

O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO COMO INSTRUMENTO DE SUSTENTABILIDADE URBANA

THE MASTER PLAN PARTICIPATORY INSTRUMENTO URBAN SUSTAINABILITY

JULIANE APARECIDA KERKHOFF¹

RESUMO: O Plano Diretor, instituído pela Constituição Federal em 1988 e efetivado pela Lei 10.257/02 – Estatuto da Cidade constitui um importante documento de planejamento urbano. Elaborado de forma democrática, com a participação da sociedade civil em todas as suas fases é o principal Instrumento da Política Urbana. Um bom Plano Diretor, desde que observado os conteúdos mínimos e a forma de elaboração e aplicação pelo poder executivo municipal, pode certamente levar o Município a ter um desenvolvimento sustentável. É importante lembrar que é o Plano Diretor que irá definir em cada Município os critérios para que as propriedades urbanas cumpram ou não sua função social, podendo no caso de não cumprimento o Município intervir no direito de propriedade urbana, tendo como instrumento de limitação neste caso, inclusive a desapropriação do imóvel para fins sociais. Assim, observa-se a importância do Plano Diretor para a construção de uma cidade sustentável, tanto, que se não observado pelos administradores públicos, a omissão destes poderá incorrer em Improbidade Administrativa.

Palavras-Chave: Plano Diretor, Cidades, Sustentabilidade.

ABSTRACT: The Master Plan, established by the Federal Constitution in 1988 and made effective by Law 10.257/02-City Statute is an important document of urban planning. Prepared in a democratic way, with the participation of civil society in all its stages is the main instrument of urban policy. A good Master Plan, provided that the observed minimum contents and form of development and implementation by the executive municipal, can certainly leading the Municipality to have as sustainable development. It's important to remember that the Master Plan that will set the criteria in each municipality for urban properties that meet their social function or not, and may in the case of non-compliance with the City to intervene in urban property rights, taking as an instrument of limitation in this case including expropriation of property for social purposes. Thus, we see the importance of the Master Plan to build a sustainable city, so that is not observed by public officials, the omission of these may incur Administrative Improbability.

Key words: Master Plan, Cities, Sustainability.

Sumário: 1 Introdução – 2 O Plano Diretor Participativo – 2.1 Natureza Jurídica do Plano Diretor – 2.2 Características do Plano Diretos – 2.3 Conteúdo do Plano Diretor – 3 A Responsabilidade dos Agentes Públicos frente ao Plano Diretor – 4 A Importância do Plano Diretor Participativo para o Desenvolvimento Urbano Sustentável – 5 Considerações Finais – Referências.

¹Bacharel em Direito; Especialista em Direito Ambiental e em Gestão de Recursos Hídricos; Mestre em Geografia - Análise Regional e Ambiental; professora de Direito Ambiental, Urbanístico, Agrário e Processual Coletivo da Faculdade Metropolitana de Maringá – FAMMA e da Faculdade Maringá. E-mail: julianekerk@bol.com.br.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou a Política Urbana à dignidade Constitucional criando conceitos, como o de cidades sustentáveis; obrigações, como a da implantação do Plano Diretor nas cidades com mais de 20.000 habitantes e também penalidades, como a desapropriação para fins sociais, para as propriedades urbanas que não cumpram a sua função social.

A justificativa para desenvolver tal estudo, se dá a necessidade de compreendermos a importância deste instrumento para o desenvolvimento sustentável das cidades e principalmente, sobre o papel da sociedade como coautora de tal instrumento, função esta, muitas vezes dificultada pelo poder público local, que visando seus próprios interesses, obstaculiza a participação popular nas tomadas de decisões, principalmente no que diz respeito, a gestão da cidade.

Neste sentido, este trabalho busca apresentar o Plano Diretor como importante instrumento de desenvolvimento e sustentabilidade urbana, sua forma de elaboração, conteúdo obrigatório e as penalidades a que estão sujeitos os administradores municipais que não observam suas diretrizes.

