

**XXVI ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI BRASÍLIA – DF**

**DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

**FLAVIA PIVA ALMEIDA LEITE**

**ROSÂNGELA LUNARDELLI CAVALLAZZI**

**VALTER MOURA DO CARMO**

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. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

**Vice-presidente Nordeste** - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

**Vice-presidente Norte/Centro** - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

**Secretário Executivo** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

**Secretário Adjunto** - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

**Representante Discente** – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

#### **Secretarias:**

**Relações Institucionais** – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

**Educação Jurídica** – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

**Eventos** – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

**Comunicação** – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

---

D597

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

Coordenadores: Flavia Piva Almeida Leite; Rosângela Lunardelli Cavallazzi; Valter Moura do Carmo  
- Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-439-6

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Desigualdade e Desenvolvimento: O papel do Direito nas Políticas Públicas

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Cidade. 3. Propriedade Urbana.

4. Função social. XXVI Encontro Nacional do CONPEDI (26. : 2017 : Brasília, DF).

CDU: 34



# **XXVI ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI BRASÍLIA – DF**

## **DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE**

---

### **Apresentação**

Apraz-nos apresentar os vinte e um trabalhos selecionados para publicação que foram apresentados no Grupo de Trabalho Direito Urbanístico, Cidade e Alteridade apresentado no XXVI Encontro Nacional do CONPEDI - Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito realizado em Brasília, entre os dias 19 a 21 de julho de 2017. O Grupo propiciou excelente oportunidade para debater o grande número de instrumentos jurídico-urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade e a visão do tratamento da propriedade urbana e da função social no ordenamento brasileiro. De forma resumida, os trabalhos apresentados por este Grupo com a indicação de seus autores.

Esta obra inicia-se com o trabalho de Flavia Sousa Garcia Sanz, intitulado “A APROPRIAÇÃO DO TERMO SUSTENTABILIDADE POR INTERESSES CAPITALISTAS NAS CIDADES E O PAPEL DOS MOVIMENTOS SOCIAIS URBANOS E DA CULTURA POPULAR NO SEU ENFRENTAMENTO”, em que a autora analisa a influência de interesses econômicos sobre aspectos sociais e ambientais na construção da cidade e o antagonismo destas duas forças: as do capital e as dos movimentos sociais urbanos na construção das cidades sustentáveis.

No artigo “A FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE URBANA – DA EVOLUÇÃO HISTÓRICA À APLICAÇÃO NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA”, Ana Carolina Bueno Ferrer e Rafael Rodrigues de Andrade discutem o instituto da função social da propriedade urbana e sua aplicação atual a partir da evolução do conceito de propriedade.

Na sequência, Thiago Ribeiro de Carvalho discute as questões relativas à demora na prestação judicial e à busca pela agilidade na prestação jurisdicional no trabalho “A IMPORTÂNCIA DA TUTELA PREVENTIVA NA PROTEÇÃO DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E CULTURAL”.

A seguir, Luiza Gaspar Feio e Lise Tupiassu apresentam o trabalho “A IMPORTÂNCIA DO PODER LOCAL PARA CONCRETIZAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS A PARTIR DA ANÁLISE DO INSTRUMENTO ‘ICMS ECOLÓGICO’” em que ressaltam o papel do Poder Local para efetivação dos Direitos Humanos com a finalidade de expor as transformações que ocorreram no federalismo brasileiro.

À Luz do advento do Estatuto da Metrópole, Jean Alves e José Carlos de Oliveira debatem em “A NECESSIDADE DA GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA DOS SERVIÇOS PÚBLICOS DE SANEAMENTO BÁSICO NAS REGIÕES METROPOLITANAS”. A gestão associada no âmbito das regiões metropolitanas viabiliza a universalização e a equidade, uma vez que os municípios menos favorecidos são compensados com os aportes dos municípios maiores (subsídios cruzados).

No artigo “A OCUPAÇÃO DA ZONA RURAL COM FINS URBANOS, O ORDENAMENTO TERRITORIAL PELO MUNICÍPIO E A CIDADE SUSTENTÁVEL”, Marcos Prado de Albuquerque e Patrícia Cavalcanti Albuquerque debatem sobre a ocupação da zona rural com fins urbanos e o ordenamento territorial pelo município a partir das funções socioambientais da propriedade e da cidade, e do direito à cidade sustentável, conforme diretrizes do Estatuto da Cidade.

Já em “A PARTICIPAÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO NA PROTEÇÃO URBANÍSTICA”, Ariel Augusto Pinheiro dos Santos e Júlio César de Souza abordam o Poder Judiciário como um ator na proteção ambiental e urbanística, impedindo assim que o particular pratique determinadas atividades lesivas. Da mesma forma, tratam do papel do Judiciário em evitar que haja uma regressão normativa em suas dimensões.

A participação da sociedade civil no processo de elaboração e implementação do Plano Diretor é apreciada no texto “ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”. A autora Ana Cláudia Milani e Silva, para garantir a aplicação do princípio da Gestão Democrática, identifica as limitações do modelo participativo e a relevância do Plano Diretor. Destaca a necessária gestão democrática da cidade sem, contudo, deixar de afirmar que, a contrário senso, na prática, não garante a democracia do processo, logo a importância do papel do Executivo municipal, da Câmara de vereadores. Em conclusão, ressalta que o Plano Diretor municipal deve estar em consonância com os ideais de uma cidade sustentável e igualitária.

O tema do direito à moradia é analisado por Elizabeth Maria Campbell Neto Machado Peralta e Paulo Lage Barboza de Oliveira com o título “ACESSO à MORADIA EM CABO FRIO: INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS E SUA EFETIVIDADE”. Estudam a implantação de programas de habitação de interesse social na cidade de Cabo Frio privilegiando o Plano Diretor. A função social da propriedade pública e privada também é objeto de estudo visando à efetividade dos instrumentos jurídico-urbanísticos. Ressaltam que o Plano Diretor de Cabo Frio já conta com quase 11 anos de idade e propõem que a imediata regulamentação dos instrumentos de política urbana oferecidos no Estatuto da Cidade pode

permitir ao Poder Público uma maior capacidade de intervir no sentido do cumprimento da função social da cidade e da propriedade.

