

**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

COMPROMISSOS ASSUMIDOS NO PLANEJAMENTO URBANO

COMMITMENTS MADE IN URBAN PLANNING

Silvia Elena Barreto Saborita

Marcelo José Grimone

Edson Ricardo Saleme

Resumo

A realidade nacional comprova que grande parte dos municípios elabora seu respectivo plano diretor pela simples obrigatoriedade imposta constitucional e legalmente. Esta verdade é inexorável e revela a imaturidade dos governantes na condução das políticas públicas locais diante da urgência da concretização da planificação local. A questão que se revela é a necessidade do cumprimento dos planos para atingir metas implícitas no plano diretor e na perspectiva internacional. Além da obrigatoriedade constante nessas normas ainda existem outros compromissos no âmbito internacional. Há os compromissos que devem ser respeitados, pois o país deve tentar atingir as ODS propostas pela ONU. No planejamento cidadão muitos são os desafios. Não há fórmulas capazes de auxiliar a municipalidade em seu dever de cumprir planos transformados em lei. Na elaboração deles as necessidades foram levantadas para, posteriormente, se aprovarem soluções possíveis. Por meio do método hipotético-dedutivo se busca equacionar como os compromissos estão sendo ou não atingidos pelos municípios diante das complexidades e dos compromissos internos e externos. Pela metodologia bibliográfica e documental se buscarão as respostas adequadas a pergunta proposta.

Palavras-chave: Planos urbanos, Ods, vantagens da planificação, Planos regionais, Supervisão

Abstract/Resumen/Résumé

The national reality proves that most municipalities prepare their respective urban plans simply as a constitutionally and legally imposed obligation. This truth is inexorable and reveals the immaturity of government representatives in conducting local public policies given the urgency of implementing local planning. The issue that emerges is the need to comply with the plans to achieve goals implicit in the urban plan and in the international perspective. In addition to the obligation contained in these standards, there are other commitments at the international level. There are commitments that must be respected, as the country must try to achieve the SDGs proposed by the UN. There are many challenges in city planning. There are no miracles capable of assisting the municipality in its duty to comply with plans transformed into law. When preparing them, needs were identified so that possible solutions could later be approved. Through the hypothetical-deductive method, we seek to equate how commitments are or are not being achieved by municipalities given the

complexities and internal and external commitments. Using bibliographic and documentary methodology, appropriate answers to the proposed question will be sought.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Urban plans, Sdg, advantages of planning, Regional plans, Supervision

INTRODUÇÃO

Aqui se faz reflexão do quanto o plano diretor pode ser útil ao Município em termos locais e regionais, uma vez que há cada vez maior número de previsões e indicações a serem nele consignadas. Na verdade, o que se quer discutir, é a efetividade do planejamento como atividade obrigatória para alguns municípios e facultativa para os queira empregar os instrumentos do §4º do art. 182 da CF e também os que decidam, por esponte própria elaborá-los.

O plano urbano, uma vez concebido, sofre diagnóstico da sua respectiva realidade física, social, econômica, política e administrativa e da região que se situa; a partir desse levantamento são encontradas soluções e propostas. Na verdade, obtém-se um rol de necessidades locais em termos de opções factíveis em prol do futuro desenvolvimento socioeconômico e relacionados à questão espacial local. Há indicação de formas mais adequadas de uso do solo urbano e da possibilidade de instalação e aproveitamento de equipamentos urbanísticos daquela localidade.

A preocupação relacionada à sustentabilidade deve também permear o plano a fim de que possa consignar metas consonantes com perspectivas intergeracionais. Em termos temporais, as metas indicadas em seu rol devem estabelecer possibilidades por, no máximo, dez anos para possível viabilização das propostas. Assim devem existir metas em curto, médio e longo prazo; na prática, geralmente, as metas são conduzidas de forma flexível em vista de realidades locais.

As responsabilidades a serem imputadas aos chefes do Executivo ou mesmo ao governo local estão longe da necessidade de execução do plano. É comum observar omissão ou simples descaso em termos de cumprimento dos planos previstos e relacionados a lei municipal do plano diretor. A preocupação central objeto de discussões candentes é a importância de não reduzir o plano urbano a uma simples obrigação e seu respectivo cumprimento ou ainda o levantamento de necessidades sem determinação de necessárias ao seu atendimento. Também não deveria, como costuma ocorrer, ser uma simples cópia do que se realiza em outras cidades que contemplam múltiplas missões, sem nenhuma meta específica ou sem que tenha sido contempladas as reais deficiências locais.

