

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA-UNIARA

**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO
AMBIENTE**

**A CONSTITUCIONALIDADE E A IMPORTÂNCIA DOS
PLANOS DIRETORES PARA OS MUNICÍPIOS PAULISTAS
DE PEQUENO PORTE**

Bianca Cavichioni de Oliveira

DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA-UNIARA

**MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO
AMBIENTE**

**A CONSTITUCIONALIDADE E A IMPORTÂNCIA DOS
PLANOS DIRETORES PARA OS MUNICÍPIOS PAULISTAS
DE PEQUENO PORTE**

Bianca Cavichioni de Oliveira

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, do Centro Universitário de Araraquara, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente.

Orientador: **Dr. Denilson Teixeira**

Co-orientador: **Dr. Hildebrando Herrmann**

**ARARAQUARA –SP
2007**

FICHA CATALOGRÁFICA

O45c Oliveira, Bianca Cavichioni

A constitucionalidade e a importância dos Planos Diretores para os Municípios paulistas de pequeno porte. / Bianca Cavichioni de Oliveira. Araraquara, Centro Universitário de Araraquara, 2007.

Dissertação de Mestrado – Trabalho apresentado ao Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional e Meio Ambiente, do Centro Universitário de Araraquara.

Dinâmica Regional e Alternativas de Sustentabilidade.

Orientador: Teixeira, Denilson

1. Planejamento ambiental. 2. Direito difuso. 3. Plano Diretor. 4. Estatuto da Cidade. 5. Dobrada. 6. Gavião Peixoto. I. Título

C.D.V. 349.6

CENTRO UNIVERSTÁRIO DE ARARAQUARA – UNIARA

**Rua Voluntários da Pátria, nº. 1.309 – Centro – Araraquara – SP
CEP.: 14801-320 – Caixa Postal 68 - Fone/Fax (16) 3301.7100**

BANCA DE DEFESA

**Prof. Dr. Denilson Teixeira
Orientador (UNIARA)**

**Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski
UFSCar**

**Prof. Dr. Oriowaldo Queda
UNIARA**

*À memória de meus amados e inesquecíveis avós
Júlio Cavichioni e Izebina Carnevalli.*

AGRADECIMENTOS

Ao Prof. Dr. Denilson Teixeira pela orientação, paciência, amizade e confiança depositada durante a realização deste trabalho.

Ao Prof. Dr. Luiz Antonio Nigro Falcoski pela contribuição e ensinamentos.

Ao Dr. Guilherme Athayde Ribeiro Franco pelos notórios conhecimentos, incentivo, colaboração e prontidão.

Ao Prof. Dr. Néelson Antoniosi pela atenção e revisão do projeto.

À Ivani e Adriana por toda ajuda e torcida.

À Prof^a Dra. Vera Botta pela maneira brilhante com que vem conduzindo o programa de mestrado.

Aos professores Janaína e Queda pela dedicação ao programa de mestrado.

Ao corpo docente do mestrado pelas exatas contribuições.

A todos os companheiros do programa, meu eterno carinho.

À minha mãe, fonte inesgotável de afeto.

Ao meu pai, pelas oportunidades de estudo e carinho.

À minha querida amiga Sheila Pelegri de Sá pelo alento nos momentos mais difíceis.

SUMÁRIO

Resumo.....	i
Abstract.....	ii
1. Introdução.....	1
1.2. Objetivos.....	3
1.2.1. Objetivo Geral.....	3
1.2.2. Objetivos Específicos.....	3
1.3. Hipóteses.....	4
1.4. Área e Objeto de Estudo.....	5
1.5. Metodologia.....	5
2. A importância dos Planos Diretores Municipais: fundamentação teórico-conceitual.....	7
2.1. A crise urbana e os desafios da gestão municipal.....	7
2.2. Plano Diretor e o Processo de Desenvolvimento Sustentável.....	17
2.2.1. Planejamento e gestão integrada através do Plano Diretor.....	32
2.3. O Direito e o Estado Ambiental.....	38
2.3.1. Conceito de meio ambiente.....	46
2.3.2. Direito Ambiental: meio ambiente sadio e qualidade de vida como objetos de direito.....	49
2.3.3. Integração do Direito Ambiental com os elementos de ordenação do território.....	53
2.4. O Direito de Propriedade no Código Civil.....	55
2.4.1. Princípios que norteiam o Direito Real.....	57
2.4.2. Estatuto da Cidade e a Constituição Paulista.....	60

3. A obrigatoriedade dos Planos Diretores para Municípios paulistas de pequeno porte: o caso de Gavião Peixoto e Dobrada na Região Central.....	67
3.1. Princípios e Diretrizes Constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente.....	67
3.1.1. Constitucionalidade do Plano Diretor.....	84
3.1.2. Princípio da Autonomia Municipal.....	86
3.1.3. Conteúdo do Plano Diretor.....	88
3.2. Caracterização Sócio-Econômica, Ambiental e Estrutura Administrativa.....	93
3.2.1. Caracterização do Município de Dobrada.....	94
3.2.2. Caracterização do Município de Gavião Peixoto.....	102
4. Conclusões.....	115
5. Referências Bibliográficas.....	121
Anexos.....	130

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA-UNIARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Resumo

**ANÁLISE DA CONSTITUCIONALIDADE E VIABILIDADE DO PLANO DIRETOR
PARA OS MUNICÍPIOS PAULISTAS DE PEQUENO PORTE**

Graves problemas ambientais e sociais se manifestam nos municípios independentemente do número de habitantes, do espaço físico e do nível de desenvolvimento, como acontece com Gavião Peixoto e Dobrada, municípios paulistas de pequeno porte objetos de estudo desta pesquisa. A resposta a esta crise exige responsabilidade coletiva, ou seja, do Estado e do cidadão, além da definição de um novo paradigma de Estado, o chamado Estado Ambiental, que vem repartindo com a sociedade as responsabilidades pela defesa e proteção do meio ambiente. O Plano Diretor faz parte dos novos princípios e diretrizes alocados no ordenamento jurídico vigente, que objetiva instituir uma cidadania ecológica, na qual a instituição principal é a proteção do meio ambiente. A presente pesquisa analisou a constitucionalidade e viabilidade do Plano Diretor para municípios paulistas com menos de vinte mil habitantes, conforme determina a Constituição do Estado de São Paulo, em sintonia com os princípios constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente e o Estatuto da Cidade. Verificou-se que os municípios de Dobrada e Gavião Peixoto estão inseridos no grupo de municípios obrigados a elaborar e implementar os seus Planos Diretores, devido ao grande potencial que apresentam, pois em Gavião Peixoto localiza-se a segunda unidade da EMBRAER, um Pólo Aero-Espacial de grande importância regional. Assim como o município de Dobrada possui toda a sua economia voltada em torno da lavoura canavieira, tornando-se um centro de importância sócio-econômica e de cuidado com relação ao meio ambiente. Os municípios de pequeno porte devem construir uma política de desenvolvimento urbano capaz de ampliar o campo de ação do governo, em busca de um processo contínuo e urgente de gestão participativa, com vistas à construção da identidade do local, preparando o município para o desenvolvimento e avanço de suas potencialidades.

Palavras-chave: planejamento ambiental, direito difuso, Plano Diretor, Estatuto da Cidade, Dobrada, Gavião Peixoto.

**CENTRO UNIVERSITÁRIO DE ARARAQUARA-UNIARA
MESTRADO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E MEIO AMBIENTE**

Abstract

**ANALYSIS OF THE CONSTITUTIONALITY AND THE VIABILITY OF THE
MASTER PLAN FOR THE SMALL TOWNS IN SÃO PAULO STATE**

There are several important environmental and social problems in some towns independently of their number of inhabitants, their physical area and their development level. We can notice some of these problems in Gavião Peixoto and Dobrada, small towns in São Paulo state, that is why they are the objects of this research. The solution to this crisis demands collective responsibility, that is, some help from the State and from each citizen, besides the definition of a new state paradigm, the Environmental State that has been sharing with the society the responsibilities for defense and environment protection.

The Master Plan is part of the new principles and directives in the present juridical ordinance whose aim is to institute an ecological citizenship, in which the main institution is the environment protection.

The present research analyzed the constitutionality and the viability of the Master Plan for the towns in São Paulo with less than twenty thousand inhabitants, as the constitution in São Paulo determines, together with the constitutional principles that relate to the urban and environmental development policy and the Town Statute. It was verified that Dobrada and Gavião Peixoto are inserted in the group of towns obliged to develop (and implement) their Master Plans, due to their big potential, since in Gavião Peixoto it is located the second EMBRAER unity, an aerospace industry of great regional importance. Dobrada also has its economy related to the sugarcane production, and it has become a very important social-economic center and a town that is concerned about the environment.

The small towns must make an urban development policy able to enlarge the government's plan of action and they must also try to have a continuous and urgent process of participation for the construction of the area identity, preparing the town for the development and advance of its potentialities.

Key-words: environmental planning, diffuse rights, Master Plan, Town Statute, Dobrada, Gavião Peixoto.

1. Introdução

A presente pesquisa analisa a constitucionalidade e importância do Plano Diretor para municípios de pequeno porte, ou seja, municípios com menos de vinte mil habitantes, conforme determina a Constituição do Estado de São Paulo, em sintonia com o Estatuto da Cidade.

Ligado à análise da constitucionalidade, o estudo apresenta a viabilidade da efetiva elaboração e implementação do Plano Diretor para os municípios de pequeno porte, observando a realidade local e o processo de planejamento conforme prescreve a norma jurídica obrigatória.

O ordenamento jurídico não dispõe com clareza se o Plano Diretor é ou não obrigatório para os municípios com menos de vinte mil habitantes. O estudo avalia que o plano, mais que obrigatório, é necessário para os municípios, e sua implantação depende de questões legais, políticas e técnicas.

Para desenvolvimento do trabalho são expostos os princípios e diretrizes constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente, como também se analisa o conteúdo do Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade e a importância desse conteúdo ser discutido e aplicado em cada município, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, adaptando a lei à realidade local.

No mesmo sentido, são avaliadas as decisões proferidas sobre a constitucionalidade da obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios e, afinal, são caracterizados os aspectos sócio-econômicos e ambientais dos municípios de Gavião Peixoto e Dobrada, assim como a estrutura administrativa e o corpo técnico desses municípios em relação à viabilidade das diferentes fases de implantação do Plano Diretor.

O Plano Diretor, enquanto lei municipal, contribui para a efetivação do processo de gestão integrada, necessário para a melhoria das condições de vida dos munícipes, que tem por finalidade o desenvolvimento e a sustentabilidade local e regional.

Observa-se que, no tocante aos municípios de pequeno porte, a ausência deste processo de planejamento e sua conseqüente normatização leva ao

distanciamento do Estado e, portanto, das políticas públicas voltadas para a execução do planejamento ambiental, social e urbano.

A investigação realizada colabora no sentido de constatar que os municípios de pequeno porte devem construir uma política de desenvolvimento capaz de alargar o campo de atuação do Poder Público, com vistas a um processo contínuo e urgente de gestão participativa, democrática e transparente, em busca da construção da identidade local, preparando o município para o desenvolvimento e avanço de suas potencialidades.

A resposta à crise urbana exige responsabilidade coletiva, do Estado e do município enquanto agentes solidariamente responsáveis pela defesa e proteção do meio ambiente.

Os problemas ambientais, enquanto fenômenos físicos, possuem manifestações que cruzam fronteiras sociais e territoriais. Por essa razão, o Estado contemporâneo deve ajustar o desenvolvimento econômico com a qualidade de vida, emergindo uma nova forma de cidadania que reconhece novos direitos, novas garantias e novos instrumentos jurídicos adequados e capazes de proporcionar respostas exigidas pelos novos anseios sociais, neles incluindo a proteção do meio ambiente e, conseqüentemente, do gênero humano.

Nesse contexto está inserido o Plano Diretor, que estabelece para o Estado deveres a serem cumpridos e protege a liberdade de manifestação do indivíduo contra as arbitrariedades do Poder Público, visando a ordenar o desenvolvimento das funções sociais do município.

Diante disso, o Plano Diretor é um instrumento eficaz não só com relação ao aspecto urbanístico, como também ambiental, social e econômico, revelando-se um instrumento hábil para executar as políticas de desenvolvimento urbano e meio ambiente, com relevante participação no contexto social e econômico local, com a possibilidade de definir e traçar um perfil regional.

Sendo o Plano Diretor um instrumento geral, possui natureza jurídica de direito difuso, tornando-se, portanto, necessário para todos os municípios, independentemente do número de habitantes.

2. Objetivos

2.1. Objetivo Geral

Analisar a constitucionalidade e importância do Plano Diretor para municípios paulistas de pequeno porte, ou seja, municípios com menos de vinte mil habitantes, conforme determina a Constituição do Estado de São Paulo, em sintonia com o Estatuto da Cidade.

2.2. Objetivos Específicos

1. Expor os princípios e diretrizes constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente.
2. Analisar o conteúdo mínimo do Plano Diretor de acordo com o Estatuto da Cidade e a importância desse conteúdo ser discutido em cada município, principalmente nos municípios de pequeno e médio porte, adaptando a lei à realidade local.
3. Avaliar as decisões proferidas sobre a constitucionalidade da obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios.
4. Verificar a viabilidade de sua efetiva implementação, observando a realidade local e o processo de planejar conforme prescreve a norma jurídica obrigatória.
5. Caracterizar os aspectos sócio-econômicos e ambientais dos municípios de Gavião Peixoto e Dobrada, avaliar a estrutura administrativa e do corpo técnico desses municípios em relação à viabilidade das diferentes fases de implantação do Plano Diretor.

3. Hipóteses

O Plano Diretor, mais que obrigatório, é necessário para os municípios e sua implantação depende de questões legais, políticas e técnicas.

Este instrumento tem como objetivo garantir o desenvolvimento de cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e rural, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana etc., para as presentes e futuras gerações, através de uma gestão integrada, evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Sucedo que a legislação é contraditória quanto a obrigatoriedade de elaboração e implementação do Plano Diretor para os municípios com menos de vinte mil habitantes.

No entanto, por meio de uma interpretação sistêmica das normas jurídicas - Constituição Federal de 1988, Constituição do Estado de São Paulo, Estatuto da Cidade, novo Código Civil e Leis Orgânicas Municipais, verifica-se que os princípios norteadores e básicos destas normas convergem no sentido de que o Plano Diretor deve ser entendido como um dos instrumentos de Reforma Urbana, que garante a função social da cidade, independentemente do número de habitantes, contribuindo para a realização dos direitos e garantias urbanas. Sob a ótica da normatização dos espaços urbanos, os dispositivos objetivam promover a dignidade da pessoa humana, a preservação e o equilíbrio do meio ambiente.

Nesse sentido, e segundo o disposto no art. 42 do Estatuto da Cidade, que estabelece o conteúdo mínimo do Plano Diretor, supõem-se a possibilidade do Município, enquanto titular da instituição e execução da política urbana, estabelecer em lei local, considerando as características da área urbana e rural, das demandas sociais e dos objetivos da política local de desenvolvimento e expansão urbanos, um conteúdo menor do que o previsto na lei federal, desde que atenda aos interesses sociais e coletivos, garantindo a gestão democrática e, portanto, tornando-se um instrumento legítimo.

4. Área e Objeto de Estudo

De acordo com o IBGE (2000), existem no Brasil cerca de 73,3% de Municípios com menos de 20 mil habitantes.

Nesse sentido, foram analisados dois municípios localizados na região central do Estado de São Paulo, com menos de vinte mil habitantes: Gavião Peixoto e Dobrada.

O município de Gavião Peixoto foi fundado em 1997 e possui uma população estimada de 4.043 habitantes, com área total de 244,3 Km², está localizado a 42 km do município de Araraquara, que já elaborou o seu Plano Diretor.

No município de Gavião Peixoto localiza-se a segunda unidade da EMBRAER, sendo um Pólo Aero-Espacial de grande importância regional, inserindo-se, portanto, na previsão expressa do art. 41, inciso V, do Estatuto da Cidade, quanto à obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor até outubro de 2006.

O município de Dobrada foi fundado em 1964 e possui uma população aproximada de 7.002 habitantes, com área total de 150,5 Km². O Município está localizado a 11 km do município de Matão, e toda a economia do município de Dobrada gira em torno da lavoura canavieira. Assim como Araraquara, Matão já possui Plano Diretor.

A caracterização sócio-econômica e ambiental, além da estrutura administrativa destes municípios estão detalhadas no item 6.

5. Metodologia

Levantamento de dados primários

Para avaliação dos instrumentos utilizados para o planejamento urbano dos Municípios, foram realizadas entrevistas, com aplicação de questionário (ANEXO 1).

Os sujeitos da pesquisa são os integrantes do Poder Executivo e Legislativo.

Levantamento de dados secundários

Inicialmente, foram analisadas as normas que prescrevem a obrigatoriedade de elaboração do Plano Diretor, a saber: Constituição Federal de 1988, Estatuto da Cidade, Constituição do Estado de São Paulo, o novo Código Civil e as Leis Orgânicas dos municípios de Gavião Peixoto e Dobrada, realizando, portanto, uma interpretação sistêmica das aludidas normas jurídicas.

Como fonte de pesquisa de dados secundários para caracterização social, econômica e ambiental dos municípios de Gavião Peixoto e Dobrada, foram utilizadas as seguintes bases de dados disponíveis nos endereços eletrônicos descritos abaixo:

- www.cidades.gov.br
- www.ibge.gov.br
- www.ipea.gov.br
- www.fundaçãoprefeitofarialima.gov.br
- www.planosdiretores.com.br
- www.polis.gov.br

2. A importância dos Planos Diretores Municipais: fundamentação teórico-conceitual

2.1. A crise urbana e os desafios da gestão municipal

Nos últimos trinta anos, o planejamento urbano tem sido alvo de várias críticas, sobretudo no Brasil. Os graves problemas sociais se manifestam nos municípios, ou seja, nos espaços urbano e rural, relacionados com a dinâmica das relações de produção e a estrutura atual de poder e decisão.

O acelerado processo de urbanização veio acompanhado de uma inadequada política de desenvolvimento, que gerou os graves problemas sociais e ambientais nos municípios, como a falta de habitação, ocupações irregulares e clandestinas, favelização, degradação dos recursos hídricos, desmatamentos de áreas de preservação, entre outros impactos, mais visíveis nos grandes centros urbanos.

Segundo Odum (1998), o homem atuou no seu ambiente como um parasita, tomando o que dele deseja com pouca atenção pela saúde do seu hospedeiro, isto é, do sistema de sustentação da vida.

A resposta à crise urbana exige responsabilidade coletiva, ou seja, do Estado e do cidadão enquanto agentes solidariamente responsáveis pela defesa e proteção do meio ambiente, situada em valores que perpassam a esfera meramente individualista própria da sociedade moderna.

Conforme estimativa da ONU, em 1950, apenas 1/3 da população mundial vivia nas cidades. Atualmente, metade dos seres humanos vive nos centros urbanos e, a se confirmar a tendência de crescimento, as cidades deverão abrigar 2/3 da população mundial em 2050 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2006).

Devido ao crescimento demográfico da população nas cidades, Smith (2000) relata que no caso dos EUA, apesar de ser um país desenvolvido, muitos estudos demonstram que depósitos de lixo perigoso são localizados em vizinhanças pobres ou com um grande percentual de minorias raciais. O caso brasileiro não é diferente, aterros sanitários, incineradores de lixo, aeroportos, plantas industriais de produtos tóxicos, atividades geradoras de ruídos e outras atividades de risco localizam-se em bairros de periferia ou em municípios de baixa renda.

Como fenômeno físico, os problemas ambientais possuem manifestações que cruzam fronteiras sociais e territoriais.

Nesse sentido, por exemplo, é impossível tratar da recuperação ambiental de um rio sem atuar a montante ou causar reflexos a jusante, o que significa que políticas que envolvam a questão hídrica requerem negociação e estabelecimento de pactos políticos no nível regional, de bacias hidrográficas.

Com o controle da poluição atmosférica ocorre o mesmo, uma vez que os ventos que dispersam e transportam os poluentes desconhecem as fronteiras municipais. A questão da coleta e disposição de resíduos sólidos também possui forte dimensão inter municipal, em especial em áreas conurbadas.

Independentemente do número de habitantes, do aspecto físico e do nível de desenvolvimento, os problemas sociais e ambientais extrapolam os limites dos municípios mais populosos, passando a afetar também os municípios de médio e pequeno porte, sobretudo no Estado de São Paulo, o mais urbanizado e desenvolvido da Federação.

A urbanização crescente, processo associado ao desenvolvimento de forças produtivas desencadeado pela industrialização, é uma realidade implacável no Brasil e as cidades apresentam, cada vez mais, dimensões e demandas maiores.

A taxa de urbanização que nos anos 40 era de 26,35% (SANTOS, 1995) salta para 80% no final do século XX (SEADE, 2005). A dinâmica do sistema urbano passou a ser reflexo do processo migratório brasileiro e da localização da atividade produtiva.

É a partir dessa realidade, que surgem as preocupações acerca das ações antrópicas sobre o meio ambiente e a ocupação do espaço, e conseqüentemente, o paradigma do desenvolvimento sustentável que introduz conceitos de melhor justiça e equilíbrio socioespacial e ambiental, além da prática do planejamento e da gestão ambiental.

Ainda, a exclusão territorial em nossos municípios é acentuada, conforme o último levantamento do IBGE, 100% dos municípios com mais de 500 mil habitantes apresentam grandes contingentes de moradias irregulares e grande concentração de favelas, fenômeno que ocorre também em 88% dos municípios com população

entre 100 e 500 mil habitantes e em 60% dos que possuem de 20 a 100 mil habitantes.

Surpreende, contudo, os índices de irregularidades mesmo nos municípios pequenos, com até 20 mil habitantes, 36% destes possuem moradias irregulares (MINISTÉRIO DA CIDADE, 2003).

Diante da necessidade de reverter o processo de deterioração da qualidade de vida dos municípios, e na esteira da emergência de novos paradigmas urbanísticos, na década de 80, surge o Planejamento Estratégico como forma de corrigir as distorções provocadas no meio urbano por mudanças, entre elas econômicas, que exerciam intensa pressão sobre os instrumentos tradicionais de planejamento urbano.

Nesse sentido, Campos Filho (1984) analisa que para aqueles que entendem que os problemas urbanos existem por uma falta de racionalidade e honestidade do governo ou dos cidadãos, a racionalidade seria alcançada através de estudos sistemáticos, sérios e tão científicos quanto possível, que dissecariam os problemas, indicando-lhes a melhor solução. Desse modo, a ignorância da realidade dos fatos a ser superada através de análise sistemática seria a causa básica do estado caótico das cidades. Assim, a mera abordagem técnico-científica representa uma solução.

Entretanto, é preciso reforçar que os centros de pesquisa devem trabalhar em conjunto com os órgãos técnicos governamentais de decisão e implementação das políticas orientadoras de soluções dos problemas das cidades.

O pesquisador lembra que foi com objetivos próximos ao acima referido que se desenvolveu na Europa e nos Estados Unidos, no final do século passado, uma grande ação prática e teórica chamada de urbanismo técnico-setorial. Este processo se propunha a ser um instrumento técnico de melhoria da racionalidade da organização do espaço urbano e também das qualidades estéticas desse espaço, considerando essas qualidades visuais como desvinculadas de qualquer determinação mais profunda da organização social prevalecente. Afirma, ainda, que foi esse tipo de urbanismo que obteve, na Europa e nos Estados Unidos, aceitação das autoridades das cidades industrializadas em deterioração.

O chamado urbanismo sanitarista preocupava-se simplesmente com as condições sanitárias dos bairros e das habitações. Esse urbanismo produziu o

saneamento de áreas inundáveis, insalubres, a abertura de vias e vielas sanitárias no meio de quadras, a canalização dos esgotos e águas pluviais, que, especialmente nos bairros operários, corriam no meio das ruas, produzindo surtos epidêmicos, como o da varíola, do tifo etc. Realizou também a reurbanização, com preocupação de ordem sanitária, e às vezes, sanitária e estética, de bairros e produziu uma legislação urbanística de orientação compulsória para a abertura de vias (ou arruamentos); a repartição das quadras formadas pelas vias (os loteamentos); o distanciamento entre edificações, e entre essas e os limites dos lotes; e a definição do número de pavimentos de uma edificação e sua altura (o gabarito da altura).

Passou, ainda, a existir a preocupação com a densidade máxima a ser permitida em cada lote, quadra e bairro, tendo em vista uma qualidade ambiental de vida, traduzida em termos de várias proporções. A primeira proporção medida pelo número de metros quadrados de áreas abertas, livres de edificação, em relação ao espaço urbano horizontal correspondente a essas áreas. A segunda é a proporção entre áreas verdes e áreas construídas. A terceira é a proporção entre o espaço viário, em conjunto a proporção entre os modos de transportes utilizados (automóvel, ônibus, metrô, etc.), e o número de transeuntes e volume de mercadorias a serem transportados gerados pelas atividades que utilizam as edificações vizinhas a esse espaço viário e sistemas de transportes.

Com esse estudo, desde o final do século passado, passou-se a estabelecer normas legais, que se constituíram, aos poucos, em códigos e regulamentos urbanísticos quanto às edificações e ao uso, à ocupação e ao parcelamento do solo para fins urbanos e as políticas de transporte correspondentes. Esses equivalem aos atuais códigos de obras, que abrangem tanto as normas relativas às edificações quanto às do parcelamento do solo e seu uso, ou seja, o zoneamento.

Campos Filho (1989) entende que esses diplomas legais deveriam ser separados em dois e denominados, o primeiro, código de edificações, e o segundo, código de uso, ocupação e parcelamento do solo para fins urbanos, o que segundo o pesquisador não tem sido feito, por diversos interesses em jogo.

Em seguida, começou a surgir, em meados do século XVIII, nas grandes cidades européias e norte-americanas, uma preocupação com a ampliação dos

espaços abertos centrais, destinados a grandes manifestações cívicas burguesas (praças e grandes avenidas) e que abrigassem, no seu entorno e na perspectiva dos grandes eixos visuais criados, as edificações de carácter monumental, sede dos poderes governamentais mais importantes.

Esse urbanismo usou a monumentalidade como expressão da força da classe burguesa dominante, retratada numa preocupação da ordenação do espaço urbano, através de uma rede de avenidas de grande porte, terminando em, ou entremeadas de, grandes praças e com um pano de fundo de edificações ordenadas.

Trata-se, portanto, de um urbanismo estético-viário, que nasceu no tempo das carruagens e dos bondes puxados a barro, no final do século XIX, será, na primeira metade do século XX, extremamente funcional para o surgimento e a implantação plena das cidades contemporâneas, dos veículos automotores: o bonde elétrico, os ônibus, os caminhões e os próprios automóveis.

Concomitantemente ao urbanismo técnico-setorial, evoluiu na Europa um outro tipo de urbanismo, globalizante e político que procurava analisar a sociedade como um todo, desembocando em propostas de alteração radical da estrutura social e política, e ainda da organização da sociedade no espaço geográfico. Propunham o que hoje denominamos de utopia. São os socialistas utópicos que, com Saint-Simon, Owen e Fourier, que inicialmente, preconizavam a reordenação da sociedade em comunas auto-suficientes, com uma produção e consumo de pequena escala, de organização basicamente artesanal, colocando-se assim, de um modo geral, contra o avanço da tecnologia e da industrialização. Esses pensadores, segundo Campos Filho (1984) dão origem a uma posição antiurbana seja adotada por pensadores e urbanistas, denominados por Françoise Choay de culturalistas.

É na Inglaterra, na França e na Alemanha, onde o processo de industrialização está mais avançado, que surgem as correntes socialistas utópicas, como também o socialismo marxista.

Assim, de um lado, um pensamento utópico ou abstrato que preconizava inicialmente uma marcha à ré na história, buscando reforçar o poder da classe trabalhadora, no qual o Estado, destituído do seu papel de aparelho de dominação de uma classe sobre a outra, seria reduzido à tarefa de simples administrador de uma sociedade sem conflitos básicos, uma sociedade sem classes sociais

antagônicas, voltando-se para uma organização comunitária, próxima à natureza, como aquelas dos primórdios do processo civilizatório, a dos culturalistas.

O moderno planejamento das cidades inicia-se com duas visões do urbano, desenvolvidas no início da Revolução Industrial: a técnico-setorial, fruto de uma ação prática governamental sobre as cidades, e a globalizante, política, teorizadora e reformuladora das instituições sociais.

No Brasil da década de 60 e 70, o planejamento foi concebido por arquitetos e urbanistas, que elaboravam normas sob uma ótica técnica individualista, não contextualizada com o conjunto de fatores que influenciam e condicionam a ocupação e utilização dos espaços urbanos.

Silva (1995), em obra anterior ao Estatuto da Cidade, aponta quatro fases evolutivas do Plano Diretor, sendo que num primeiro momento, o instrumento é definido como lei municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu art. 182, § 1º, como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

A primeira, preocupada com o que chama de “desenho da cidade”, associada à idéia de estética urbana. A segunda, relacionada à distribuição das edificações sob a ótica econômica e arquitetônica. Num terceiro momento adota-se a idéia de um plano de desenvolvimento integrado, aplicando-se o conceito de planejamento, que integre vários setores da municipalidade. Uma quarta etapa surge após a Constituição Federal de 1988 refletindo a idéia mencionada acima, constante do § 1º do art. 182 da Constituição Federal de 1988, voltada para a ordenação do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantia do bem-estar da comunidade local.

Falcoski (2000) explica que, dentro dessa ótica do plano como documentos estratégicos e, também, a partir disso, novas teorias sobre a forma urbana são introduzidas, baseadas no princípio de Dimensão de Desempenho, na investigação e análise dos assentamentos humanos. Embora na década de 80 não haja uma referência teórica explícita, pode-se observar uma certa correlação com os princípios atuais de dimensão de sustentabilidade. No fim da década, a proposição do Orçamento Participativo como instrumento de gestão democrática aparece para

regular as atividades econômicas da cidade no sentido de dinamizar essas atividades e distribuir consensualmente os benefícios por ela gerados.