“DIREITO À CIDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A SEMART CITY”, da autoria de Daniel Machado Gomes e Nicolas Arena Paliologo, constitui o tema que aborda o conceito de cidade inteligente e a relevância da tecnologia. Propõe conceituar a cidade inteligente e apontar os requisitos para a sua implementação prática em face do Direito à Cidade. O estudo também considera a relevância do acesso amplo à tecnologia digital mediante políticas públicas. Conclui que as cidades inteligentes não estão reduzidas a uma tendência tecnológica e, finalmente, afirmam que a cidade inteligente é o resultado da combinação entre a tendência tecnológica e as necessidades políticas, econômicas e sociais.

Émilien Vilas Boas Reis e Edson Roberto Siqueira Jr, no contexto histórico de migração e formação de cidades, indagam sobre a viabilidade da sustentabilidade no caso das cidades brasileiras. Assim, com o título “DIREITOS HUMANOS, MIGRAÇÃO E SUSTENTABILIDADE DAS CIDADES BRASILEIRAS” realizam a investigação, segundo uma abordagem interdisciplinar, considerando o meio ambiente como direito fundamental. Analisam também o conceito de ideologia para abordarem a questão da efetividade dos Direitos Humanos. Consideram essencial a efetividade dos direitos fundamentais na perspectiva da equidade social. Concluem no sentido da necessária ação do Estado Brasileiro, por meio de políticas públicas para a promoção dos direitos humanos fundamentais.

“O ESTUDO DE CASO DE PROTEÇÃO AO PATRIMÔNIO CULTURAL NO MUNICÍPIO DE CONTAGEM MG - PATRIMÔNIO INDUSTRIAL E EXPANSÃO IMOBILIÁRIA” realizado por Jesmar César da Silva enfrenta o conflito inerente entre a sociedade de mercado e proteção ao Patrimônio Cultural. Adota a concepção de Patrimônio como essencial à vida, construído e vinculado à história dos grupos sociais. Denuncia o equívoco de considerar a população regida pela lógica do mercado e, por consequência, o Patrimônio Cultural como mero produto para de consumo.

Analisa o caso do Empreendimento Oasis localizado no município de Contagem MG e constata, de forma coerente, a violação do texto constitucional.

Com o título “GOVERNANÇA INTERFEDERATIVA NAS ENTIDADES METROPOLITANAS FEDERATIVAS”, Edson Ricardo Salene e Renata Soares Bonavides analisam as possibilidades no campo do Direito Urbanístico com a criação de entidades

supramunicipais, especialmente as regiões metropolitanas reconhecidas como governança interfederativa. O estudo destaca Zoneamento Ecológico-Econômico e também inclui o caso da AGEM – Baixada Santista à luz do Estatuto da Metrópole.

Ressalta, por fim, o grande desafio da aprovação do PDUI (Plano de Desenvolvimento Integrado da Região) em lei estadual.

A aplicabilidade de instrumentos jurídico-urbanísticos prevista no Estatuto da Cidade é analisada por Felipe Jardim da Silva e Luciana Grassano de Gouvêa Melo no ensaio IPTU PROGRESSIVO NO TE: APLICABILIDADE NO NORDESTE DO BRASIL. Qualificado como uma sanção prevista na Constituição Federal da República de 1988 e no Estatuto da Cidade indutora do cumprimento da função social da propriedade. Os autores concentram o estudo empírico nas capitais do Nordeste do Brasil e concluem que, apesar dos avanços legislativos, o IPTU, o instrumento não é aplicado na prática nas cidades objeto de estudo, resultando, portanto, urgente a revisão/regulamentação deste e dos seus códigos complementares.

Na sequência, Nadja Karin Pellejero e José Ricardo Caetano Costano, no artigo intitulado “MORADIA PARA QUEM? UMA REFLEXÃO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS DIRECIONADAS À QUESTÃO DA MORADIA DE RIO GRANDE/RS”, fizeram uma análise sobre os impactos das políticas públicas direcionadas à habitação implementadas nos últimos anos no município de Rio Grande-RS.

No artigo "MULTIDIMENSIONALIDADE DO DIREITO À CIDADE NO ESTATUTO DA CIDADE", Jussara Romero Sanches e Miguel Etinger De Araújo Júnior analisam o desenvolvimento urbano contemporâneo tendo como base, no âmbito internacional, bem como no âmbito interno, o Direito à Cidade. Para tanto, apresentam uma reflexão sobre os contornos que o Direito à Cidade possui, para compreender sua complexidade e sua multidimensionalidade.

A seguir, Irene Celina Brandão Félix, por meio do trabalho “O ESTATUTO DA CIDADE E A GARANTIA AO DIREITO À MORADIA ADEQUADA”, faz uma análise das normas procedimentais e a possibilidade de criação de políticas públicas introduzidas pelo Estatuto da Cidade, para efetivar o direito social à moradia adequada.

Em sua apresentação do trabalho intitulado “O ESTATUTO DAS CIDADES, A PARTICIPAÇÃO POPULAR E A GESTÃO URBANA DEMOCRÁTICA”, Glauce Suely Jácome da Silva aborda a participação como forma de controle social, sobretudo através dos Conselhos, visando o desenvolvimento das cidades.

Por sua vez, André Luiz Costa e Rossana Marina De Seta Fisciletti apresentam no artigo “O VALOR DA FUNÇÃO SOCIAL EM TEMPOS INCERTOS: PANACEIA OU UTOPIA” uma análise sucinta da questão da especulação imobiliária e sua relação com o poder público, observando a função social sob a perspectiva do proprietário, bem como a dos menos favorecidos, que, em razão dos “avanços” das leis, os excluem da possibilidade de aquisição da propriedade.

No artigo “OPERAÇÕES URBANAS CONSORCIADAS: UM INSTRUMENTO PARA CONCRETIZAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES”, os autores Carolina Souza Castro e Carlos Henrique Carvalho Amaral demonstram que as Operações Urbanas Consorciadas constituem um importante instrumento no planejamento urbano, vez que permitem a flexibilização da legislação urbanística vigente em prol de uma melhor adequação com a realidade local.

Finalmente, com o intuito de finalizar as discussões acerca desse novel diploma normativo, Ana Luiza Novais Cabral e Samuel Fernandes Dos Santos apresentam o trabalho intitulado “PRIMAZIA DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIAS PÚBLICAS EM ALTERAÇÃO E REFORMA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL”, no qual fazem uma análise da participação popular nas audiências públicas para alterações legislativas e reformas do plano diretor municipal por meio da gestão democrática descrita expressamente na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade.