Importante que haja um diagnóstico localmente realizado para relatar e buscar possíveis soluções em sede de aspectos da realidade urbana regional. Não obstante, como observado, o rol de metas costuma ser simples compilações de outros planos elaborados. O Estatuto da Cidade, Lei n. 10.257, de 2001, trouxe boas opções em termos urbanísticos, regramentos indutores de boas práticas, capazes de contemplar as necessidades locais com objetivo de desenvolvimento interno. Portanto, deve ser estudado em termos de realidade local e seus institutos conformados idealmente em face das peculiaridades cidadinas.

A Lei n. 10.257, de 2001, indica uma relação de possibilidades que se pode aventar no âmbito citadino, a fim de viabilizar seu respectivo potencial, sobretudo por meio de metas em curto, médio e longo prazo. Ademais, há necessidade de se criar planos setoriais, em casos específicos, ou ainda quando houver necessidade local, isto sem que se olvide do Plano de Mobilidade Urbana, obrigatório para cidades acima de 20 mil habitantes, instrumento crucial na execução do planejamento da mobilidade urbana, imposto pela Lei nº 12.587/12, que estabelece padrões próprios a fim de um melhor escoamento de mercadorias e deslocamento de pessoas nas cidades.

A estratégia de planificação possui níveis diferenciados, no tocante à abrangência, natureza sistêmica e possibilidade de atendimento de necessidades diversificadas. A organização adequada possibilita que os órgãos governamentais locais possam aplicar as melhores práticas de gestão para atingir, sobretudo, o atendimento às demandas de municípios, elementos centrais a serem considerados no âmbito do planejamento.

Tornando-se o plano lei municipal, certamente, haverá o grau de maturação adequado capaz de transformá-lo em possível disposição orçamentária. A municipalidade, por seus gestores, deve estar plenamente ciente de que as metas compõem um mecanismo capaz de alavancar o desenvolvimento municipal sustentável.

O trabalho de prospecção da realidade local capta os elementos mais essenciais relacionados às primordialidades do Município, tal como a melhor distribuição de renda ou ainda o melhor preparo dos indivíduos. O conhecimento da equipe envolvida deve ser capaz de sistematizar e valorizar os dados, a fim de propor soluções possíveis e, assim, fazer exsurgir mecanismos possíveis na realidade local.

Na identificação de práticas e costumes locais é possível ter-se uma ideia do que propor e como fazê-lo em termos de conjunto de metas. Com isto a municipalidade ganha em diversas frentes já que seu público, geralmente, está previamente definido. Esta prática logrou excelentes resultados ao considerar costumes perpetrados pelas gerações passadas, tal como ocorreu na Região do Vale do Ribeira, no Estado de São Paulo, em que resgatou antigos costumes, gerando satisfação a todos os habitantes, resgatando seu passado histórico e gerando empregos a pessoas que possam reproduzir essas tradições

A questão que se coloca é se é possível insculpir em um planejamento citadino uma ou várias vocações que possam ter em âmbito municipal ou ainda tarefas que possam ser assumidas por grupos determinados diante das características locais, sobretudo relativos à função social da propriedade e, com isto, contribuir com o desenvolvimento econômico municipal.

O método que se emprega é o hipotético-dedutivo e a metodologia é bibliográfica e documental no sentido de se atingir os objetivos aqui elencados e assim vislumbrar como um plano diretor poderia atender a essa possibilidade sem interferir no direito individual de seus habitantes.

1 - DAS HIPÓTESES PRESENTES NO PLANO DIRETOR

A urbanização é fenômeno recente na história do País, que se observa fundamentalmente, a exemplo do Plano Agache, implantado no Rio de Janeiro no final da década de 1920 (Rio, 2023). O movimento migratório em direção aos centros urbanos foi observado de forma acentuada, sobretudo em vista de melhores condições de vida e também obtenção de maior renda para as famílias. O crescimento demográfico gerou a necessidade de se implementar o planejamento urbano, mormente com objetivo de viabilizar melhores condições de infraestrutura local.