Um novo cenário e uma nova maneira de se pensar a cidade têm sido colocadas em discussão no Fórum Nacional de Reforma Urbana, no Fórum Social Mundial, em ONGs referentes aos movimentos sociais, entre outros, que têm incluído questões sobre as políticas de inclusão social e de desenvolvimento econômico. Destacam-se, inicialmente, alguns pontos entre eles uma ótica governamental local; a necessidade de assegurar igualdade e desenvolvimento aos municípios mais pobres; o fortalecimento da sociedade civil e a construção de espaços públicos com direito à democratização dos meios de comunicação; a garantia das identidades culturais e a ética e justiça social.

Segundo Maricato (2000), em cidades como Rio de Janeiro e São Paulo mais da metade da população habita em condições de ilegalidade. Para a autora, a ilegalidade vem armando verdadeiras bombas sócio-ecológicas na periferia de nossas cidades. Nossas periferias ilegais são verdadeiras “terras sem lei”, com altos índices de morte violenta entre os jovens, poluição crônica de mananciais de água e deterioração das condições de saúde pública. Grande parte das moradias ilegais localiza-se em áreas ambientalmente frágeis - margens de lagoas, rios e outros corpos d'água, encostas íngremes, mangues, fundos de vale, ou ainda, em áreas de proteção ambiental. Estas áreas, por estarem sujeitas a leis especiais que restringem a ocupação, deixam de ser de interesse do mercado imobiliário formal e acabam se transformando em espaço restante, ocupado pela grande parcela da população excluída da cidade legal.

A ocupação ilegal de áreas ambientalmente frágeis traz pesados efeitos em termos de degradação dos recursos hídricos, do solo, das condições de saúde e dão origem a um conflito sócio-ambiental de grandes proporções. De um lado estão os interesses das populações que ocupam essas áreas, morando em pequenas casas onde investiram suas parcas economias enquanto eram ignorados pelos poderes públicos, e que lutam contra um processo judicial para retirá-los do local.

No entender de Maricato (2001), alguns pressupostos apresentados a seguir são exigidos para se criar um caminho de planejamento e gestão contrário ao rumo predatório social e ambiental, que seguem as cidades brasileiras:

1. *Criar a consciência da cidade real e indicadores de qualidade de vida.* A eleição de indicadores sociais, tais como: evolução das matrículas nas escolas, leitos nos hospitais, atendimento à gestante, mortalidade infantil, número de homicídios, longevidade etc., constituem, além dos indicadores econômicos, parâmetros para avaliações de políticas públicas e gestões governamentais;
2. *Criar um espaço de debate democrático: dar visibilidade aos conflitos.* É importante abrir espaço de convivência e administração de conflitos para formar cidadãos interlocutores sobre os principais problemas da cidade com a finalidade de construir a esfera pública e formar cidadãos via debate público;
3. *Reforma administrativa.* Eliminar as estruturas arcaicas viciadas em procedimentos baseados no privilégio e troca de favores, denominadas por *lobbies* de empreiteiras e empresários. Levar a presença do Estado aos bairros ilegais e romper a distância entre gabinetes e a realidade. Integrar os setores administrativos para abordar os problemas econômicos, sociais, ambientais, urbanísticos e as políticas de inclusão social;
4. *Formação de quadros de agentes para uma ação integrada.* Qualificação de pessoal técnico no campo jurídico para ações emergentes da política urbana de inclusão social;
5. *Aperfeiçoamento e democratização da informação.* Atualizar cadastros, inserindo a cidade ilegal. Compatibilizar os cadastros dos diversos setores e secretarias administrativos. Facilitar o acesso ao cadastro para os próprios integrantes do governo e tornar pública as informações cadastrais para implementar uma gestão democrática;
6. *Um programa especial para regiões metropolitanas.* Criar política institucional para as metrópoles, incluindo programa habitacional e urbano específico na instância federal em consonância com os governos estaduais, prevendo-se a criação de uma estrutura institucional, formação de quadros técnicos e investimentos

específicos para combater as grandes concentrações de pobreza e violência, especialmente nas áreas segregadas, ilegais e degradadas;

7. *A bacia hidrográfica como referência para o planejamento e gestão.* Além das informações econômicas e demográficas sobre a ocupação do território, é preciso no campo da pesquisa agregar variáveis determinadas pelas necessidades sociais, como o saneamento ambiental. As bacias e microbacias hidrográficas são unidades obrigatórias para a abordagem do planejamento urbano e não apenas dos planos regionais. O destino do esgoto, dos resíduos sólidos etc., interfere na vida de todos os usuários da mesma bacia;

8. *Formulação de políticas de curtíssimo, médio e longo prazo.* Preparar os governos, inclusive com qualificação de pessoal, para ação imediata na prevenção e no atendimento a tragédias urbanas, como enchentes, desabamentos, desmoronamentos, incêndios, epidemias, desastres ambientais, acidentes de tráfego etc. A elaboração de propostas para médio e longo prazo é possível quando se mantém um nível de gestão ocupada com respostas imediatas. Eliminar a distância dos planejadores urbanos e ambientais de gabinete das tarefas operacionais.

Nesse contexto, a pesquisadora procura vincular a esfera urbanística com a macroeconomia, com a questão social e com o quadro ambiental, e critica os planos urbanos, tradicionais ou estratégicos, que tentam transformar o ambiente construído ou superar crises macroeconômicas sem enfrentar, primeiramente, os problemas ambientais e as inúmeras questões sociais.

O município é o espaço ideal para o debate sobre as necessidades locais, devendo-se observar que qualquer deliberação deve estar em sintonia com os princípios regionais e nacionais.

Maricato (2000 e 2001) defende um Plano de Ação no lugar do Plano Diretor normativo que se esgota na aprovação da lei. Sustenta que o Plano de Ação tem de ser comprometido com um processo, uma esfera de gestão democrática para corrigir seus rumos, uma esfera operativa, com investimentos definidos, com ações

definidas e com fiscalização. Portanto, deve ser superado: o descasamento entre lei e gestão e ser prevista a gestão ou esfera operacional; a orientação dos investimentos definida por investimentos privados e ser sugerida a orientação dos investimentos de acordo com o interesse público social e ambiental; a fiscalização discriminatória, corrupta e restrita à cidade oficial e substituí-la por um novo padrão de fiscalização do uso e da ocupação do solo; a normatividade urbanística aplicável a uma parte da cidade em favor da proposta de normatividade cidadã e universal; o jargão tecnocrático e arrogante substituído por uma linguagem que a população entenda e se incorpore ao debate.

Todas as propostas devem ser discutidas e implementadas, incorporando-se no debate aberto e democrático com participação ativa dos excluídos e reconhecimento amplo dos conflitos.

Na proposta de planejamento de Maricato, verifica-se o imperativo em se criar espaços irrestritos de debates democráticos. Para a autora é necessário que se conste detalhamento de planos executivos específicos e prioritários e que o plano de uso e ocupação do solo oriente os investimentos públicos e as localizações das obras urbanas, com a finalidade de regular os preços de mercado fundiário e democratizar o acesso à infra-estrutura urbana. Na ampliação de mercado de terras, a autora propõe repensar a produção cooperativa como fator fundamental no contexto de uma nova política habitacional.

Ainda, como fontes de limitações à elaboração de propostas alternativas democráticas e igualitárias para as cidades brasileiras, a autora reconhece, entre outro o ambiente construído como reflexo das relações sociais que, no Brasil, são baseadas no privilégio e arbitrariedade, promovendo uma sociedade desigual e autoritária; dificuldade em lidar com a máquina pública administrativa, que apresenta especificidades como a aplicação arbitrária da lei no setor jurídico, a cidadania restrita para alguns e relações de privilégios e direitos para aqueles que possuem patrimônio, clientelismo entre as esferas pública e privada; distanciamento em relação à realidade local que é dado pelo olhar emprestado às universidades e à produção intelectual estrangeira; concepção do trabalho como maldição ou como coisa degradante que marca a história brasileira, em que permanece a tradição “quanto mais operacional, mais desvalorizada a ocupação e pior a remuneração”;

corrupção freqüente e corpo inchado de burocratas que enchem os gabinetes, mas que não se ocupam de tarefas práticas e operacionais; repressão e liberdade de ensino e pesquisa com o golpe militar; e o papel absorvedor de mão-de-obra ociosa de classe média e as relações políticas arcaicas, e o inchaço da máquina administrativa.

Em meio a interesses conflitantes, o planejamento democrático no Brasil depende de continuidade administrativa e de construção hegemônica em torno de uma proposta. Os planos sem planejamento e engavetados, secretarias e departamentos municipais de planejamento urbano elaborando planos sem compromisso com a gestão e fiscalização do uso do solo são fatores que devem ser modificados com a exigência de compromisso de planejamento com ações e investimentos no tempo (MARICATO, 2001).

Nesse contexto, o planejamento ambiental é um processo que busca auxiliar no desenvolvimento harmônico dos municípios, identificando as vocações locais e regionais, contribuindo para uma mudança sócio-espacial profunda, ainda que de modo lento e complexo, tornando-se um processo eficiente de gestão, em vista das aspirações e necessidades manifestadas na sociedade.

Um dos desafios para os próximos anos é o de instituir formas de planejamento e controle do território municipal utilizando adequadamente os potenciais e limites do seu meio físico e da infra-estrutura existente em seus territórios, de forma que os impactos de seu crescimento e desenvolvimento não se traduzam em desequilíbrios sócio-ambientais, como tem sido, em média, nossa experiência recente de urbanização.

2.2. Plano Diretor e o Processo de Desenvolvimento Sustentável

A cidade é uma obra coletiva que desafia a natureza. Ela nasce com o processo de sedentarização e seu aparecimento delimita uma nova relação homem/natureza: para fixar-se em um ponto para plantar é preciso garantir o domínio permanente de um território. Imbricada, portanto, com a natureza mesma da cidade está a organização da vida social e conseqüentemente a necessidade de

gestão da produção coletiva. Indissociável à existência material da cidade está a sua existência política.

Desde sua origem, como local cerimonial, é na cidade também que se localizam os templos, onde moram os deuses capazes de garantir o domínio sobre o território e a possibilidade de gestão da vida coletiva.

O espaço urbano deixou de restringir a um conjunto denso e definido de edificações para significar, de maneira mais ampla, a predominância da cidade ao campo. Periferias, subúrbios, distritos industriais, estradas e vias expressas recobrem e absorvem zonas agrícolas num movimento incessante de urbanização. No limite, este movimento tende a devorar todo o espaço, transformando em urbana a sociedade como um todo (ROLNIK, 2004).

Assim sendo, planejar o futuro do município, incorporando os setores sociais, econômicos e políticos que o compõem, de forma a construir um compromisso entre cidadãos e governos na direção de um projeto que inclua todos, se efetivou legalmente em 2001, com a publicação da Lei nº 10.257/2001, de 10 de julho de 2001 - *Estatuto da Cidade*, chamada por alguns de *Lei de Responsabilidade Social* (GASPARINI, 2002). Esta lei regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, fixando as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput*).

O Estatuto da Cidade, primeira lei federal destinada especificamente à regulamentação do artigo 182 da CF, consolidou o avanço introduzido pela Constituição de 1988, trazendo o conceito de plano diretor (art. 40, *caput*), tratando esse instrumento como tema central, especificando as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano (art. 2º, incisos I a XVI e 39) e traçando seu perfil técnico-jurídico (arts. 40, 41 e 42). (POZZEBON; FRANCO, 2006, p. 76)

Nesse sentido, o Estatuto da Cidade reafirmou a utilização do Plano Diretor como instrumento geral (aspectos urbanístico, ambiental, social e econômico) de planejamento do município (zona urbana e rural) como um todo (arts. 4º, III, “a” e 40, § 2º), instrumento obrigatório para as cidades brasileiras até outubro de 2006.

Segundo prescreve a lei:

Art. 4º. Para fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

a) plano diretor.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

A Comissão de Desenvolvimento Regional e Turismo (CDR) pode aprovar em decisão terminativa projeto de lei que prorroga até dezembro de 2007 o prazo para que os municípios elaborem e aprovem seus planos diretores. O autor da proposta (PLS 93/06) senador Flexa Ribeiro (PSDB-PA), justificou que os procedimentos previstos no Estatuto para a elaboração do Plano Diretor exigem ampla participação da sociedade, o que, na opinião do senador, requer prazo mais dilatado para que os municípios possam cumprir a determinação legal. O relator, senador Gilberto Mestrinho (PMDB-AM), apresentou parecer pela aprovação da proposta.

No tocante a inclusão da zona rural, o art. 40, § 2º, do Estatuto da Cidade, determina que o Plano Diretor deve englobar o território do Município como um todo.

Nesse sentido, a Constituição do Estado de São Paulo também determinou a obrigatoriedade da inclusão da zona rural na abrangência territorial do Plano Diretor. Embora alguns especialistas em direito urbanístico insistam em considerar que a Carta Estadual extrapolou em suas atribuições (MUKAI, 1990 e LEITE, 1991), pois não poderia determinar o conteúdo ou forma dos planos diretores municipais, não é vedado aos municípios, se assim entenderem pertinente, incluir a zona rural como objeto do plano diretor.

Observa-se que a maioria dos municípios paulistas, de pequeno e médio porte, de economia predominantemente agropecuária ou agro-industrial, se desconsiderasse o meio rural cometeria uma falha capaz de comprometer e

inviabilizar a aplicabilidade do Plano Diretor. Devido à realidade local desses municípios, recomenda-se que o plano diretor considere a zona rural.

Não se pode assegurar que o plano diretor só deve considerar a zona urbana, a cidade, já que o desenvolvimento desta depende daquela, ou seja, a zona rural. Assim, o Município pode e deve considerar todo o seu território para promover o seu desenvolvimento urbano. O que o município não pode é promover uma política agrária e instituir um zoneamento rural. (LEITE, 1991, p. 40)

No mesmo sentido, afirma Godoy (1990, p. 20):

No caso específico do plano diretor, por exemplo, é inquestionável o direito da administração municipal dispor da área rural para decidir sobre reserva de mananciais, a fim de garantir o abastecimento de água, sobre bota fora de lixo domiciliar coletado, sobre áreas de lazer e sobre chácaras de recreio, para ficarmos nos casos mais evidentes.

Dessa forma, a competência municipal do uso e ocupação do solo rural, fora da específica destinação agro-pecuária, permite condições de incluir, no plano diretor, a área conveniente à atividade decorrente da vida de cidade.

Dessa forma, enquanto lei federal, o Estatuto da Cidade contribui decisivamente para a construção e reconstrução de espaços urbanos humanizados, integrados ao ecossistema onde se implantam, respeitando a identidade e a diversidade cultural dos municípios.

Os municípios brasileiros foram elevados a categoria de ente federado com autonomia de elaborar suas leis orgânicas: não são soberanos, são autônomos, organizam-se obedecendo aos princípios da Constituição Federal e do respectivo Estado. Segundo o artigo 30 da Constituição Federal, o Município deve legislar sobre assuntos de seu interesse local e deve complementar a legislação Federal e Estadual no que couber. É necessário que não se estabeleça a supremacia da União ou das Unidades Federadas, devendo-se procurar uma distribuição de competências equilibradas que assegure a autonomia de cada centro de poder, sem prejudicar a eficiência de qualquer um deles. (CINTRÃO, 1995, p. 68)

A respeito dessa afirmação destaca-se que o Município é contemplado como peça estrutural do regime federativo brasileiro pelo Texto Constitucional vigente, ao efetuar a repartição de competências entre três ordens governamentais diferentes: a federal, a estadual e a municipal. À semelhança dos Estados-Membros, o Município brasileiro é dotado de autonomia, a qual, para que seja efetiva, pressupõe ao menos um governo próprio e a titularidade de competências privadas (art. 29 da CF/88).

Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local (art. 30 da CF/88). Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (BASTOS, 1997).

Preceitua a lei que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, portanto de autonomia do município.

A Constituição Federal de 1988, pela primeira vez na história constitucional do País, consagra um capítulo destinado à política urbana.

No entanto, a concepção de política de desenvolvimento urbano da Constituição decorre da compatibilização do art. 21, XX, que dá competência à União para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, com o art. 182, que estabelece a política de desenvolvimento urbano, objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei. Deve-se entender, conforme as diretrizes instituídas por lei federal nos termos do art. 21, XX (SILVA, 1997).

Segundo disposto no artigo 182 da Constituição Federal, a utilização do solo urbano fica sujeita às determinações de leis urbanísticas e do Plano Diretor.

O Plano Diretor de uma cidade, segundo Helou (1998) é um conjunto de normas urbanísticas que capacita a administração municipal a desempenhar cada vez melhor o seu poder de polícia no controle do uso e ocupação do solo e a partir do qual se possa exigir dos demais níveis de poder interagentes, iguais performances no que toca as suas obrigações para com a cidade e ainda que possibilita canalizar os interesses da comunidade para a construção do projeto comum.

O planejamento, de acordo com o referido estudioso, é um instrumento prático e objetivo que aparelha o município para enfrentar com sucesso os desafios do próximo milênio, sem deixar de tratar dos problemas de curto prazo, estabelecendo para todos os agentes sociais públicos e privados, os meios pelos quais poderão melhorar a qualidade de vida dos cidadãos.

Assim sendo, o planejamento do município e o seu desenvolvimento urbano dependem de ações contínuas que vêm sendo efetivas nos últimos tempos sob a óptica da preservação ambiental e sua interdependência dinâmica com a economia, uma vez que o objetivo primordial do planejamento urbano é promover o desenvolvimento através da oferta de um habitat digno ao homem, que atenda as suas necessidades básicas de moradia, emprego, saúde, abastecimento, lazer e valores culturais, morais e espirituais ancoradas na valorização, conservação e embelezamento do patrimônio público e histórico da cidade e do ambiente em que vivemos. Sob este aspecto, é cada vez mais crescente a conscientização de que não há desenvolvimento sem proteção ambiental.

O Plano Diretor, como principal instrumento da política urbana municipal, só se tornará realidade viva se for absorvido e adotado pelos cidadãos que, com suas próprias forças, alcançarão os objetivos neles estabelecidos. É necessário fazer deste plano um exercício de conscientização e cidadania e que cada cidadão – empresário ou operário, homem ou mulher, jovem ou velho – faça deste o seu Plano e também o Plano de vida para a comunidade.

Um Plano Diretor, segundo Pimenta e Pimenta (1999), deveria se colocar do ponto de vista da defesa do patrimônio público e pensar a cidade como totalidade, no sentido de garantir a valorização de sua paisagem e a qualidade de vida urbana. O urbanismo de uma cidade deve ser um processo que reflita a complexidade da vida urbana em todas as suas dimensões, e não apenas um equacionamento entre índices de aproveitamento, afastamentos e gabaritos máximos, e sempre máximos possíveis, chegando até a serem ilimitados. Não devemos aceitar que o urbanismo deva ser a submissão da cultura ao mercado.

Nesse sentido, o Plano Diretor deve ser posto em aplicação permanente pela Municipalidade, através de seus órgãos técnicos competentes, seja pela autorização

e fiscalização de obras e atividades, seja pela aplicação de multas e penalidades, o que lhe dá o direito ao poder de polícia administrativa.

No perceber de Antunes (2005), o instrumento jurídico mais importante para a vida das cidades é o Plano Diretor, pois é dele que se originam todas as diretrizes e normativas para a adequada ocupação do solo urbano. É segundo o atendimento das normas expressas no Plano Diretor que se pode avaliar se a propriedade urbana está, ou não, cumprindo com a sua função social tal qual determinado na Lei Fundamental da República.

A implantação do Plano Diretor é feita por órgãos e agentes executivos municipais, sujeitos às normas e diretrizes na realização dos empreendimentos planejados, na execução de obras e serviços locais, na abertura de vias públicas, na regulamentação do solo, na aprovação dos loteamentos para fins urbanos, na formação dos núcleos industriais, no controle da edificação e das atividades particulares que possam afetar a vida e o bem estar da comunidade e na preservação ambiental, que constitui preocupação urbanística de todo e qualquer planejamento territorial (MEIRELLES, 2005).

Nesse sentido, o artigo 41 do Estatuto da Cidade tornou o Plano Diretor obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas, de áreas de especial interesse turístico ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental, de âmbito regional ou nacional, e que queiram utilizar os instrumentos de parcelamento e desapropriação-sanção, ampliando, portanto, a obrigatoriedade acima disciplinada.

Compete à União instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano nacional, nos termos do art. 21, XX, da Constituição Federal. Entretanto, para efetivamente pensarmos em desenvolvimento regional e gestão ambiental integrada, é importante que o município não enquadraível em qualquer das hipóteses acima mencionadas também tenha seu Plano Diretor, na medida em que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parâmetro aferidor da função social da propriedade, podendo contribuir decisivamente na construção da sustentabilidade do desenvolvimento municipal.

Para Falcoski (2000) o Plano Diretor deve ser um instrumento de Reforma Urbana, garantidor da função social da cidade e propriedade. Deve, ainda, ter caráter redistributivo, com a inversão de prioridades dos investimentos públicos e planejamento descentralizado, e, afinal, ser um instrumento de Gestão Política da cidade: pacto territorial em torno dos direitos e garantias urbanas.

Para tanto, o renomado pesquisador aponta algumas estratégias e princípios normativos definidores para a avaliação de um Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano Ambiental, bem como Projetos de Estruturas Urbanas e Habitacionais, devendo ser considerados:

- Adoção de instrumentos de controle urbanísticos mais dinâmicos e eficazes, objetivando maior qualificação urbanística;
- Adoção de Política Urbana que evite o crescimento e expansão horizontal da cidade, que é anti-econômico, incentivando a ocupação de vazios urbanos, e valorizando o projeto da periferia externa e intermediária;
- Adotar instrumentos que garanta o funcionamento e desempenho da infraestrutura já instalada e implantada;
- Adotar o planejamento e zoneamento por desempenho, com avaliação dos efeitos negativos das transformações espaciais urbanas;
- Planejar e monitorar o desenvolvimento urbano por meio de uma divisão territorial do solo, em Unidades Espaciais de Planejamento (UEP – fragmentos urbanos) ou Unidades Espaciais de Desempenho (UED – quadras), definidas a partir de uma rede viária estrutural;
- Reorganizar os fluxos urbanos a partir de uma rede viária hierarquizada, funcional e construtiva;

- Incentivar a estruturação de uma policentralidade, com a criação de corredores de comércio e serviços, com corredores viários estruturais e divisores das UEPs;
- Ampliar e qualificar as áreas de interesse paisagístico, urbanístico e ambiental;
- Estimular a diversidade formal das edificações;
- Adotar medidas no sentido de diminuir a longitude das redes de infraestrutura urbana;
- Controlar e adequar o aumento de densidades urbanas e a edificabilidade do ambiente construído no sentido de racionalizar o uso do solo urbano e otimizar custos de urbanização;
- Introduzir o SIG urbano e dados em planilhas eletrônicas nos mapas temáticos de diagnóstico e avaliação espacial urbana;
- Gerenciar e monitorar de forma contínua e permanente, as transformações do solo urbano, tendo em vista o controle e o desempenho urbanístico (FALCOSKI, 1997, p. 15).

Acrescentam-se, a este posicionamento, as dez teses para um planejamento estratégico, práticas de governo e políticas públicas elaboradas por Carlos Matus:

1. Baixa capacidade e competência de governo, enquanto vontade e radicalização tecno-política e democrática;

2. Baixa confiança do cidadão em relação à política rotineira e a capacidade dos governos, representando uma crise conjuntural de liderança e ineficácia de ação;
3. As mudanças devem começar na organização e prática político-partidário, incorporando o *planejamento e gestão estratégica*, gerência política criativa, descentralização democrática, desempenho e eficácia de propostas e serviços;
4. A crise de representatividade coexiste com a crise ideológica e da ética social dos partidos políticos sem projetos futuros de transformação social;
5. Os partidos não têm boas equipes de governo nem centros de estudos representados por uma massa crítica e dirigentes e técnicos integrados pela base ideológica;
6. O planejamento estratégico poderia ser hoje a principal ferramenta do político moderno, enquanto avaliação de um desempenho que precede e preside a ação, em substituição ao planejamento determinista e tecnocrático;
7. Capacidade dos partidos políticos com governabilidade em criar sistemas organizativos no planejamento da ação política e gestão compartilhada;
8. Para a criação de uma capacidade e base tecno-político de representação partidária e de governo, torna-se necessário algumas mudanças estratégicas: escolas e centros de estudos de treinamento e orientação ideológica dos dirigentes; montagem de equipes com tratamento tecno-político dos problemas sócio-espaciais; revalorização do processo de planejamento; todo dirigente público deve se submeter às exigências de uma cobrança rigorosa dos atos públicos; fortalecimento da consciência de cidadania, planos que atendam demandas de bairros, a radicalização democrática e descentralização política na gestão do planejamento;
9. Necessidade de uma nova cultura e base educacional para elevar a capacidade teórica e conceitual das práticas e ação planejadora de governo;

10. Não devemos relativizar as qualificações e os padrões de exigência em relação à capacidade e às condições das práticas de governo e políticas públicas, considerando a sua responsabilidade em relação ao atraso cultural, os desafios da pobreza social, a justiça e equidade sócio-ambiental de nossas cidades.

Nesse sentido, Falcoski (2000, p. 35) aponta também as 21 teses para uma necessária Reforma da Gestão de Planejamento, Práticas de Governo e Políticas Públicas, segundo Tarso Genro:

1. Nova dimensão política dos governos locais para um projeto socialista;
2. Nova realidade mundial determinada por novos agentes sociais, novas formas de dominação cultural e política e novos focos de conflitividade;
3. Novos métodos de abordagem das relações sociais e experiências de gestão pública que viabilize o imaginário popular;
4. Nova cultura política, mais abrangente, de disputa hegemônica e de incorporação de novos agentes sociais, com nova plataforma programática;
5. Novos paradigmas pela crise de eficácia e representatividade do Estado Moderno e ideário neoliberal;
6. Os efeitos da crise de representatividade e segregação social é mais ameaçadora nos centros urbanos de poder monopolista;
7. Novas formas de organização social e pública, com autonomia de poder e influência, que transcende representação tradicional;
8. Inexistência de reforma jurídica e Direito do Estado Moderno, compatível com as novas aspirações dos agentes sociais;

9. A democracia constitui o eixo de uma estratégia transformadora;
10. Reinventar novas tutelas jurídicas para as novas relações sociais do trabalho diante das transformações da técnica ciência;
11. As novas formas de dominação e exclusão produzem novas formas de autonomia e “inclusão alternativa”, com novo espaço público decisional e auto-organizado;
12. A nova esfera pública com organizações locais, regionais, nacionais e internacionais, auto-organizadas, estabelece uma mediação de ação política direta dos cidadãos;
13. Os governos locais em cidades estratégicas, estimulam experimentação política universal, com novas normativas da relação Estado-Sociedade;
14. Essas novas relações estimulam a introdução de uma tensão política e democrática como método decisório;
15. Ao romper fronteiras jurídico-burocráticas entre Estado e Cidadão, produz-se uma melhoria na qualidade de vida;
16. Essa política transformadora aponta para a co-gestão pública, democratizando decisões, ações, estimulando cidadania, identidade e vida nas cidades;
17. O novo modelo de gestão deve priorizar a vida econômica das cidades e obras de interesse popular;
18. Construção democrática, participativa e co-gerenciada da peça orçamentária do poder público, com a noção de cidade para todos;

19. A co-gestão ou ação econômico-organizativa dos governos locais deve estimular e regular o desenvolvimento econômico de pequenos investidores e o desenvolvimento macro-econômico e industrial dos grandes investidores;

20. A perspectiva de transformação política da gestão de Estado será possível, se a esquerda conquistar a confiança dos agentes sociais por meio de governos locais bem sucedidos, eficientes, com nova dimensão ético-política;

21. Para os governos locais cumpre a tarefa de ampliar a solidariedade e fraternidade, e compartilhar relações cooperativas da cultura e ciência de um novo mundo.

Assim, o Plano Diretor não deve ser um fim em si, ele constitui apenas um momento do planejamento urbano. Este último, se definido por suas características, deve ser um processo contínuo do qual o Plano Diretor participa em um determinado momento; um processo que compreende atividades multidisciplinares e envolve uma pesquisa prévia - um diagnóstico – revelando e fundamentando os problemas urbanos e seus possíveis desdobramentos, dos quais as soluções seriam objeto de propostas integrantes dos vários aspectos: econômicos, físicos, sociais e políticos das cidades.

O planejamento compreende também a fase de execução, de responsabilidade de um órgão central coordenador e acompanhador dessa execução e suas contínuas revisões. Devido aos vários modelos de planejamento criados, sucessivos fracassos e alguns bons resultados, o planejamento tem sido discutido nas mais diferentes esferas da sociedade, visto que é o procedimento indispensável, capaz de coordenar o desenvolvimento econômico e social de um Município.

No Brasil, o final dos anos 1970 também marcou um novo momento de consciência popular, com a articulação e destaque dos movimentos populares, sendo que em 1980, os movimentos se fortaleceram ainda mais com a possibilidade de influência sobre a Constituição Federal. Era a consolidação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana, que a partir de então, assumiria os movimentos e

propostas acerca dos chamados problemas urbanos. Dentre as reivindicações dos grupos populares, todas aquelas que os planos diretores não contemplaram, até então. As políticas públicas manifestadas, principalmente, através das políticas de habitação e legislação urbanística privilegiavam especialmente os mais ricos e foi esta ação do Estado que contribuiu e ainda contribui para o alargamento da distância entre a cidade legal e moderna e a ilegal e desprovida de recursos.

A partir dos anos 1990, muitos municípios brasileiros voltam a elaborar os planos diretores, aproveitando não só a oportunidade de rejeitar os planos tradicionais, diagnósticos técnicos e superplanos, como também de politizar os planos diretores, nesse momento transformados em projeto de lei. São introduzidos temas sobre reforma urbana e justiça social, marcando o início de um período de politização conseguida com o avanço da conscientização e organização populares e modificando a forma de se compreender o Plano Diretor.