Assim, por meio deste levantamento doutrinário e legal, busca-se fomentar a consciência participativa da sociedade em busca de um ambiente urbano mais sustentável para as presentes e futuras gerações.

2 O PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO

A Constituição Federal de 1988 elevou à tutela constitucional a questão urbana, determinando a necessidade da elaboração de um Plano Diretor capaz de instrumentalizar as ações dos governos municipais para o desenvolvimento sustentável das cidades.²

Quanto a isto, Gasparini explica que, “[...] o Art. 182, não só se referiu como deu ao Plano Diretor as notas substanciais de seu regime jurídico e prescreveu sua principal finalidade, qualseja o de promover o desenvolvimento ordenado dos espaços urbanos” (GASPARINI, 2004, p. 123).

No entanto, os comandos constitucionais referentes ao Plano Diretor ganharam efetividade com a vigência da lei 10257/2001, denominada de Estatuto da Cidade, que em seu Art. 40 o define como “o instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana.”

²Art. 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;

Com o fito de explicar, terminologicamente, Plano Diretor, José Afonso da Silva, dita:

[...] É plano, por que estabelece os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados (ainda que, sendo plano geral, não precise fixar prazo, no que tange às diretrizes básicas), as atividades a serem executadas e quem deve executá-las. É diretor, porque fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano do Município (SILVA, 2020, p.139).

Além da definição legal e terminológica de Plano Diretor, Jacinto Arruda Câmara, de modo detalhado acrescenta:

[...] é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns municípios e facultativos para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de viabilização das políticas urbanas (CÂMARA, 2002, p. 324).

Outra importância do plano diretor está na participação da sociedade, e de instituições representativas na sua elaboração, daí o termo participativo, tendo previsão legal quanto a esta exigência no Art. 40, § 4º do Estatuto da Cidade.³

Victor Carvalho Pinto salienta ainda que “os aspectos sociais e econômicos deverão ser levados em consideração durante o processo de elaboração do plano diretor, como componentes de seu diagnóstico” (PINTO, 2010, p. 118).

Complementando, José Afonso da Silva explica que “os planos devem ser exequíveis, isto é, passíveis de ser efetivamente realizados pela prefeitura, traduzindo eficiência e eficácia na utilização de recursos financeiros, técnicos e humanos disponíveis” (SILVA, 2010, p. 137).

Desta forma, o Plano Diretor se destaca ao estabelecer diretrizes essenciais para o desenvolvimento das cidades, promovendo a ocupação ordenada do espaço urbano, e conseqüentemente estabelecendo políticas urbanas baseadas na participação da sociedade.

2.1 NATUREZA JURÍDICA DO PLANO DIRETOR

A natureza jurídica do plano diretor é controversa, principalmente com relação a sua forma de aprovação pelo poder Legislativo local, prevista na Constituição Federal e Estatuto da Cidade.

³Art. 40 O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana [...].

§4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes legislativos e executivos municipais garantirão:

I – A promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

No entender de Vitor Carvalho Pinto o plano diretor “não é lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração. O plano diretor não é lei, mas aprovado por lei, assumindo forma de um anexo” (PINTO, 2010, p. 215).

O posicionamento de José Afonso da Silva, entretanto é assertivo ao dispor que:

Os planos urbanísticos são aprovados por lei. É uma exigência do princípio da legalidade no sistema brasileiro, que não admite que se crie obrigação e se imponha constrangimento senão em virtude de lei [...] Assim, os elementos do plano ficam fazendo parte integrante dessa lei, transformando-se, pois, em normas jurídicas (SILVA, 2010, p. 143).

Paulo Affonso Leme Machado, afirma que o próprio 'diretor' tem dimensão jurídica considerável, “pois é um plano criado pela lei para dirigir e para fazer com que as outras leis municipais decretos e portarias anteriores e posteriores tenham que se ajustar ao plano diretor [...]” (MACHADO, 2009, p. 403).

Enfim, diante dos posicionamentos doutrinários elencados acima, tem-se que o Plano Diretor é um documento de planejamento urbano, laborado pelo poder executivo municipal com a participação da sociedade civil organizada, aprovado pela Câmara legislativa do município como lei complementar municipal.