Na verdade, observou-se esse fenômeno apenas após 1970, em que se propôs a efetivação de um desenvolvimento integrado; esta movimentação, nas palavras de Raquel Rolnik (2001, 155-120) gerou aquilo que se denomina “clivagem da paisagem urbana”, em que se constatou contraste considerável sob diversos pontos de vista. Isto porque havia parcela da cidade com infraestrutura adequada e capaz de oferecer melhores condições de urbanização.

Por outro lado, havia parte considerável da circunscrição local, duas ou três vezes maior, sem qualquer infraestrutura ou ainda se apresentava muito aquém das necessidades regulares. Ainda que houvesse essa disfunção notória no âmbito municipal, diante do fato de que grande parte do território local se desenvolvia pouco ou nada e ainda que se observasse a precariedade em sua composição e formação, houve o crescimento acelerado das cidades e as diversas áreas citadinas cresceram apresentando esse grau de desigualdade.

Sob a óptica de Meirelles (1985) o Município, no panorama da legislação brasileira, em muito se difere daquele anteriormente considerado quando primeiramente concebido, não somente por sua estrutura, mas também diante do seu grande rol de atribuições. Além de estar a cargo do planejamento local, também deve criar zoneamento e seguir metas de âmbito estadual e federal, dentro de suas possibilidades. Desta forma e nos termos da Constituição atual (2023) há outorga de novas funções político administrativas de âmbito exclusivamente municipal que lhe conferem grande responsabilidade no estabelecimento das políticas públicas locais.

Em pesquisa realizada sobre o tema Nunes (2015) esclarece que os planos diretores podem ter sua maior dedicação ao desenvolvimento local. Por este meio “[...] seriam reafirmadas práticas universais de atuação do desenvolvimento e suas racionalidades científicas.” Sob o escólio do autor, é frequente encontrar planos diretores como parte dos instrumentos de gestão estatal, “[...]com características comuns aos modos racionais de planejamento, tais como práticas contábeis e jurídicas, planos, programas e objetivos gerais e específicos, metodologias inflexíveis, e técnicas e tecnologias dependentes da educação formal.”

O autor ainda conjectura que numerosos são os instrumentos e técnicas capazes de efetivar um planejamento adequado. Eles seriam realizados no âmbito das ciências existentes e da experiência privada. Desta forma, com grande influência capitalista, a forma de encaminhar o planejamento seguiria em termos semelhantes à prática empresarial, de forma a espelhar melhores resultados possíveis e isto depende de “[...] fatores como a abrangência exigida, as tensões entre os diferentes atores e agentes, as características territoriais, a relevância das questões ambientais, entre outros.”

Esta gestão deveria satisfazer os interesses essenciais da coletividade, tal como evidenciado por Marrara (2013) que são também designados como interesses públicos

primários. Estes, em última instância, justificam a concessão de poderes às autoridades públicas e igualmente sua submissão à diversas restrições. Outro elemento que deve ser observado é a promoção, organização e funcionamento dos órgãos e entidades estatais mediante tarefas restritivas da vida particular ou prestativas. Elementos básicos que ainda devem ser considerados dizem respeito a atividades administrativas, abrangendo o fomento, serviços públicos (educação, energia, coleta de esgotos etc.), as atividades de polícia e regulatórias. Mais adiante funções fundamentais tal como restrição da propriedade para construção de infraestruturas ou tombamento de bens de relevância cultural.

O plano diretor é eminentemente político, como bem observa Braga (1995), pois deve oferecer transparência e democratizar o que se tem por política pública local. Para o autor a técnica na elaboração do plano tem papel relevante em sua elaboração, mas não se deve ter esta concepção tecnocrática do planejamento. Se o plano for bom tecnicamente pode não ser viável politicamente. Desta forma, não será executado.

O levantamento de necessidades deve ser realizado por equipe própria ou mesmo contratada. Destarte, as características mais fundamentais da circunscrição municipal e seus aspectos de ordem territorial devem ser a base por onde se construirão as metas em curto, médio e longo prazo. O procedimento aplicável ao plano leva em consideração as circunscrição local, suas necessidades e particularidades. Pelo levantamento de Braga (1995), mesmo após seis anos de obrigatoriedade 78% não tinham ou já haviam abandonado o plano diretor. Apenas 28% tinha seu plano diretor disponível, o que não quer dizer que seguiram-no.