Com a aprovação do Estatuto da Cidade, o Plano Diretor é reforçado como figura decisiva da política urbana, trazendo à tona as discussões sobre a cidade e todos os aspectos que contribuem para a formação do espaço urbano (MARICATO, 2001). Esta vinculação permite agora que os interesses dos setores populares sejam discutidos com o apoio da legislação. É possível retomar a discussão acerca da função social da propriedade na tentativa de ocupar áreas anteriormente especuladas, decorrentes de vazios urbanos, por famílias excluídas durante todo o processo de produção da cidade. Estabelece-se um novo eixo de condução da política urbana, em que a democratização da informação permite a participação da comunidade em busca do equilíbrio social e da sustentabilidade ambiental, uma vez que a dimensão do descaso urbano afeta diretamente a qualidade da vida, tanto no meio urbano quanto no rural.

Dentre essas novas diretrizes urbanísticas, o Estatuto da Cidade apresenta alguns instrumentos de política urbana, como os de indução ao desenvolvimento urbano – parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, IPTU progressivo e outros.

Como instrumento de regularização fundiária, é proposta a criação das ZEIS (zonas especiais de interesse social) para assentamento da população de baixa renda, regulando áreas ocupadas e não tituladas. A gestão participativa é um

instrumento proposto para democratização da cidade, em que a população participa de audiências e plebiscitos, apresentando um parecer sobre temas urbanos específicos. Vale lembrar que o melhor resultado para a formulação do planejamento de um município e a aplicação dos instrumentos propostos pelo Estatuto deve considerar a avaliação preliminar do local, de forma a adaptar o uso desses instrumentos e a real necessidade de cada um à situação do município em questão.

Importante também é considerar que o processo de degradação urbana não ocorre somente nos grandes centros, mas também nos pequenos municípios, que representam 90% do total do país e vêm sofrendo uma estagnação, ao longo dos anos, decorrente do distanciamento do governo em relação às políticas de desenvolvimento urbano.

Se, por um lado, os desafios para a elaboração e implementação de um Plano Diretor são claros quando nos deparamos com um quadro histórico de planejamento urbano apresentado pelo país, por outro lado o Plano Diretor é hoje um instrumento legal de transformação urbana e deverá ser desenvolvido para atuar junto à comunidade na concretização de ações e políticas públicas que respondam aos interesses dos cidadãos em relação à justiça social e democratização da cidade.

Nesse momento, é mais evidente a possibilidade de inserção dos pequenos municípios, principalmente em função do Estatuto da Cidade, que contribui no processo de planejamento urbano, buscando traçar as características gerais do Plano Diretor, observando a idéia de ordenação da cidade prevista em lei.

Abaixo, verifica-se, o número de municípios, população urbana e rural, e taxa de urbanização, ilustrando a quantidade de pequenos municípios existentes no país:

O Plano Diretor é, portanto, uma diretriz do Poder Público e da própria sociedade. Neste sentido afirma Alves (2002, p. 53), citado por Mukai:

Justamente por estar formalizado como modelo e como pauta, serve perfeitamente como conduta e, portanto, como direito e base de um juízo sobre seu cumprimento. O plano é uma pauta de conduta que cria diretrizes e deveres para o Governo e que dá lugar a responsabilidades políticas e jurídicas.

2.2.1. Planejamento e gestão integrada através do Plano Diretor

Ao tentar definir Plano Diretor, Villaça (1999) menciona que seria um plano que, a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infra-estrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal, eis que uma outra versão reduziria o plano diretor aos aspectos físico-territoriais do município.

Nesse conceito e diagnóstico, o pesquisador abarca todos os aspectos da realidade urbana municipal e mesmo regional, contudo, as propostas se referem apenas aos aspectos físico-territoriais, pois estes se caracterizam pelo fato de ser predominantemente da competência do governo municipal.

Comenta ainda o pesquisador, que é complexo considerarmos como válida a definição acima, pois poderíamos afirmar que nunca houve Plano Diretor no Brasil fora do discurso, mas sim algum planejamento físico-territorial.

Discutir o planejamento municipal através de um dos seus instrumentos que é o Plano Diretor é refletir inicialmente acerca das vocações e da competência municipal. Em seguida, analisar a realidade local e social, ou seja, os problemas enfrentados pela maioria da população que é forçada a viver à margem da lei urbanística, em razão dos interesses ligados aos setores imobiliários.

As questões mais relevantes a serem atacadas no Plano Diretor devem surgir das plataformas dos movimentos populares e dos partidos políticos, para somente após, serem viabilizadas através de relatórios técnicos.

As ações governamentais devem ser coordenadas, com propostas visando ao desenvolvimento local e regional, no intuito de fomentar a diversidade e a distribuição da riqueza gerada.

À frente do processo de elaboração dos Planos Diretores nos deparamos, a exemplo do município de Matão, com a participação de uma parcela significativa da população, que reivindica um processo maduro e delineado de reforma urbana, pois

o sucesso deste instrumento está intimamente ligado aos avanços das consciências políticas e das classes populares.

Matão, que anteriormente pertencia a Araraquara, foi elevado à categoria de Município em 1898. Está localizado na Região Nordeste do Estado de São Paulo, com 547 Km² de área total, e possui 71.753 habitantes, sendo 69.168 residentes na zona urbana e 2.585 na zona rural. O Município possui atividade econômica diversificada e se destaca pela produção de suco de laranja e implementos agrícolas. Na agricultura, predominam as monoculturas de cana-de-açúcar e laranja. É servido por rede ferroviária e pelo entroncamento das Rodovias Washington Luiz e Brigadeiro Faria Lima.

O município de Matão tornou-se comarca há exatos cinqüenta anos, à qual se integra o município de Dobrada. Matão também se encontra a poucos minutos do Pólo Aero-Espacial de Gavião Peixoto, cidades que serão consideradas logo a seguir.

Sendo um dos municípios pioneiros na elaboração de planos diretores, Matão editou a Lei nº 632, em 11 de fevereiro de 1969. Desenhou-se a cidade em formato de “tabuleiro”. Nas bordas, encontram-se largas vias perimetrais, com belos e arborizados canteiros centrais. No centro, a zona comercial e, logo em seguida, a zona residencial. Fora do “tabuleiro”, as perimetrais e a zona industrial.

Resta observar, que ao longo de mais de trinta e seis anos de existência, o plano original tornou-se obsoleto, e inúmeras leis esparsas foram editadas, da década de 1970 até o final de 2004. Sem estudos aprofundados, muitas delas contém até mesmo vício de iniciativa.

Tem-se, entretanto, que o centro sofreu grande expansão, e os bairros residenciais convivem com indústrias. Nesse contexto, bairros distantes do centro da cidade tiveram de ser concebidos para abrigar a população de menor poder aquisitivo e, muito desses bairros acabam se confundindo com as áreas industriais. As chácaras de moradia e recreio, localizadas na zona de expansão urbana, também confinam com áreas industriais e propriedades voltadas à agricultura.

Infelizmente, o Município conta com duas favelas, denominadas Favela do Jardim Balista e outra vizinha ao Jardim Popular, na periferia. A Favela do Jardim

Balista, próxima ao centro da cidade, apesar de reunir poucas habitações, é palco de conflitos violentos tendo como mola propulsora o tráfico de drogas ilícitas.

Ainda, os loteamentos aprovados e registrados tiveram áreas de lazer superpostas a áreas de preservação ambiental, nas margens de rios e nascentes.

Vale ressaltar que recentemente o Supremo Tribunal Federal (em 26/07/2005), concedeu liminar em ação direta de inconstitucionalidade (ADIN 3540), proposta pelo Procurador-Geral da República, suspendendo a eficácia do art. 4º, caput, e parágrafos 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º e 7º, da Lei n.º 4.771/65 (Código Florestas) que atribuía ao CONAMA o poder de autorizar o gestor ambiental local a suprimir área de preservação permanente (APP) para implantação de áreas de lazer de loteamentos e desmembramentos.

O Município e a comunidade em 1998/1999 esboçaram um novo Plano Diretor, que não chegou a ser votado, mas que previa até mesmo a observância dos princípios da Agenda 21, documento merecedor de atenção. O então Chefe do Poder Executivo nomeou uma nova comissão para estudo e elaboração do plano diretor participativo (PDP), na qual somos integrantes. Resta observar, que o projeto contempla o conteúdo mínimo do plano previsto no Estatuto da Cidade.

Avalia-se, enfim, que o município de Matão necessitava de um novo projeto que contemplasse os inúmeros interesses manifestados na sociedade, por meio do qual todos percebam que há necessidade de respeitar e garantir a função ambiental da propriedade, única forma de realização do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e início de um processo de desenvolvimento sustentável.

As limitações de ordem ambiental previstas no projeto de Plano Diretor Participativo têm como objetivo conservar adequadamente os recursos naturais e impedir o uso abusivo e desordenado desses recursos que restam na natureza, estabelecendo limites, ou restrições ao uso da propriedade em seus mais variados âmbitos, econômico, social e ambiental, sendo medida fundamental para o desenvolvimento da nossa sociedade.

Assim, o plano deve servir para mitigar as desigualdades e os desequilíbrios socioeconômicos e, portanto, equilibrar os conflitos sociais, entre os interesses ligados à comercialização de terras e imóveis em geral, e, os ligados ao seu

consumo, na condução do processo de produção de estabilidade social e equilíbrio ambiental.

Observa-se, ademais, que o agravamento da degradação urbanístico-ambiental local e a conseqüente favelização, na maioria dos casos, existem pela omissão criminosa dos Poderes Executivo e Legislativo dos municípios e pela impunidade dos loteadores.

Ainda, a urbanização de favelas ou quaisquer habitações subhumanas, sem as mínimas condições sanitárias, ambientais e de segurança, com notórias tragédias e inundações, deslizamento de morros, incêndios, com perdas e danos pessoais, morais, materiais irremediáveis, incalculáveis e irreparáveis, em gritante contradição com os interesses sociais e políticos, não é diretriz geral, não é plano urbanístico. Ademais, viola os princípios constitucionais do direito de propriedade e de sua função social, inerente ao direito de todos (CUSTÓDIO, 2003).

No entender da autora, estabelecer normas gerais sobre a Política Urbana, de aplicação de âmbito nacional, constituiu tarefa difícil, complexa e delicada por natureza, especialmente num país como o Brasil, diferenciado, pela extensão de sua imensa área territorial, pelas nítidas realidades e condições discrepantes de seus 5.561 municípios, pela diversidade de seus aspectos geográficos, ecológico-ambientais, sociais, econômicos, profissionais, educacionais, culturais etc.

Conclui que é preciso descobrir a realidade das cidades e dos respectivos municípios brasileiros, adotar a plena verdade científico-jurídica, combater e rejeitar, de forma permanente, toda e qualquer legalização ou oficialização de diretrizes, instrumentos ou institutos políticos gerais ou especiais contrários ao interesse público, à ordem constitucional, ao Direito.

Argumenta para finalizar, que o Estatuto da Cidade ostenta incompatibilidades com as diversificadas peculiaridades dos municípios brasileiros, apresentando-se, contudo, com insanáveis vícios de inconstitucionalidade e ilegalidade.

Apesar de toda excelência na fundamentação proposta pelos pesquisadores acima mencionados, temos que o Plano Diretor colabora no sentido de garantir o desenvolvimento de cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana e rural, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana etc., para as presentes e futuras gerações, por meio de uma gestão democrática e integrada,

evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

Nesse sentido, mais que obrigatório, é necessário para os municípios, independentemente do número de habitantes.

Diante do aspecto legal, o art. 182, § 2º, da Constituição Federal de 1988 diz, textualmente, que:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Informa, portanto, que é o Plano Diretor o processo de planejamento e gestão integrada eficaz para determinar se a propriedade está ou não cumprindo a sua função social.

Sua implantação não depende apenas do aspecto legal, mas de questões políticas e técnicas, pois deve ser construído e elaborado com a real participação da população e de associações representativas da comunidade, tudo em conformidade com o princípio da participação popular, expresso no art. 40, § 4º, I, do Estatuto da Cidade, sendo essencial ao desenvolvimento sustentável da cidade e parte integrante do processo de planejamento municipal.

Denis e Belmiro (2005) comentam sobre a importância do planejamento estratégico municipal como uma ferramenta fundamental e insubstituível, citando o exemplo de Curitiba, que tem se beneficiado com a vinda de grandes organizações exatamente porque é um município bem planejado. Sustentam que os empresários, quando tomam decisões a respeito de novos investimentos, preferem os municípios em que as regras sejam bem claras e conhecidas, regras estas que valem para eles

e também para os seus concorrentes. Além disso, afirmam que as grandes organizações preferem os municípios limpos, prósperos, organizados, de boa qualidade de vida aos lugares poluídos, cheios de problemas e carentes de serviços urbanos.

Ainda, segundo os estudiosos acima citados, o município é o “*locus*” político e institucional do qual o cidadão está mais próximo e, pode-se dizer que, nessas duas dimensões, a essência do planejamento municipal reside na busca de um equilíbrio social e político, que permita às pessoas viverem em harmonia, e de equilíbrio entre a ocupação humana e os recursos naturais.

No que concerne ao Planejamento urbano e habitacional, o processo de planejamento e idealização normativa atual deve considerar os seguintes princípios estratégicos:

- a visão regional: a proximidade entre os municípios exige, hoje, uma abordagem regional de planejamento especialmente para definir aspectos da captação e tratamento de água, destino de lixo e do esgoto, transportes, abastecimento, comunicação e outros. Com diagnósticos precisos, obtêm-se parâmetros mais claros para a distribuição dos recursos públicos entre os municípios da região, superando a distribuição atual, calcada nas relações clientelistas;
- papel do município: com a CF/88 o Poder Público municipal tem papel fundamental na gestão e organização do espaço urbano. Neste sentido as leis orgânicas municipais demonstram a descentralização, que caracterizam o ambiente político do final dos anos 80;
- plano habitacional: deve-se prever um Plano de Habitação e Saneamento de curto, médio e longo prazo, em perfeita consonância com transporte público e meio ambiente. Habitação, transporte e meio ambiente devem orientar a ocupação e o uso do solo;
- saneamento básico: a violenta deterioração das condições sanitárias das cidades brasileiras é a responsável direta pelo ressurgimento de epidemias de

cólera, dengue, leishmaniose e outras. Portanto, não pode existir moradia digna sem saneamento básico;

- transportes; o espraiamento das cidades, ou desenvolvimento horizontal em extensão como falta de uma política urbana, e a ausência de uma política de investimentos no setor levam à irracionalidade dos serviços de transporte coletivo, nas grandes cidades brasileiras. As populações excluídas fixam-se em locais cada vez mais distantes das áreas urbanizadas. Isto cria imensas necessidades de deslocamento, causando ao trabalhador, grande desgaste físico, bem como congestionamentos e poluição atmosférica, influenciando na qualidade de vida urbana. É fundamental instalar, junto às áreas habitacionais, equipamentos de uso coletivo (escolas, postos de saúde, comércio, indústria, lazer etc.), para reduzir o deslocamento da população (GONÇALVES, 2001, p. 39).

No Brasil, o processo de conscientização pode ser datado da década de cinqüenta, embora em São Paulo e Rio de Janeiro o zoneamento de uso do solo já existisse desde o final do século dezenove e a expressão “plano diretor” já estivesse presente no Plano Agache para o Rio de Janeiro, que é de 1930 (VILLAÇA, 1999).

2.3. O Direito e o Estado Ambiental

Conforme explica Dallari (1976), a disciplina jurídica da vida social é uma necessidade da própria natureza humana, pois os homens têm diferentes opiniões e aptidões, gerando preferências diversas, muitas vezes até conflitantes, sendo necessária a existência de normas sociais que possam ser impostas à obediência de todos. Disciplinar pelo Direito significa estabelecer uma ordem dinâmica que compreenda uma organização fundamental, e que inclua nessa organização mecanismos que assegurem permanentemente a possibilidade de mudanças sociais.

O Direito define a organização social e gera segurança para os indivíduos e grupos sociais. Enquanto ciência admite movimentos tendentes a provocar mudanças para evolução social, buscando corrigir flagrantes injustiças. A

experiência demonstra que a distribuição desigual dos benefícios e dos encargos sociais cria áreas marginais do processo, oferecendo menos oportunidades e fazendo com que os mais necessitados dependam cada vez mais dos privilegiados/superiores, para garantia da sobrevivência, o que gera o processo de empobrecimento gradativo e conseqüente miséria.

Segundo Sabadell (2002, p. 24), o direito é a forma específica de controle social nas sociedades complexas. Trata-se de um controle formal, determinado por normas de conduta, que apresentam três características. Estas normas são:

1. Explícitas, indicando à população de forma exata e clara aquilo que não deve fazer;
2. Protegidas pelo uso de sanções;
3. Interpretadas e aplicadas por agentes oficiais.

Para a pesquisadora um elemento específico das normas jurídicas é o fato de serem associadas à aplicação de sanções em caso de não cumprimento. Assim, em comparação com outros sistemas de normas sociais, os sistemas jurídicos caracterizam-se pela formalização da ameaça de coerção, através do estabelecimento de sanções concretas, de procedimentos e instituições que são componentes para a sua aplicação.

Nesse âmbito é também prevista uma série de garantias para o cidadão, que objetiva atribuir-lhe direitos e protegê-lo da arbitrariedade.

As classes e os conflitos sociais incidem diretamente sobre a criação e a aplicação do direito.

Para a escola marxista, o direito desenvolvido na sociedade capitalista estabelece normas universais e uniformes para sujeitos desiguais, perpetuando assim as diferenças sociais, baseadas na exploração do trabalho das classes populares pelos detentores do capital. Assim, o direito corresponde às relações econômicas que predominam na sociedade, refletindo a realidade social, em que as classes privilegiadas, que detêm o poder, exercem um processo de dominação e

repressão sobre as classes inferiores, fazendo referência, as normas relativas ao direito de propriedade que protegem de um modo geral, os interesses das classes sociais mais abastadas.

Nesta perspectiva, o direito aparece como expressão dos interesses gerais da classe dominante. Mais especificamente, o direito moderno é considerado como um instrumento ideológico e político de dominação da classe capitalista sobre a sociedade, fundado na exploração da força de trabalho pelos detentores dos meios de produção.

Ainda, para os marxistas, o direito é um instrumento de reprodução da desigualdade social, apesar de poder ser utilizado algumas vezes pelos dominados como uma arma contra a classe dominante.

No tocante as normas que tratam do meio ambiente, o Estado vem repartindo com a sociedade as responsabilidades pela defesa e proteção do mesmo. Assim, a função ambiental, em termos gerais, o dever de cuidar do meio ambiente, deixa de pertencer ao âmbito essencialmente público, passando a constituir dever também dos indivíduos, ou melhor, não mais são exclusivamente do Poder Público, passando a ser solidarizado com a esfera particular.

Nesse momento, começa a ser teorizado o surgimento de um Estado ambiental, pois a teoria jurídica não pode ser estudada separadamente da teoria do Estado, considerando a evolução conjunta inegável.

Verifica-se, portanto, a tentativa do Estado-social – mesmo que sua realização tenha apenas se iniciado em alguns países, como no Brasil – de promover a viabilização da proteção do meio ambiente através do Direito Ambiental (BORGES, 1999).

Observa-se que no Estado ambiental e, da mesma forma, no direito o cidadão não é mais proprietário, ou o trabalhador, cidadãos típicos do Estado liberal e do Estado social respectivamente. No Estado ambiental, o cidadão passa a ser pessoa, sem qualificações jurídicas específicas que lhe insiram num grupo determinado a quem devam corresponder direitos e deveres também específicos. Todas as pessoas, inclusive aquelas excluídas pelos Estados liberal e social, são consideradas agentes responsáveis pela defesa e proteção do meio ambiente, cidadãos deste novo momento do Estado, o Estado ambiental.

Diante disso, novos princípios e diretrizes são alocados no ordenamento jurídico vigente, com o objetivo de instituir uma cidadania ecológica.

Capella (1994, p. 29), um dos teóricos deste novo Estado – o Estado ambiental – distingue suas características principais em relação ao Estado liberal e social, são elas:

1. No Estado ambiental a instituição principal é a natureza, enquanto nos outros dois são o mercado e o Estado, respectivamente;
2. O sujeito de direito, no Estado ambiental, é todo ser humano, enquanto nos outros tipos de Estados citados os sujeitos de direito são o burguês, ou o proprietário, e o trabalhador;
3. A finalidade do Estado ambiental é a solidariedade, mais ampla que a liberdade e a igualdade das duas feições de Estados anteriores;
4. E, finalmente, os direitos humanos do Estado ambiental são de terceira geração, enquanto os direitos típicos do Estado liberal são de primeira e os Estado social são de segunda geração.

No que se refere ao Estado ambiental, este teria como função principal a de promover a proteção do meio ambiente. Essa tarefa do Estado realiza-se principalmente através de medidas que visam a provocar o exercício de condutas desejadas para o fim ambiental do Estado. A função repressiva do Estado liberal cede cada vez mais para a função promotora característica do Estado social, que deve continuar prevalecendo no desenvolvimento do Direito Ambiental.

Assim, o que se exige do Estado contemporâneo é a compatibilização do desenvolvimento econômico com a qualidade de vida, com a sua conseqüente regulamentação. Em atendimento a essa nova postura do Estado, emerge uma nova forma de cidadania que reconhece novos direitos, novas garantias e instrumentos

jurídicos adequados e capazes de proporcionar as respostas exigidas por esses novos anseios sociais.

Em virtude desses novos fatores, o Direito Ambiental surge como um elemento integrador dos direitos liberais e sociais, pois a realização dos direitos de terceira geração, como o direito ao meio ambiente, implica a realização daquelas duas categorias de direitos e da ampliação do conteúdo e do rol dos direitos fundamentais preexistentes a essa terceira categoria.

A fraternidade ou solidariedade é o fundamento dos denominados direitos de terceira geração. Acima da proteção individual, encaram a necessidade da proteção do corpo social, do gênero humano. Neles se incluem a proteção do meio ambiente, ao progresso, ao patrimônio comum da humanidade, à paz, à autodeterminação dos povos, à defesa do consumidor, à infância e juventude, à comunicação. A moderna doutrina jurídica os agrupa entre os direitos difusos e coletivos, cuja concretização só é possível se houver cooperação entre os povos, o que comprova o seu fundamento.

Nesta circunstância, o direito ao meio ambiente não deve ser considerado apenas como uma das tentativas de resposta a uma crise relacionada aos recursos naturais, de forma reducionista, mas entendido como mais um estágio na evolução dos direitos, um nível mais alto de valorização da pessoa, traduzido como dignidade humana e como uma tentativa de reconhecimento do valor intrínseco da natureza, independentemente de sua utilidade para o ser humano. Em termos jurídicos, trata-se, acima de tudo, de reconhecer a consolidação dos direitos difusos e o papel do direito na proteção e promoção da vida.

Sendo o interesse ao meio ambiente sadio um interesse difuso, cabe descrever quais são os pontos que o distinguem como tal, partindo da definição de Prade (1987, p. 43):

interesses difusos são os titularizados por uma cadeia abstrata de pessoas, ligadas por vínculos fáticos exurgidos de alguma circunstancial identidade de situação, passíveis de lesões disseminadas entre todos os titulares, de forma pouco circunscrita e num quadro de abrangente conflituosidade.

No entender de Mancuso (1991, p. 37), estes são:

interesses metaindividuais que, não tendo atingido o grau de agregação e organização necessário a sua afetação institucional junto a certas entidades ou órgãos representativos dos interesses já socialmente definidos, restam em estados fluídos, dispersos pela sociedade civil como um todo... podendo, por sua vez, concernir a certas coletividades de conteúdo numérico indefinido.

Mazzilli (2000, p. 27) conceitua interesses difusos ou transindividuais como *“interesses que excedem o âmbito estritamente individual, mas não chegam a constituir interesse público”*.

Para Smanio (2000, p. 18) interesses difusos:

são aqueles interesses metaindividuais, essencialmente indivisíveis, em que há uma comunhão de que participam todos os interessados, que se prendem a dados de fato, mutáveis, acidentais, de forma que a satisfação de um deles importa na satisfação de todos e a lesão do interesse importa na lesão a todos os interessados indistintamente.

Prade (1987, p. 42) aponta cinco características dos interesses difusos:

- i) A primeira consiste na ausência de vínculo associativo, uma vez que esses interesses são pertinentes a uma série aberta de indivíduos, independentemente da existência de qualquer associação ou agrupamento.
- ii) A segunda característica é o alcance de uma cadeia abstrata de pessoas, não sendo possível a individualização de todas as pessoas atingidas, porque o interesse não se circunscreve a determinado indivíduo ou indivíduos concretamente considerados.
- iii) A terceira característica é a potencial e abrangente conflituosidade herdada das mudanças sociais decorrentes da tecnologia de produção, de consumo de massa, da formação da macroempresa e da onipresente atuação estatal.

iv) A quarta característica advém da ocorrência de lesões disseminadas em massa, propagando-se em determinada coletividade e atingido seus efeitos danosos um número indeterminado de pessoas.

v) A quinta característica consiste nos vínculos fáticos entre os titulares dos interesses, existindo entre eles mera identidade de situações e não vínculos associativos.

Oportuno lembrar que o Código do Consumidor, Lei 8.078/90, definiu o interesse difuso em seu art. 81, inciso I, nos seguintes termos:

“I – interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste Código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato”.

A Constituição Federal de 1988 reconhece expressamente a existência dos interesses difusos em seu art. 129, inciso III, nos seguintes termos:

Art. 129. São funções institucionais do Ministério Público:
I-.....
II-.....
III – promover o inquérito civil e a ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos.

Nesse contexto, o Plano Diretor, enquanto lei municipal visa a ordenar o desenvolvimento das funções sociais do município e, principalmente, garantir o bem-estar de seus habitantes.

O Plano Diretor estabelece para o Estado deveres a serem cumpridos e protege a liberdade de manifestação do indivíduo contra as arbitrariedades do Poder Público.

Diante da complexidade da sociedade contemporânea, na qual situações de dano ou de risco, provocadas por um ou mais agentes, pessoa física ou jurídica, atingem não apenas o homem individualmente, mas também enquanto coletividade, e diante do reconhecimento de novos valores – Estado Social e Democrático de Direito – ao lado do direito privado, ou seja, *“aquele submetido ao regime jurídico do direito privado, caracterizando-se, principalmente, por sua disponibilidade e pela equivalência com outros interesses a ele comuns”* e do interesse público, *“que na ordem jurídica brasileira são aqueles voltados para a consecução de fins gerais e pertinentes à União, Estados, aos Municípios e às respectivas entidades da administração indireta ou descentralizada, sujeitos ao regime jurídico de direito público”* (Prade, 1987, p. 69), ganharam importância interesses transindividuais (coletivos e difusos), que representam a proteção da sociedade em parte (grupos intermediários, como por exemplo, associações) ou em sua totalidade (número indeterminado de pessoas).

Tais interesses consistem em valores relevantes para a satisfação de necessidades de uma coletividade, representam também a aceitação de corpos intermediários de interesses, uma vez que não pertencem nem ao indivíduo isoladamente, nem ao Estado, mas a grupos, classes ou categorias de pessoas, enfim, a todos os seus membros (PERES, 2005).

Com o advento da *“sociedade em massa”*, na qual *“não há lugar para o homem, enquanto indivíduo isolado, ele é tragado pela roda-viva dos grandes grupos em que se decompõe a sociedade”*, verificou-se a necessidade de tutelar também outros interesses despertados nesse processo social, ou seja, os interesses difusos ou direitos de terceira geração que, desprovidos de tutela ou tutelados precariamente, mereceram e merecem especial atenção (MANCUSO, 1991).

O bem jurídico ambiental é reconhecido pelo art. 225 da Constituição Federal, como bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida da população.

A Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, trazendo o conceito de Plano Diretor, especificando as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano e traçando seu perfil técnico-jurídico.

Diante do que prescreve a lei, o Estado e a coletividade têm o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as gerações presentes e futuras, sendo que a propriedade urbana e rural atenderá a sua função social quando atender às exigências previstas no Plano Diretor.

Diante disso, sendo o Plano Diretor um instrumento eficaz não só com relação ao aspecto urbanístico, mais também ambiental, social e econômico, considera-se o plano um instrumento hábil para executar as políticas de desenvolvimento urbano e ambiental, com relevante participação no contexto social e econômico local, com a possibilidade de definir e traçar um perfil regional.

Sendo o Plano Diretor um instrumento geral – *aspecto urbanístico, ambiental, social e econômico* de planejamento do município, *sua natureza jurídica há de ser entendida como um direito difuso*, que deve ser realizado por equipe multidisciplinar, com participação da sociedade civil, do particular interessado e do Estado.

2.3.1. Conceito de meio ambiente

Na atualidade o planeta Terra atravessa por uma grave crise de transformações climáticas negativas que promovem a degradação ambiental e têm sido motivo de preocupação para toda a sociedade.

Nesse contexto, as autoridades constituídas fortalecem o rigor em prol da luta em defesa da preservação do meio ambiente, por meio de atuações mais enérgicas e dotadas de eficácia a serem tomadas pelo Poder Público.

Para o Ministro Sálvio de Figueiredo Teixeira (2000, p. 06) *“a degradação ambiental coloca em risco o direito à vida e à saúde das pessoas, individual e coletivamente consideradas, bem como a própria perpetuação da espécie humana”*.

O direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado passa a ter um tratamento diferenciado pela Constituição Federal Brasileira em um capítulo exclusivo, uma vez que trata de um pressuposto básico exigido para a existência de

vida sadia e com qualidade, raciocínio que depreende-se do artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e necessário à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Para Szklarowsky¹, o “meio ambiente, na expressão legal, é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica que abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

Essa definição também foi adotada pelo artigo 3º da Lei Ordinária nº 6.938 de 31 de agosto de 1981, que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil. Após o advento desta lei a *flora* passou a ser tratada como bem jurídico ambiental, um bem que diz respeito aos direitos de terceira geração, aqueles inerentes aos chamados interesses difusos.