Por fim, os organizadores e coordenadores do Grupo de Trabalho DIREITO URBANÍSTICO, CIDADE E ALTERIDADE parabenizam e agradecem aos autores dos trabalhos que compõem esta obra pela valiosa contribuição científica de cada um, o que por certo será uma leitura interessante e útil à comunidade acadêmica. Reiteramos a satisfação em participar da apresentação desta obra e do CONPEDI, que se constitui, atualmente, no mais importante fórum de discussão e socialização da pesquisa em Direito.

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Flávia Piva Almeida Leite (FMU)

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Rosângela Lunardelli Cavallazzi (UFRJ)

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - Unimar



## **ASPECTOS DA PARTICIPAÇÃO NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL**

### **ASPECTS OF PARTICIPATION IN THE PROCESS OF ELABORATING THE MUNICIPAL MASTER PLAN**

**Ana Cláudia Milani e Silva**

#### **Resumo**

Instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, o Plano Diretor tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, sendo visto frequentemente como mecanismo para a realização de justiça espacial. Como forma de garantir tais propósitos, a lei determina que o processo de elaboração do Plano atenda ao princípio de gestão democrática das cidades, com participação da sociedade, por meio de associações representativas, movimentos sociais, ou dos cidadãos não organizados. Apesar da ampla proteção legislativa, todavia, é possível identificar limitações ao modelo participativo, que muitas vezes apenas cria uma ilusão democrática.

**Palavras-chave:** Plano diretor, Direito urbanístico, Justiça espacial, Gestão democrática das cidades, Democracia participativa

#### **Abstract/Resumen/Résumé**

As a basic instrument of urban development policy, the Master Plan aims to direct the full development of the social functions of the city and urban property, and is often seen as a mechanism for the realization of spatial justice. As a way to guarantee such purposes, the law determines that the process of elaborating the Plan meets the principle of democratic management of cities, with the participation of society, through representative associations, social movements, or unorganized citizens. Despite broad legislative protection, however, it is possible to identify limitations to the participatory model, which often only creates a democratic illusion.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Master plan, Urban right, Spatial justice, Democratic management of the city, Participative democracy

## **1. Introdução**

Tornado obrigatório para a parcela mais urbanizada dos municípios brasileiros a partir da Constituição de 1988, o Plano Diretor tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, organizando o desenvolvimento do território urbano rumo ao ideal de uma cidade sustentável e justa.

Para concretização dessas pretensões, o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal estabelecem que a elaboração do Plano, assim como toda disciplina relativa ao planejamento urbano, deverá atender ao princípio da gestão democrática das cidades. Isso significa que deverá ser garantida, durante todo o processo de elaboração do Plano, a participação da sociedade, por meio de associações representativas, movimentos sociais, ou dos cidadãos não organizados.

Essa garantia de participação democrática na elaboração do Plano Diretor foi também objeto de duas Resoluções do Ministério das Cidades (Resolução nº 25 e Resolução nº 34), além de uma campanha do mesmo Ministério no ano de 2006, sendo inequívoco o grande enfoque conferido ao tema.

Resta saber, portanto, em que medida o planejamento democrático tem contribuído para a realização do papel atribuído ao Plano Diretor e se de fato ele atende ao tratamento que lhe é conferido por lei. É a esta investigação que este trabalho se propõe.

## **2. Afinal, o que é Plano Diretor?**

O Plano Diretor consiste no instrumento de política urbana a partir do qual as diretrizes e metas relativas ao ordenamento do espaço urbano são definidos pelo poder local (PORTO, 2012, p. 143). Ele funciona como referência para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana e é responsável por organizar a expansão e o desenvolvimento do território urbano em direção a uma cidade que se proponha, ao menos em tese, menos desigual.

O Plano está previsto no artigo 182, da Constituição da República, que o define como o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, cujo objetivo consiste em “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASIL, 1988), tornando-o obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes.

Com o advento do Estatuto da Cidade, em 2001, que regulamentou o capítulo constitucional relativo à política urbana (artigos 182 e 183 da Constituição), o Plano Diretor teve reforçado o papel de figura central do planejamento urbano, ao qual outros instrumentos da política urbana como o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual devem estar submetidos. Nesse sentido, observa-se que:

Há um travejamento em torno dele [do Plano Diretor] da aplicação dos principais instrumentos urbanísticos, especialmente aqueles relacionados à função social da propriedade. Ele deve registrar as áreas que estarão submetidas ao parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, ao IPTU progressivo no tempo e à desapropriação com títulos da dívida pública, sucessivamente. O direito de preempção também dependerá de lei municipal, baseada no PD. O mesmo se aplica à outorga onerosa do direito de construir, às operações urbanas consorciadas e à transferência do direito de construir. (MARICATO, 2013, p. 111)

O Estatuto da Cidade ampliou ainda as hipóteses de formulação obrigatória do Plano Diretor. Assim, de acordo com o artigo 41 do estatuto, além da exigência para as cidades com mais de vinte mil habitantes, já previsto no texto constitucional, o Plano passou a ser obrigatório também para cidades (i) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, (ii) nas quais o Poder Público pretenda aplicar os instrumentos previstos no § 4º do artigo 182 da Constituição<sup>1</sup>, (iii) integrantes de áreas de especial interesse urbanístico, (iv) inseridas na área de influência de empreendimentos com expressivo impacto ambiental ou (v) incluídas no cadastro nacional de áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações ou processos correlatos.

Além disso, a lei (art. 42 do EC) determina um conteúdo mínimo a ser adotado pelo Plano, independentemente do território a que se aplique, e que compreende: delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; disposições requeridas pelos dispositivos do Estatuto que tratam do direito de preempção (art. 25), da outorga onerosa do direito de construir (arts. 28 e 29), das operações urbanas consorciadas (art. 32) e da transferência do direito de construir (art. 35); e, por fim, sistema de acompanhamento e controle do Plano.

---

<sup>1</sup> O aludido dispositivo faculta ao Poder Público municipal que exija, por lei específica para área incluída no Plano Diretor, que o proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado faça o seu adequado aproveitamento, sob pena de, sucessivamente, aplicarem-se os seguintes instrumentos: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

A responsabilidade pela execução da política urbana foi atribuída, pela Constituição, ao poder público municipal, que pode contar com a cooperação de associações representativas no planejamento municipal (art. 29, X, CF) e articular-se a ações do governo federal. Assim, o caráter municipalista e o relevo conferido à gestão democrática, já presentes no texto constitucional, são reafirmados pelo Estatuto, que confere ao Poder Público Municipal um caráter proeminente na regulação das relações sociais em matéria urbana, fornecendo os institutos jurídicos e urbanísticos necessários para que ele provenha bens públicos e garanta o cumprimento da função social da cidade e da propriedade urbana (CARVALHO, 2001).