É possível se estabelecer que determinado tipo de público possa desfrutar das características locais e, desta forma, melhor atingir os desígnios econômicos que toda cidade deve possuir para assim oportunizar aos munícipes condições adequadas de vida. A fim de que seja possível verificar a eficiência de um plano diretor é necessário compreender o corpo jurídico no qual ele está inserido. Contudo, pelas pesquisas efetuadas, o que se observa é que sua elaboração decorre de sua obrigatoriedade.

Ainda que tivesse sido prevista a obrigatoriedade na Constituição Federal e a obrigação de sujeição dos agentes, enquanto prescrita a obrigação na norma fundamental, Temer (2019) claramente indica ser “[...] o conjunto de preceitos imperativos fixadores de deveres e direitos e distribuidores de competências, que dão a estrutura social, ligando

pessoas que se encontram em dado território em certa época.”. A elaboração do plano diretor está subordinada às normas constitucionais, ao Estatuto da Cidade e da MetrÓpole e a normas pertinentes no âmbito estadual, que não interfiram em sua esfera de competências exclusivas.

É nesse sentido que a Constituição Federal (2022), em seu art. 182, caput, atribui ao Poder Municipal a competência de estabelecer uma política de desenvolvimento urbano, que garanta o bem-estar dos habitantes e esteja em conformidade com as funções sociais da cidade. É em cumprimento à essa ordem constitucional que se publica o Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 2001 (BRASIL, 2022) normas congêneres relacionadas a planificação municipal e o Estatuto da MetrÓpole, Lei 15.089, de 2015 (BRASIL, 2022).

Conforme extraído da pesquisa de Rezende e Ultramari (2007) tem-se que “Além das determinações constantes no Estatuto da Cidade, governos estaduais e o próprio governo federal brasileiro, por [...] editais públicos de financiamento de PDMs, têm imposto regras de realização desse tipo de plano de maneira bastante genérica”; portanto, deve-se averiguar a coerência desta lei específica em face de todas as outras para então ser possível verificar sua eficácia. O município, ao elaborar seu plano diretor, deve indicar a função social da propriedade, que compreende basicamente o atendimento das necessidades dos munícipes em termos de qualidade de vida, justiça social, bens ambientais, viabilidade de acesso a melhor patamar de vida com acesso universal aos direitos sociais e ao desenvolvimento socioeconômico, incluindo nesse rol o direito à moradia digna, ao saneamento, transporte, infraestrutura adequada, entre outros tantos direitos reputados ao habitantes que ali residem.

Salienta-se, assim, que por meio de sua competência, o Município deve voltar-se às necessidades de seus cidadãos, compreendendo, entre outros direitos, a moradia adequada, qualidade de vida, meio ambiente, entre outros.

Ainda, sob o escólio de Rezende e Ultramari (2007) os problemas do plano estão relacionados intimamente as temáticas territoriais:

Desenvolvimento econômico; reabilitação de áreas centrais da cidade e sítios históricos; avaliação e atividades em áreas rurais; políticas habitacionais; regularização fundiária; transporte e mobilidade; saneamento ambiental; estudos de impactos de vizinhança; instrumentos tributários e de indução do desenvolvimento; desenvolvimento regional; e outras questões de ocupação do solo. Essas temáticas podem ser abordadas em quatro etapas: elaborar leituras técnicas e comunitárias para identificar, mapear e entender a situação do

município; formular e pactuar propostas com perspectiva estratégica; definir instrumentos de viabilidades dos objetivos e estratégias municipais; e sistema de gestão e planejamento do município.

Neste sentido, o Município estipula equacionamento adequado a fim de buscar a melhor forma de ocupação do solo, por meio de estudos físico-territoriais, entre outras missões essenciais; deve incluir a participação popular e acompanhamento por equipe dessa mesma população. Sublinha-se que um Município pertencente ao uma Região Metropolitana não pode deixar que os preceitos de seu plano venham a contrariar o Plano Diretor Urbano Integrado -PDUI, se aprovado pelas autoridades respectivas.