Para Silva (2002, p. 53), a expressão “meio ambiente” deve ser a mais ampla possível, englobando todos os aspectos imagináveis que tenham alguma ingerência nos seres bióticos e abióticos, sob quaisquer de suas formas, assim definindo:

O meio ambiente é, assim, a interação do conjunto de elementos naturais, artificiais e culturais que propiciem o desenvolvimento equilibrado da vida em todas as suas formas. A integração busca assumir uma concepção unitária do ambiente, compreensiva dos recursos naturais e culturais.

Figueiredo (2004, p. 29) apresenta a seguinte consideração:

(...) a palavra ambiente indica esfera, o círculo, o âmbito que nos cerca, em que vivemos. Em certo sentido, portanto, nela já se contém o sentido da palavra meio. Por isso, até se pode reconhecer que na expressão meio ambiente se denota certa redundância.

¹ SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Os transgênicos e a vida humana**. Disponível em <http://www.jus.com.br> – acessado em 21 de março de 2006.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, Sirvinskas (2002, p. 08) adverte:

O termo meio ambiente é criticado pela doutrina, pois meio é aquilo que está no centro de alguma coisa. Ambiente indica o lugar ou área onde habitam seres vivos. Assim, na palavra “ambiente” está também inserido o conceito de meio. Cuida-se de um vício de linguagem conhecido como pleonasma, consistente na repetição de palavras ou idéias com o mesmo sentido simplesmente para dar ênfase. Em outras palavras, meio ambiente é o lugar onde habitam os seres vivos. É o *habitat* dos seres vivos. Esse *habitat* (meio físico) interage com os seres vivos (meio biótico), formando um conjunto harmonioso de condições essenciais para a existência da vida como um todo.

Em obra conjunta, os estudiosos Fiorillo e Rodrigues (1999, p. 34) não apresentam uma definição de meio ambiente, porém ressaltam:

O conceito de meio ambiente é amplo, na exata medida em que se associa à expressão sadia qualidade de vida. Trata-se, pois, de um conceito jurídico indeterminado, que propositadamente criado pelo legislador, visa criar um espaço positivo de incidência da norma, ou seja, se houvesse uma definição precisa de meio ambiente, numerosas situações que seriam inseridas na órbita de seu conceito atual, poderiam deixar de sê-lo pela eventual criação de um espaço negativo inerente a qualquer definição.

Derani (1997, p. 18) assim tece alguns comentários acerca da expressão, salientando:

O conceito de meio ambiente deriva do movimento da natureza dentro da sociedade moderna: como recurso-elemento e como recurso-local. Não somente a natureza “bruta” em sua forma primitiva é meio ambiente. (...) é um conceito que deriva do homem e a ele está ligado, porém o homem não o integra.

Antunes (2005, p. 72), não silenciou a respeito, apresentando a definição de meio ambiente, como sendo a *“soma de condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo”*.

Ainda sobre o tema, dentre as muitas definições apresentadas por Verocai (1997, p. 37), merecem destaque:

- a) Soma das condições externas e influências que afetam a vida, o desenvolvimento e, em última análise, a sobrevivência de um organismo.
- b) O conjunto do sistema externo físico e biológico no qual vivem o homem e os outros organismos.

2.3.2. Direito Ambiental: meio ambiente sadio e qualidade de vida como objetos de direito

A preocupação com a conservação da qualidade ambiental deve-se ao fato de tratar-se de um pressuposto básico para a existência de uma vida digna e saudável para os seres humanos, uma vez que estes constituem o cerne da preocupação ao abordarmos o direito fundamental à qualidade de vida, conforme reconhecido pelo primeiro princípio estampado na declaração do Rio de Janeiro, documento elaborado durante a RIO-92.²

Silva (2002, p. 19) reconhece a qualidade do meio ambiente como direito fundamental do homem à medida que todos os demais direitos fundamentais possuem como própria e última razão de ser o direito à própria vida, afirmando:

A qualidade do meio ambiente transforma-se assim, num bem ou patrimônio, cuja preservação, recuperação ou revitalização se tornaram um imperativo do Poder Público, para assegurar uma boa qualidade de vida, que implica boas condições de trabalho, lazer, educação, saúde, segurança – enfim, boas condições de bem estar do homem e de seu desenvolvimento.

O ambiente compõe-se, portanto, de um conjunto de elementos naturais e culturais, cuja interação constitui e condiciona o meio em que vivemos, sendo que,

² De forma textual, o Princípio 1, vem expresso nesses termos: “Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável. Têm direito a uma vida saudável e produtiva, em harmonia com a natureza.” (In: http://www.mma.gov.br/port/se/agen21/ag21global/decl_rio.html).

deste conceito, Silva (2002, p. 21) ressalta a existência de três aspectos fundamentais a serem considerados ao tratarmos de meio ambiente:

1. Meio ambiente artificial, constituído pelo espaço urbano construído, consubstanciado no conjunto de edificações e dos equipamentos públicos;
2. Meio ambiente cultural, integrado pelo patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, que, embora artificial, em regra, como obra do homem, difere do anterior pelo sentido de valor especial que adquire ou de que se impregnou;
3. Meio ambiente natural ou físico, constituído pelo solo, a água, o ar atmosférico, a flora; enfim, pela interação dos seres vivos e seu meio, onde se dá a correlação recíproca entre as espécies e as relações destas com o ambiente físico que ocupam.

Essa posição de destaque atribuída ao meio ambiente é oriunda do reconhecimento da importância de sua preservação, gerando em nosso ordenamento jurídico um novo tipo de tutela destinada a contextualizar juridicamente o assunto, que regula um interesse comum, indisponível e de considerável relevância pelos poderes constituídos.

Farias (1999) adverte que, a relevância do direito ao meio ambiente sadio, direito este denominado de terceira geração, tem levado inúmeros autores a sustentar, como Maguelonne Déjeant-Pons, que este *“constitui um dos maiores direitos humanos do século XXI, na medida em que a Humanidade se vê ameaçada no mais fundamental de seus direitos, o da própria existência”*.

Ante seu reconhecimento como direito fundamental do ser humano, o meio ambiente sadio e equilibrado é dotado do atributo da indisponibilidade por nosso ordenamento jurídico, uma vez que o próprio texto constitucional determina que sua defesa e preservação tenham sua implementação a cargo do Poder Público.

Como consequência emanada da ordem constante da Magna Carta, Mirra (1995, p. 54) lembra que:

Estabeleceu-se, por via de consequência, um dever não apenas moral como também jurídico e de natureza constitucional, para as gerações atuais, de transmitir esse patrimônio ambiental às gerações que nos sucederem e nas melhores condições do ponto de vista do equilíbrio ecológico.

Há quase duas décadas, o cientista Max (1987) já afirmava que *“o homem já se conscientizou de que ele não é o senhor de uma natureza que não vai acabar nunca. Ao contrário, depende dela para seu equilíbrio e sua própria sobrevivência”*.

Nota-se que, apesar de se verificar uma preocupação do ser humano com este assunto desde os primórdios, o fato é que as questões de cunho ambiental foram atingindo interesses de maior proporção pelo fato de serem reconhecidas, cada vez mais, como imprescindíveis para a sobrevivência da espécie humana.

Neste raciocínio, a qualidade de vida, assim como o direito e o acesso dos cidadãos a um meio ambiente sadio e equilibrado passam a constituir questões de ordem pública, permeando as discussões destinadas a tratar da conservação do planeta e embasando o surgimento de um ramo do direito destinado a regular, de modo especial, a ação antrópica causadora de degradação ambiental, em maior ou menos grau: O Direito Ambiental.

Custódio (1991, p. 12) apresenta a seguinte definição de Direito Ambiental:

(...) direito fundamental da pessoa humana em defesa e preservação dos valores ambientais (científico-naturais e culturais em geral) indispensáveis à vida, à saúde, ao bem estar das presentes e futuras gerações. (CUSTÓDIO, 1991).

Silva (2002, p. 17) relata que *“se trata de uma disciplina jurídica de acentuada autonomia, dada a natureza específica de seu objeto – ordenação da qualidade do meio ambiente (...)”*.

E prossegue:

Como todo ramo do direito, também o Direito Ambiental deve ser considerado sob dois aspectos:

a) *Direito Ambiental Objetivo*, que consiste no conjunto de normas jurídicas disciplinadoras da proteção da qualidade do meio ambiente.

b) *Direito Ambiental como ciência*, que busca o conhecimento sistematizado das normas e princípios ordenadores da qualidade do meio ambiente.

As normas que regem o direito ambiental são, em sua grande maioria, de natureza pública, exteriorizando-se através do exercício do Poder de Polícia do Estado, que se materializa em virtude de regular interesse e direito pertencente à coletividade, ou seja, a todos e a ninguém ao mesmo tempo.

Barrichello (2006) relata que *“a proteção ambiental possui limitações que surgiram sob tríplice aspecto, que são o controle da poluição, a preservação dos recursos naturais e a restauração dos elementos destruídos”*.

Sob quaisquer das óticas de proteção ambiental acima elencadas que se imagine, Fiorillo (2001) afirma que *“todos são titulares do direito ao meio ambiente sadio e ecologicamente equilibrado, inexistindo vinculação à apenas uma pessoa individualmente considerada, mas sim a uma coletividade de pessoas indefinidas, expressando o seu caráter supra-individual de fruição”*.

Como todo ramo do direito, o Direito Ambiental submete-se a princípios de direito Público e Administrativo, sendo composto também por princípios próprios, que, para Viana (2004) é que conferem validade às leis de tutela ambiental, bem como permitem ao juiz ou ao intérprete da lei ponderar os valores (ambientais e outros) merecedores de maior atenção, conforme aquela linha de mandamentos positivados no ordenamento jurídico-constitucional pátrio.

Antunes (1990, p. 32) apresenta a sua definição de Direito Ambiental:

Conjunto de princípios e regras destinados à proteção do meio ambiente, compreendendo medidas administrativas e judiciais, com a reparação econômica e financeira dos danos causados ao ambiente e aos ecossistemas de uma maneira geral.

No estágio atual de sua evolução no Brasil, não resta dúvidas quanto ao fato de que o direito ambiental interage com vários ramos do direito, constituindo uma disciplina jurídica autônoma. Essa afirmação pode ser corroborada pelo estabelecimento de leis e regulamentos e a formulação de mecanismos e

estratégias ambientais no plano interno, assim como a adoção de convenções, tratados, acordos em matéria de proteção ao meio ambiente e promoção do desenvolvimento sustentável no plano internacional.

2.3.3. Integração do Direito Ambiental com os elementos de ordenação do território

As normas que tutelam o meio ambiente devem ser estudadas juntamente com as que compõem o chamado Direito Urbanístico.

Muito embora Fernandes (1998) tenha atentado para o fato de que tratam-se de disciplinas e ramos do direito diversos, com escopos e finalidades distintas, os institutos e normas de ordenação do território demonstram uma clara e nítida preocupação com o aspecto de ocupação e ordenação do território nacional, urbano e rural, de forma a se permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, CF).

Esse panorama é respaldado pela edição das próprias normas que visam a ordenar o território, dentre as quais podemos salientar a Lei 6.766, de 19 de dezembro de 1979 (Lei de parcelamento do solo), Lei 4.505, de 30 de novembro de 1964 (Estatuto da Terra), Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade) e outros diplomas legislativos, como as Leis Orgânicas Municipais e os Planos Diretores.

As normas jurídicas acima citadas demonstram uma nítida preocupação do legislador com relação aos processos de ocupação e uso dos solos urbano e rural (ordenação do território nacional), permitindo assim o desenvolvimento das funções sociais das cidades e garantia de bem estar de seus habitantes, conforme preceitua o artigo 182 da Constituição Federal:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

- I - parcelamento ou edificação compulsórios;
- II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;
- III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Na realidade, não há como dissociar a necessidade de manutenção de um meio ambiente saudável e equilibrado do próprio direito urbanístico, uma vez que as normas de ordenação do território (zoneamento e planejamento) que visam à melhoria de vida da população contemplam também questões de cunho ambiental, uma vez que seu equilíbrio e qualidade constituem direitos fundamentais dos seres humanos.

Seguindo este raciocínio, as normas de direito urbanístico (editadas para ordenar e reestruturar o espaço e atender a população) perderiam seu objeto caso fossem de encontro às normas ambientais.

Silva (1997), afirma que o direito ao meio ambiente *“é campo que integra na sua complexidade, a disciplina urbanística, mas se revela como social, na medida em que sua concreção importa em prestação de serviço público”*.

Isso ocorre, por exemplo, com o chamado zoneamento ambiental. Fiorillo (1999, p. 26) salienta que *“é uma medida não jurisdicional, oriunda do Poder de Polícia, com dois fundamentos: a repartição do solo urbano municipal e a designação de seu uso”*.

E prossegue:

Atribui-se a essa medida, diferentes denominações, como zoneamento urbano, zoneamento industrial ou zoneamento ambiental. Todavia, como bem esclarece José Afonso da Silva, isso é irrelevante, pois o que importa é que o fim colimado seja o interesse da coletividade, tendo-se por propósito, uma melhoria da qualidade de vida. Descendo a detalhes, podemos verificar que o zoneamento ambiental possui apenas uma diferença do enfoque do urbano, uma vez que o objetivo daquele é a *proteção do meio ambiente*, de modo que o uso permitido será estritamente limitado.

Finalizando, vale lembrar que as espécies de zoneamento visando à ordenação territorial (urbana ou rural) constituem modalidades de limitação da propriedade, baseadas no preceito constitucional de que toda a propriedade deve atender a uma função social, nos termos do artigo 5º, inciso XXIII, art. 182, parágrafo 2º e artigo 170.

2.4. O Direito de Propriedade no Código Civil

O jurista Gonçalves (1979) explica que o homem, desde os tempos imemoriais, sempre procurou apropriar-se das coisas que lhe podem ser úteis e que encontra na natureza. Quando tais coisas existem em abundância e são inesgotáveis, como o ar atmosférico, a luz solar, as águas dos mares, o homem delas não se apropria e deixam de interessar ao Direito das Coisas.

Só quando tais coisas são úteis e raras, isto é, quando passam a constituir bens, é que se tornam objeto de apropriação, estabelecendo-se entre elas e o homem um vínculo jurídico, que é o domínio (RODRIGUES, 1993).

O novo Código Civil, promulgado pela Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002, passou a reger a vida do cidadão brasileiro. O Código Civil regula o Direito das Coisas no Livro III, de sua Parte Especial, arts. 1.196 a 1.510, não se olvidando que outras leis extravagantes possam, também, compor o regramento legal, a exemplo do compromisso de compra e venda de imóveis, regulado pelo Decreto-lei nº 58, de 10 de dezembro de 1937, com as modificações da Lei nº 649, de 11 de março de 1949, e da Lei nº 6.014, de 27 de dezembro de 1973. O título básico desse livro, como não podia deixar de ser, é o da propriedade. Abrangem o estudo do Direito das Coisas: a posse, a propriedade e os direitos reais sobre coisa alheia.

Direito das Coisas é o complexo das normas reguladoras das relações jurídicas referentes às coisas suscetíveis de apropriação pelo homem. As regras que o constituem visam, especialmente, a solucionar os conflitos que podem surgir entre os homens, na disputa sobre o domínio dos diversos bens que lhe interessam ou já integram o seu patrimônio.

Essas regras caracterizam-se pela oponibilidade *erga omnes* e o exercício independente da intermediação de outrem. Desse modo, ninguém pode perturbar o exercício do direito de propriedade, ou de usufruto etc.

Esse ramo do direito, outrora individualista, vem se amoldando aos novos anseios sociais, repercutindo na moderna tendência de se exigir que a propriedade exerça a sua função social (CF, arts. 5º, XXIII; 170, III; 182, caput e parágrafo 2º; 184; 185, parágrafo único; e 186; CC, art. 1.228, parágrafo primeiro.

Assim estabelece o art. 1.228, parágrafo 1º, do CC:

Art. 1.228 - O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§1º - O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

Existe a preponderância, como fenômeno moderno, do direito e bem coletivo em detrimento do individual.

O Código Civil apenas associou ao que determina a Constituição Federal, no art. 5º, inciso XXIII, que a propriedade atenderá à sua função social.

Ainda, complementa o § 2º do art. 1.228 do Código Civil que “são defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem”.

Mathias (2005) acrescenta que a preocupação do legislador com a função social da propriedade não se restringe ao cuidado de preservar o direito individual,

ou da coletividade, as transborda esse tema para a proteção do meio ambiente nos seus vários matizes, evitando efeitos danosos ou lesivos à flora, à fauna, ao patrimônio histórico, ao ar e à água, por quem for proprietário. A defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de qualquer cidadão.

Modernamente, o direito de propriedade sobre bens móveis ou imóveis, rurais ou urbanos, desloca do seu foco do absolutismo e do individualismo para consolidá-lo sobre o interesse social. Deixa-se, com isso, à margem o interesse isolado, egoísta e individualista para contrapô-lo ao coletivo, exigindo que a propriedade exerça a sua função social refletida pelo bem-estar comum.

2.4.1. Princípios que norteiam o Direito Real

O direito real pode ser definido como o poder jurídico, direto e imediato, do titular sobre a coisa, com exclusividade e contra todos. No pólo passivo, incluem-se os membros da coletividade, pois todos devem abster-se de qualquer atitude que possa turbar o direito do titular. Na medida em que alguém viola esse dever, o sujeito passivo, que era indeterminado, torna-se determinado. Os direitos reais têm como elementos essenciais, o sujeito ativo, a coisa e a relação ou o poder do sujeito ativo sobre a coisa, chamado domínio.

O direito pessoal, por sua vez, consiste numa relação jurídica pela qual o sujeito ativo pode exigir do sujeito passivo uma determinada prestação. Constituiu numa relação de pessoa a pessoa e tem, como elementos, o sujeito ativo, o sujeito passivo e a prestação.

De acordo com Gonçalves (1997, p. 14), a disciplina segue os seguintes princípios:

- *princípio da aderência, especialização ou inerência* – estabelece um vínculo ou uma relação entre o sujeito e a coisa, não dependendo da colaboração de nenhum sujeito passivo para existir. Diferentemente do que ocorre com os direitos pessoais, em que existe o vínculo obrigacional entre credor e devedor, sendo que ao primeiro se confere o direito de exigir a prestação prometida;

- *princípio do absolutismo* – os direitos reais exercem-se *erga omnes*, ou seja, contra todos, que devem abster-se de molestar o titular. Surge aí o direito de *seqüela* ou *jus persecuendi*, isto é, de perseguir a coisa e de reivindicá-la em poder de quem quer que seja (ação real), bem como o *jus praeferendi* ou direito de preferência. Os direitos pessoais resolvem-se em perdas e danos e não se exercem contra todos, mas em face de um ou alguns sujeitos determinados, e dispõem de ação pessoal;
- *princípio da publicidade ou da visibilidade* – os direitos reais sobre imóveis só se adquirem depois da transcrição, no Registro de Imóveis, do respectivo título. Sendo oponíveis *erga omnes*, faz-se necessário que todos possam conhecer os seus titulares para não molestá-los. A transcrição atua como meio de publicidade da titularidade dos direitos reais. Os bens móveis são adquiridos através da tradição ou entrega da coisa, e seguem o princípio do *consensualismo*, ou seja, aperfeiçoam-se com o acordo de vontades;
- *princípio da taxatividade* – o número dos direitos reais é limitado, taxativo. Direitos reais são somente os enumerados na lei – *numerus clausus*. O art. 1.225 do Código Civil limita o número dos direito reais, *in verbis*:

Art. 1.225 – São direitos reais:

I – a propriedade;

II – a superfície;

III – as servidões;

IV – o usufruto;

V – o uso;

VI – a habitação;

VII – o direito do promitente comprador do imóvel;

VIII - o penhor;

IX – a hipoteca;

X – a anticrese.

No direito das obrigações não há essa limitação. Existe certo número de contratos nominados, previstos no texto legal, podendo as partes criar os chamados inominados, bastando apenas que sejam capazes e lícito o objeto.

- *princípio da tipificação ou tipicidade* – os direitos reais existem de acordo com os tipos legais. São definidos e enumerados determinados tipos de norma, e só a estes correspondem os direitos reais, sendo seus modelos. Nos obrigacionais, ao contrário, admitem-se, ao lado dos contratos típicos, os atípicos, em número ilimitado;
- *princípio da perpetuidade* – a propriedade é um direito perpétuo, pois não se o perde pelo não-uso, mas somente pelos e formas legais: desapropriação, usucapião, renúncia, abandono etc. Já os direitos obrigacionais, pela sua natureza, são eminentemente transitórios: cumprida a obrigação, extinguem-se. Não exigido o seu cumprimento dentro de certo lapso de tempo, prescrevem;
- *princípio da exclusividade* – não podem haver dois direitos reais, de igual conteúdo, sobre a mesma coisa. No caso do usufruto, por exemplo, o usufrutuário tem o direito aos frutos, enquanto o nu-proprietário conserva o direito à substância da coisa. No condomínio, cada consorte tem direito a porções ideais, distintas e exclusivas;
- *princípio do desmembramento* – conquanto os direitos reais sobre coisas alheias tenham possivelmente mais estabilidade do que os obrigacionais, são também transitórios. Desmembram-se do direito matriz, que é a propriedade, constituindo os direitos reais sobre coisas alheias. Quando estes se extinguem o poder que residia em mão de seus titulares (como no caso da morte do usufrutuário) retorna novamente às mãos do proprietário (princípio da *consolidação*).

O legislador infraconstitucional buscou içar o interesse social, ou seja, a proteção do meio ambiente, sendo que a defesa do meio ambiente ecologicamente equilibrado é dever de qualquer cidadão.

Assim sendo, o direito de propriedade estabelecido no novo Código Civil não foge à regra, tem como princípio básico o interesse social, exigindo, outrossim, que a propriedade exerça a sua função social refletida pelo bem-estar comum.

2.4.2. O Estatuto da Cidade e a Constituição Paulista

O Estatuto da Cidade reafirmou a utilização do Plano Diretor como instrumento geral de planejamento do município, e ampliou a sua obrigatoriedade consoante rol revelado pelo art. 41.

Segundo Gasparini (2002), omitir-se na instituição do Plano Diretor é o mesmo que negar execução à lei federal, incorrendo o Prefeito Municipal em crime de responsabilidade, conforme estatui o art. 1º, XIV, do Decreto-lei federal nº 201/67, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e Vereadores, sem prejuízo, em algumas hipóteses, de seu enquadramento em improbidade administrativa.

Ademais, o art. 41 não viola o princípio da autonomia municipal, pois a União ao editar essa norma repete o que já fora previsto no art. 182, §§ 1º e 4º, da Lei Maior da Nação. Quando não, funda seu poder de ditar essa norma na competência constitucional para expedir normas gerais de Direito Urbanístico (art. 24, § 1º), onde está, certamente, o poder para dizer qual Município deve ter o Plano Diretor.

A obrigatoriedade também diz respeito aos Municípios dotados de Plano Diretor não afeiçoado ao Estatuto da Cidade, pois ter Plano Diretor sem estar compatibilizado com o dito diploma legal é o mesmo que não ter qualquer instrumento de execução da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Portanto, deve o Município dotado de Plano Diretor promover sua revisão para conformá-lo com as exigências do Estatuto da Cidade, especialmente, quando essa lei vigora há mais de dez anos, pois o § 3º, do art. 40, impõe, ao menos, uma revisão a cada decênio.

Os Municípios já dotados de Plano Diretor devem revisá-los após cinco anos de vigência do Estatuto da Cidade, sob pena, também, de improbidade administrativa.

Gasparini (2005) afirma que nada impede, ao contrário, recomenda-se que o Município não enquadre em qualquer das disposições legais constantes do art. 41

do Estatuto da Cidade, também tenha seu Plano Diretor, na medida em que é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana e parâmetro aferidor da função social da propriedade.

Além disso, foi editada pelo Ministério das Cidades – Conselho das Cidades, a Resolução nº 25, de 18 de março de 2005, publicada no Diário Oficial da União em 30/03/2005, que determina no art. 1º que todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado no Estatuto da Cidade (ANEXO 2).

Braga (1995) argumenta que a atual obrigatoriedade da elaboração de planos diretores, imposta pela Constituição Federal de 1988 (art. 182), não é novidade para os municípios paulistas. Já em 1967, a então Lei Orgânica dos Municípios (Lei 9.842/67, posteriormente alterada pelo Decreto Lei Complementar n.º 09 de 31 de dezembro de 1969) determinava a obrigatoriedade da elaboração do plano diretor (então denominado plano diretor de desenvolvimento integrado, o chamado de PDDI) a todos os municípios paulistas, e mais ainda, estabelecendo como punição aos municípios faltosos, a proibição de auxílio financeiro pelo Estado.

O pesquisador lembra que sobre a experiência dos PDDI's foi realizado em 1975, pela Faculdade de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, um estudo intitulado "Avaliação do Planejamento Municipal no Estado de São Paulo", sob a coordenação do Doutor Eurico Andrade Azevedo, professor responsável pelo Departamento de Planejamento Territorial e Geoprocessamento da UNESP/Campus de Rio Claro, e o resultado do estudo identificou o seguinte:

A tabela 1 demonstra que, mesmo após seis anos de obrigatoriedade, de um total de 107 municípios pesquisados, 78% dos mesmos não tinham, ou já haviam abandonado o plano diretor, sendo que apenas 28% tinham seu plano disponível, o que não quer dizer, necessariamente, que o mesmo tenha sido implementado eficazmente.

TABELA 1 – DISPONIBILIDADE DE PLANO DIRETOR PARA MUNICÍPIOS PAULISTAS ATÉ 1995

<i>DISPONIBILIDADE</i>	<i>QUANTIDADE</i>	<i>PORCENTAGEM</i>
Tem	30	28,0%
Parcialmente abandonado	06	05,6%
Abandonado totalmente	35	32,7%
Em elaboração	16	14,9%
Não tem	20	18,7%
TOTAL	107	100%

Fonte: Braga, 1995

Na tabela 2 são colocados os motivos que levaram a elaboração do plano diretor, sendo que mais da metade dos municípios pesquisados só elaboraram seus planos diretores devido à obrigatoriedade imposta pela lei. Se somarmos este a outros motivos alheios ao planejamento municipal, teremos um total de 65,9% contra apenas 34,1% dos municípios que elaboraram o plano diretor pensando no mesmo como instrumento de planejamento e de melhoria da qualidade de vida no município.

TABELA 2 – MOTIVOS QUE LEVARAM À ELABORAÇÃO DO PDDI PARA MUNICÍPIOS PAULISTAS ATÉ 1995

<i>MOTIVO</i>	<i>QUANT.</i>	<i>PORC.</i>
Obrigação imposta pela Lei Orgânica	48	56,5%
Facilitar a obtenção de Financiamentos	02	02,4%
O projeto do plano diretor foi financiado	01	01,2%
Pressão de organismos estaduais	03	03,5%
Insistência ou facilidades pessoais	02	02,4%
Racionalizar a administração municipal	20	23,5%
Ordenar o crescimento urbano	07	08,2%
Melhoria da qualidade de vida da população	01	01,2%
Melhor planejamento da cidade	01	01,2%
TOTAL	85	100%

Fonte: Braga, 1995

A tabela 3 exibe que apenas 13,3% das municipalidades tiveram competência técnica e administrativa para elaborarem sozinhas seus planos diretores. A maioria (52,2%) valeu-se de empresas ou consultores individuais, enquanto o restante dependeu de órgãos públicos, universidades ou alternativas não aut nomas.

TABELA 3 – ENTIDADES QUE ELABORARAM O PDDI PARA MUNICÍPIOS PAULISTAS ATÉ 1995

<i>ENTIDADES</i>	<i>QUANT.</i>	<i>PORC.</i>
Empresas privadas	38	42,2%
A própria prefeitura	12	13,3%
CEPAM* e a prefeitura	14	15,6%
Consultores individuais	09	10,0%
Faculdades	05	05,5%
Outros	11	12,2%
Ignorado	01	1,1%
TOTAL	90	100%

Fonte: Braga, 1995

O estudo constata dois principais motivos a serem considerados que contribuíram para o fracasso dos PDDI's paulistas, a saber:

1. A obrigatoriedade da elaboração do plano diretor não conscientizou os agentes públicos municipais da importância do planejamento enquanto um processo mais eficiente de gestão, os quais encararam o plano apenas como uma exigência burocrática e inútil ou como um instrumento útil apenas para facilitar a obtenção de financiamentos públicos.

2. A elaboração da maioria dos planos diretores por órgãos ou empresas estranhas à administração pública local tende a acarretar os seguintes problemas que inviabilizam sua implementação:

a) os planos ficam interessantes tecnicamente, mas inviáveis politicamente;

b) os planos não ficam bons nem tecnicamente nem politicamente, pois os elaboradores não conhecem a realidade local;

c) o plano diretor torna-se um corpo estranho à administração local que não participou de sua elaboração e, portanto, não o encara como um instrumento legítimo, não tendo assim interesse na sua implementação.

Finalizando, o fracasso dos PDDI's deve-se à má concepção de planejamento por parte das autoridades públicas, que resolveram instituí-lo por decreto e também de uma conseqüente não compreensão de seu significado pelas prefeituras.

Vale aqui algumas considerações. Primeiro temos de observar e frisar que o plano diretor é uma ferramenta eminentemente política, que tem por escopo dar transparência e democratizar a política urbana. O plano não pode ser tomado como um produto simplesmente técnico, de difícil elaboração e entendimento por leigos. A concepção tecnocrática do planejamento deve ser afastada e abolida. A técnica tem um papel fundamental no planejamento, contudo, o plano deve ser viável politicamente, para ser eficientemente executado. O inverso também é verdadeiro, de nada adianta as propostas de um plano serem muito justas politicamente, mas não conterem nenhuma viabilidade técnica de serem implementadas, não passando de demagogia comum. É fundamental, portanto, que haja um equilíbrio entre os aspectos técnicos e políticos do planejamento, lembrando que planejar também é fazer política. Os estudos técnicos são necessários na medida em que dão subsídios e/ou avaliam a viabilidade técnica das propostas discutidas politicamente.