Ao ser definido como instrumento básico para orientar a política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana do município, tanto pelo texto constitucional como pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor configura-se, portanto, como instrumento definidor das diretrizes da gestão do território urbano, tanto no que se refere ao conteúdo básico que trata do controle do uso, ocupação, parcelamento e expansão do solo, quanto em relação ao estabelecimento de diretrizes acerca de questões como habitação, saneamento e transporte urbano (BRAGA, 2001). Em suma:

O Plano Diretor portanto (i) indica os objetivos a alcançar, (ii) explicita as estratégias e instrumentos para atingir os objetivos e (iii) oferece todos os instrumentos necessários para que estes objetivos sejam cumpridos. Além disso, também orienta os investimentos estruturais a serem feitos pelos agentes públicos e privados. O Plano Diretor (i) tem de definir o papel e atuação de cada agente, de forma pactuada; (ii) tem de prever critérios e formas pelos quais serão aplicados os instrumentos urbanísticos e tributários, dentre outros; e (iii) tem de prever também as ações estratégicas a serem implementadas. (BRASIL, 2005, p. 16)

Mais do que mero instrumento de controle do uso do solo, ao Plano é atribuída a função de garantir o desenvolvimento sustentável e igualitário das cidades brasileiras, definindo os termos pelos quais a propriedade atenderá a sua função social, de modo a assegurar o acesso a terra urbanizada e regularizada e reconhecer o direito à moradia e de acesso aos serviços e equipamentos urbanos pelos habitantes da cidade (BRASIL, 2005, p. 15).

De acordo com a definição presente no material de apoio sobre a revisão do plano municipal de Curitiba em 2014, a Lei do Plano Diretor “consiste em um pacto sociopolítico da sociedade em direção a uma cidade mais humana, participativa, inovadora, inclusiva, funcional, sustentável e que ofereça qualidade de vida para a população” e que é responsável

por orientar o desenvolvimento do município a partir de um conteúdo definido numa perspectiva que alcance as próximas décadas de planejamento (PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA, 2014).

Por outro lado, o Plano Diretor pode não desempenhar esse papel de garantidor de uma justiça espacial. De fato, ao estabelecer propostas de ordenação do território, o Plano administra conflitos em relação ao que os diferentes grupos esperam da cidade, podendo tanto “acomodar conflitos, distribuindo benefícios que atendam a demandas específicas ou pontuais, inclusive as de natureza clientelista”<sup>2</sup>, quanto “agudizar conflitos, através de ações de redistribuição de recursos, com a clara determinação de diminuir distâncias sociais” (CARVALHO, 2001).

### **3. O processo de elaboração do Plano**

O processo de elaboração e implementação do Plano Diretor deve ser conduzido pelo poder Executivo com a colaboração dos representantes do Legislativo municipal e da sociedade civil, garantida a participação de todos os cidadãos ao longo do processo (BRASIL, 2005, p. 17).

A partir da leitura dos dispositivos previstos no Estatuto da Cidade acerca do Plano Diretor, observa-se que a sua elaboração deverá ser regida por alguns princípios, os quais determinam que o plano deverá (a) compreender todo o território municipal, incluindo as zonas urbana e rural (art. 40, § 2º, do EC), (b) ser revisto ao menos a cada dez anos (§ 3º) e (c) garantir a participação da sociedade por meio de audiências públicas, debates, publicidade e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos (§ 4º) (BRAGA, 2001, p. 98).

De acordo com o art. 40 do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor deve ser aprovado por lei municipal. Sua aprovação segue, portanto, o rito legislativo tradicional, mas é possível que a Câmara de Vereadores defina um procedimento especial que seja mais adequado às

---

<sup>2</sup> A esse respeito, Ermínia Maricato afirma que “(...) não há que se criar ilusões sobre o Plano Diretor instituído por lei municipal. Sua elaboração permite aos habitantes conhecer a cidade, entender as forças que a controlam. Seu processo participativo permite incorporar sujeitos ao processo político e ao controle – sempre relativo – sobre a administração e as Câmaras municipais. Mas é preciso não perder de vista a natureza do poder municipal, que tem a especulação imobiliária (nem sempre capital, mas patrimônio) entre suas maiores forças. Há uma distância imensa entre discurso e prática entre nós. Invariavelmente os textos dos Planos Diretores são sempre muito bem intencionados, afirmam uma cidade para todos, harmônica sustentável e democrática. A implementação do Plano, entretanto, tende a seguir a tradição: o que favorece a alguns é realizado, o que os contraria é ignorado. (MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012, p. 96).

necessidades circunstanciais de elaboração do Plano, com maior número de discussões ou votação em mais de uma sessão legislativa, por exemplo (FERREIRA et. al., 2009).

Há que se ressaltar, todavia, que o fato de o Plano ser instituído por lei municipal não significa que o Plano em si tenha natureza jurídica de lei. Ao contrário, o Plano Diretor não possui caráter de ato normativo, uma vez que não é dotado de generalidade e abstração, sendo, antes, um projeto de cidade com diretivas concretas e específicas em relação a determinada realidade urbana. Nesse sentido:

Não se pode confundir o instrumento de aprovação do plano diretor com sua natureza jurídica. O Estatuto da Cidade definiu a lei (formal) como o ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração. (...) Neste sentido, consideramos que a natureza jurídica do plano diretor é a de plano urbanístico, na qual se incluem, por exemplo, o projeto de loteamento (arts. 6o a 17 da Lei 6.766/79) e o plano de operação urbana consorciada (art. 33 do Estatuto da Cidade). (...) Os planos urbanísticos são documentos técnicos, cujo regime jurídico está definido na legislação regulamentadora das profissões de Engenheiro, Arquiteto e Engenheiro-Agrônomo. (PINTO, 2005)

Quanto à iniciativa do projeto de lei do Plano Diretor, existe certa controvérsia.