2 - DA APLICAÇÃO FÁTICA DAS HIPÓTESES DO PLANO DIRETOR

Mesmo possuindo há muitas décadas plano diretor, a população de São Paulo segue em situação de rua, por exemplo. Isso mesmo com os preceitos constitucionais e legais que tornam obrigatório os princípios do planejamento das cidades. Essa realidade, por si só, reflete a ineficácia da norma municipal.

Esta é a prova real de que o planejamento estratégico no âmbito municipal é um processo interativo e complexo. Mesmo diante de inúmeras técnicas empregadas para sua confecção, envolvendo diversos atores para discussão e aprovação, seus resultados nem sempre geram vida adequada para os inúmeros municípios existentes no território. O propósito do plano é substancialmente gerencial. Busca eficiência. Porém, nem sempre seus resultados podem ser efetivos.

Diante das possibilidades Saboya (2007) oferece uma cadência técnica para o melhor tratamento do planejamento e das questões relacionadas ao sua formatação de maneira ideal. Sob seu ponto de vista deve ser feita uma avaliação preliminar do sistema. Nela seriam identificados os problemas, desejos ou insatisfações. Em seguida se formulariam os objetivos com a sequência da descrição e simulação do sistema, representando um sistema urbano de forma que possa ser modelado e seu funcionamento testado e observado sob diversas circunstâncias. A partir daí se tem o delineamento dos cursos de ação com os meios necessários para se atingir os objetivos propostos.

O autor relaciona ações fundamentais a serem tomadas no âmbito do planejamento local, a fim de se obter bons resultados. Para ele se deve:

1) obter alto nível de desenvolvimento social no Município, criando um ambiente com saúde, educação, segurança, lazer, cultura e oportunidades de renda para toda a população; 2) promover a conservação e recuperação do meio ambiente, preservando os recursos hídricos e a cobertura vegetal, assim como promovendo a educação e a conscientização ambiental, através do ordenamento do uso e ocupação do solo e, principalmente, da implementação de infraestrutura de saneamento básico; 3) proporcionar à população facilidade de acesso às diversas partes do território, às propriedades rurais e urbanas, ao emprego, às escolas e aos equipamentos de saúde; 4) promover o desenvolvimento econômico gerando emprego e renda para a população, através principalmente da diversificação da produção agrícola e da melhoria das condições de trabalho dos agricultores, bem como da exploração do potencial turístico do Município.

A percepção é de que deve haver plena definição de metas e estratégias concretas para o enfrentamento das questões socioespaciais. Destaca-se que o plano diretor é a base, ou melhor, o somatório de intenções e diretrizes destinados a aplicar a o conjunto de metas proposto e aprovado pela comunidade local. Essas metas deveriam ser cumpridas. A realidade fática, entretanto, comprova que frequentemente há divergência entre o que existe na lei e o que se verifica no âmbito municipal em termos de realidade fática. Isso comprova que o Município descumpra grande parte do conjunto que se estabelece via planificação.

3 - DAS HIPÓTESES PRESENTES NO PLANO DIRETOR

Como já mencionado acima, ao final de seu artigo 182, a Constituição exige, por parte dos municípios, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, além do bem-estar social. Porém, essa intenção normativa não se cumpre *in totum*. A realidade comprova que a maioria dos municípios cumprem a regra por ser obrigatória a confecção do plano.

Ainda que a sistemática constitucional atual seja neoliberal, possibilitando uma atuação estatal apenas como agente normativo e regulador, sem intervenção direta na economia, há regras impostas para que não somente as entidades a ela vinculadas, mas

também os entes federativos, vinculem-se a planos previamente estabelecidos, a exemplo do ZEE – Zoneamento Ecológico-Econômico ou ainda relacionados a restrições em aspectos fundamentais para o futuro sustentável do país.

As diversas normas constitucionais reiteram a posição do Estado em termos estratégicos e relacionadas ao planejamento sustentável, sobretudo em vista do cumprimento dos compromissos internacionais, mormente os relacionados às mudanças climáticas, tratamento de mananciais e outros em relativos ao desmatamento. Ainda que os entes federativos possam praticar ações independentes, à União é conferida a personalidade jurídica de direito internacional ou externo, o que lhe confere determinadas iniciativas, sobretudo com vistas à proteção das próximas gerações.