O principal objetivo do plano diretor é o de dar transparência à política urbana, a democratização do processo de elaboração do instrumento, na medida em que este é materializada em lei, que é um comando inovador, abstrato e geral. Os agentes sociais devem contribuir, avaliar e criticar as diretrizes e as prioridades que serão viabilizadas para o crescimento urbano e para o desenvolvimento do município, sendo esta a principal virtude de um bom plano diretor.

Diante disso, cumpre observar que o Plano Diretor é obrigatório para todos os Municípios, conforme determina o § 1º art. 181 da Constituição Paulista, pois, dessa

forma, se dá o exato cumprimento dos comandos previstos na Carta Maior, com relação à função social da propriedade, aos princípios e diretrizes constitucionais e à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente.

3. A obrigatoriedade dos Planos Diretores para Municípios paulistas de pequeno porte: o caso de Gavião Peixoto e Dobrada na Região Central

3.1. Princípios e Diretrizes Constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente

Como a sociedade antecede ao Estado e este dela resulta, o ordenamento jurídico deve impor limites, como forma de legitimar o poder e seu exercício. O Estado regido pelo império da lei enseja a idéia de Estado de Direito, em que o poder político deve se sujeitar ao regime das leis fundamentais.

O vocábulo “Constituição” possui muitos significados, mas no seu sentido primário corresponde a idéia de Lei Fundamental de um Estado, considerado direito público interno e fundamental.

A origem da palavra *constituição* remonta ao verbo *constituir*, que tem o significado de “ser a base de; a parte essencial de; formar, compor” (AULETE, 1958).

Dessa forma, a palavra *constituição*, empregada em expressões notórias, traz em si uma idéia de estrutura, ou seja, de disposição e ordem das partes de um todo.

Observa-se que são diversos os sentidos atribuídos à *Constituição* enquanto instituto jurídico, político e sociológico.

Para Silva (1997), a palavra *constituição* significa “A lei fundamental de um Estado”, exprimindo o modo de ser de alguma coisa e, por extensão, a organização interna de seres e entidades.

Enfatiza o autor que a *constituição* do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a *constituição* é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado.

Essa noção de *constituição* estatal expressa uma idéia parcial de seu conceito, tomando como algo desvinculado da realidade social.

Buscando acrescentar o sentido sociológico, Silva (1997) lembra Ferdinand Lassalle que entende que constituição é a *soma dos fatores reais do poder que regem nesse país, sendo esta a constituição real e efetiva, não passando a constituição escrita de uma “folha de papel”* (*Que es una constitución?*, p. 61 e 62). Nesse sentido, ela deve ser o reflexo das forças sociais que estruturam o poder, ou seja, deve haver harmonia entre o documento escrito e as forças determinantes do poder.

Carl Schmitt (1982) analisa a Constituição em seu sentido político, definindo-a como a decisão política fundamental (linha decisionista) que trata da participação do povo no governo, da estrutura e órgãos do Estado, dos seus Poderes e dos direitos e garantias individuais, dentre outras questões de alta relevância.

No sentido jurídico e também formal, a Constituição é o conjunto de normas que se situa num plano hierarquicamente superior a outras normas. É, pois, o documento básico de um Estado, que tem por objetivo instituir e regular os elementos do Estado, ou seja, território, governo, povo e finalidade.

Do ponto de vista material, a Constituição é o conjunto de normas pertinentes à organização do poder, à distribuição da competência, ao exercício da autoridade, à forma de governo, aos direitos da pessoa humana, tanto individuais como sociais. Tudo quanto for, enfim, conteúdo básico referente à composição e ao funcionamento da ordem política exprime o aspecto material da Constituição. Depreende-se, portanto, que não é qualquer assunto que faz parte da Constituição Material, mas aqueles que tratam da estrutura e da orientação dos órgãos estatais, ou seja, os que dispõem acerca dos pontos cardeais do Estado e promanam as garantias aos direitos individuais e coletivos. Formado esse aspecto que se configura no conteúdo das normas, não há Estado sem Constituição. (BONAVIDES, 1993, p. 62)

Nesse sentido, o sistema jurídico nacional está estruturado em camadas sucessivas de normas, sendo que as normas inferiores fundamentam-se nas normas do estrato superior. No topo dessa pirâmide imaginária de nosso sistema jurídico encontra-se a Constituição Federal e em sua base temos as normas individuais.

Acrescentando o entendimento de Mello (1986), “Constituição é o *nomen juris* que se dá ao complexo de regras que dispõem sobre a organização do Estado, a

origem e o exercício do Poder, a discriminação das competências estatais e a proclamação das liberdades públicas”.

O referido autor aponta a diferença de significados entre os termos Constituição e Carta Constitucional, sustentando que “Carta Constitucional deriva de um ato arbitrário e ilegítimo, de inspiração autoritária, que se traduz na outorga”. Resulta, portanto, da vontade pessoal do governante ou das pessoas que detêm o poder estatal, ao contrário da expressão Constituição, que é dada a designação de Lei fundamental de origem democrática, sendo debatida, votada e promulgada por Assembléia Nacional Constituinte.

Assim entendida, a Constituição, para ser legítima, deve representar e expressar os valores fundamentais da sociedade, sendo respeitada e cumprida por todos, principalmente pelos detentores do poder.

No entanto, o texto constitucional deve identificar e representar os princípios que informam o sistema positivo. Princípios são regras-mestras, no dizer de Bastos (1997, p. 31):

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isto só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico. Alcançam os princípios esta meta à proporção que perdem o seu caráter de precisão de conteúdo, isto é, conforme vão perdendo densidade semântica, eles ascendem a uma posição que lhes permite sobressair, pairando sobre uma área muito mais ampla do que uma norma estabelecadora de preceitos. Portanto, o que o princípio perde em carga normativa ganha como força valorativa a espalhar-se por cima de um sem-número de outras normas.

Os princípios veiculam valores e tarefas para o intérprete, funcionam como critérios de interpretação e integração, pois segundo menciona Miranda (1983, p. 17), são eles que dão a coerência geral do sistema:

Os princípios não se colocam, pois, além ou acima do Direito (ou do próprio Direito positivo); também eles – numa visão ampla, superadora de concepções positivistas, literalistas e absolutizantes das fontes legais – fazem parte do complexo ordenamental. Não se contrapõem às normas, contrapõem-se tão-somente aos preceitos;

as normas jurídicas é que se dividem em normas-princípios e normas-disposições.

Alves (2003), ao abordar a importância dos princípios constitucionais em nosso ordenamento jurídico, ensina que “significa não apenas ‘princípio’ no sentido de começo no tempo, mas fundamento, aquilo que é a base do que existe”.

Princípios são normas que exigem a realização de algo, da melhor forma possível, de acordo com as possibilidades fáticas e jurídicas. Os princípios não proíbem, permitem ou exigem algo em termos de “tudo ou nada”, impõem a otimização de um direito ou de um bem jurídico, tendo em conta a “reserva do possível”, fática ou jurídica. (CANOTILHO, 1991, p. 545).

Os princípios fundamentais constituem as regras informadoras de todo o nosso sistema de normas, ou seja, são as diretrizes básicas de nosso ordenamento jurídico, sobre os quais se alicerça a Constituição Federal, formada por regras que contém os mais importantes valores que informam a sua própria elaboração.

Os princípios são dotados de normatividade, ou seja, possuem efeito vinculante e constituem regras jurídicas efetivas.

Existem limitações materiais contidas na Constituição da República Federativa do Brasil, previstas no art. 60, parágrafo 4º, incisos I, II, III e IV, que não permitem proposta de emenda tendente a abolir a forma federativa de Estado, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias fundamentais, chamadas de cláusulas pétreas, dentre outros princípios não escritos e outras regras fundamentais que não estão inseridos no supra mencionado artigo, mas que também são considerados cláusulas pétreas.

As cláusulas pétreas somente podem ser alteradas após amplo debate nacional sobre o sistema constitucional do País, em típico exercício do Poder Constituinte Originário, considerando que esses princípios absolutos dão ampla sustentação a todo ordenamento jurídico.

A amplitude de princípios e normas que compõem nosso ordenamento jurídico, não raramente provoca choques entre seus conteúdos, ocorrendo que determinado princípio, ao regular uma situação (em abstrato ou concreto), vá de

encontro a outro, fazendo com que seja necessário, na verificação dessa hipótese, um estudo acerca dos valores e prioridade abordados na situação jurídica regulada.

Quando se inter cruzam vários princípios, quem há de resolver o conflito deve levar em conta o peso relativo a cada um deles. Essa valoração, evidentemente, não é exata, e por isso, o julgamento a propósito de maior importância de um princípio, em relação a outro, será com frequência discutível (GRAU, 1990, p. 54).

Nessas situações (choque entre princípios jurídicos), busca-se a interpretação que obedeça ao peso relativo a cada princípio, porém tomando-se a cautela de evitar a ruptura dos princípios constitucionais, afastando um deles ou aplicando-o parcialmente.

Já no caso de colisão entre um princípio constitucional e uma norma infraconstitucional, ante a hierarquia existente entre ambos, o segundo deverá ser retirado do mundo jurídico, ainda que o princípio constitucional esteja previsto de forma implícita no texto da Constituição, pois ofende uma regra fundamental informadora de todo o ordenamento jurídico.

Assim, o ordenamento jurídico acima mencionado tem como alicerce fundamental os princípios constitucionais, consagrados como hierarquicamente superiores a todas as demais legislações vigentes.

O constitucionalista Bonavides (1994, p. 67) observa de maneira muito percuciente, que:

A lesão ao princípio é indubitavelmente a mais grave das inconstitucionalidades porque sem princípio não há ordem constitucional e sem ordem constitucional não há garantia para as liberdades cujo exercício somente se faz possível fora do reino do arbítrio e dos poderes absolutos, bem por isso há concordar com Pietro Lora Alarcón, quando este assevera que o Estado será tanto mais democrático e de Direito quanto melhor reproduza, na prática, os princípios que o fundamentam, o que poderá contribuir para abrir espaço visando reforçar um novo Estado Democrático de Direito, na medida em que o direito vem sendo distinguido da lei e o primeiro vem se sobressaindo ao segundo, formando uma ordem jurídica que se constitui de valores e princípios onde a lei é apenas um dos componentes integradores da decisão judicial.

Comparato (1993), afirma que princípios jurídicos são normas superiores, conferem dignidade à própria norma, o que se harmoniza com a doutrina no sentido de que as normas se dividem entre princípios e regras, havendo uma prevalência dos primeiros em relação aos segundos.

Considerados preceitos fundamentais que dão forma e caráter aos sistemas jurídicos, os princípios têm considerável importância na medida em que fundamentam o direito positivo, orientam a interpretação das normas jurídicas em geral, possibilitando a compreensão de seu sentido e, ainda, são fontes subsidiárias em casos de lacunas na lei, como fator de integração do direito.

Pela sua própria natureza e função, os princípios não carecem de sede fixa no texto constitucional; os que lhe não sejam exteriores (ou anteriores) podem dele ser simplesmente introduzidos. Raras vêm a ser, no entanto, as Constituições, nas quais, em lugares variáveis, não apareçam enumerados princípios de que terá havido consciência quando da sua elaboração ou a partir de alguns dos quais se terá pretendido mesmo organizar o sistema constitucional. Sua importância deve ser sempre ressaltada, eis que por fazerem parte do Texto Constitucional, os princípios constitucionais se aplicam a todo ordenamento jurídico. (BAZO, 2004, p. 82)

Os princípios constitucionais referem-se a determinados valores, razão pela qual guardam uma grande carga ideológica, o que faz com que as funções acima mencionadas sofram variações em cada ordenamento jurídico.

Em face da superioridade hierárquica das normas contidas na Lei Maior, os princípios abordados nesta pesquisa se aplicam a todo ordenamento jurídico e, principalmente, à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente, atingindo um elevado grau de importância, o que contribui para a pacificação de determinados conflitos de interesses, privilegiando, outrossim, a justa aplicação das normas jurídicas. Assim sendo, aplicam-se os seguintes princípios e diretrizes constitucionais à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente:

a) Art. 3º, inciso III, da CF/88

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

III – erradicar a pobreza e a marginalidade e reduzir as desigualdades sociais e regionais.

A Constituição Federal de 1988 quanto ao modelo, classifica-se como dirigente, pois estabelece metas que devem ser buscadas pelo Estado brasileiro, as quais são diretrizes que servem para informar os programas de atuação governamental em todas as esferas políticas. A atual Constituição brasileira foi a primeira a fixar objetivos para o Estado, em uma clara inspiração da Constituição portuguesa elaborada após a restauração democrática. Trata-se, portanto, de uma Constituição voltada não só para o presente, mas também para o futuro (PINHO, 2002).

Os objetivos fundamentais são as finalidades a serem alcançadas, enquanto os fundamentos são princípios inerentes ao próprio Estado brasileiro, ou seja, fazem parte de sua construção.

Diante disso, o art. 3º da Constituição Federal estabelece os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, prescrevendo em seu inciso III, que cumpre ao Estado brasileiro erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais. O inciso ora apresentado traduz a noção de justiça social, ou seja, a necessidade de combater as desigualdades sociais e regionais, considerando que a pobreza é uma característica dos países em desenvolvimento, do capitalismo periférico.

Como salientamos acima, é a primeira vez que a Constituição assinala, especificamente, objetivos do Estado brasileiro, não todos, mas os fundamentais, e, entre eles, uns que valem como base das prestações positivas que venham a concretizar à democracia econômica, social e cultural, a fim de efetivar na prática a dignidade da pessoa humana (SILVA, 1997).

Dessa maneira, os objetivos constituem comandos-valores que têm por finalidade o bem-estar social, ou seja, são normas de natureza programática que devem ser observadas pelos governantes na elaboração e na execução das políticas públicas. Embora possuam eficácia limitada, vinculam o legislador

infraconstitucional aos seus comandos, impedindo deliberações contrárias às suas orientações.

Uma decorrência desse princípio é a vedação constitucional de salários mínimos regionais (art. 7º, IV), medida que contribuiria para a preservação da desigualdade entre os Estados mais desenvolvidos do Sul e Sudeste do País e os do Norte e Nordeste.

b) Art. 5º da CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

O *caput* do art. 5º contempla o princípio da igualdade ou isonomia e está inserido no Título II que trata dos Direitos e Garantias Fundamentais.

Direitos fundamentais são os considerados indispensáveis à pessoa humana, necessários para assegurar a todos uma existência digna, livre e igual. Assim sendo, não basta ao Estado reconhecê-los formalmente; deve buscar concretizá-los, incorporá-los no dia-a-dia dos cidadãos e de seus agentes.

As garantias constitucionais por sua vez asseguram o exercício e a realização dos direitos fundamentais. Como exemplo, o direito à liberdade de locomoção, presente no art. 5º, inciso XV, é uma norma declaratória, enquanto o direito ao *habeas corpus*, fixado no art. 5º, LXVIII, constitui uma garantia.

Os direitos individuais básicos estão expressamente previstos no *caput* do art. 5º da Constituição Federal: vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade.

Ainda, a Constituição prevê que todos são iguais perante a lei. A igualdade na lei constitui exigência destinada ao Poder Legislativo, que, quando da elaboração da lei, não poderá fazer nenhuma discriminação, pois a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais (art. 5º, inciso XLI). A igualdade perante a lei pressupõe que quando a lei já estiver sido elaborada, os

Poderes Executivo e Judiciário, na aplicação da lei, não façam qualquer discriminação.

Doutrina e jurisprudência já assentaram o princípio de que a igualdade jurídica consiste em assegurar às pessoas de situações iguais os mesmos direitos, prerrogativas e vantagens, com as obrigações correspondentes, o que significa tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, nos limites de suas desigualdades, visando a garantir sempre o equilíbrio entre todos (CHIMENTI, CAPEZ, ROSA e SANTOS, 2004).

Enquanto o art. 3º da CF/88 estabelece entre as metas do Brasil a erradicação da pobreza e da marginalização, a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do “bem de todos”, o *caput* do art. 5º acrescenta “bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação”.

O fundamento do direito de igualdade encontra-se no princípio de que todos devem ser tratados de forma igual perante a lei. Todos nascem e vivem com os mesmos direitos e obrigações perante o Estado brasileiro.

O mestre Barbosa (2003), quando foi paraninfo da Faculdade de Direito de São Paulo, no ano de 1920, já ensinava em seu discurso intitulado “Oração aos Moços”:

A regra da igualdade não consiste senão em quinhoar desigualmente aos desiguais, na medida em que se desiguam. Nesta desigualdade social, proporcionada à desigualdade natural, é que se acha a verdadeira lei da igualdade. O mais são desvarios da inveja, do orgulho, ou da loucura. Tratar com desigualdade a iguais, ou a desiguais com igualdade, seria desigualdade flagrante, e não igualdade real.

Mello (1984) enfatiza que o princípio da igualdade, assim como todos os outros, não é absoluto, comportando exceções e afirmando que existem discriminações juridicamente toleráveis, baseado no fato de que “a lei não pode conceder tratamento específico, vantajoso ou desvantajoso, em atenção a traços e circunstâncias peculiarizadoras de uma categoria de indivíduos se não houver adequação racional entre o elemento diferencial e o regime dispensado aos que se inserem na categoria diferenciada”.

Guerra Filho (1992, p. 56), ao escrever sobre este tema, concluiu:

O princípio da isonomia é um princípio constitucional geral, deve ser considerado de forma abstrata na medida em que não disciplina nenhuma situação específica, sendo que com base em tal princípio, no seu sentido estrito, enquanto afirmação da igualdade formal de todos perante a lei, se atribui direitos civis e políticos, enquanto a distribuição dos deveres e ônus correlatos deve se dar obedecendo a 'igualdade relativa ou proporcionalidade.

Nesta linha de raciocínio, entende-se que o Princípio de Igualdade, mais que uma expressão do Direito, é uma maneira digna de se viver em sociedade, que visa, num primeiro momento, a “propiciar garantia individual” e, num segundo, a “tolher favoritismos” (MELLO, 1984).

Em se tratando de direito ao meio ambiente sadio e planejamento urbano, todos os cidadãos devem ser tratados de forma igual, tendo como objetivo garantir uma melhor qualidade de vida às pessoas e preservar a natureza. Nesse sentido, cabe ao Poder Público buscar a promoção de políticas públicas e viabilizar a aplicação da lei, atendidas as peculiaridades de cada município e sua respectiva região, com vistas à mitigação das desigualdades de fato.

O Estado deve deixar de lado a passividade e adotar um comportamento ativo, positivo, na busca da concretização no combate às injustiças e desigualdades sociais, que foram se acumulando no decorrer da história da sociedade.

c) Art. 5º, inciso XXII, CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXII – é garantido o direito de propriedade;

O inciso XXII garante o direito de propriedade que de acordo com a legislação civil, não é senão um direito subjetivo, consistente em assegurar a uma pessoa o monopólio da exploração de um bem e de fazer valer a faculdade contra todos que eventualmente queiram a ela se oporem.

O direito de propriedade é um direito real. Sendo um direito real, tem como escopo a apropriação de riquezas; é um direito patrimonial, ou seja, um direito suscetível de avaliação em dinheiro.

Segundo entendimento de Diniz (1995), o direito positivo brasileiro consagra a distinção entre direito real e direito pessoal feita pela teoria clássica ou realista; esta caracteriza o direito real como uma relação entre o homem e a coisa, que se estabelece diretamente e sem intermediário, contendo, portanto, três elementos: o sujeito ativo, a coisa e a inflexão imediata do sujeito ativo sobre a coisa e o direito pessoal, como a relação entre pessoas, abrangendo tanto o sujeito ativo como o passivo e a prestação que ao primeiro deve o segundo.

A propriedade é o poder jurídico da pessoa sobre a coisa, exercida sem intermediários – é a relação do sujeito ativo, proprietário, com um sujeito passivo universal.

Trata-se de um direito oponível *erga omnes*, o que estabelece o seu caráter absoluto, ou seja, oponível contra todos. Há uma obrigação passiva que consiste no dever de todos de se absterem de qualquer ato que atinja o direito de propriedade.

Além disso, são também características do direito de propriedade a exclusividade e a perpetuidade.

O direito de propriedade é exclusivo, porque a titularidade não pode estar ao mesmo tempo com mais de uma pessoa, e perpétuo, porque o direito apenas se extingue por motivo legal ou pela vontade do titular, podendo o direito de propriedade ser transmitido aos herdeiros quando da morte do seu titular.

Também possui caráter elástico porque, formado por diversas faculdades, estas podem ser retiradas do titular sem que isso signifique perda da propriedade ou descaracterização do direito.

Considera-se que o direito de propriedade seja formado por um conjunto de poderes, o *jus utendi, fruendi, abutendi* e a *rei vindicatio*. Estes poderes ou

faculdades podem não estar todos no mesmo indivíduo e também podem estar limitados por disposição legal.

Do ponto de vista de sua conceituação, no direito civil brasileiro, a propriedade consiste na fruição plena e exclusiva, por uma pessoa, de um determinado bem corpóreo. A sua definição seria, portanto, extraível das prerrogativas que o domínio oferece: usar, gozar, dispor e o de reivindicar a coisa de quem quer que indevidamente a detenha.

Nesse contexto, a ordem econômica tem como princípios básicos o da propriedade privada e o da função social da propriedade (art. 170, II e III, da CF).

Com efeito, no texto constitucional encontramos diversos dispositivos que tratam do tema: arts. 5º, XXII a XXVI, 170, II e III, 176, 182, 183, 184, 185, 186 e 191.

d) Art. 5º, inciso XXIII, CF/88

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

XXIII – a propriedade atenderá a sua função social:

Este inciso inscreve o princípio da função social da propriedade, como sanções para o caso de não ser observado os arts. 182, 184 e 186 da CF/88.

O direito de propriedade, nesse sentido, não pode mais ser tido como um direito individual. Assim, a concepção do direito de propriedade como um direito absoluto do titular, de poder utilizar a coisa e desfrutá-la da forma que melhor entender, mesmo que em detrimento dos demais, não mais prevalece. A utilização e o desfrute de um bem devem ser feitos de acordo com a conveniência social da utilização da coisa.

O novo texto constitucional buscou conciliar princípios do liberalismo econômico com princípios sociais.

Dentro de uma evolução histórica, o direito de propriedade é visto cada vez menos como um direito subjetivo de caráter absoluto, para se transformar em uma função social do proprietário – o direito do proprietário, segundo os princípios que norteiam a nova concepção de propriedade, deve ajustar-se aos interesses da sociedade.

e) Art. 21, inciso XX, CF/88

Art. 21 Compete à União:

XX – instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

O presente inciso atribuiu à União competência em matéria urbanística. Competência consiste na esfera delimitada de poder que se outorga a um órgão ou entidade estatal, mediante a especificação de matérias sobre as quais se exerce o poder de governo.

Assim, estabelece a competência material exclusiva ou indelegável da União para instituir diretrizes no tocante ao desenvolvimento urbano nacional, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

A União é a entidade federal formada pela reunião das partes componentes, constituindo pessoa jurídica de Direito Público interno, autônoma em relação às unidades federadas (ela é uma unidade federativa, mas não é unidade federada) e a que cabe exercer as prerrogativas da soberania do Estado brasileiro (SILVA, 1997).

f) Art. 30, CF/88

Art. 30 Compete aos Municípios:

Estabelece a competência dos municípios para legislar sobre assuntos de interesse local.

Os Municípios integram a Federação, pois gozam de ampla autonomia política, financeira, legislativa e administrativa (art. 18, CF). Portanto, a auto-organização dos Municípios é primordialmente expressa na elaboração de sua própria lei orgânica.

As competências legislativas municipais foram definidas basicamente através de duas vertentes: o interesse local (CF, art. 30, I) e a necessidade de suplementação da legislação federal e estadual no que couber (inciso II).

Competem aos Municípios todos os poderes inerentes a sua faculdade para dispor sobre tudo aquilo que diga respeito ao seu interesse local. Assim, o conceito-chave utilizado pela Constituição para definir a área de atuação do Município é o de interesse local.

Os interesses locais dos Municípios são os que entendem imediatamente com as suas necessidades imediatas, e, indiretamente, em maior ou menor repercussão, com as necessidades gerais (BASTOS, 1997).

g) Art. 182, CF/88

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano executada pelo poder público municipal, sobre o Plano Diretor (lei municipal) como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Em substituição às tradicionais leis de zoneamento, voltadas exclusivamente à ordenação do solo urbano, com regras relativas às edificações, à definição da destinação das diversas áreas urbanas (moradias, indústria, comércio), surge o Plano Diretor, enquanto ferramenta destinada a manter-se fiel ao princípio do

desenvolvimento urbano que tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais do município e a garantia do bem-estar dos seus habitantes.

A propriedade urbana e rural atenderá sua função social, na medida em que atender às exigências previstas no Plano Diretor. Em caso contrário é facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica, impor ao proprietário sucessivamente: parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade territorial e predial urbana progressiva no tempo; desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública (§ 4º do art. 182).

h) Art. 225, CF/88

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Contempla um capítulo sobre o meio ambiente, considerando os princípios da prevenção e precaução.

O meio ambiente passa a ser considerado um bem de todos, com proteção difusa, deferindo o direito ao meio ambiente a toda a coletividade, impondo a todos o dever de respeitá-lo.

Existe um dever jurídico-constitucional de levar em conta o meio ambiente quando se for implantar qualquer empreendimento econômico (inciso VI do art. 170 da CF).

O princípio da precaução ganhou reconhecimento internacional ao ser incluído na Declaração do Rio (Princípio n.º 15) que resultou da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento – Rio 92:

Com o fim de proteger o meio ambiente, os estados devem aplicar amplamente o critério de precaução conforme às suas capacidades. Quando haja perigo de dano grave ou irreversível, a falta de uma certeza absoluta não deverá ser utilizada para postergar-se a

adoção de medidas eficazes em função do custo para impedir a degradação do meio ambiente.

Assim, o princípio da precaução é aquele que determina que não se produzam intervenções no meio ambiente antes de ter a certeza de que estas não serão adversas para o meio ambiente (ANTUNES, 2005).

Nessa esteira, o princípio da prevenção aplica-se a impactos ambientais já conhecidos e que tenham uma história de informações sobre eles. No dizer de Antunes (2005) é o princípio da prevenção que informa tanto o licenciamento ambiental como os próprios estudos de impacto ambiental. Tanto um como outro são realizados sobre a base de conhecimentos já adquiridos sobre uma determinada intervenção no ambiente.

Enquanto instrumento de prevenção de danos ambientais, o licenciamento ambiental age de forma a prevenir os danos que uma determinada atividade causaria ao ambiente, caso não tivesse sido submetida ao licenciamento ambiental.

Ainda, de acordo com Nunes (2005), o Estatuto da Cidade estabeleceu alguns princípios constitucionais da política urbana, norteadores do Plano Diretor, para a definição de normas e instrumentos visando a assegurar o pleno desenvolvimento urbano e a garantia de bem estar, os quais abordaremos a seguir:

- _ *da função social da propriedade;*
- _ *do desenvolvimento sustentável;*
- _ *das funções sociais da cidade;*
- _ *da igualdade e da justiça social;*
- _ *da participação popular.*

_ ***Função social da cidade e desenvolvimento sustentável***

Este princípio pressupõe que as ações estabelecidas no Plano Diretor contemplem um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e o desenvolvimento social e humano da

cidade. Nesse sentido, a função social da cidade pode direcionar ou redirecionar, de forma mais justa, os recursos e a riqueza, combatendo as situações de desigualdade econômica e social tão evidentes nas cidades. Significa ainda a garantia às cidades sustentáveis, através da vinculação do processo de desenvolvimento urbano com o direito ao meio ambiente, o direito à terra urbana, saneamento ambiental, infra-estrutura, dentre outros.

O princípio do desenvolvimento sustentável torna-se um elemento fundamental do desenvolvimento urbano, em que as pessoas – humanas – são o centro das preocupações e têm direito à uma vida plena e saudável. Esse desenvolvimento urbano só será considerado sustentável quando visar à eliminação da pobreza e a redução das desigualdades sociais.

_ Função social da propriedade

A propriedade urbana atenderá a uma função social quando estabelecer um destino concreto do imóvel voltado a um interesse social. Para tanto, o Estatuto da Cidade definiu algumas diretrizes para ordenar e controlar o uso do solo visando a evitar situações de risco no espaço urbano como, por exemplo, má utilização dos imóveis; proximidades de usos incompatíveis; retenção para especulação do imóvel, gerando uma subutilização do mesmo, além de outros, como a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego sem a adequada previsão da infra-estrutura correspondente. Cabe destacar que as situações apresentadas são bastante freqüentes nos centros urbanos, e tanto mais relevantes serão quanto maiores forem suas dimensões.

_ Participação Popular: Planejamento Participativo

O planejamento participativo tem como elemento obrigatório a participação popular em todas as suas fases. Para isso, pressupõe-se a adoção de mecanismos de controle popular para as ações do Executivo e Legislativo, e deve ser compreendido como um processo resultante de práticas de cidade visando a eliminar as desigualdades sociais. O respeito à participação será confirmado por

meio do estabelecimento de mecanismos que garantam sua atuação em todas as fases do processo do Plano Diretor, permitindo desde o direito à iniciativa popular de apresentação de propostas e emendas do Plano, de audiências públicas como requisito obrigatório, de consultas e plebiscitos.