De um lado, há quem entenda que o projeto de lei do Plano pode ser de iniciativa geral, isto é, pode partir do prefeito, de algum parlamentar ou comissão na câmara municipal, da própria população (na forma do art. 29, XII, da CFRB) ou mesmo de previsão na Lei Orgânica do Município, haja vista que a Constituição e o Estatuto da Cidade não trouxeram nenhuma definição a esse respeito (PORTO, 2012, p. 148/149). Para os defensores dessa tese, este teria sido, inclusive, o entendimento adotado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do RE 218110, em 2002, em que ficou estabelecido que a matéria prevista no art. 30, VIII, da CF, qual seja, promover o “adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (BRASIL, 1988), seria de competência concorrente<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Confira-se a ementa da referida decisão em sua integralidade: “Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade contra lei municipal, dispondo sobre matéria tida como tema contemplado no art. 30, VIII, da Constituição Federal, da competência dos Municípios. 2. Inexiste norma que confira a Chefe do Poder Executivo municipal a exclusividade de iniciativa relativamente à matéria objeto do diploma legal impugnado. Matéria de competência concorrente. Inexistência de invasão da esfera de atribuições do Executivo municipal. 3. Recurso extraordinário não conhecido.” (STF - RE: 218110 SP, Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA, Data de Julgamento: 02/04/2002, Segunda Turma, Data de Publicação: DJ 17-05-2002)

Por outro lado, prepondera o entendimento de que a iniciativa do projeto de lei do Plano Diretor é privativa do chefe do Executivo municipal, sob pena de ser questionada a sua validade. É este, por exemplo, o posicionamento de Hely Lopes Meirelles:

A iniciativa desse projeto de lei, embora não esteja expressamente reservada ao Executivo, só poderá ser tomada pelo prefeito (...) A complexidade técnica da elaboração de um plano diretor, na abrangência dos seus múltiplos aspectos urbanísticos, principalmente de uso e ocupação do solo urbano, exige profissional habilitado para concebê-lo (engenheiro, arquiteto ou urbanista) e equipes especializadas em pesquisa e na feitura dos diversos elementos que vão compor o projeto de lei (texto, mapas, plantas etc.). Nessas condições, a Câmara de Vereadores dificilmente estará habilitada a elaborar um projeto completo de plano diretor no Município, mas poderá, com a sensibilidade política de seus membros, aprimorar, através de emendas, o projeto recebido do Executivo. (MEIRELLES, 1998, p. 527)

A solução da controvérsia dependerá, sobretudo, da interpretação da própria Constituição Federal em conjunto com as disposições da Constituição Estadual ou da própria Lei Orgânica do município sobre o tema. No caso paranaense, por exemplo, há jurisprudência no sentido de que, ao estabelecer que cabe ao Poder Público ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar social, elaborando plano diretor a ser aprovado pela Câmara Municipal, os artigos 150, 151 e 152 da Constituição Estadual deixam claro que é privativa do Executivo a iniciativa para elaboração ou alteração de lei cuja matéria trate do uso e ocupação do solo urbano<sup>4</sup>.

Ainda, por se tratar de atividade eminentemente administrativa, a iniciativa de realizar o diagnóstico das demandas de ordenamento territorial do município, bem como estudos técnicos e orçamentários, incumbe costumeiramente ao executivo municipal (PORTO, 2012, p. 149).

Dessa forma, cabe à Prefeitura organizar uma equipe de coordenação, constituída por técnicos dos diversos setores da administração municipal e eventualmente composta também

---

<sup>4</sup> Nesse sentido, a seguinte decisão do Órgão Especial do TJPR: “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - PEDIDO CAUTELAR DE SUSPENSÃO DA EFICÁCIA DE LEI COMPLEMENTAR - MATÉRIA RELATIVA A ZONEAMENTO URBANO - NECESSIDADE DE INICIATIVA DO PODER EXECUTIVO - PRESENÇA DOS REQUISITOS LEGAIS - LIMINAR DEFERIDA. (...). A própria Constituição Estadual, nos seus artigos 150, 151 e 152, observa que cabe ao Poder Público ordenar o desenvolvimento das funções da cidade e garantir o bem-estar social, elaborando-se plano diretor a ser aprovado pela Câmara Municipal. Ora, ao assim estabelecer, então o Poder Público mencionado diz respeito ao Poder Executivo, uma vez que exige aprovação da Câmara de Vereadores, distinguindo-se, pois, os poderes.” (TJPR - Órgão Especial - AI - 1190583-4 - Curitiba - Rel.: Luiz Osorio Moraes Panza - Unânime - J. 07.07.2014). Acompanham este mesmo entendimento: IDI 726843-9/01, AI 157892-3 e AI - 157892-3. Mais recentemente, contudo, o Órgão Especial proferiu Acórdão em que adotou o entendimento de que a competência privativa do Chefe do Executivo refere-se tão somente à elaboração do Plano Diretor, mas não às leis de parcelamento e uso do solo, que seriam de competência concorrente (AI 1408740-0, J. 06.03.2017).

por profissionais especializados e consultores cujos contratos determinem “(i) a transferência eficaz de conhecimento e (ii) a efetiva capacitação da equipe local que participe da elaboração do Plano Diretor” (BRASIL, 2005, P. 18). O trabalho começa, portanto, por esta equipe interna, responsável por organizar as informações já disponíveis na própria Prefeitura, a exemplo de mapas, estudos e legislação, ao mesmo tempo em que se incumbe de mobilizar a sociedade acerca do processo de elaboração do Plano.

Recomenda-se que os representantes do Legislativo, bem como o Ministério Público, juízes e cartorários do município participem desde o início desse processo. No caso dos vereadores, a participação ao longo de todo o processo de elaboração do Plano contribui para evitar que sejam feitas alterações substanciais no projeto quando este passar pela Câmara, além de colaborar para dar boa redação ao texto de lei, facilitando a implantação das medidas previstas no Plano (BRASIL, 2005, p. 17/18).

O Ministério das Cidades propõe que o processo de elaboração do Plano ocorra em quatro etapas. A primeira delas consistiria em “ler a cidade”, isto é, identificar os principais problemas, conflitos e potencialidades do município, do ponto de vista dos diversos agrupamentos sociais, indicando as possíveis alternativas para solução dos problemas apresentados. Leituras técnicas da cidade, produzidas por profissionais especializados, devem ser acompanhadas por leituras comunitárias, elaboradas pelos múltiplos segmentos da população, para que, ao fim, ambas sejam confrontadas e sintetizadas em textos e mapas acessíveis a todos os munícipes (BRASIL, 2005, p. 20/27).