2.2 CARACTERÍSTICAS DO PLANO DIRETOR

A Constituição Federal expressou em seu Art. 182, § 1º, que o Plano Diretor além da obrigatoriedade de ser aprovado pelo poder legislativo municipal, é também obrigatório em municípios com mais de vinte mil habitantes.⁴

O estatuto da cidade, no entanto, alargou o rol de municípios obrigados a elaborar um plano diretor.⁵

Na interpretação dada por Jacinto Arruda Câmara, a ampliação, dada pela lei 10257/2001, quanto ao rol de municípios obrigados a elaborar o plano diretor pode suscitar a inconstitucionalidade, uma vez que somente a Constituição Federal tem o condão de impor obrigações a entes da federação. O autor afirma que o rol previsto na Constituição Federal “serviria apenas como limite mínimo a ser seguido, ou seja, não

⁴Art. 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.

⁵Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal;

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

seria possível contrariar o dispositivo constitucional, desobrigando quem já estava obrigado a editar um Plano Diretor” (CÂMARA, 2002, p. 326).

Ante as limitações ditas na Constituição Federal, bem como no Estatuto da cidade, compreende-se que aos municípios com população inferior a 20.000 habitantes é facultada a elaboração do Plano Diretor. Entretanto, o cuidado do espaço urbano é obrigatório, através de leis de uso e ocupação do solo, que tratam especificamente do zoneamento urbano do município.

Dessa forma, o cuidado do espaço urbano é obrigação de todos, dos pequenos e grandes municípios, tendo como preocupação maior a sustentabilidade das cidades, com a criação de instrumentos capazes de promover desenvolvimento com inclusão social.

Diogenes Gasparini pontua que a competência do município para lidar com as questões referentes ao planejamento urbano é a mais coesa, uma vez que o poder público municipal “é melhor conhecedor da realidade local; está mais próximo dos desejos da comunidade e é dotado de servidores qualificados” (GASPARINI, 2004, p. 488).

Para obtenção de um plano capaz de garantir resultados satisfatórios, José Afonso da Silva, aponta passos necessários para sua elaboração, quais sejam:

Estudos Preliminares: avalia a situação e os problemas de desenvolvimento do município;

Diagnósticos: pesquisa e analisa os problemas de desenvolvimento do município;

Plano de Diretrizes: estabelece políticas para a solução dos problemas; e

Instrumentação do Plano: compreende a elaboração dos instrumentos de atuação de acordo com as diretrizes escolhidas; (SILVA, 2010, p. 144).

Outro aspecto relevante, já citado anteriormente é a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas da comunidade no processo de elaboração do plano diretor e fiscalização de sua implementação, uma vez que estes são os principais interessados no desenvolvimento de forma sustentável das cidades.

2.3 CONTEÚDO DO PLANO DIRETOR

O Plano Diretor deverá conter em seu bojo conteúdo necessário para ser aprovado é o que preconiza o art. 42, do Estatuto da Cidade.⁶ José Afonso da Silva explica, que o conteúdo do plano diretor “[...] cuidará da fixação dos objetivos e diretrizes básicas da política urbana e estabelecerá as normas ordenadoras e disciplinadoras pertinentes ao planejamento territorial” (SILVA, 2010, p. 147).

⁶Art. 42. O plano diretor deverá conter no mínimo:

I – a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura 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.

Tal peculiaridade do plano diretor é necessária, explica Jacinto Arruda Câmara, uma vez que há o risco de se “[...] perder a essência da própria planificação. O plano não pode prever detalhes e especificidades próprios de normas de implementação e execução [...]” (CÂMARA, 2002, p. 331).

Todavia, apesar da necessidade de um conteúdo mínimo exposto no art. 42, da lei 10.257/2001, este poderá ser ampliado levando em consideração “[...] as características urbanas, as demandas sociais e os objetivos de política de desenvolvimento e expansão urbana a ser implantada” (GASPARINI, 2004, p. 486).

