei de Orçamento Anual (LOA). Diante desta lógica nada mais claro pode-se afirmar que essas normas ao se determinar fossem essas diretrizes consignadas nas peças orçamentárias, o mecanismo financeiro incorporasse na fase executória a consecução de suas diretrizes, sobretudo se for considerado que a execução da política pública depende, necessariamente de previsão orçamentária prévia.

Vale-se ainda das deduções de França (2006) a fim de melhor esclarecer responsabilidades acerca da execução desse instrumento. Para o autor o plano diretor não se cinge a um instrumento de planejamento; é também de controle. O acompanhamento da execução dele pela sociedade e pelo Estado “[...] tem como parâmetro as ações estabelecidas no documento, portanto, dando [...] características inerentes a um instrumento de controle. Para viabilização do plano suas orientações poderão apenas ser concretizadas se incorporadas no PPA e no orçamento anual por meio da LDO e da LOA.

Segue França em suas considerações, que os diversos conselhos municipais criados para cada área específica (saúde, educação ou outro) devem avaliar, em reuniões periódicas, a satisfação da população beneficiada, por meio de relatório. Este Conselho geralmente é denominado Conselho das Cidades ou CONCIDADES, composto não

somente por municipais, mas também representantes dos governos locais. Estes documentos e/ou relatórios gerados seriam, periodicamente, enviados aos respectivos Tribunais de Contas, para subsidiar auditorias de programa ou ainda base na elaboração de indicadores capazes de verificar o nível de satisfação dos programas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano diretor em prática desde o Plano Agache em território nacional já tem suas repercussões, tanto que a Constituição atual veio a prever sua obrigatoriedade para determinados municípios, o que ainda foi ampliado pelo Estatuto da Cidade, norma regulamentadora dos arts. 182 e 183.

Ainda que exista previsão constitucional e legal, os planos, muitas vezes, são considerados peças obrigatórias, muitas vezes sem valor prático. Observa-se que, outras vezes, são considerados “pedras de tropeço” no “desenvolvimento municipal”, como algumas municipalidades já se manifestaram.

Entretanto, trata-se de peça fundamental e muito necessária. Além de coletar a opinião legal também cria grupo de acompanhamento da execução das políticas públicas oriundas das metas ali estabelecidas: o CONCIDADES, formado por municipais e representantes dos governos locais, arquitetado para não ter qualquer conotação política.

Uma das indicações logradas por este estudo é de que os integrantes dos Conselhos Gestores, diante dos relatórios emitidos a partir de sua investigação sejam de grande serventia às auditorias e a criação de indicadores próprios capazes de melhor situar o nível de cumprimento das metas e o nível de satisfação de políticas públicas.

Neste sentido, diante do que se expôs, caberia aos Tribunais de Contas não somente o acompanhamento, mas também a avaliação do nível de execução do cumprimento das políticas públicas propostas e possivelmente implementadas. Ainda não se criaram mecanismos próprios a fim de que as políticas públicas sejam definitivamente materializadas. Enquanto isto não ocorre, outras formas de responsabilização são eventualmente tomadas para se ter adequada infraestrutura cidadina.

REFERÊNCIAS

ALVES J., PERES, U.D. FUNDURB e Plano Diretor de São Paulo: como a governança orçamentária influencia a política urbana municipal. *In Boletim de Políticas Públicas*. Nº 16 agosto/2021.

BONIZZATO, L. e MOULIN, I.E. O advento e criação de planos urbanísticos e a (des) igualdade urbanística no Brasil: realidades desdobramentos e consequências jurídico-sociais após décadas e anos da chegada da Constituição e de demais icônicas legislações urbanísticas. *Rev. Dir. Cid.*, Rio de Janeiro, Vol. 14, N.01., 2022, p. 358 - 391.