A característica mais essencial do federalismo, como reflete Afonso da Silva (2011, p.99) é o reconhecimento de uma rede de coletividades internas ou mais propriamente uma união de coletividades, na qual o município também é reconhecido como entidade subnacional. Contudo, não se pode olvidar de compromissos internacionais efetivados pela União em prol dos interesses coletivos e internacionais.

Os entes subnacionais têm a garantia da autonomia constitucional. Entretanto, existem restrições, desde que o poder não seja conferido expressamente pela Constituição. Há competências relacionadas no texto a serem consideradas diante da autonomia de cada ente federativo. Entretanto, nos termos da competência concorrente do art. 24 da CF, as competências ali consignadas só podem ser exercidas na falta de um regramento geral e que pode ser contrastado por este, ulteriormente, quando publicado pela União. Ainda que a Lei Complementar 140, de 2011, tenha sido criada para melhor ordenar esta situação, seu efeito foi oposto. Porém, esta não é a discussão deste artigo.

Mesmo diante desse conflito importante ponderar que a LC 140, de 2011, fixa normas para a cooperação entre os entes federativos com o objetivo de se atingir o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar almejado para atender a sustentabilidade prevista no art. 225, inclusive com preocupação intergeracional.

4 - DO COMPROMISSO INTERNACIONAL DA PLANIFICAÇÃO MUNICIPAL

O Brasil faz parte do grupo de países fundadores da Organização das Nações Unidas (ONU, 2023). Como membro dessa Instituição Internacional sujeita-se aos objetivos internos estipulados conjuntamente entre seus signatários. Essa Organização estipulou aos seus países membros uma agenda a busca no atendimento de 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável a serem alcançados em 15 anos. Esses objetivos se dividem em diversas pretensões que visam alcançar a estabilidade de elementos que possam efetivar a concretização de direitos humanos designados pela própria Organização.

Dentre esses objetivos (ONU, 2023), o de nº 11, traduz-se na necessidade de “Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis”; com isto busca garantir a todos os habitantes o pleno acesso aos serviços públicos comuns, buscando mecanismos em prol da defesa do ambiente, dos ecossistemas e pela proteção do patrimônio histórico, onde quer que este possa ocorrer.

Diante desta realidade a considerações relevantes a serem observadas na condução e efetivação de planos. Como referido pela EMBRAPA (2007)

A integração mundial leva ao reconhecimento do caráter global dos problemas ambientais e de suas eventuais soluções. Na Região de Clima Temperado, apesar dos significativos avanços e conquistas das últimas décadas, a exemplo do grande impulso na produtividade agrícola e alguma contenção da expansão das fronteiras agrícolas, via aumento de produtividade, ainda resta muito a fazer. A poluição industrial, as diversas formas de degradação ambiental, causadas por práticas agropecuárias inadequadas e pelo uso indevido de agrotóxicos, entre outros, preocupam o meio científico e a sociedade em geral. A inclusão social, com maior acesso à terra, a criação de emprego e a geração e distribuição de renda no espaço rural são desafios importantes para o desenvolvimento da região e do País [...]

Como pode ser verificado, no entanto, dados recentes e comparativos, de 2022 e 2021, evidenciam que o Brasil está longe de alcançar esse objetivo. A cidade mais populosa do país possui milhares de habitantes em situação de rua. Mais da metade da população do país sofre sem saneamento básico, mesmo se for considerada a aprovação do marco legal do saneamento com a crise instituída pelos recentes decretos do chefe do Poder Executivo Federal. A expectativa em se alcançar o objetivo nº 11 da ONU em 2030 não parece tão impossível quanto às expectativas geradas em prol da planificação por meio de planos diretores.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Importante observar fatores que há não foram direta e profundamente abordados nesta pesquisa, que demandariam estudos aprofundados comparativos relacionados a aplicação ou não dos planos diretores. As transformações atuais impactam em mudanças permanentes de várias naturezas e intensidades, sejam nos campos social, econômico, político, cultural, científico, tecnológico e institucional.

O presente trabalho responde a questão proposta no sentido afirmativo de que o planejamento cidadão é fundamental para melhor moldar a função social da propriedade e, com isto, contribuir com o desenvolvimento econômico municipal traçando algumas possibilidades econômicas e sociais no âmbito municipal.