3.1.1. Constitucionalidade do Plano Diretor

O controle concentrado de inconstitucionalidade processa-se por meio de ação direta de inconstitucionalidade (ADI). A ação direta de inconstitucionalidade configura meio de preservação da integridade da ordem jurídica plasmada na Constituição vigente, atua como instrumento de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal e enseja a esta Corte, no controle abstrato da norma jurídica, o desempenho de típica função política ou de governo. Objetos do controle concentrado, perante o STF, são as leis e os atos normativos emanados da União, dos Estados-membros e do Distrito Federal.

Assim, a Constituição Federal, ao tratar da ação direta de inconstitucionalidade, aludiu, num primeiro momento, àquela cujo escopo básico consiste no pronunciamento de inconstitucionalidade de uma lei ou de um ato normativo.

O Governador do Estado do Amapá ajuizou, perante o Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade (CF/88, art. 103, V), com pedido liminar – ADIn. 826-9, em face da Assembléia Legislativa do Estado do Amapá, relatada pelo Ministro Sydney Sanches.

O Governador questionou a constitucionalidade do art. 195, "*caput*" da Constituição do Estado do Amapá, que aduz ser o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes. O dispositivo supra mencionado teria afrontado o estabelecido no art. 182 e seguintes da Constituição Federal de 1988.

Por votação unânime, o Tribunal deferiu medida cautelar para suspender a eficácia do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá. A decisão foi proferida em 11.02.1993, e o acórdão publicado no Diário de Justiça em 07.05.1993.

De acordo com a decisão final, o Tribunal, por votação unânime, julgou procedente a ação direta e, em conseqüência, com eficácia *ex tunc*, declarou a inconstitucionalidade do *caput* do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá. Votou o Presidente, ausentes, justificadamente, os Ministros Moreira Alves, Carlos Velloso e Marco Aurélio. Julgamento final ocorrido em 17.09.1998, acórdão publicado no Diário de Justiça em 12.03.1999.

Assim, verifica-se da Ementa (QUADRO 1):

QUADRO 1 - Ementa de jurisprudência do STF.

DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. MUNICÍPIOS COM MAIS DE CINCO MIL HABITANTES: PLANO DIRETOR. ART. 195, "CAPUT", DO ESTADO DO AMAPÁ. ARTIGOS 25, 29, 30, I E VIII, 182, § 1º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 11 DO A.D.C.T. O "caput" do art. 195 da Constituição do Estado do Amapá estabelece que "o plano diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento econômico e social e de expansão urbana, aprovado pela Câmara Municipal, é obrigatório para os Municípios com mais de cinco mil habitantes". Essa norma constitucional estadual estendeu, aos municípios com número de habitantes superior a cinco mil, a imposição que a Constituição Federal só fez àqueles com mais de vinte mil (art. 182, § 1º). Desse modo, violou o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da CF e 11 do A.D.C.T. Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente, nos termos do voto do Relator. Plenário: decisão unânime.

Cumpra observar que o resultado final foi proferido em 12.03.1999, quando ainda não estava em vigor o Estatuto da Cidade.

Com efeito, a decisão considerou inconstitucional o art. 195, *caput*, da Constituição do Estado do Amapá que prescrevia a obrigatoriedade do Plano Diretor para os Municípios com mais de cinco mil habitantes, por violar, diz o acórdão, a autonomia municipal, que será analisada a seguir.

3.1.2. Princípio da Autonomia Municipal

A partir da Constituição de 1988, os Municípios foram considerados componentes da estrutura federativa. No art. 1º o legislador constituinte declara que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Em seqüência, no art. 18 estatui que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos entes autônomos.

Com a proclamação da República, o art. 68 da Constituição de 1891 fortaleceu um pouco a autonomia do Município, e delegou às Constituições de cada Estado Brasileiro regulamentar as atribuições dos seus Municípios, surgindo a figura do Prefeito dentro do Municipalismo Brasileiro, em alguns locais também denominados de Intendente. O principal fato regulamentador para os Municípios foi a efetiva implantação das Leis Orgânicas Municipais, que na maioria dos casos eram editadas pelos Estados.

Após a revolução de 1930, a Carta Constitucional de 1934 em seu art. 17 especificou as bases da organização Municipal, determinando a eleição para o cargo de Prefeito e dos Vereadores, deu ao Município competência para instituir impostos e taxas, aplicar os seus recursos e regulamentar os assuntos de interesses da sociedade local. Com a constituição de 1937 foi eliminada a democracia pelo Governo de Getúlio Vargas e com ela a autonomia dos municípios. Em toda a história brasileira, somente no período de 1937 a 1946 que as Câmaras não funcionaram, tendo sido fechadas pelo Governo Federal.

A Constituição de 1946 restabeleceu a democracia e a autonomia dos Municípios, sendo realizadas novamente eleições nos Municípios para Prefeitos e Vereadores. Mas, a Constituição de 1967, durante a ditadura militar, reduziu a competência e autonomia dos Municípios, que foi restabelecida e ampliada pela Constituição de 1988.

Segundo Nicácio (2002), o município brasileiro é uma organização autônoma formal com limites territoriais claramente demarcados legalmente e população estabelecida. É a única unidade de governo local no Brasil e também, engloba em seu território, tanto áreas urbanas quanto rurais. A autonomia consiste, no município

brasileiro, na capacidade para eleger o prefeito e os vereadores, bem como na administração própria no que concerne à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência, à aplicação de sua renda, à organização dos serviços que as Constituições Federal e Estaduais ou Lei Orgânica.

Acrescenta, ainda, que o município é um espaço territorial geográfico, um espaço econômico; um espaço social; um espaço cultural; um espaço histórico; um espaço de comunicação e informação; um espaço político-administrativo; um espaço jurídico; um espaço ideológico; organizado com autonomia reconhecida, do ponto de vista político, social, econômico e ideológico, por uma população que nele habita, se identifica e trabalha e se articularem em defesa dos seus interesses.

Silva (1997) esclarece que o legislador constituinte acolheu a reivindicação de municipalistas clássicos, como Hely Lopes Meirelles e Lordelo de Melo, que pleitearam com insistência e veemência a inclusão dos Municípios no conceito de Federação.

Nos termos da Constituição, o Município brasileiro é entidade estatal integrante da Federação, dotada de autonomia política, administrativa e financeira, isto é, entidade dotada de organização e governo próprios e competências exclusivas.

Assim, a autonomia municipal é assegurada pelos arts. 18 e 29, e garantida contra os Estados no art. 34, VII, "c", da Constituição. Os Municípios brasileiros possuem o poder de auto-organização, ao lado do governo próprio e de competências exclusivas.

A autonomia municipal, assim, assenta em quatro capacidades:

- i) capacidade de auto-organização*, mediante a elaboração de lei orgânica própria;
- ii) capacidade de autogoverno*, pela eletividade do Prefeito e dos Vereadores às respectivas Câmaras Municipais;
- iii) capacidade normativa própria*, ou capacidade de autolegislação, mediante a competência de elaboração de leis municipais sobre áreas que são reservadas à sua competência exclusiva e suplementar;

iv) capacidade de auto-administração, administração própria, para manter e prestar os serviços de interesse local (SILVA, 1997, p. 32).

Isso significa que as normas constitucionais instituidoras da autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, que lhes dá o poder de auto-organização e o conteúdo básico de suas leis orgânicas e de suas competências exclusivas, comuns e complementares (arts. 23, 29, 30 e 182).

Entretanto, a autonomia municipal não deve prevalecer sobre os princípios e diretrizes constitucionais que se aplicam à política de desenvolvimento urbano e meio ambiente, sob pena de subversão do próprio princípio constitucional da autonomia municipal, que confere competência exclusiva ao Município para elaborar o Plano Diretor, pois lhe cabe executar a política urbana, cujo principal instrumento para efetivá-la é o Plano Diretor.

A responsabilidade pela elaboração do Plano Diretor cabe ao executivo, em razão da competência administrativa que lhe é constitucionalmente assegurada. Nada impede que a Administração Pública Municipal realize o projeto de Plano Diretor com seus próprios recursos materiais e aproveitamento de seu pessoal técnico, ou, ainda, que sua elaboração seja contratada, mediante licitação, com terceiro, pessoa física ou jurídica. Em tais casos, a coordenação será sempre dos órgãos municipais, entretanto, a obrigatoriedade da lei deriva da necessidade de planejamento urbano do Município, independentemente do número de habitantes.

A prevalecer à tese da inconstitucionalidade devido ao princípio da autonomia municipal, certamente, seria inconstitucional o § 1º do art. 181 da Constituição Paulista, que torna obrigatório o Plano Diretor para todos os Municípios.

3.1.3. Conteúdo do Plano Diretor

O Plano Diretor trata, em termos de conteúdo, do aspecto físico da ordenação do solo urbano, do aspecto social da população relativo à melhoria da qualidade de vida e do aspecto administrativo da atuação municipal.

Uma vez que o plano é fruto de um prévio planejamento urbano, ele deve ser um reflexo dos estudos preliminares realizados e conter os planos de ação e instrumentos de intervenção vislumbrados, bem como orientar o desenvolvimento futuro.

Seu conteúdo cuidará, portanto, da fixação dos objetivos e diretrizes básicas.

Segundo Silva (1995, p. 41):

Estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial. Definirá sobre a ordenação do solo, estabelecendo as regras fundamentais do uso do solo, incluindo o parcelamento, o zoneamento, o sistema de circulação, enfim sobre aqueles três elementos antes indicados: Sistema Viário, Sistema de Zoneamento e Sistema de Lazer e Recreação.

O Plano Diretor deverá ainda ser complementado por outros instrumentos jurídicos específicos como leis de zoneamento, posturas, proteção ambiental etc.

Com efeito, a NBR 12.267, de 1992, instituiu normas para a elaboração do Plano Diretor e indica seu conteúdo.

O Estatuto da Cidade estabeleceu o chamado conteúdo mínimo para o Plano Diretor nos vários incisos do art. 42. Contudo, o Plano Diretor pode ter conteúdo menor que o especificado neste artigo, pois as situações caracterizadoras desse conteúdo mínimo podem não interessar à política municipal de desenvolvimento e expansão urbana.

Vale lembrar, que o Município é o titular da instituição e execução dessa política e ao imaginar a obrigatoriedade desse mínimo, ter-se-ia de afirmar sua inconstitucionalidade por afrontar o princípio constitucional da autonomia municipal.

É papel do Plano Diretor balizar as duas vias de concretização do urbanismo que são: as regulamentações edilícias e a ordenação física e social da cidade.

Em relação à área de abrangência, como foi dito anteriormente, o Estatuto da Cidade dispõe expressamente que o Plano Diretor deverá englobar o território do município como um todo (art. 40, § 2º).

A doutrina diverge quanto à aplicabilidade deste dispositivo no que tange à disposição sobre a área rural no Plano Diretor.

Entretanto, a questão que se coloca refere-se à competência privativa da União para legislar sobre direito agrário, nos termos do art. 22, I, da Constituição Federal de 1988:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I – direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho.

A cidade está inserida no município, devendo o Plano Diretor deliberar sobre o planejamento integral do município. É neste contexto que se deve basear o Plano Diretor, como inclusive está disposto no art. 40, § 1º e 2º do Estatuto da Cidade.

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

§ 1º O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

§ 2º O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Constitui conteúdo mínimo do Plano Diretor, nos termos do art. 42 do Estatuto da Cidade:

- I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infra-estrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º desta Lei;
- II – disposições requeridas pelos arts. 25, 28, 29, 32 e 35 desta Lei;
- III – sistema de acompanhamento e controle.

Os arts. 25 a 27 versam sobre o direito de preempção, que confere ao Poder Público municipal preferência para aquisição de imóvel urbano objeto de alienação onerosa entre particulares, enquanto o art. 25 estabelece em seus parágrafos a exigência de lei, baseada no Plano Diretor para delimitar as áreas em que incidirá esse direito e para fixar o prazo de vigência, não superior a cinco anos, renovável a partir de um ano após o decurso do prazo inicial de vigência.

Os arts. 28 a 31 cuidam da outorga onerosa do direito de construir e da alteração onerosa do uso do solo urbano, prescrevendo o art. 28 que o Plano Diretor fixará as áreas nas quais o direito de construir poderá ser exercido acima do coeficiente de aproveitamento básico adotado, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário. Por sua vez, o art. 29 prescreve que o Plano Diretor poderá fixar áreas nas quais será permitida a alteração do uso do solo, mediante contrapartida a ser prestada pelo beneficiário.

Os arts. 32 a 34 disciplinam as operações urbanas consorciadas, prescrevendo o art. 32 que lei específica baseada no Plano Diretor poderá delimitar área para implantação dessas medidas e permitir a modificação de índices e características de parcelamento, uso e ocupação do solo e subsolo, bem como a alteração de normas edilícias, a regularização de construções, reformas ou ampliações executadas em desacordo com a legislação vigente.

O art. 35 institui e regula a transferência do direito de construir, estatuinto que lei municipal, baseada no Plano Diretor, poderá autorizar o proprietário do imóvel particular ou público, a exercer em outro local ou alienar o direito de construir, quando sua propriedade for necessária à implantação de equipamentos urbanos e comunitários, à preservação, quando for considerado de interesse histórico, ambiental, paisagístico, social ou cultural ou quando servir a programas de regularização fundiária, urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda e habitação de interesse social.

Um conteúdo maior do Plano Diretor, certamente, não está vedado, pois outros aspectos poderão, conforme as características da área urbana, as demandas sociais e os objetivos da política de desenvolvimento e expansão urbana a ser implantada, fazer parte desse conteúdo.

Em suma, todo e qualquer tema de interesse municipal relativo à política de desenvolvimento e expansão urbana pode ser objeto do Plano Diretor.

É possível afirmar que não existe matéria pertinente ao planejamento urbano que tenha sido excluída do âmbito de abrangência do Plano Diretor (CÂMARA, 2002). Ademais, no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, podem ser acrescentadas ao conteúdo medidas ligadas ao transporte urbano, se não for preferida, pelas autoridades municipais, a adoção de um plano específico compatível com o Plano Diretor, consoante determinado pelo § 2º do art. 41 do Estatuto da Cidade (MADAUAR, 2005).

Ressaltando, ainda, a questão da edificação ou utilização compulsória, os proprietários de terrenos ou imóveis subutilizados poderão ser obrigados a construir novos edifícios ou a aumentar a ocupação dos lotes, conforme previsto na Constituição Federal de 1988 e Estatuto da Cidade, que estabelece ser do município a competência para determinar a edificação, por meio de Plano Diretor, objetivando acabar com o estoque mantido para a especulação imobiliária.

A população de média e baixa renda vem sendo expulsa para zonas cada vez mais afastadas das cidades e menos dotadas de infra-estrutura, tendo em vista a valorização do preço dos imóveis situados no centro das cidades.

Após determinação do Poder Público municipal, se o proprietário não cumprir a utilização compulsória, sofrerá elevações anuais do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) até o limite de 15% do valor venal do imóvel em cinco anos. Assim, se o desrespeito continuar, o Poder Público poderá desapropriar o imóvel, fazendo o pagamento com títulos da dívida pública.

Conforme preceitua a Constituição e o Estatuto da Cidade, assim como os imóveis rurais, os urbanos também devem ter seu uso adequado ao interesse coletivo. Vagos, esses imóveis degradam a região e encarecem o preço da terra.

Faz parte das diretrizes do Plano Diretor o aumento da ocupação do centro das cidades, para melhor aproveitamento da infra-estrutura. Com isso, seria possível frear a pulverização da periferia.

3.2. Caracterização Sócio-Econômica, Ambiental e Estrutura Administrativa

A figura abaixo demonstra a localização e delimitação dos municípios de Gavião Peixoto e Dobrada. O município de Gavião Peixoto está localizado a 42 Km do município de Araraquara, enquanto Dobrada está localizado a 11 Km do município de Matão. Cumpre observar que Araraquara e Matão são municípios que já elaboraram os seus Planos Diretores.

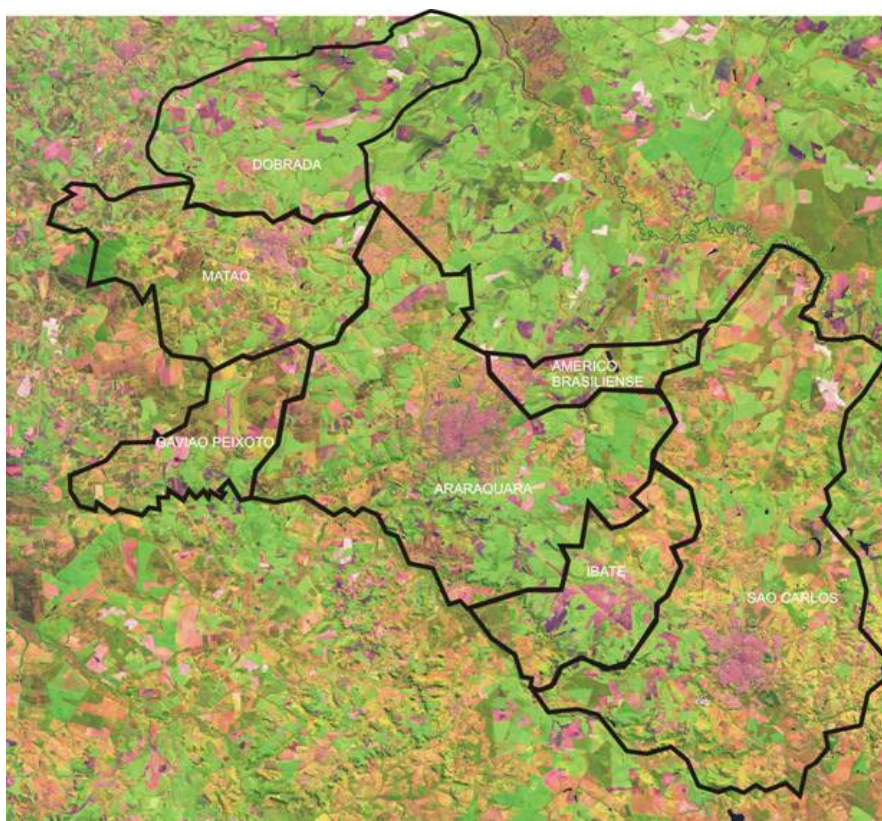


Figura 1. Municípios de Dobrada e Gavião Peixoto.

3.2.1. Caracterização do Município de Dobrada

A tabela abaixo comprova a evolução da população para o município de Dobrada.

Tabela 1. Município de Dobrada (Fonte: SEADE)

Dobrada	2000	2001	2002	2003	2004	2005
População Total	7.006	7.053	7.100	7.147	7.194	7.242
População Feminina	3.690	3.710	3.730	3.750	3.770	3.790
População Masculina	3.316	3.343	3.370	3.397	3.424	3.452
População Urbana	6.504	6.560	6.617	6.673	6.728	6.785
População Rural	502	493	483	474	466	457
Taxa de Urbanização (Em %)	92,83	93,01	93,2	93,37	93,52	93,69
Crescimento Anual da População – 2000/2005 (Em % a.a.)						0,66

Assim como a tabela 2 esclarece sobre a evolução do número de empregos para o município de Dobrada.

Tabela 2. Município de Dobrada (Fonte: SEADE)

Emprego – (Rais)	2001	2002	2003	2004
Indústria	164	194	202	150
Construção Civil	44	0	0	0
Comércio	44	45	60	147
Serviços	238	295	339	187
Agropecuária	49	71	73	80
Total	495	605	674	564

A tabela a seguir ilustra o número de empresas no município de Dobrada.

Tabela 3. Município de Dobrada (Fonte: SEADE).

Empresas	2002	2003	2004
Indústria	19	17	16
Construção Civil	2	2	2
Comércio	108	101	107
Serviços	60	67	70
Agropecuária	24	24	25
Total	213	211	220

Para completar, a figura 2 traz a evolução da renda *per capita* para o município de Dobrada.

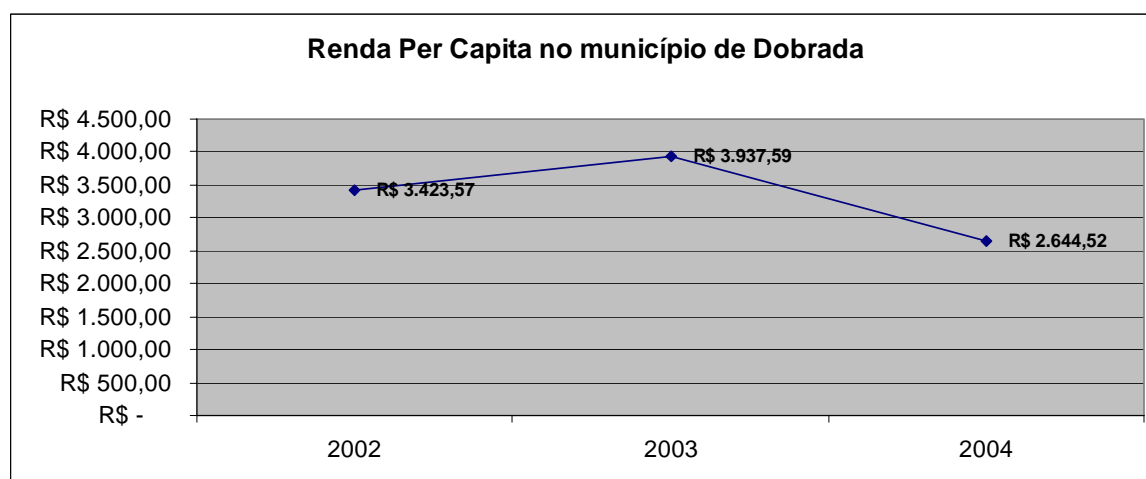


Figura 2. Município de Dobrada (Fonte: SEADE).

A primeira pesquisa de campo realizada no município de Dobrada data de 24/05/2006, na Prefeitura Municipal, com o Dr. José Luiz de Jesus, advogado responsável pelo Departamento Administrativo do município, ocupando a função há aproximadamente cinco anos.

As informações obtidas estão descritas a seguir.

A Lei Orgânica do município de Dobrada, publicada em 2002, no seu art. 150, trouxe clara prescrição tornando obrigatória no Município a elaboração do Plano

Diretor, com expressa adoção de normas e princípios contemplados no Estatuto da Cidade, não indicando prazo para tal formulação.

O Ministério Público do Estado de São Paulo, 2ª Promotoria de Matão, valendo-se, sobretudo, do disposto no art. 181, § 1º, da Constituição do Estado de São Paulo, instaurou procedimento de inquérito civil análogo ao de Matão (nº 10/05), para que seja elaborado o Plano Diretor.

Com relação à estrutura administrativa, esta é dividida em seis departamentos, a saber: Saúde, Educação, Obras, Promoção Social, Administrativo e Finanças. Os departamentos possuem apenas chefias ligadas às áreas de obras e administração, e dois servidores de carreira, sendo eles engenheiros.

Conforme informação prestada, existe perfeita integração e comunicação dos diferentes setores da administração pública.

O município conta com a Lei de Perímetro Urbano e a Lei de Parcelamento do Solo e o Plano Diretor está em fase de elaboração.

As seguintes questões ambientais são consideradas relevantes segundo o setor administrativo para o município de Dobrada:

1. Existência de grande concentração de resíduos sólidos nos terrenos baldios.
2. Empresa União Indústria e Comércio de Equipamentos de Proteção Individual Ltda. – EPP, Fábrica de Raspas de Couro – instalada há 08 anos, deixou a cidade em meados de 2005, com sérios problemas no tocante aos resíduos de aparas de raspa de couro armazenados no solo. A empresa encontrava-se instalada na Rua Eugênio Durante, n.º 1661, Centro, antigo Matadouro. Ocorre que grande parte das águas superficiais estão contaminadas (Córrego da Paixão e Ribeirão Dobrada). A Promotoria de Justiça de Matão já instaurou inquérito civil 03/03, para apuração de crime ambiental.
3. O esgoto do município caía diretamente no Ribeirão Dobrada e Córrego da Paixão. Os emissários e interceptores já foram providenciados e os rios estão mais limpos.

4. Água – 100% de rede de distribuição de águas. As análises são feitas constantemente pela SUDASA (Bauru), já foram feitas pela UNESP de Araraquara e CAEMA de Matão.
5. Até outubro do ano de 2006 o Poder Executivo confia finalizar as obras com 100% de pavimento asfáltico na cidade.
6. Distrito Industrial Honorato Tedesc (área rural desapropriada - conta com asfalto e infra-estrutura) – já existem 03 empresas em funcionamento e 05 em construção.
7. Aterro Sanitário – mais 10 mil metros de terra da Rio Pedrense S/A Agropastoril (antiga fazenda Chimbó) desapropriado para ampliação.

O Município possui nove bairros: Centro, Vila Morano, Vila Norberto, Santa Carolina, Jardim Campestre, Portal do Sol, Vila de Barro, Residencial Alexandre e Vila Padre Cícero, contando com aproximadamente 1.800 edificações.

Em relação à constitucionalidade da obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios paulistas, o setor administrativo entende que o Plano Diretor deve ser uma iniciativa válida para todos os municípios, pois conseqüentemente proporcionará não só o desenvolvimento urbano do município, como também estabelecerá normas e regras de convívio harmônico entre os munícipes. Proporcionará, ainda, a implantação de áreas verdes, áreas de proteção ambiental, sendo dada efetiva destinação às áreas improdutivas, evitando os vazios urbanos, com o natural desenvolvimento econômico, social e cultural do município.

O Plano Diretor do município de Dobrada está em processo de elaboração. Já foi formada a Comissão de Estudo do Plano, composta por integrantes das diversas camadas da sociedade. O Poder Executivo acredita que há possibilidade do projeto findar antes de outubro de 2006, pois existe a necessidade de ordenação do município e interesse do Poder Executivo, bem como os departamentos estão trabalhando em conjunto, assim como, os técnicos de carreira da própria administração. Todos sabem da importância da lei municipal. Existe a inclusão da

área rural no Plano, como também a destinação de áreas verdes e de preservação ambiental.

O Plano está sendo elaborado pela administração pública, juntamente com membros da sociedade civil, das associações de bairros e instituições de classes e a Igreja. A Comissão de Estudo pretende preservar o conteúdo mínimo do Plano Diretor disposto no Estatuto da Cidade.

No município de Dobrada não há Departamento do Meio Ambiente e Conselho Municipal de Meio Ambiente, entretanto, o Prefeito municipal Carlos Augusto Bellintani é membro efetivo do Comitê da Bacia Hidrográfica do Tietê Batalha.

Entrevistas realizadas com integrantes do Poder Legislativo local:

1. Vereador Marco Antônio Comar, quarenta e oito anos de idade, nasceu na cidade de São Paulo e foi criado em Dobrada. Advogado, exerce a profissão há vinte e seis anos, e é vereador pela segunda gestão consecutiva, filiado ao PMDB.

A entrevista ocorreu na Prefeitura Municipal de Dobrada, em 01/03/2007.

O vereador afirmou que conhece o conteúdo previsto no Estatuto da Cidade, bem como o disposto na Constituição do Estado de São Paulo em relação à obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios paulistas.

Esclareceu que o Plano Diretor visa ao desenvolvimento do município e a melhoria de vida de toda a população, local e regional, pois tem como finalidade o planejamento das funções sociais da cidade.

Disse que Dobrada é uma cidade dormitório e a elaboração do plano colabora, inclusive, para a obtenção de recursos junto aos Governos Estadual e Federal, com vistas a geração de empregos e renda, salientando que atualmente, os empresários dão prioridade para os municípios que já tenham elaborado o seu Plano Diretor, justamente porque é possível avaliar as condições gerais do município e desenvolver os trabalhos de forma efetiva e transparente.

Informou que Dobrada não possui plano, mas que já existe um projeto confeccionado pela Prefeitura Municipal, juntamente com a população e o Ministério

Público do Estado de São Paulo. O plano está sendo concebido com a participação da população, representantes da sociedade e instituições na medida do possível.

Os Departamentos ofereceram, dentro de suas possibilidades, suporte e elementos para a elaboração do plano, pois avalia que os mesmos possuem dados técnicos relevantes, principalmente o Departamento de Engenharia.

Salientou que não existe no Município um Departamento ou Secretaria do Meio Ambiente, contudo, o Município está sendo assessorado pelos órgãos Estadual e Federal.

A Prefeitura está realizando um projeto importante de plantio de mudas de árvores, trabalho destinado à proteção e defesa do meio ambiente.

Ainda, a administração tem se preocupado com as necessidades da população que reside na zona rural, tanto que está recuperando as estradas municipais que dão acesso ao campo, visando a uma melhor integração.

Sobre os problemas ambientais do município, observou a antiga fábrica de luvas de raspas de couro.

Para finalizar, esclareceu que o Prefeito Tinho participa de reuniões junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica e que as escolas públicas têm ministrado palestras sobre o tema relativo à preservação ambiental.

2. Vereador Cícero Quirino da Costa, trinta e sete anos de idade, nasceu em Teresinha/PE, e reside em Dobrada há vinte e três anos. Professor de História e Religião na rede pública é também vereador pela primeira gestão, filiado ao PT.

A entrevista ocorreu na Câmara Municipal de Dobrada, em 08/03/2007.

O vereador tem conhecimento sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios paulistas, conforme determina a Constituição do Estado de São Paulo e o Estatuto da Cidade.

Em sua opinião, o plano visa a ordenar e planejar a cidade, cuidando de suas principais diretrizes, como crescimento, habitação, industrialização etc. Assim sendo, deve ser implantado independentemente da obrigação prevista em lei e deve haver a inclusão da zona rural, principalmente por conta da questão ambiental, eis que a cidade não sobrevive sem o campo.

Sabe que o Ministério Público está cobrando do Poder Executivo local a elaboração do plano, tendo sido realizada uma reunião com a participação do Promotor de Justiça de Matão, em outubro de 2006, e participação de professores, diretores de escola, presidente do sindicato dos empregados rurais, todos os vereadores e parcela significativa da população, para discutir as necessidades do município e seu futuro planejamento.

Lembrou que Dobrada é uma cidade dormitório, e por isso tem várias moradias irregulares. Acrescentou que Dobrada não tem condição financeira e técnica para elaborar o seu Plano Diretor.