BRASIL, **Constituição da República Federativa**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm?msclid=b868a2f7bd0011eca9a7e6d99f95d3af. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL. ENAP – Escola Nacional da Administração Pública. Políticas Públicas e Governo Local. *In Planejamento Municipal*. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/jspui/bitstream/1/6627/1/PPGL_M%C3%B3dulo%202.pdf. Acesso em 2 set. 2023.

BRASIL. **Lei Complementar nº140, de 2011**, Fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum. Disponível em: https://planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm?msclid=55d85d1fbd0111ec8296807d224d1f32. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL, **Lei nº 10.257, de 2001, Estatuto da Cidade**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm?msclid=ecb1de70bcec11ec8f3427100d9e83ce. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL, **Lei nº 12.587, de 2012, Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm?msclid=9c7fda6fbd0411eca3c53c70731a1a54. Acesso em 15 abr. 2023.

BRASIL, **Lei nº 13.089, de 2015, Institui o Estatuto da MetrÓpole**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/113089.htm. Acesso em 15 abr. 2023.

BRASIL, Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Guia para elaboração e revisão de Planos Diretores**. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-urbano/guia-para-elaboracao-e-revisao-de-planos-diretores>. Acesso em 2 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Política Pública em Dez Passos**. Tribunal de Contas da União. – Brasília: Secretaria-Geral de Controle Externo (Segecex); Secretaria de Orientação, Métodos, Informações e Inteligência para o CE e o Combate à Corrupção (Soma), 2021.

BRUNO FILHO, F. G. **Princípios de direito urbanístico**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2015.

CAPELLA, A.C.N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. In **Políticas Públicas no Brasil**. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

CARNEIRO L.P., ALMEIDA M.H.T., Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. **Opinião Pública**, Campinas, Vol. IX, n 1, 2003, pp. 124-147

FELDMAN, S. **Plano Diretor e Poder Político**. 2005 Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/posfau/article/download/43479>. Acesso em: 20 ago. 2023.

FORUM DAS CIDADES. Nova Agenda Urbana. Disponível em: <https://www.forumdascidades.pt/content/nova-agenda-urbana#:~:text=A%20NUA%20%C3%A9%20um%20documento%20inclusivo%2C%20orientado%20para,partes%20interessadas%2C%20sociedade%20civil%20e%20organiza%C3%A7%C3%B5es%20de%20base>. Acesso em: 18 set. 2023.

FRANÇA. R. L. **O plano diretor como instrumento de controle social**. Artigo originado da monografia vencedora do 3º lugar no “1º Prêmio Ministro Gama Filho” (2006). Apoio metodológico e revisão final de Renata de Oliveira Razuk. Disponível em: <file:///C:/Users/Edson/Downloads/Ricardo%20Luis%20Fran%C3%A7a%20-%20203.pdf>. Acesso em 2 set. 2023.

GARCEZ, G.S.; CARMELO, M.V.B. Estatuto da Cidade e Plano Diretor: instrumentos urbano-ambientais ao desenvolvimento de cidades sustentáveis com área de Zona Costeira. **Revista Direito Ambiental e sociedade**, v. 7, n. 2. 2017 (p. 119-133).

NAKANO K. e GUATELLA, S. A. A forma urbana a partir de planos diretores e leis de zoneamento do Município de São Paulo. **PARC Pesq. em Arquit. e Constr.**, Campinas, SP, v. 6, n. 3, p. 142-154, set. 2015.

OLIVEIRA VIANNA, J.F. 1974. **Instituições políticas brasileiras**, 3a.ed. Rio de Janeiro, Record Cultural, 2 volumes.

OTERO, E.V.; GOULART, J.O.; TERCI, B.E.T. **Planos diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade**. Rev. Adm. Pública — Rio de Janeiro 50(3):455-476, maio/jun. 2016.

SOUZA, C. Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas. In **Políticas Públicas no Brasil**. Organizado por Gilberto Hochman, Marta Arretche e Eduardo Marques. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2007.

VILLAÇA, F. J. M. As ilusões do plano diretor. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html>. Acesso em: 20 mar 2023.