Desta forma, o conteúdo do plano diretor não é moldado apenas pelas diretrizes impostas pelo Estatuto da Cidade, mas também pelas demandas do município, determinando as diretrizes adequadas para o desenvolvimento e expansão urbana.

Jacinto Arruda Câmara assevera, que “mais do que uma contingência derivada da necessidade de adaptação das políticas públicas urbanas, após a edição do Estatuto da Cidade, a alteração periódica do plano diretor passou a constituir um dever jurídico” (CAMARA, 2002, p. 333), ou seja, incumbe ao poder público viabilizar as alterações necessárias para que o plano continue exequível e aplicável.

O Plano Diretor estabelece as linhas gerais de desenvolvimento, servindo de referencial no planejamento e elaboração de políticas públicas que promovam a ocupação ordenada e consciente dos espaços urbanos.

Nas palavras de Paulo Affonso Leme Machado:

O plano não pode tudo conter e tudo prever; atrofiando toda a capacidade criadora dos municípios; mas, de outro lado, a liberdade de iniciativa não deve levar a anarquia, que contraria a função social da cidade e torna o indivíduo uma ilha (MACHADO, 2009, p. 403).

É fundamental que os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não sejam bem conscientes na comunidade (SILVA, 2010, p. 137).

Diante disso, com retrato fiel das necessidades do município e sua população, e com o planejamento urbano pautado nas diretrizes estabelecidas no Plano Diretor, a ação governamental se torna mais coesa e acertada, o que otimiza a utilização de recursos disponíveis.

A exigência legal, no entanto, não determina a abrangência das alterações no Plano Diretor municipal, isto é, se a retificação será no todo ou em parte do plano, e de que forma o legislativo irá tratar essas modificações.

No entender de Jacinto Arruda Câmara, o plano diretor deve ser revisto no seu ínterim, mas também não está descartada a possibilidade de revisões pontuais no decorrer dos dez anos, desde que não alterem o eixo central do plano (CÂMARA, 2002, p. 333).

Tal zelo garante, portanto, o que José Afonso da Silva afirma serem as características essenciais de um plano: a “exequibilidade e viabilidade”, garantindo a eficiência e eficácia dos instrumentos de execução de políticas urbanas (SILVA, 2010, p. 149).

Assim, a revisão do plano diretor municipal é ferramenta indispensável para o desenvolvimento do espaço urbano, pois adequa as ações dos municípios frente às novas necessidades da sociedade, ou seja, a ação governamental, através de políticas públicas, é mais efetiva e concisa.

3 A RESPONSABILIDADE DOS AGENTES PÚBLICOS FRENTE AO PLANO DIRETOR

Os agentes públicos, onde a figura proeminente é a do prefeito, que é o responsável pela elaboração e apresentação do Plano Diretor à sociedade, ficam vinculados às diretrizes impostas no Plano Diretor, sendo que sua omissão e negligência na condução do processo de elaboração e na execução do Plano acarretam em ato de improbidade administrativa.⁷

Contudo, para se enquadrar como improbidade administrativa além de violar o artigo 52 do Estatuto da Cidade, aplicar-se-á ainda a inteligência da lei 8.429/1992, em seus artigos 9º, 10º e 11º, respectivamente, ou seja, os atos do prefeito deverão importar em: enriquecimento ilícito, lesão ao erário e violação dos princípios da administração pública.

As penas aplicáveis aos prefeitos que não cumprem o disposto no estatuto das cidades estão previstas também na lei 9.605/1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente.

Tal aplicação legal comenta Celso Antônio Pacheco Fiorillo é cabível uma vez que, [...] os atos de improbidade administrativa referentes a não implantação do plano diretor lesam o meio ambiente artificial tornando áreas urbanas impróprias para a ocupação humana, o que conseqüentemente afasta a sociedade de padrões mínimos de dignidade (FIORILLO, 2008, p. 135).