Informou que a Prefeitura fez um acordo com o Ministério Público e a Associação de Moradores do Bairro Portal do Sol e deve reflorestar a área chamada Portal do Sol, área essa de preservação ambiental.

Com relação aos problemas ambientais, citou a fábrica de raspas de couro, vez que a Prefeitura terá de gastar aproximadamente R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para retirar do local os resíduos prejudiciais ao meio ambiente e levá-los para a cidade de Paulínea/SP, que possui empresa especializada em incineração.

Ressaltou que a Câmara não fez até o presente momento nenhum trabalho de conscientização e importância de se realizar um planejamento urbano e proteção ambiental, visando a uma melhor qualidade de vida da população local.

Não existe lei municipal que versa sobre o uso e ocupação do solo, a base utilizada é a legislação estadual.

Para finalizar, foi entrevistado em 08/03/2007, nas dependências da Prefeitura Municipal, o prefeito Carlos Augusto Bellintani, nascido em Dobrada, com quarenta anos de idade, formação de engenheiro agrônomo. Prefeito eleito pelo segundo mandato e filiado ao PT.

O prefeito informou que o Município não possui Plano Diretor e, portanto, segue a lei estadual com relação ao uso e ocupação do solo. Lembrou que em razão da inexistência de legislação própria, a Vila Norberto tem ruas com 6 metros de largura, terrenos com 9 metros de frente, invasão de áreas de preservação entre outros problemas graves relacionados ao uso e ocupação do solo.

Disse que o plano estava sendo confeccionado pelo Departamento de Obras, sob a supervisão de dois engenheiros de carreira, pois o Município não possui recurso para contratar equipe especializada.

Contudo, esses profissionais não possuem experiência e técnica necessárias para o desenvolvimento desse tipo de trabalho, tendo em vista a sua complexidade e capacidades diversas.

Entretanto, o Prefeito disse que se comprometeu com o Ministério Público a elaborar o plano até o final de 2007.

Com relação aos problemas ambientais, ressaltou o passivo deixado pela fábrica de raspas de couro e a necessidade de reflorestamento das margens do rio, apesar da Prefeitura estar desenvolvendo um projeto de plantio de mudas de árvores no município, com parceria com a ONG Planeta Verde de Taquaritinga/SP.

Informou que o Município conta hoje com 100% (cem por cento) de tratamento de esgoto, e que será o próximo presidente do Comitê de Bacia Hidrográfica Tietê-Batalha.

Observa-se que os agentes públicos municipais possuem consciência e informação sobre a importância e necessidade de planejamento do Município, como também a obrigatoriedade do plano, como um dos principais instrumentos de reforma da política de desenvolvimento urbano previsto em lei.

O Município apresenta diversos problemas relacionados ao uso e ocupação do solo urbano e rural, bem como já se comprometeu a confeccionar e implementar o plano até o final de 2007.

Foi constatado que não existe a possibilidade do Poder Público municipal elaborar sem ajuda técnica e especializada o projeto de Plano Diretor, considerando que os Departamentos não contam com pessoal habilitado tecnicamente para tanto.

Segundo declarações do Chefe do Executivo, o Município não tem recursos financeiros para contratar empresa privada, dificuldade enfrentada pela grande maioria dos municípios de pequeno porte.

3.2.2. Caracterização do Município de Gavião Peixoto

A tabela 4 demonstra a evolução da população para o município de Gavião Peixoto.

Tabela 4. Município de Gavião Peixoto (Fonte: SEADE).

Gavião Peixoto	2000	2001	2002	2003	2004	2005
População Total	4.123	4.177	4.231	4.285	4.342	4.398
População Feminina	1.918	1.947	1.976	2.005	2.036	2.066
População Masculina	2.205	2.230	2.255	2.280	2.306	2.332
População Urbana	2.747	2.827	2.906	2.985	3.066	3.146
População Rural	1.376	1.350	1.325	1.300	1.276	1.252
Taxa de Urbanização (Em %)	66,6	67,6	68,6	69,6	70,6	71,5
Crescimento Anual da População - 2000/2005 (Em % a.a.)						1,3

A tabela 5 por sua vez, esclarece sobre a evolução do número de empregos para o município de Gavião Peixoto.

Tabela 5. Município de Gavião Peixoto (Fonte: SEADE).

Emprego – (Rais)	2001	2002	2003	2004
Indústria	0	195	405	806
Construção Civil	18	39	0	0
Comércio	22	24	29	31
Serviços	660	582	611	729
Agropecuária	142	172	188	147
Total	842	1.012	1.233	1.713

A tabela 6 elucida o número de empresas no município de Gavião Peixoto.

Tabela 6. Município de Gavião Peixoto (Fonte: SEADE).

Empresas	2002	2003	2004
Indústria	5	6	6
Construção Civil	3	1	1
Comércio	37	43	45
Serviços	40	38	44
Agropecuária	28	36	39
Total	113	124	135

Para finalizar, a figura 3 explana a evolução da renda *per capita* para o município de Gavião Peixoto.

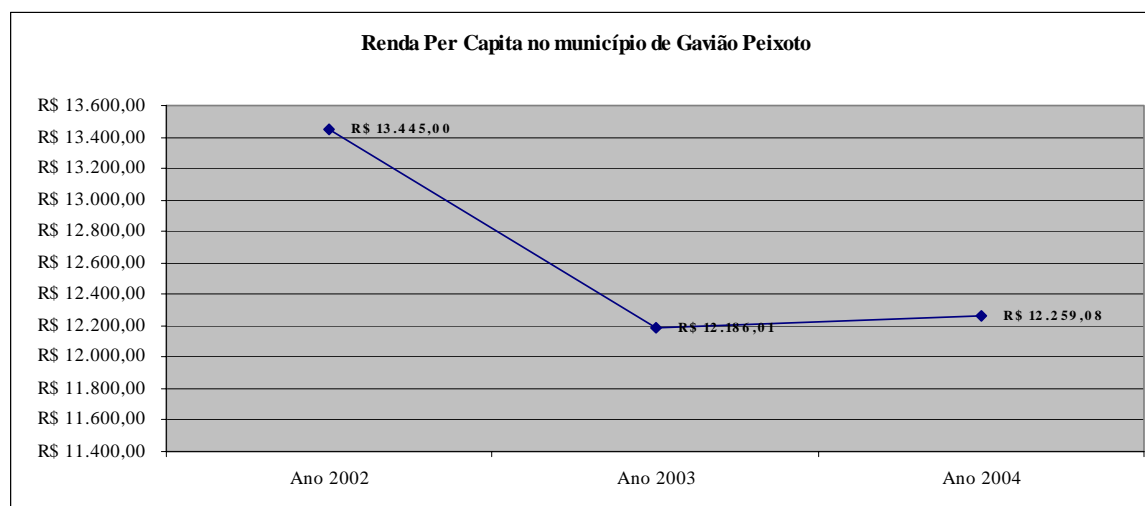


Figura 3. Município de Gavião Peixoto (Fonte: SEADE).

Foi realizada a primeira pesquisa de campo no município de Gavião Peixoto em 03/05/2006, na Prefeitura Municipal, com o Assessor de Gabinete Carlos Alberto de Oliveira, Bacharel em Direito, ocupando a função de assessor desde o início de 2005.

As informações obtidas estão apresentadas a seguir.

A Lei Orgânica do município de Gavião Peixoto de 1997 prevê nos arts. 146, 147 e 148, o Capítulo que trata do Desenvolvimento Urbano, e faz expressa

referência ao Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana e, ainda, o Capítulo VIII, que descreve o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, art. 173, dispondo sobre a totalidade da área territorial do Município, sobre todas as normas e diretrizes para o desenvolvimento e execução dos programas de obras e serviços públicos, necessários ao pleno atendimento da população, não indicando prazo para tal formulação.

As seguintes informações foram levantadas junto ao setor administrativo do município:

A Lei Complementar nº 20 de 30 de março de 2004, dispõe sobre a reorganização e consolidação da estrutura administrativa organizacional do Poder Executivo Municipal de Gavião Peixoto e dá outras providências. Na parte que trata do Planejamento Estratégico (Capítulo II, art. 3º, § 2º), define que o Plano Diretor de Desenvolvimento, entre outras matérias, deverá deliberar a política de desenvolvimento urbano a ser executada pelo poder público municipal, por um longo prazo, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei aprovada pela Câmara Municipal, tendo por objetivo principal o desenvolvimento da cidade e o bem estar da comunidade, obedecendo a sua elaboração o disposto na Legislação de regência.

No que se refere aos órgãos de Administração e Execução, existem os seguintes departamentos: Departamento de Administração Geral, Departamento de Obras e Planejamento, Departamento de Educação, Cultura, Esporte, Lazer e Turismo, Departamento de Agricultura, Desenvolvimento e Meio Ambiente, Departamento de Saúde e Ação Social.

A Administração Municipal possui a seguinte estrutura, organizada de forma hierárquica: Departamento, Divisão, Setor e Assessoria.

A representação gráfica esquemática da estrutura hierárquica do Poder Executivo Municipal de Gavião Peixoto é a constante do organograma a seguir.

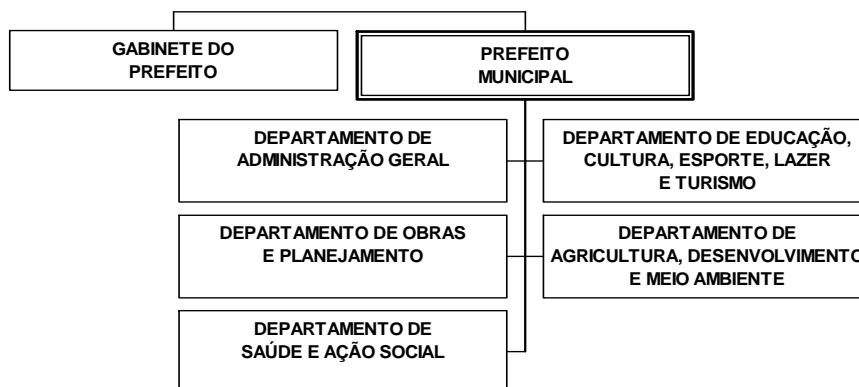


Figura 4. Poder Executivo Municipal de Gavião Peixoto.

O Município possui os seguintes Instrumentos de gestão urbana: Lei de Perímetro Urbano, Código de Posturas, Lei de Parcelamento dos Solos e Lei de Zoneamento.

A Lei Complementar nº 004, de 11 de dezembro de 1.998, institui o Código de Posturas do Município de Gavião Peixoto e dá outras providências. No Capítulo VII, trata de Preservação do Meio Ambiente e no Capítulo XIV, do Controle do Lixo.

Ainda, a Lei nº 133, de 29 de novembro de 2000, cria o Plano Específico de Zonas de Proteção Convencional da Área de Expansão Industrial onde se insere o Pólo Industrial, Tecnológico Aeronáutico e Aeroespacial de Gavião Peixoto, o Plano de Diretrizes de Ocupação, o Plano de Restrições de Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências.

O município não possui Plano Diretor implantado.

Em novembro/dezembro de 2004 foi enviada para a Câmara Municipal uma proposta de Plano Diretor (elaborado na sua parte técnica pelo Instituto de Pesquisa Tecnológica da USP). Foram realizadas audiências públicas. Em 2005, o atual prefeito municipal retirou o projeto da Câmara, justificando que necessitava de maiores estudos.

O entrevistado conhece o conteúdo previsto no Estatuto da Cidade e na Constituição Estadual, referente à obrigatoriedade do Plano Diretor, contudo, entende que o município de Gavião Peixoto não se enquadra na obrigação prevista no art. 41, inciso V, do Estatuto da Cidade.

De acordo com o Poder Público Municipal, são os seguintes os problemas ambientais mais relevantes:

1. Lagoa de tratamento de esgoto – construída em dezembro 2004, a 200m da margem do Rio Jacaré. Não passou no teste de estanqueidade, sendo apontadas falhas construtivas (vazamento).
2. Total de 39 casos de dengue em março de 2006 – dados apontados pela Secretaria de Saúde do Estado.
3. No Município não há projeto de política habitacional, razão pela qual o atual Prefeito Municipal recebeu um abaixo-assinado de moradores da Vila Brasil, requerendo que seja urgentemente criado um projeto sobre política habitacional.

Conforme matéria publicada no Jornal “Folha de Ribeirão” (segunda-feira, 1º de maio de 2006) – levantamento feito pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome apontou que Gavião Peixoto, cidade de cerca de 5.000 habitantes, é a que tem a maior necessidade de intervenção governamental por meio de programas sociais na região de Ribeirão Preto. O município aparece como o 2.997º mais carente entre as 5.560 cidades do país. Segundo dados do ministério de março deste ano, a cidade tem 185 famílias em situação de pobreza, mas apenas 39 são atendidas pelo Bolsa-Família. O desempenho de Gavião Peixoto coloca a cidade próxima no ranking a municípios nordestinos com altas taxas de pobreza, como Arapicara (AL), Rio Largo (AL) e Itabaiana (SE). A gestora de políticas de assistência social de Gavião Peixoto, Maria Cleonice Pereira, disse que a falta de agência bancária na cidade prejudica o cálculo da receita municipal, já que a folha de pagamento dos servidores é paga em Araraquara, onde também se encontra o cadastro dos benefícios em programas sociais. O Ministério do Desenvolvimento Social contesta o argumento, justificando que a capacidade financeira do município é calculada diretamente levando-se em conta a diferença entre a arrecadação de

impostos e despesas. Para Maria Cleonice Pereira, a prefeitura precisa de uma articulação maior para receber programas federais e conseguir melhorar o índice. “Precisamos de mais iniciativa política para nos adequar ao Suas (Sistema Único de Assistência Social, que será utilizado como referência para a distribuição de recursos após a unificação de todos os programas sociais do governo federal, que já está em andamento. Criado em 2005, o índice leva em consideração três parâmetros: 1. taxa de pobreza – total de famílias com renda familiar *per capita* mensal até meio salário mínimo; 2. receita corrente líquida da cidade por cidadão e investimentos em programas sociais feitos pela União – sem considerar gastos com benefícios como o Bolsa-Família, que são repassados diretamente ao cidadão)”.

Entre 1996 e 1999 o município teve um crescimento de 464,0%, enquanto o crescimento do Estado retraiu 3,2% (representado pelo volume de ICMS distribuído aos municípios). Várias empresas geravam riquezas ao município – ICMS, entre elas a Cutrale. Com a instalação da EMBRAER e Kawasaki em 2000, houve queda na arrecadação, gerando o desequilíbrio.

Não existe no município a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, departamento ou órgão equivalente. Não há nenhum projeto com relação à política ambiental. O município não dispõe de órgão ambiental.

O município não possui o Conselho Municipal do Meio Ambiente e também não há representação municipal junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica a qual pertence o município. Somente a ONG APADA tem um representante.

Entrevistas realizadas com integrantes do Poder Legislativo local:

1. Vereador Jorge Rosa, trinta e sete anos de idade, nasceu em Londrina/PR e reside há quinze anos em Gavião Peixoto. Profissional autônomo, terminou apenas o ensino médio e é vereador pelo primeiro mandato, filiado ao PR.

A entrevista ocorreu na Câmara Municipal de Gavião Peixoto, em 19/03/2007.

O vereador entende que as normas previstas na Constituição do Estado de São Paulo não podem contrariar as normas constitucionais, portanto, que municípios com menos de vinte mil habitantes não são obrigados a elaborar o Plano Diretor.

Informou que Gavião Peixoto possui um projeto de plano que foi impedido de ser votado na Câmara Municipal por razões políticas.

Disse que o plano dá um rumo mais técnico para o município, como por exemplo, qual o melhor local para construção do parque industrial da cidade. Que apesar do município ser pequeno, a EMBRAER deve proporcionar um desenvolvimento mais rápido ao longo dos anos e, diante dessa situação, o plano torna-se importante devido à questão do planejamento urbano.

Acredita que o projeto realizado pelo IPT – Instituto de Pesquisas Tecnológicas do Estado de São Paulo - deve ser discutido, mas infelizmente a discussão é travada apenas em nível político e campo pessoal, sendo que o Prefeito Municipal não tem interesse em reativar a discussão e debate.

Entende que as questões que envolvem o desenvolvimento de Gavião Peixoto devem voltar a ser discutidas e o projeto de plano é uma das vias principais para reavivar esses conceitos. Com relação à participação popular, disse que o plano não foi satisfatoriamente discutido com a população.

O vereador também afirmou que a Lei 133/00 inaugurou um marco importante para o desenvolvimento do município, mas existe a necessidade de instalação de um Parque Industrial, o que denominou de área de desenvolvimento. A Prefeitura, por sua vez, deve apoiar e oferecer condições favoráveis para sua implantação, que potencialmente gere novos postos de trabalho e contribua para a instalação de pequenas e médias indústrias no Município.

Lembrou que a EMBRAER juntamente com a Prefeitura Municipal, em parceria, estão trazendo para o Município o Senai, com curso específico para a Aeronáutica. Em seguida, lamentou o fato da cana de açúcar estar tomando conta de todos os espaços e acabando com a citricultura, atividade essa que gera mais emprego e trabalho para os munícipes.

Com relação aos problemas ambientais enfrentados, disse que a lagoa de tratamento de esgoto (ETE) teve problema de infiltração, ou seja, está desativada. Também lembrou os casos de dengue noticiados no ano passado, ressaltando que não foram registrados novos casos nesse início de ano.

Ainda, com relação aos programas e projetos sobre preservação e prevenção ambiental, informou que a Prefeitura tem um projeto de reflorestamento, do qual os estudantes da rede pública participaram plantando várias mudas de árvores. A EMBRAER também providenciou o reflorestamento em sua área, como também a Usina Zanin.

Para finalizar, o vereador disse que tem cobrado do Poder Executivo um Plano Geral de Desenvolvimento. Disse também que não se faz um plano da noite para o dia, pois o projeto deve englobar todas as necessidades do município, com a participação popular.

Constata que há necessidade de apoio técnico, pois a Prefeitura não dispõe de profissionais habilitados para a execução do projeto de plano. E que é muito importante a inclusão da zona rural no projeto, pois o plano deve também servir de amparo ao pequeno e médio produtor, por meio de uma política benéfica e planejada.

Em seguida afirmou que entende ser essencial que o plano preserve a arquitetura do município e contenha instrumentos rígidos com relação à preservação do meio ambiente. E que é possível fazer um projeto para a cidade por vários anos – 30, 40 anos – sendo que nesse tempo, deve se adequar às políticas de acordo com as necessidades da população e do município.

Disse que Gavião é um município pobre e carente, que necessita de apoio dos Governos Estadual e Federal. Que a EMBRAER até o presente momento não ajudou o município, e que os Governos Estadual e Federal acreditam que Gavião Peixoto tem recursos por causa da EMBRAER, o que não é verdade.

A EMBRAER está localizada numa área fechada e possui suas próprias leis, enquanto Gavião está à margem desse desenvolvimento. O vereador entende que isso pode começar a mudar, diante dos novos projetos, como a parceria EMBRAER e Prefeitura para trazer o Senai para o município.

2. Vereador Gregório Gulla Júnior, trinta e cinco anos de idade, nasceu em Araraquara/SP e sempre morou em Gavião Peixoto. Agricultor, terminou apenas o ensino médio e é vereador pelo segundo mandato, filiado ao PTB.

A entrevista ocorreu na Câmara Municipal de Gavião Peixoto, em 19/03/2007.

O vereador entende que o Município deve ter o seu Plano Diretor, independentemente da obrigação legal, pois até o presente momento, não há sequer um projeto para deliberar e definir sobre a área onde será instalado o Distrito Industrial do município, considerando ser uma necessidade para o seu desenvolvimento.

Que o Plano Diretor realizado pelo IPT deve ser discutido com a população e implantado, considerando que ali se encontram todas as diretrizes técnicas e demais estudos necessários para o efetivo e real planejamento do município (urbano e rural). O projeto já definiu, entre outras coisas, qual o melhor local a ser implantado o Distrito Industrial que, segundo o plano, seria instalado nas proximidades da EMBRAER.

O plano não foi discutido e votado por puro capricho político, pois o projeto contou com a participação de grande parcela da população, conforme questionário que disponibilizou para servir de anexo. Assim sendo, entende que o Chefe do poder executivo deve chamar a população para revisar e, juntamente com os vereadores, aprovar o Anteprojeto para Plano Diretor do Município de Gavião Peixoto.

Quando a EMBRAER veio para Gavião, em 2000, o Governo do Estado determinou que o IPT realizasse o anteprojeto de plano e também, em 2001, concedeu o asfalto da Rodovia Nelson Barbieri (ligação Gavião-Araraquara).

Os Departamentos, na época, trabalharam em conjunto com os técnicos do IPT, a Câmara Municipal e toda a população foi devidamente consultada.

O plano está pronto, entretanto, o Prefeito não quer discuti-lo e não possui nenhum projeto concreto, real, que possa ser implantado antes do término do seu mandato. Enquanto isso, a população padece, sem sequer contar com uma política habitacional digna.

Infelizmente, a Câmara está parada. Aliada ao Chefe do Executivo, está aguardando que um novo projeto seja um dia apresentado para discussão e votação. A maioria dos vereadores coligados com o Prefeito não possui consciência

da importância de um planejamento sério e adequado para Gavião Peixoto, objetivando a melhoria da qualidade de vida da comunidade.

O plano contemplou a zona urbana e rural, bem como incorporou ações que permitem o crescimento ordenado do município. Contudo, o plano não chegou a ser aplicado, sendo que os estudos tiveram início em 2001 e foram finalizados em 2003, ocasião em que a Câmara recebeu o projeto para discussão e aprovação. Nesse momento ocorreu a descontinuidade política, com a eleição do atual Prefeito e a conseqüente paralisação dos trabalhos.

Não existem no município unidades de conservação, não há nenhum trabalho de defesa do meio ambiente e também não foram criados programas de recuperação ambiental de áreas degradadas. A EMBRAER e a Usina Zanin fizeram o reflorestamento em suas respectivas áreas.

A lagoa de tratamento de esgoto está desativada, e o município sofreu em 2006 um ataque de dengue – 43 casos comprovados. Atualmente existem dois sérios problemas ambientais, um deles é o esgoto da cidade, que está sendo depositado diretamente no rio Jacaré/Tietê e o outro o cemitério, que possui solo argiloso e está contaminando o lençol, além das pestes conhecidas como caramujos grandes.

Não há no município Departamento do Meio Ambiente e Conselho Municipal do Meio Ambiente. Ainda, os agentes públicos não compareceram nas reuniões junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica, como também não foram criados programas, projetos sobre preservação e prevenção ambiental.

O vereador insistiu que Gavião Peixoto precisa de um Plano Diretor.

O Município e a comunidade necessitam que o plano elaborado pelo IPT saia da gaveta e seja colocado em prática, pois várias cidades não conseguem ter acompanhamento técnico, enquanto Gavião já possui o anteprojeto pronto, feito por um excelente instituto.

Em 05/03/2007, nas dependências da Prefeitura Municipal de Gavião Peixoto, foi entrevistado o prefeito Alexandre Marucci Bastos, com quarenta e cinco anos de idade, graduado em administração de empresas, eleito pelo segundo mandato e filiado ao PV.

O prefeito informou que existe no Município a Lei 133, de 29 de novembro de 2000, elaborada por ele próprio, que cria o Plano específico de Zonas de proteção Convencional da Área de Expansão Industrial onde se insere o Pólo Industrial, Tecnológico Aeronáutico e Aeroespacial de Gavião Peixoto, o Plano de Diretrizes e Ocupação, o Plano de Restrições de Uso e Ocupação do Solo e dá outras providências.

A referida lei estabelece restrições, diretrizes e vocações do município, funcionando como um Plano Diretor em sua espécie.

Nesse sentido, o prefeito disse que conhece o conteúdo previsto no Estatuto da Cidade e na Constituição do Estado de São Paulo, entretanto, entende que o município não é obrigado a elaborar o seu Plano Diretor.

Para o prefeito, o Plano Diretor nada mais é que um subproduto do planejamento estratégico, que deve contemplar as seguintes dimensões: territorial, ambiental, cultural, econômica e social.

A Prefeitura, em parceria com a UNICAMP, UFSCar, USP e UNESP, vem desenvolvendo o projeto “Planejamento Estratégico do Município de Gavião Peixoto”, uma proposta inovadora no contexto de Gestão Pública Municipal.

Para o 1º Workshop de Planejamento Estratégico foram convidados e convocados lideranças da sociedade local e regional, agentes públicos das três esferas governamentais, universidades, mídias, empresas de projeção na região, investidores em potencial, instituições financeiras de fomento ao crédito e investimentos, agentes da infra-estrutura ao desenvolvimento, formadores de opinião dos diversos extratos sociais, e demais potenciais colaboradores e observadores que possam contribuir para consolidar o propósito ensejado.

O Planejamento Estratégico – PLANES da UNICAMP - foi decisivo para a ação no contexto da gestão pública nas mais diversas áreas.

Conforme explicitou o Reitor da UNICAMP, Dr. José Tadeu Jorge, a gestão estratégica é um processo que permite elaborar de maneira aberta e participativa um plano de atuação sintonizado com as necessidades institucionais e garantir a sua execução pelos administradores, estabelecendo mecanismos de acompanhamento, correção e atualização baseados na avaliação dos resultados e na evolução do conhecimento sobre cada assunto considerado.

Ao envolver todos os segmentos da comunidade, o processo gera identidade de propósitos e responsabilidades compartilhadas, fundamentos indispensáveis para uma administração pública eficiente. Por possuir essas características, está obrigatoriamente voltada ao interesse coletivo e à qualidade de vida dos cidadãos.

Os procedimentos adotados levam a identificar vocações, estabelecer diretrizes e definir meios a viabilizar projetos. Como resultado, em face da natureza participativa dos procedimentos e do envolvimento direto da sociedade local, estabelece-se um desenvolvimento harmônico, sustentável por definição, pois discorre do equilíbrio desejado pelos próprios atores do processo.

Escolhendo esse caminho, Gavião Peixoto demonstra sua preocupação com o futuro e, principalmente, busca fazer dele uma realidade mais adequada. No Brasil atual, estabelecer e preservar valores e princípios são medidas inadiáveis. Eles consolidam os alicerces sobre os quais edificará uma sociedade voltada para o bem comum e o interesse da coletividade, transformando desenvolvimento em direitos iguais e justiça social.

A primeira etapa do projeto consiste em fornecer condições de participação, ou seja, de envolvimento de toda comunidade, a institucionalização, processo apreciado pelas diversas instâncias institucionais e imparcialidade, que consiste no respeito às especificidades das diferentes áreas do saber, das atividades econômicas e propósitos sociais inseridos desde o espectro local à inferência regional, no contexto compatível e articulado com esferas governamentais superiores.

Essa primeira etapa foi realizada nos dias 01 e 02 de setembro de 2006, e participaram aproximadamente 100 pessoas entre empresas, agentes públicos municipais, estaduais e federais, universidades, mídia, líderes da comunidade local e dos mais diversos extratos sociais, entidades e instituições diversas, entre outros que possam contribuir efetivamente ao propósito.

A segunda etapa do projeto tem por objetivo ampliar o potencial de diagnóstico entre as diferentes realidades que compõem a dinâmica evolutiva institucional relacionada com o município de Gavião Peixoto, e seus reflexos à jusante regional ou de maior amplitude.

A terceira etapa consiste na execução prática e efetiva dos procedimentos Workshop (Oficina de Trabalho). Daí sairão as diretrizes políticas estratégicas do município para a definição do futuro desejado e do rumo a seguir de agora aos próximos anos. Com isso, poderão estabelecer uma contribuição norteadora não só à sociedade local, como à regional; aos agentes públicos; aos *players* efetivos e potenciais; aos *stakeholders* e demais agentes envolvidos no processo. Permitindo, assim, uma melhor percepção do ambiente geral pelas empresas, entidades e instituições envolvidas neste evento a fim de subsidiar, conseqüentemente, seus próprios planejamentos estratégicos. Esta etapa terá entre 25 a 40 participantes.

Apesar de todo esforço, o Prefeito Alexandre não sabe precisar se o projeto será normatizado até o final do seu mandato.

4. Conclusões

No tocante aos municípios de pequeno porte, a ausência do processo de planejamento leva ao distanciamento do Estado e, conseqüentemente, das políticas públicas voltadas para a execução do planejamento urbano, principalmente com relação aos municípios pesquisados.

A carência de planejamento e ações públicas nos núcleos urbanos leva também à estagnação das economias locais, desintegradas das economias dos demais municípios da mesma região, e principalmente à redução de oferta de serviços básicos de saúde, educação, moradia e lazer voltados para a população, sobretudo a população mais carente.

É necessário que o Poder Público e a população local se conscientizem da necessidade de se promover o desenvolvimento urbano por meio de ações programadas, como também da importância da efetividade dessas ações. Sendo assim, é adequado coordenar os esforços visando a alcançar objetivos comuns a toda comunidade, reunindo todos os agentes transformadores do espaço, ou seja, os agentes econômicos e sociais do município.

Os municípios com menos de vinte mil habitantes dificilmente puderam contar com um tipo de planejamento que considerasse os aspectos particulares à sua realidade, como por exemplo, dimensão territorial e demográfica, economia, aspectos infra-estruturais e sócio-culturais, e que fosse capaz de mobilizar os agentes econômicos e sociais do município de forma a assegurar a democracia e a transparência urbana, e incrementar a competitividade do município.

Contudo, os agentes transformadores da realidade dos municípios têm contribuído pouco ou quase nada para o desenvolvimento local de forma democrática, justa e cidadã. A carência e ineficácia da atuação governamental verificam-se muitas vezes na administração incompetente das operações cotidianas, na realização descuidada dos serviços pelo funcionalismo público (até mesmo pela falta de capacitação técnica e ignorância) e processada seriamente na gestão irracional dos administradores públicos, através de procedimentos lentos e anêmicos, quando se trata de tomada de decisões, acarretando uma realidade urbana altamente complexa e urgente de resoluções.