Em relação à gestão urbana internacional, a discussão pode ser articulada no âmbito do planejamento de diversas cidades que já incorporam preocupações traçadas relacionadas ao uso de práticas e políticas urbanas compatíveis com as exigências requeridas e que busquem elevar a qualidade de vida da população, garantindo-lhes a gestão urbana e o atendimento de necessidades básicas relacionadas ao bem-estar local e regional.

Importante sublinhas que há certa divisão e distribuição de competências específicas direcionadas aos municípios. O Plano Diretor Municipal merece um levantamento que considere variáveis em face das mudanças apresentadas. Aqui se relatou os principais passos a serem dados a fim de que possam ser considerados exequíveis e válidos e não se revelem apenas como mero cumprimento de uma imposição constitucional e legal.

A experiência pode demonstrar, considerando o longo tempo que o Estatuto da Cidade está vigente, que as municipalidades lograram grau adequado no cumprimento de metas e levantamento de necessidades. É possível se identificar que existem municipalidades que lograram completar grande número de tarefas distribuídas em seu planejamento cidadão.

Contudo, esta ainda é uma realidade não muito frequente na realidade nacional. Grande parte dos municípios apenas elaboram os planos por conta da obrigatoriedade

legal e não cumprem as regras assumidas e transformadas em lei. Ainda cabe registrar que existem municípios que sequer respeitam o período decenal do plano, ou seja, continuam válidos, ainda que já tenham cumprido dez anos de vigência. Porém, há de se destacar que há municípios que estabelecem prazos menores para sua revisão, fazendo com que coincidam com o prazo de vigência de um mandato, ou seja, quatro anos.

Observa-se, portanto, esforços reiterados no sentido de que o prazo seja respeitado e que as metas tenham relevância. Grande parte dos municípios se queixam da exiguidade orçamentaria e da parca distribuição tributária na Constituição. Há municípios que há apenas ingresso de um tipo de imposto, sobretudo os que não possuem atividade econômica relevante ou ainda aqueles que se destinam ser cidades-dormitórios. Aqui se sublinhou que existe ainda a possibilidade de se estabelecer metas econômicas, em curto, médio e longo prazo.

Na realidade seria a possibilidade de aplicação de instrumental capaz de atrair capital privado a fim de que no município se instale atividade geradora de empregos e, assim, possam viabilizar atividade econômica possível no âmbito municipal. Outra possibilidade é a aplicação de estudos aprofundados com a finalidade de transformar o município em uma “cidade inteligente”, significa dizer que sua atividade está baseada em estudos aprofundados, geralmente viabilizados por grupo de estudiosos ou ainda universidades, que se debruçaram em como alavancar a atividade econômica restrita até então.

Contudo, há de se verificar não somente se o Plano Diretor da cidade avaliada elenca de forma exemplificativa seus objetivos e princípios acerca do planejamento de desenvolvimento, fundada na Lei Maior, mas também se estipula métodos e organiza recursos com o fim de efetivamente realizar os fins descritos, como a preservação de bioma local, ou mesmo a garantia de moradia digna aos habitantes.

REFERÊNCIAS

AFONSO DA SILVA, J. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRAGA, R. Plano Diretor Municipal. Três questões para discussão. Caderno do Departamento de Planejamento, 1995. Disponível em:

https://www.dadosmunicipais.org.br/arquivos/plano_diretor_1237397365.pdf. Acesso em 12 set. 2023.

BRASIL, Constituição da República Federativa. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm?msclid=b868a2f7bd0011eca9a7e6d99f95d3af. Acesso em: 15 set. 2022.

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 set. 2021.

BRASIL. Lei 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. Disponível em: <https://legislacao.prefeitura.sp.gov.br/leis/lei-16050-de-31-de-julho-de-2014>

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 set. 2022.

BRASIL, Lei nº 11.107, de 2005, Lei dos Consórcios Públicos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm. Acesso em 15 set. 2022.

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. 2022.

BRASIL. Os planos diretores municipais pós-estatuto da cidade: balanço crítico e perspectivas. Orlando Alves dos Santos Junior, Daniel Todtmann Montandon (orgs.). – Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Cidades: IPPUR/UFRJ, 2011.