⁷Art. 52. Sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, o Prefeito incorre em improbidade administrativa, nos termos da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, quando:

I – (VETADO)

II – deixar de proceder, no prazo de cinco anos, o adequado aproveitamento do imóvel incorporado ao patrimônio público, conforme o disposto no § 4º do art. 8º desta Lei;

III – utilizar áreas obtidas por meio do direito de preempção em desacordo com o disposto no art. 26 desta Lei;

IV – aplicar os recursos auferidos com a outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso em desacordo com o previsto no art. 31 desta Lei;

V – aplicar os recursos auferidos com operações consorciadas em desacordo com o previsto no § 1º do art. 33 desta Lei;

VI – impedir ou deixar de garantir os requisitos contidos nos incisos I a III do § 4º do art. 40 desta Lei;

VII – deixar de tomar as providências necessárias para garantir a observância do disposto no § 3º do art. 40 e no art. 50 desta Lei;

VIII – adquirir imóvel objeto de direito de preempção, nos termos dos arts. 25 a 27 desta Lei, pelo valor da proposta apresentada, se este for, comprovadamente, superior ao de mercado.

Assim, a responsabilização do prefeito, por não elaborar e promover a discussão do projeto do Plano Diretor pela sociedade, e sua posterior aprovação pela câmara dos vereadores, dentro dos prazos previstos no estatuto da cidade, bem como, de qualquer servidor público que incumbido de executar normas do Plano Diretor não o faz, é uma forma de garantir que o desenvolvimento urbano não seja apenas objeto de vontade política, mas obrigação legal.

4 A IMPORTANCIA DO PLANO DIRETOR PARTICIPATIVO PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

O Plano Diretor, conforme dito anteriormente, estabelece as linhas gerais de desenvolvimento, servindo de referencial no planejamento e elaboração de políticas públicas que promovam a ocupação ordenada e consciente dos espaços urbanos.

Para José Afonso da Silva, têm-se como fundamental que:

[...] os planos sejam exatamente adequados à realidade do Município, que correspondam aos problemas efetivamente sentidos pela população e àqueles que existem objetivamente, ainda que não sejam bem conscientes na comunidade (SILVA, 2010, p. 137).

Já o desenvolvimento sustentável é compreendido majoritariamente como a solução dos problemas socioambiental de nosso tempo, decorrentes da evolução da humanidade e de problemas causados pelo uso inadequado dos recursos disponíveis no meio ambiente, sendo objeto de variadas interpretações e formulações, constituindo-se em uma arena de pesquisa (KERKHOFF, 2010, p. 215).

Como a sociedade está quase que inteiramente localizada e distribuída em cidades, se justifica que as questões ambientais e de sustentabilidade saiam dos núcleos do meio ambiente denominado fauna e flora, para também cuidar e organizar o crescimento do ambiente urbano.

O desequilíbrio ambiental causado pelo zoneamento irregular, a falta de planejamento urbano, bem como a poluição, são desafios que precisam ser tratados urgentemente através de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento urbano.

A sustentabilidade abrange vários níveis de organização, desde a vizinhança local até o planeta inteiro. Para um empreendimento humano ser sustentável, deve englobar quatro requisitos básicos: ser ecologicamente correto; economicamente viável; socialmente justo; e culturalmente aceito (KERKHOFF, 2010, p. 213).

Estes requisitos devem ser dependentes uns dos outros e caminharem lado a lado de forma homogênea, logo é de suma importância equacionar as políticas públicas na busca do desenvolvimento sustentável dos espaços urbanos. (KERKHOFF, 2010, p. 213).

Daniella S. Dias complementa afirmando que “[...] o desenvolvimento sustentável requer o crescimento econômico, com justa e equânime distribuição de seus benefícios” (DIAS, 2005, p. 39).

Anthony Giddens por sua vez, afirma que “[...] o renascimento urbano dependerá de uma forte liderança política local e de uma participação democrática alargada dos cidadãos” (GIDDENS, 1991, p. 85).

Além disso, a coletividade deve ter um papel crescente nos processos de tomada de decisão e às autoridades locais devem ser dado maior poder e responsabilidade para identificar recursos e meios direcionados para a implantação de políticas de desenvolvimento sustentável.