Observa-se que há pouco planejamento em médio e longo prazo nos municípios de pequeno porte. Nesse aspecto, a carência de estratégias no meio urbano comprometerá o resultado final da gestão em função da descon sideração dos fatos e tendências locais no futuro. É essencial ao funcionamento correto dos municípios o entendimento claro e objetivo das funções de gestão do poder público e de todos os aspectos a ela relacionados.

Verifica-se que os municípios de pequeno porte devem construir uma política de desenvolvimento urbano capaz de ampliar o campo de ação do governo, em busca de um processo contínuo e urgente de gestão participativa, com vistas à construção da identidade local, preparando o município para o desenvolvimento e avanço de suas potencialidades.

O processo de planejamento participativo está disposto no Estatuto das Cidades, apresentando como linhas gerais de metodologia a participação público-privada, a visão de futuro e o foco na ação responsável e efetiva. Nesse contexto, o Plano Diretor é um dos instrumentos eficazes para contribuir com essa nova configuração de reverência e integração entre munícipes e recursos naturais.

Assim, o planejamento estratégico, através do Plano Diretor, vai conduzir o município ao perfil desejado em que o futuro é programado e construído de maneira organizada, transparente e participativa. A relação consiste no planejamento para potencializar as oportunidades e reduzir as possíveis ameaças ao seu desenvolvimento.

Os municípios de Dobrada e Gavião Peixoto estão inseridos no grupo de municípios obrigados a elaborar e implementar s seus Planos Diretores, conforme previsão expressa do art. 41 e seus incisos, do Estatuto da Cidade, devido ao grande potencial que apresentam, pois no município de Gavião Peixoto localiza-se a segunda unidade da EMBRAER, um Pólo Aero-Espacial de grande importância regional. Assim como o município de Dobrada possui toda a sua economia voltada em torno da lavoura canavieira, tornando-se um centro de importância sócio-econômica e de cuidado com relação ao meio ambiente.

O Estatuto da Cidade, aprovado pelo Congresso Nacional após um longo período de tramitação de quase onze anos, estabelece as diretrizes gerais da política urbana e tem como objetivo principal o desenvolvimento pleno das funções

sociais da cidade e a garantia ao direito a cidades sustentáveis. De características inovadoras e construídas por meio do esforço coletivo e legitimidade social, a Lei 10.257/01 é autenticamente voltada à construção de cidades sustentáveis, em que se busca a preservação do bem estar coletivo da população.

Diante disso, o resultado desejado deste processo só será efetivado quando as forças sociais envolvidas na sua construção trabalharem na direção de torná-lo real no cotidiano das ações administrativas urbanas. O planejamento necessita da participação constante da sociedade, que deve zelar, invariavelmente, pela melhoria do desempenho e a valorização da capacidade técnico-administrativa das prefeituras, no sentido de se tornar integrado e integrador, além de ter como referência básica o Plano Diretor.

Ainda, o Estatuto engloba um conjunto de princípios que expressa uma concepção de cidade e de planejamento e gestão urbana, além de uma série de instrumentos. Não obstante, cabe a cada um dos municípios apresentar claramente essas finalidades à sua população, através de um processo público, democrático e participativo.

O Estatuto da Cidade deve responder de forma prática e inovadora ao desafio de reconstruir a ordem urbanística sob novos princípios, utilizando novos métodos, concepções e ferramentas.

Nesse contexto, o Plano Diretor, enquanto lei municipal, deve prescindir de uma análise e discussão mais detalhada que permita sua adaptação à dinâmica sócio-econômica e ambiental dos municípios envolvidos, bem como à capacidade administrativa de suas prefeituras.

A diretriz chave da política urbana a ser implantada nos municípios é assegurar o pleno exercício do direito à cidade, tendo as pessoas como a prioridade desta política. O pleno exercício do direito às cidades sustentáveis compreende condições dignas de vida, de exercitar a cidadania e os direitos humanos (civis e políticos, econômicos, sociais, culturais e ambientais), de participar da gestão do município, de viver num município com qualidade de vida, sob o ponto de vista social e ambiental.

A gestão democrática e integrada é reconhecida como uma diretriz para o desenvolvimento sustentável das cidades, baseada nos preceitos constitucionais da

democracia participativa, da cidadania, da soberania e participação popular. Potencializar o exercício desses direitos é o objetivo maior dos processos de gestão urbana. É importante advertir e assumir politicamente que, quando se aborda a gestão democrática da cidade, existem diversos atores sociais que possuem concepções conflitantes de vida e de cidade.

O momento pede a construção de uma cultura política pautada na ética, em que os conflitos de interesse podem ser mediados e negociados em esferas públicas e democráticas, tendo como princípio básico a discussão dos rumos da cidade com os vários setores da sociedade.

Diversamente da concepção tradicional que afasta o planejamento da gestão, o novo paradigma pressupõe uma cidade produzida por uma diversidade de agentes atuando coordenadamente a partir de um único foco, que corresponda ao interesse público da cidade.

Sendo assim, o Plano Diretor tem como objetivo não simplesmente resolver os problemas da cidade, mas ser um instrumento capaz de definir uma estratégia de intervenção imediata, estabelecendo princípios de ação para todos os agentes envolvidos no processo de construção da cidade, bem como indicar e divulgar as possíveis diretrizes de gestão da cidade.

O plano construído conforme as diretrizes do Estatuto da Cidade deve ter, necessariamente, a participação da população e de outras associações representativas de segmentos sociais e econômicos, tanto no processo de elaboração e de votação, como no momento da implementação e gestão das decisões do plano, para a construção coletiva da “cidade que queremos”.

Dessa forma, a capacidade de integração do espaço local no espaço global é um novo condicionante do processo econômico que permitirá a articulação entre os municípios, estabelecendo a interdependência entre os municípios fora do espaço regional. Essa necessidade de integração com outros centros urbanos ocorre em função das vantagens competitivas geradas pela economia globalizada, sendo que a extensão dessa integração é que vai definir as novas centralidades.

Para elaborar um verdadeiro plano de ação, os agentes responsáveis pela gestão do município (Prefeitura e Câmara Municipal) devem ter consciência da importância de um instrumento de política urbana voltado ao desenvolvimento local.

Deve haver capacitação de uma equipe técnica local que, pela ausência de atualizações técnicas (palestras, cursos, participações em eventos regionais, dentre outros) compromete o desenvolvimento das atividades necessárias ao melhor resultado do processo de planejamento. Ainda, o processo de planejamento deve ser baseado na participação cidadã, ou seja, na presença da comunidade nesse processo, contribuindo para a mudança de mentalidade a partir do acesso à informação para desenvolver a consciência crítica e o poder de análise e, acima de tudo, modificar valores.

Resta observar que é necessário haver uma equilibrada gestão de recursos financeiros e humanos, recursos físicos e ou administrativos. A ausência desses recursos pode colocar em risco todo o conjunto de diretrizes a ser estabelecido no plano, visto que as ações e projetos dependem, primordialmente, da coerência entre a proposta e a disponibilidade dos recursos relacionados a ela.

No que diz respeito ao conteúdo do Plano Diretor observamos que deve haver vinculação entre a proposta desenvolvida e a realidade do município para o qual o plano se destina. Além disso, a ausência de uma equipe local junto da equipe de consultores externos permite o estabelecimento de prioridades a partir de uma visão técnica preestabelecida e padronizada, desconsiderando as particularidades do município ou mesmo da região em que está inserido. Esse modelo de elaboração muitas vezes se configura num equívoco, pois uma vez que ele não corresponde à realidade local, não vai atender ao seu objetivo maior, que é servir como instrumento de desenvolvimento urbano.

A primeira etapa para a formulação adequada de um Plano Diretor para municípios de pequeno porte é proporcionar a compreensão e o conhecimento dos agentes gestores sobre o conteúdo, abrangência e importância do Plano Diretor para o desenvolvimento do Município. Destaca-se que a compreensão da importância dos planos deverá servir não só para adequá-los ao Estatuto da Cidade, em relação à gestão participativa e aos instrumentos de política urbana, mas também para fazer com que o plano seja um instrumento 'real' de transformação, direção e ordenamento urbano.

Apesar do ordenamento jurídico não dispor com clareza sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor para todos os municípios, verificou-se com o

presente estudo que a Constituição do Estado de São Paulo está em sintonia com o Estatuto da Cidade, quando prescreve a obrigatoriedade do plano para todos os municípios paulistas. Sob a ótica da normatização dos espaços urbanos, os princípios e as normas jurídicas abordados no presente estudo objetivam promover a dignidade da pessoa humana, a preservação e o equilíbrio do meio ambiente.

Nesse conjunto, o Plano Diretor, mais que obrigatório, é necessário para os municípios, independentemente do número de habitantes, uma vez que colabora no sentido de garantir o processo de desenvolvimento de cidades sustentáveis, através de uma gestão democrática e integrada, evitando e corrigindo as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente.

5. Referências Bibliográficas

ALVES, Alaor Caffé. **Planejamento metropolitano e autonomia municipal no direito brasileiro**. São Paulo: Bushatsky, Apud MUKAI, Toshio. Direito urbano-ambiental brasileiro. São Paulo: Dialética, 2002.

ALVES, Rubem. **Entre a Ciência e a Sapiência – o dilema da educação**. 9ª edição. São Paulo: Loyola, 2003.

AULETE, Caldas. **Dicionário contemporâneo da língua portuguesa**. 3ª edição. Rio de Janeiro: Editora Delta, 1958.

ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 7ª edição. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2005.

_____ **Introdução ao Direito Ambiental**, Cuiabá: Verde-Pantanal, 1990.

BARBOSA, Rui. **Oração aos Moços**. Martin Claret: São Paulo, 2003.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 18ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

BAZO, Michelle Cristina. **A arbitragem e os princípios constitucionais**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 467, 17 de out. 2004. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=95827>>. Acesso em: 19 de jan. 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de direito constitucional**. 5ª edição. São Paulo: Malheiros, 1994.

BORGES, Roxana Cardoso Brasileiro. **Função Ambiental da Propriedade Rural**. São Paulo: LTr, 1999.

BURLE MARX, Roberto. **Arte e paisagem: conferências escolhidas**. São Paulo: Nobel, 1987.

BRAGA, Roberto. Artigo: **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. Publicado em: Caderno do Departamento de Planejamento, Faculdade de Ciência e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, vol. I, n.º 1, Agosto de 1995, p.15/20.

BRASIL, Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

CAPELLA, Vicente Bellver. **Ecología: de las razones a los derechos**. Granada, 1994.

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Estatuto da Cidade**, coords. Adilson de Abreu Dallari e Sérgio Ferraz, São Paul: Editora Malheiros, 2002.

CANOTILHO, Luiz Wanderley dos. **Normas constitucionais e seus efeitos**. Jus Navigandi, Teresina, ano 2, n. 26, set. 1998. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=90>. Acesso em 20 jan. de 2007.

CINTRÃO, Luciana M. Gonçalves. **A estrutura da produção da cidade: Processo, Função e Forma. Estudo de caso – Araraquara – SP**. Dissertação (Mestrado). Escola de Engenharia de São Carlos - Universidade de São Paulo, 1995. Orientador: Prof. Dr. Marcos Vinício Costa Agnesini.

CHIMENTI, Ricardo Cunha; CAPEZ, Fernando; ROSA, Márcio F. Elias; SANTOS, Marisa F. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Saraiva, 2004.

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo: Editora Saraiva, 2005.

COMPARATO, Fábio Konder. **Igualdades, Desigualdades**. Revista Trimestral de Direito Público. São Paulo: Malheiros, p. 90, 1/1993.

CONSTITUIÇÃO FEDERAL – **Coletânea de Legislação de Direito Ambiental.**

Organizadora Odete Medauar. 4ª edição, atual e ampliada. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. **Aspectos Constitucionais e legais da reposição florestal obrigatória.** SEMINÁRIO NACIONAL DE LEGISLAÇÃO AMBIENTAL E REPOSIÇÃO FLORESTAL. Curitiba, 1991.

_____. “Estatuto da Cidade e Plano Diretor”. In: **Catolicismo: Revista de Cultura e Atualidades.** Disponível em: <http://www.catolicismo.com.br/materia/materia.cfm/idmat/459/mes/Abril2003>. Acesso em 12/10/2006.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de direito civil brasileiro – direito das coisas.** São Paulo: Editora Saraiva, 1995.

DENIS, Alcides Rezende e BELMIRO, Valverde Jobim Castor. **Planejamento estratégico municipal: Empreendedorismo participativo nas cidades, prefeituras e organizações públicas.** Rio de Janeiro: Brasport Livros e Multimídia Ltda, 2005.

DERANI, Cristiane. **Direito Ambiental Econômico.** 2ª edição, São Paulo: Editora Max Limonad, 1997.

FALCOSKI, Luiz A. N. **Estatuto da Cidade e do Urbanismo: Espaço e Processo Social.** Seminário Estatuto da Cidade – Gestão Urbana e Cidadania. Dep. Geografia UNESP e PPGEU – UFSCar, 2000a.

_____. **Dimensões Morfológicas de Desempenho: Instrumentos Urbanísticos de Planejamento e Desenvolvimento Urbano** – São Paulo - SP. Tese (Doutorado). Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, 1997. Orientador: Prof. Dr. Bruno Roberto Padovano.

FALCOSKI, Luiz A. N. e BRUNA, Gilda C. **Plano Estratégico, Sustentabilidade e Indicadores de Desempenho Urbano: Novos Conceitos e Paradigmas.** Anais do VIII ANTAC, Salvador CDROM, 2000b.

FARIAS, Paulo José Leite. **Competência federativa e proteção ambiental.** Porto Alegre. Sérgio Antonio Fabris, 1999.

FERNANDES, Edésio. **Direito do urbanismo: entre a “cidade legal” e a “cidade ilegal”.** Direito Urbanístico. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de. **A propriedade no direito ambiental.** Rio de Janeiro, Esplanada, 2004.

FILHO, CÂNDIDO MALTA CAMPOS. **Cidades Brasileiras: seu controle ou o caos: o que os cidadãos brasileiros devem fazer para a humanização das cidades.** São Paulo: Nobel, 1989.

FILHO. Willis Santiago Guerra. **Sobre Princípios Constitucionais Gerais: Isonomia e Proporcionalidade.** in RT n.º 719:58/59.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro.** 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2001.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável.** 2ª edição. São Paulo: Max Limonad, 1999.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade.** 1ª edição. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

Aspectos Jurídicos do Plano Diretor. Artigo publicado na Revista de Direito Urbanístico do Ministério Público do Estado de São Paulo. Temas de Direito Urbanístico 4, 2005.

GODOY, Mayr. **A Lei Orgânica do Município Comentada.** São Paulo, LEUD, 1990.

GONÇALVES, Carlos Roberto. **Direito das Coisas: Doutrina - Jurisprudência.** São Paulo: Editora Seleções Jurídicas Ltda., 1979.

Direito das Coisas: Sinopses Jurídicas. São Paulo: Editora Saraiva, 1997.

GONÇALVES, Maria Cecília Rocha. **Instrumentos, indicadores e diretrizes para Plano Diretor de habitação social em cidades de porte médio.** São Carlos – SP –Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de São Carlos, 2001. Orientador Prof. Dr. Luiz Antônio Nigro Falcoski.

GRAU, Eros Roberto. **A Ordem Econômica na Constituição de 1998.** São Paulo: Editora RT, 1990.

HELOU, A.H.A. *In*: **Florianópolis. Prefeitura Municipal. IPUF Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis. Plano Diretor do Distrito Sede do Município de Florianópolis,** IPUF, 1998.

LEITE, Lesley Gasparini. **Plano diretor: obrigatório por força da Lei Orgânica Municipal.** *In* Revista de Direito Público. São Paulo, 1991, ano 24, n.º 97

MADAUAR, Odete. **A força vinculante das diretrizes da política urbana.** Artigo publicado na Revista de Direito Urbanístico do Ministério Público do Estado de São Paulo. Temas de Direito Urbanístico 4, 2005.

MAKOWIECKY, Nelson. **Participação Social: estratégias de legitimação do Plano Diretor.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina - 2003. Orientadora: Profª. Drª. Sandra Sulamita Nahas Baasch.

MANUAL PRÁTICO DA PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE HABITAÇÃO E URBANISMO DO ESTADO DE SÃO PAULO, 2006 (Artigo Publicado por Gustavo R. Chaim Pozzebon e Guilherme Athayde Ribeiro Franco – Promotores de Justiça do Estado de São Paulo).

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Interesses difusos: conceito e legitimação para agir**. 2. Ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991.

MARICATO, E. **As idéias fora do lugar e o lugar fora das idéias**. In: **A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2000.

_____. **Brasil, cidades. Alternativas para a crise urbana**. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2001.

MATHIAS, Maria Ligia Coelho. **Direito Civil: Direitos Reais – Série Leituras Jurídicas**. São Paulo: Editora Atlas S.A. 2005.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A Defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. São Paulo: Saraiva, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **O Direito de Construir**. São Paulo: Editora dos Tribunais, 2005.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **O conteúdo jurídico do princípio da igualdade**. 2ª edição. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MELLO, José Celso Filho. **Constituição Federal Anotada**. 2ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1986.

MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. 2ª edição. Coimbra: Coimbra Editora, 1983.

MIRRA, Álvaro Luiz Valery. **Limites e controle dos atos do poder público em matéria ambiental**. In MILARÉ, Édis. **Ação civil pública - Lei 7.347/85 – reminiscências e reflexões após dez anos de aplicação**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1995.

MUKAI, Toshio. **Plano diretor nas Constituições, Federal e Estaduais e nas Leis Orgânicas Municipais.** In Revista de Direito Público. São Paulo, 1990, ano 23, n.º 94.

NICÁCIO, José Ângelo. **Elementos necessários para o planejamento da sustentabilidade dos municípios de médio e pequeno porte.** Tese (Doutorado). Universidade Federal de Santa Catarina - 2002. Orientador: Prof. Dr. Carlos Lach.

NOVO CÓDIGO CIVIL. AASP – **Associação dos Advogados de São Paulo.** 2003.

NUNES, Viviane dos Guimarães Alvim. **Plano Diretor: uma metodologia de elaboração para municípios de pequeno porte.** Dissertação (Mestrado). Universidade Federal de Uberlândia - 2005. Orientadora: Profª. Drª. Denise L. Ferreira.

ODUM, Eugene P. **Fundamentos de ecologia.** Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.

PERES, Fábio Roberto. **Responsabilidade penal da pessoa jurídica em crimes ambientais.** Dissertação (Mestrado). Centro Universitário de Araraquara – UNIARA - 2005. Orientador: Prof. Dr. Hildebrando Herrmann.

PIMENTA, L. F.; PIMENTA, M. C. A. Florianópolis precisa de um Plano Diretor. In: TEIXEIRA, J. P.; SILVA, J. E. (Org.). **O futuro da cidade:** a discussão pública do Plano Diretor. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

PINHO, Rodrigo César Rebello. **Teoria Geral da Constituição e Direitos Fundamentais.** 3ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 2002.

PRADE, Péricles. **Conceito de interesses difusos.** 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1987.

RODRIGUES, Silvio. **Direito Civil: Direito das Coisas**. 20ª edição. São Paulo: Editora Saraiva, 1993.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Editora Brasiliense, 2004.

SABADELL, Ana Lucia. **Manual de Sociologia Jurídica: Introdução a uma leitura externa do Direito**. 2ª edição. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2002.

SANTOS JR, O. A. **Reforma urbana: por um novo modelo de planejamento e gestão das cidades**. FASE/UFRJ – IPPUR, 1995.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 13ª edição. São Paulo: Editora Malheiros, 1997.

_____ **Curso de Direito Constitucional**. 20ª edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2002.

_____ **Direito Ambiental Constitucional**. 4ª edição. 2ª Tiragem. Malheiros Editores, 2004.

_____ **Direito urbanístico brasileiro**. São Paulo: Malheiros Editores, 1995.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de direito ambiental**. São Paulo: Saraiva, 2002.

SCHMITT, Carl. **Teoría de la Constitución**. Tradução de Francisco Ayala, Madrid: Alianza Ed., 1982.

SMANIO, Gianpaolo Poggio. **Interesses difusos e coletivos**. 4ª edição. Editora Atlas, 2001.

SMITH, Z.A. **The environmental policy paradox**. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall, 2000.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. **Os transgênicos e a vida humana**. Disponível em <http://www.jus.com.br>.

TEIXEIRA, Sálvio de Figueiredo. **O meio ambiente**. Revista Consulex, ano IV, nº 46, outubro/2000, p. 15.

VEROCAI. Iara. **Vocabulário Básico do Meio Ambiente**. Rio de Janeiro, 1997.

VILLAÇA, F. **Dilemas do plano diretor: O município do século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

www.cidades.gov.br – Plano Diretor Participativo – Guia para elaboração pelos municípios e cidadãos. Ministério das Cidades.

www.fundacaoprefeitofarialima.gov.br

www.ibge.gov.br

[www. planosdiretores.com.br](http://www.planosdiretores.com.br)

www.sead.gov.br

www.polis.gov.br

ANEXOS

ANEXO 1

Questionário:

Dados primários:

Nome, função do entrevistado, escolaridade e tempo de serviço.

Data, hora e local.

1) Estrutura administrativa.

1.1) Descrição da estrutura administrativa e do corpo técnico (organograma).

2) Processo de participação e ou integração.

2.1) Como vem ocorrendo a integração dos diferentes setores da administração pública em relação à questão ambiental?

2.2) Descreva estes mecanismos e saliente seus pontos positivos e negativos.

2.3) Existem novas formas de diálogo? Exemplifique.

3) Base legal

3.1) Quais são as principais leis ambientais municipais?

3.2) Instrumentos de gestão urbana do município e seu respectivo tempo de vigência:

Lei de Perímetro Urbano	0 sim	0 não	data:
Código de posturas	0 sim	0 não	data:
Código de Obras	0 sim	0 não	data:
Lei de Parcelamento dos Solos	0 sim	0 não	data:
Lei de Zoneamento	0 sim	0 não	data:

Plano Diretor 0 sim 0 não data:

Outros:

4) Conhece o conteúdo previsto no Estatuto da Cidade sobre planejamento urbano? Possui conhecimento sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor existente na Constituição Estadual?

5) Plano Diretor:

5.1) Qual o motivo que levou a elaboração do Plano Diretor?

5.2) Qual o envolvimento dos diferentes secretarias com o Plano Diretor?

5.3) Em que fase se encontra o Plano Diretor?

5.4) Qual instituição elaborou o Plano Diretor?

5.5) Existe consciência dos agentes públicos ambientais sobre a importância do Plano Diretor?

5.6) Existe inclusão da zona rural no Plano Diretor?

5.7) Ocorreu a incorporação no Plano Diretor de ações que permitam o crescimento ordenado da cidade, tanto no que se refere ao uso e ocupação do solo, quanto à preservação da paisagem, entre outros aspectos?

6) Este Plano foi feito com a participação da população? O Plano foi aplicado? Se foi, cumpriu os objetivos? Se não, por quê? É possível adaptá-lo às novas condicionantes do Estatuto da Cidade?

7) Proteção e Educação Ambiental:

7.1) Existem no município unidades de conservação (APA – Reservas Biológicas, Estações Ecológicas)?

7.2) Há algum trabalho de defesa do meio ambiente em seu município?

7.3) Foram criados programas de recuperação ambiental de áreas degradadas?

7.4) Quais os problemas ambientais de difícil identificação em seu município?

7.5) Há no município apoio da iniciativa privada (empresas, ONGs, cidadãos, universidades, entre outros), no tocante à proteção ambiental?

8) Foram criados:

8.1) Secretaria Municipal do Meio Ambiente, departamento ou órgão equivalente?

8.2) Conselho Municipal do Meio Ambiente (CONSEMA)?

9) Existe a implementação de representação municipal junto ao Comitê de Bacia Hidrográfica a qual pertence o município?

10) Foram criados programas especiais, projetos, entre outros, sobre conservação e prevenção ambiental: reflorestamento de mata ciliar, proteção de mananciais etc.

ANEXO 2**MINISTÉRIO DAS CIDADES
CONSELHO DAS CIDADES****RESOLUÇÃO Nº 25, DE 18 DE MARÇO DE 2005****DOU Seção 1, Edição nº 60, pág. 102 de 30/03/2005**

O Conselho das Cidades, no uso de suas atribuições estabelecidas pelo Decreto nº 5.031, de 2 de abril de 2004, por encaminhamento do Comitê Técnico de Planejamento Territorial Urbano, e considerando:

a) que compete ao Conselho das Cidades, emitir orientações e recomendações sobre a aplicação da Lei nº 10.257, de 2001 (Estatuto da Cidade), e dos demais atos normativos relacionados ao desenvolvimento urbano;

b) que as diretrizes gerais da política urbana, nos termos do art. 182, caput, da Constituição Federal, vinculam as ações municipais na execução da política de desenvolvimento urbano;

c) que, entre as mencionadas diretrizes gerais, fixadas no art. 2º do Estatuto da Cidade, encontra-se a "gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano";

d) que a efetividade dos instrumentos previstos no Estatuto da Cidade, destinados a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade "em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental", dependem em grande medida da elaboração dos planos diretores municipais;

e) que os planos diretores devem conter mecanismos que assegurem sua efetiva implementação e permanente monitoramento e atualização por meio, inclusive, de sua incorporação à legislação orçamentária municipal;

f) que o prazo de cinco anos para atender a obrigação constitucional de elaboração de planos diretores, fixado pelo art. 50 do Estatuto da Cidade, esgota-se no mês de outubro de 2006;

g) que, nos termos do art. 52, VI e VII, do Estatuto da Cidade, incorrem em improbidade administrativa os prefeitos que desatenderem o mencionado prazo ou deixarem de observar os princípios de participação social e de publicidade, que devem presidir o processo de elaboração dos planos diretores;

RESOLVE emitir as orientações e recomendações que se seguem:

Art. 1º. Todos os Municípios devem elaborar seus Planos Diretores de acordo com o determinado pela Lei Federal 10.257/01 (Estatuto da Cidade).

Art. 2º. Os Municípios que devem obrigatoriamente elaborar seus planos diretores até outubro de 2006 são aqueles que não possuem plano diretor, ou tendo aprovado seu plano diretor há mais de 10 anos, enquadram-se em pelo menos uma das seguintes condições:

I tenham mais de 20 mil habitantes;

II - integrem regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas.

§1º Considera-se a população total do Município para fins do inciso I, o número definido pelo Censo de 2000 do IBGE.

§ 2º Consideram-se municípios integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas para fins do inciso II, aqueles localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas criadas por lei federal anterior à Constituição de 1988 ou as instituídas por lei estadual nos termos do art. 25, § 3º, da CF, bem como aqueles incluídos em Regiões Integradas de Desenvolvimento (RIDEs), instituídas por legislação federal.

III - Estão ainda obrigados a elaborar planos diretores, sem prazo definido por lei, os Municípios:

a) onde o Poder Público pretenda utilizar os instrumentos de combate à ociosidade da propriedade urbana, previstos no art. 182, § 4º, da CF;

- b) integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- c) inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Art. 3º. O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º e do art. 43 do Estatuto da Cidade.

§1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

§ 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda os requisitos da Resolução Nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o §1º, poderá ser assumida por esse colegiado;

Art. 4º. No processo participativo de elaboração do plano diretor, a publicidade, determinada pelo inciso II, do § 4º do art. 40 do Estatuto da Cidade, deverá conter os seguintes requisitos:

I ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis;

II- ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias;

III- publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo;

Art. 5º. A organização do processo participativo deverá garantir a diversidade, nos seguintes termos:

I realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros;

II -garantia da alternância dos locais de discussão.

Art. 6º. O processo participativo de elaboração do plano diretor deve ser articulado e integrado ao processo participativo de elaboração do orçamento, bem

como levar em conta as proposições oriundas de processos democráticos tais como conferências, congressos da cidade, fóruns e conselhos.

Art. 7º. No processo participativo de elaboração do plano diretor a promoção das ações de sensibilização, mobilização e capacitação devem ser voltadas, preferencialmente, para as lideranças comunitárias, movimentos sociais, profissionais especializados, entre outros atores sociais.

Art. 8º. As audiências públicas determinadas pelo art. 40, § 4º, inciso I, do Estatuto da Cidade, no processo de elaboração de plano diretor, têm por finalidade informar, colher subsídios, debater, rever e analisar o conteúdo do Plano Diretor Participativo, e deve atender aos seguintes requisitos:

I - ser convocada por edital, anunciada pela imprensa local ou, na sua falta, utilizar os meios de comunicação de massa ao alcance da população local;

II - ocorrer em locais e horários acessíveis à maioria da população;

III - serem dirigidas pelo Poder Público Municipal, que após a exposição de todo o conteúdo, abrirá as discussões aos presentes;

IV - garantir a presença de todos os cidadãos e cidadãs, independente de comprovação de residência ou qualquer outra condição, que assinarão lista de presença;

V - serem gravadas e, ao final de cada uma, lavrada a respectiva ata, cujos conteúdos deverão ser apensados ao Projeto de Lei, compondo memorial do processo, inclusive na sua tramitação legislativa.

Art. 9º. A audiência pública poderá ser convocada pela própria sociedade civil quando solicitada por no mínimo 1 % (um por cento) dos eleitores do município.

Art. 10. A proposta do plano diretor a ser submetida à Câmara Municipal deve ser aprovada em uma conferência ou evento similar, que deve atender aos seguintes requisitos:

I - realização prévia de reuniões e/ou plenárias para escolha de representantes de diversos segmentos da sociedade e das divisões territoriais;

II - divulgação e distribuição da proposta do Plano Diretor para os delegados eleitos com antecedência de 15 dias da votação da proposta;

III - registro das emendas apresentadas nos anais da conferência;

IV - publicação e divulgação dos anais da conferência.

Art. 11. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. Dê-se ciência às Prefeituras Municipais e Governos Estaduais, registre-se e publique-se.

OLIVIO DE OLIVEIRA DUTRA

Presidente