A segunda etapa, por sua vez, implica na adoção de uma perspectiva estratégica, pela qual são selecionados os temas cruciais para o futuro da cidade, formulando-se propostas para o Plano Diretor. Trata-se de uma etapa fundamental “para avaliar e corrigir rumos e definir a linha básica do Plano Diretor” (BRASIL, 2005, p. 29) e ao final dela as estratégias selecionadas devem ser discutidas e decididas em conjunto com todos os setores envolvidos na elaboração do Plano.

Já a terceira etapa consistiria em definir os instrumentos de planejamento e política urbana cuja função é viabilizar as intenções contidas no Plano Diretor, articulando-se aos objetivos e estratégias previamente delimitados (BRASIL, 2005, p. 29).

Finalmente, a quarta etapa de elaboração do Plano tem por objeto estabelecer como se dará o processo participativo de planejamento para implementação e monitoramento do Plano



Diretor, definindo as instâncias de discussão e decisão desse monitoramento, que abrange avaliações e ajustes sistemáticos previstos na lei (BRASIL, 2005, p. 32).

Ainda de acordo com o Ministério, todas essas etapas devem ser acompanhadas pelas equipes técnicas da Prefeitura e pelos habitantes do município, de modo que a participação da sociedade não fique restrita ao momento de apresentação do Plano em audiência pública (BRASIL, 2005, p. 17).

Após elaborado o plano, este segue como projeto de lei, acompanhado de todo o material que lhe serve de fundamento, para apreciação pelo poder legislativo, no qual observará o processo legislativo previsto na lei orgânica municipal para o trâmite regular de lei ordinária, podendo ser submetido a vetos e emendas (PORTO, 2012, p. 149). Realizada qualquer alteração do projeto, é necessário que ele seja novamente apresentado à sociedade em audiência pública, com indicação das modificações em relação ao projeto original. Em seguida, o projeto é votado, exigindo duas votações com maioria qualificada, por se tratar de lei complementar. Aprovado na Câmara Municipal, o projeto de lei do plano diretor segue para a sanção do prefeito, havendo a possibilidade de que seja vetado em partes ou integralmente. Finalmente, após ser sancionado, o Plano é publicado no Diário Oficial.

O Estatuto da Cidade determina que o Plano seja revisto a cada dez anos, pelos menos, a fim de atender as novas realidades presentes no território urbano (art. 40, § 3º, do EC). Para essa revisão, deve ser observado o mesmo processo para sua elaboração, que consiste em um processo de planejamento participativo conduzido pelo Executivo e cujo projeto resultante deve passar por aprovação da Câmara Municipal.

### **3. Participação da sociedade civil**

Como visto, o processo de elaboração e implementação do Plano Diretor envolve múltiplos atores, tais quais: o Executivo municipal, tanto na figura do próprio prefeito como da equipe de coordenação para elaboração do plano; os representantes da Câmara Municipal; Ministério Público, magistrados e cartorários; e, ainda, a própria população, de forma não articulada ou por meio de associações e movimentos sociais.

Tanto o chefe do Executivo municipal quanto os vereadores podem ser caracterizados como atores com poder de veto no processo de elaboração do Plano Diretor, conforme o

conceito criado por Tsebelis (2009)<sup>5</sup>. Isto é, ambos são atores cujo acordo é imprescindível para o processo de decisão e alteração do *status quo*, uma vez que para que a lei que institui o Plano possa ser promulgada é necessária a aprovação por maioria qualificada na Câmara, bem como a sanção pelo Prefeito. De um lado, um ator coletivo com poder de veto (a Câmara Municipal), que decide a partir de uma maioria qualificada, e, de outro, um ator individual com poder de veto (o Prefeito), cuja discordância pode obstar a mudança do *status quo*, independentemente do que decidiram os outros atores.

Qual então é o papel da população no processo de decisão acerca do Plano?

Quanto a esta última, sua participação é objeto de especial proteção na legislação urbanística. Nesse sentido, o art. 40, § 4º, do Estatuto da Cidade, prevê que os Poderes Executivo e Legislativo municipais devem garantir a participação da população e das associações representativas dos diversos segmentos da comunidade no processo de elaboração e controle da implementação do Plano, por meio de audiências públicas e debates, além de garantir a publicidade e o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos. Caso obste ou deixe de observar essas medidas, o Prefeito incorrerá em improbidade administrativa, nos termos do art. 52, VI, do EC.

O Estatuto ainda possui um capítulo inteiro dedicado à gestão democrática das cidades, consagrada como diretriz geral para implementação da política urbana (art. 2º, II, do EC). Ali estão previstos alguns instrumentos para a realização da gestão democrática, quais sejam (art. 43, EC): a) órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal; b) debates, audiências e consultas públicas; c) conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal; d) iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Além disso, a resolução nº 25 do Conselho das Cidades determina que a coordenação do processo participativo do Plano Diretor seja compartilhada, com efetiva participação do poder público e da sociedade civil em todas as etapas do processo (art. 3º, §1º), ao passo que o processo de planejamento deverá ser objeto de ampla comunicação pública, em linguagem

---

<sup>5</sup> De acordo com este autor, atores com poder de veto (*veto players*) consistem em “atores individuais ou coletivos cujo acordo é necessário para uma mudança do *status quo*” (TSEBELIS, 2009, p. 41). Podem ser especificados em certo país pela própria Constituição (atores institucionais, a exemplo do Presidente ou do Senado) ou pelo sistema político (atores partidários, a exemplo dos partidos que formam uma coalizão governamental). Segundo Tsebelis, “cada sistema político possui uma configuração de atores com poder de veto (um certo número de atores com poder de veto, com distâncias ideológicas específicas entre eles, e cada qual com uma certa coesão)”, sendo que “todas essas características afetam o conjunto de resultados que podem substituir o *status quo*” (2009, p. 17).

acessível e com informações sobre o cronograma de reuniões e publicidade dos debates e propostas adotadas em cada etapa do processo (art. 4º). Da mesma forma, o art. 7º da Resolução nº 34 do ConCidades dispõe que o plano diretor deve prever instrumentos de gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, a exemplo de conselhos da cidade, conferências municipais, audiências e consultas públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo.