BRASIL. O Ministério do Desenvolvimento Regional (MDR), da Secretaria Nacional de Desenvolvimento Regional e Urbano (SDRU) “VERSÃO PARA TESTE” do Guia para Elaboração e Revisão de Planos Diretores, realizada pelo Instituto Pólis, Disponível em: <https://www.polis.org.br/wp-content/uploads/2021/02/GUIA-PD-GIZ-VersãoTeste-1.pdf>. Acesso em 22 out. 2022.

EMBRAPA Clima Temperado III. **Plano Diretor da Embrapa Clima Temperado 2004-2007**. Pelotas: Embrapa Clima Temperado, 2005

HUMBERT, Georges Louis Hage. Funções sociais da cidade. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017.

INSTITUTO TRATA BRASIL - ITB, Painel Saneamento Brasil (2021). Disponível em: <https://www.painelsaneamento.org.br/>. Acesso em 16 ago. 2023.

LETRA CAPITAL, Planos diretores municipais pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas (2011). Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/planosdiretores-municipais-pos-estatuto-das-cidades/> Acesso em 6 ago. 2023.

MARRARA, T. Princípios básicos da Administração Pública: poderes, deveres, direitos e responsabilidades. Disponível em: https://ted.iqsc.usp.br/files/2015/03/Manual_direito_Administrativo_FEA.pdf. Acesso em: 16 set. 2023.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito municipal brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1985.

MAZZEI, K. et al. Áreas verdes urbanas: espaços livres para o lazer. Revista Sociedade & Natureza, Uberlândia, 19 (1): 33-43, jun. 2007.

NUNES, O.V.R. Tópicos sobre a articulação regional no pós-desenvolvimento: plano diretor alternativo e o Caso de Vitória/ Serra. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do Centro de Artes da Universidade Federal do Espírito Santo, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Arquitetura e Urbanismo, 2015.

ONU - Organização das Nações Unidas. OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (ODS). Disponível em: <https://www.pactoglobal.org.br/ods>. Acesso em 8 ago. 2023.

PETROCILO, Carlos. São Paulo tem quase 590 mil imóveis vazios, 18 vezes a população de rua da cidade. Folha de S. Paulo, São Paulo, 03 de julho de 2023. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2023/07/sao-paulo-tem-quase-590-mil-imoveisvazios-18-vezes-a-populacao-de-rua-da-cidade.shtml> Acesso em 16 ago. 2023.

PINTO, Luis e Bortolletto, Ana - CONSERVAÇÃO DA NATUREZA É SOLUÇÃO PARA O CLIMA E PARA A SAÚDE PÚBLICA, SOS Mata Atlântica (2021). Disponível em: <https://www.sosma.org.br/artigos/conservacao-da-natureza-e-solucao-para-o-clima-e-para-asaude-publica/> Acesso em 7 ago. 2023.

REZENDE, D.A. e ULTRAMARI C. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. Rev. Adm. Pública 41 (2) • Abr 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/?lang=pt>. Acesso em 11 set. 2023.

RIO MEMORIAS. O Plano Agache. Disponível em: <https://riomemorias.com.br/memoria/o-plano-agache/>. Acesso em 18 set 2023.

ROLNIK, Raquel. Planejamento e gestão: um diálogo de surdos. In Estatuto da Cidade. Coord. MOREIRA, Mariana. São Paulo: CEPAM, 2001.

SABOYA, Renato T. de. **Concepção de um sistema de suporte à elaboração de planos diretores participativos.** Tese submetida à Universidade Federal de Santa Catarina como requisito parcial exigido pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia Civil - PPGEC,

para a obtenção do Título de doutor em Engenharia Civil. Área de Concentração: Cadastro Técnico e Gestão Territorial, 2007.

TV JUSTIÇA, Saber Direito - Direito Urbanístico - Aula 1, Professor Marcelo Grimone (2022). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=nFsX4lj4tho>. Acesso em 11 ago. 2023.

VEIGA DE OLIVEIRA, R. Potencialidades na revisão do plano diretor de Taquaritinga do Norte – PE. Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do grau de Especialista em Desenvolvimento Local e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, Escola Nacional de Administração Pública: Brasília, 2019.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. O município no século XXI: Cenários e Perspectivas. Revista Perspectiva, v. 9, n. 2, abr./jun. 1995