Estão asseguradas, portanto, as duas formas de exercício democrático no processo participativo, haja vista a previsão tanto de mecanismos de democracia representativa, através do Conselho ou de associações representativas dos diversos segmentos sociais, como de democracia direta, pela garantia de participação popular em debates, audiências públicas, iniciativa popular, plebiscito e referendo (PORTO, 2012, p. 152/155).

Fica evidente, portanto, o papel de destaque conferido legalmente à sociedade em todas as etapas de elaboração do Plano, pela garantia de sua efetiva participação, em conjunto com o poder público, desde a construção do plano até a escolha dos mecanismos de decisão e aplicação do plano no município (FERREIRA et. al., 2009). Não é por acaso que o guia para elaboração dos planos diretores produzido pelo Ministério das Cidades define o Plano Diretor como uma “construção coletiva e atividade de participação” (BRASIL, 2005, p. 18), destacando que:

Historicamente, a inexistência de diálogo com os setores populares produziu planos e leis urbanísticas, com padrões e parâmetros excludentes, refletindo apenas os interesses da parcela da população com acesso à cidade legal. A democratização do processo de planejamento é fundamental para romper esse círculo vicioso e transformá-lo num processo compartilhado com os cidadãos e assumido por todos os atores. A participação no processo de planejamento se coloca como um insumo fundamental para formular políticas públicas e para que os instrumentos de planejamento e gestão do espaço urbano possam ser implantados. O planejamento deixa de ser solução apenas técnica, e é convertido em resultado de articulação política entre os atores sociais. (BRASIL, 2005, p. 52)

Para que o direito a intervir no planejamento urbano se concretize pela ação participativa, todavia, é necessário que os processos de elaboração de planos e projetos estipulem etapas e métodos de forma clara e acessível a todos os cidadãos (BRASIL, 2005, p. 13).

Assim, os debates e as audiências públicas devem ser utilizados para definir a metodologia de elaboração do projeto, viabilizando a participação em todas as etapas previstas, e para discutir os principais temas a serem abordados no Plano, os quais também

devem estar previamente definidos. As audiências e debates podem ser realizados a partir de um critério espacial, ou seja, por determinadas regiões da cidade, ou ainda a partir de um critério temático, buscando agrupar os diversos interesses existentes na cidade. Destaque-se que a realização de audiência pública é condição de validade para o Plano Diretor (BRASIL, 2005, p. 44).

Apesar da ampla proteção legislativa, é possível identificar certas limitações ao modelo participativo.

Nesse sentido, ao tecer uma análise crítica sobre as ilusões do Plano Diretor, Flávio Villaça aponta para o fato de que a ampla discussão – esta sim garantida pelos instrumentos de gestão democrática – não se confunde com democracia e que, embora a obrigatoriedade de debates e audiências públicas constitua um inequívoco avanço democrático, esse avanço ainda permanece restrito a uma parcela tão pequena da população e da cidade que “a conclusão inevitável é que eles estão ainda muito longe de serem democráticos, já que não conseguiram atrair o interesse da maioria” (VILLAÇA, 2005, p. 54).

De acordo com o autor, esses debates públicos vem sendo, em grande parte, utilizados por uma minoria dominante (setores econômicos, sobretudo) como forma de encobrir outros mecanismos de pressão sobre quem toma as decisões políticas, conferindo aparência democrática a decisões tomadas sob a interferência de forças que não estão em posição de igualdade. Portanto, a ilusão proporcionada pelo destaque dado ao Plano Diretor Participativo – a “Ilusão da Participação Popular” – esconde o fato de os grupos e classes sociais que participam do processo tem também poderes político e econômico diversos, bem como diferentes métodos de atuação e, sobretudo, interesses distintos (por vezes, até opostos) (VILLAÇA, 2005, p. 50). Sobre essa ilusão democrática decorrente do processo participativo, vale recorrer a Przeworski:

A democracia é então legítima no sentido de que as pessoas estão dispostas a aceitar decisões cujo conteúdo será ainda determinado, desde que essas decisões resultem da aplicação das regras. Mesmo quando não os apreciam, as pessoas obedecem aos resultados do jogo democrático, porque eles resultam da aplicação das regras que aceitam. Neubauer (1967, p. 225) sustentou que a “socialização nas ‘regras do jogo’” é um requisito para a democracia. A teoria da obrigação política tem uma segunda variante, que enfatiza a participação no lugar das regras. Nessa versão, as pessoas consideram seu dever obedecer resultados em cuja produção tiveram oportunidade de participar. Em igualdade com todos os demais, tiveram como tornar públicas suas razões (Cohen, 1997), ou pelo menos votar, e ter tido essa oportunidade torna os resultados normativamente obrigatórios. A “cultura participativa” é, assim, a chave para a estabilidade democrática (PRZEWORSKI et. al., 2003, p. 17).

Assim, dentre os obstáculos a uma efetiva participação democrática é possível listar, além da (i) desigualdade entre os participantes por todos os aspectos já mencionados, (ii) as dificuldades de implementação de políticas de cunho progressistas e que contrariem interesses de determinados grupos econômicos, por exemplo, bem como (iii) a existência de práticas de cooptação, a exemplo de ações clientelistas e paternalistas (PORTO, 2012, p. 156).

Uma efetiva participação popular democrática dependeria de uma mínima situação de igualdade entre os participantes, o que parece pouco provável em um país tão desigual como o Brasil (PORTO, 2012, p. 150). A esse respeito:

Partimos da premissa de que os debates são de natureza política, convocados para expor o poder público a pressões de grupos da sociedade organizada. Os debates deveriam ser espaços de manifestação de conflitos de interesses representados por forças razoavelmente equilibradas. Numa sociedade com enormes desníveis de poder político e econômico como a brasileira a resultante desse jogo de pressões tenderá sempre para o atendimento das necessidades da minoria poderosa, em detrimento da maioria. Se a maioria – as camadas de baixa renda – não se interessa pelos debates é porquê o assunto não diz respeito aos seus interesses, aos seus problemas. (VILLAÇA. 2005, p. 54)

A escolha dos problemas a serem enfrentados nos debates tem, dessa forma, particular importância na definição de quem participará ou não dessas instâncias (VILLAÇA. 2005, p. 62). Trata-se fundamentalmente de uma questão de poder de agenda, capaz de anular certos atores no processo de elaboração do Plano, influenciando no próprio resultado das decisões.

Além disso, o próprio formato das audiências públicas muitas vezes não permite que a população de fato intervenha no projeto final do Plano Diretor, dando espaço a discussões que ao final não terão qualquer repercussão no planejamento da cidade. É comum, ainda, encontrar relatos de grupos organizados a respeito da ausência de recepção no Plano das propostas formuladas nesses espaços.

Não cabe, portanto, ter uma visão simplista sobre o processo de participação na elaboração do Plano Diretor, que se contente com a perspectiva otimista oferecida pelos textos de lei, sem questionar a efetividade desses dispositivos na realidade das nossas cidades. Antes, é necessário olhar com atenção para as experiências de elaboração e revisão desse instrumento, identificando os obstáculos e os desafios postos a uma participação verdadeiramente democrática.

#### 4. Conclusão

O Plano Diretor municipal é definido na Constituição Federal como instrumento básico da política urbana nacional. A ele se submetem a realização da função social da cidade e da propriedade urbana e dele depende uma série de outros instrumentos do planejamento urbano.

Descrito muitas vezes como meio de realização da justiça espacial, através um ordenamento territorial atento aos diversos interesses presentes na cidade, o Plano Diretor nem sempre está consonância com os ideais de uma cidade sustentável e igualitária, podendo priorizar interesses imobiliários e de determinados grupos econômicos na gestão do território.

A sua elaboração depende de um processo com múltiplos atores envolvidos, destacando-se o papel do Executivo municipal, da Câmara de vereadores e da própria população, por meio dos mecanismos de gestão democrática da cidade.

Todavia, embora a participação democrática possua ampla proteção legislativa, verifica-se que, na prática, a participação popular no processo de discussão do Plano muitas vezes não garante a democracia do processo. Com efeito, a ênfase na participação cria a ilusão de democracia, quando na verdade interesses de determinados grupos preponderam sobre os de outros pelo desequilíbrio de sua influência nos jogos de poder que envolvem o ordenamento da cidade.

#### 5. Referências Bibliográficas

BRAGA, Roberto. Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano. In: CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.). **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias**. Rio Claro: LPM-UNESP, 2001, p. 95 a 109. (ISBN 85-89154-03-3). Disponível em: < <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf> >. Acesso em: 27 jul. 2016.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, out. 1988. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 11 jul. 2005. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) >. Acesso em: 25 jul. 2016.

BRASIL, Ministério das Cidades/ Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura. **Plano Diretor Participativo**: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, 2005. Disponível em: < [http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/181/Livro\\_Plano\\_Diretor\\_GUIA\\_DE\\_ELABORACAO.pdf?sequence=1](http://bibspi.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/181/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf?sequence=1) >. Acesso em: 27 jul. 2016.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades/ Conselho das Cidades. **Resolução n.25, de 18 de março de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, 30 mar. 2005. Disponível em: < <http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosCidades/ArquivosPDF/Resolucoes/resolucao-25-2005.pdf> >. Acesso em: 27 jul. 2016.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades/ Conselho das Cidades. **Resolução n.34, de 01 de julho de 2005**. Diário Oficial da União, Brasília, 14 jul. 2005. Disponível em: < <http://multimidia.curitiba.pr.gov.br/2014/00146673.pdf> >. Acesso em: 27 jul. 2016.

\_\_\_\_\_, Ministério das Cidades/ Frente Nacional de Vereadores pela Reforma Urbana/ Conselho Federal de Engenharia e Arquitetura. **Os vereadores no processo de elaboração de Planos Diretores Participativos**. Brasília, 2006. Disponível em: < [http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha\\_-\\_Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/Cartilha_-_Os-Vereadores-no-Processo-de-PDP.pdf) >. Acesso em: 27 jul. 2016.

CARVALHO, Sonia Nahas de. Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 15, n. 4, dez. 2001, p. 130-135. Disponível em: < [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-88392001000400014&script=sci_arttext) >. Acesso em: 27 jul. 2016.

FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidri; JESUS, Iago Santana de; MARIANO, Max Vinícius. Plano diretor e a participação pública no planejamento urbano. **Revista Âmbito Jurídico**, n.

65, ano XII, jun. 2009 (ISSN - 1518-0360). Disponível em: < [http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6354](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6354) >. Acesso em 25 jul. 2016.

FRANÇA, Sarah Lúcia Alves. **A participação popular nos planos diretores municipais: uma estratégia de gestão democrática.** Disponível em: <[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos\\_diretores\\_e\\_participacao\\_popular\\_0.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/planos_diretores_e_participacao_popular_0.pdf)>. Acesso em 25 jul. 2016.

MARICATO, Ermínia. **Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

\_\_\_\_\_, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro.** São Paulo: Malheiros, 1998.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de; MOREIRA, Fabiana Borges da Silva. **Da elaboração participativa à gestão democrática: considerações sobre a implementação do plano diretor municipal.** Artigo apresentado no IV Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, de 5 a 8 de dezembro de 2006, na Faculdade de Direito da USP, São Paulo, promovido pelo Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico – IBDU. Disponível em: <<http://www.laboratoriourbano.ufba.br/wp-content/uploads/arquivos/arquivo-68.pdf>>. Acesso em: 25 jul. 2016.

PINTO, Victor Carvalho. **Regime Jurídico do Plano Diretor.** Brasília: Senado Federal, Consultoria Legislativa, 2005. Disponível em: < <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/150/54.pdf?sequence=4> >. Acesso em: 10 ago. 2016.

PORTAL DA PREFEITURA DE CURITIBA. **Plano Diretor Municipal 2014-2024.** O que é. Disponível em: < <http://www.curitiba.pr.gov.br/planodiretor/> >. Acesso em 01/08/2016.

PORTO, Jane Ferreira. Plano Diretor e Gestão Democrática: instrumentos jurídicos potencializadores do Direito à Cidade. **Revista de Direito da Cidade**, vol. 04, n. 02, 2012, p.129-165 (ISSN 2317-7721). Disponível em: < <http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/viewFile/9715/7614> >. Acesso em: 25 jul. 2016.



PRZEWORSKI, Adam; CHEIBUB, José Antônio; LIMONGI, Fernando. **Democracia e cultura: uma visão não culturalista**. Lua Nova, 2003, no. 58, p.9-35.

TSEBELIS, George. **Atores com Poder de Veto**. Rio de Janeiro: EdFGV, 2009.

VILLAÇA, Flávio. **As Ilusões do Plano Diretor**. São Paulo, edição do autor, 2005.  
Disponível em: < [http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao\\_pd.pdf](http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf) >. Acesso em: 28 jul. 2016.