A gestão democrática da cidade representa a possibilidade de que os instrumentos de política urbana não sejam apenas “[...] ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão” (SILVA, 2011, p. 12).

Complementa Daniella S. Dias:

A participação dos cidadãos, em prol do desenvolvimento em bases sustentáveis se dá pela práxis democrática, com a busca de soluções que viabilizem uma sociedade que identifique suas carências e solucione seus problemas, enfim, uma sociedade que se auto sustente, que realize o crescimento econômico observando a conservação ambiental [...] (DIAS, 2005, p. 41).

Solange Teles da Silva comenta que as políticas públicas são instrumentos da ação governamental, “[...] são programas que visam coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados” (SILVA, 2011, p. 12).

Ainda, de acordo com a autora, as políticas públicas devem ser organizadas e planejadas para um determinado período e tempo, sempre de acordo com a gestão da cidade, não podendo ser interrompida pelas trocas de governo, colocando assim o bem comum acima das diferenças políticas e partidárias, bandeiras de partidos e rixas entre políticos (SILVA, 2011, p. 12).

Neste contexto, Celso Antonio Fiorillo e Marcelo Abelha Rodrigues, inserem o desenvolvimento sustentável:

[...] como a busca e conquista de um “ponto de equilíbrio” entre o desenvolvimento social, crescimento econômico e a utilização dos recursos naturais exigem um adequado planejamento territorial que leve em conta os limites da sustentabilidade. O critério do desenvolvimento sustentável deve valer tanto para o território nacional na sua totalidade, áreas urbanas e rurais, como para a sociedade, para o povo, respeitadas as necessidades culturais e criativas do país (FIORILLO; RODRIGUES, 1999, p. 118).

Assim, na atualidade o conceito de desenvolvimento sustentável para as cidades deixa evidente que as políticas municipais devem compatibilizar as estratégias de desenvolvimento e crescimento da cidade, com a proteção do meio ambiente, através de medidas de prevenção de danos e riscos ambientais vinculando o direito de propriedade com o dever de exercê-lo com função social.

Logo ao elaborar o plano diretor devem ser estabelecidas políticas urbanas com respeito ao meio ambiente, que segundo Paulo Afonso Lemes Machado deverão:

- 1) garantir o direito ao saneamento ambiental;
- 2) realizar o planejamento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos sobre o meio ambiente;
- 3) ordenar e controlar o uso do solo, de forma a evitar a poluição e a degradação ambiental;
- 4) adotar padrões de produção e consumo de bens e serviços com os limites da sustentabilidade ambiental do Município;
- 5) proteger, preservar e recuperar o ambiente natural e construído e o patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico (art. 2, I, IV, VI, VIII e XII da Lei 10257/2001) (MACHADO, 2005, p. 379).

No entanto, a gestão urbana enfrenta dificuldades, inclusive aquelas que envolvem alterações culturais, sendo um processo lento, que deve ser avaliado permanentemente, pois os planos diretores não podem ter como guia apenas o ambiente construído, esquecendo-se de questões sociais, principalmente no que diz respeito ao direito de moradia.

A adoção de políticas públicas buscando a sustentabilidade urbana implica repensar o modelo de desenvolvimento das relações sociais e econômicas na cidade, a participação da sociedade como um todo, e o papel do Direito como propulsor do direito a cidades sustentáveis (SILVA, 2011, p. 14).

Quanto à inserção do direito a cidades sustentáveis no diploma legal, explica Medauar, que esse direito concretiza-se à medida que “[...] o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos” (MEDAUAR, 2004, p. 27).

A autora leciona ainda que

A implantação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verde (MEDAUAR, 2004, p. 27).

Desta forma, o plano diretor é fundamental para que se estabeleçam políticas públicas que condicionem o uso da natureza em sistemas produtivos, que não a coloquem em risco, e que também forneçam uma qualidade adequada de vida para as pessoas.

O desenvolvimento sustentável, no primeiro momento, pode significar a redução do uso de matérias-primas e produtos e o aumento da reutilização e da reciclagem existem ainda outras ações envolvidas no processo, como educação ambiental, consumo consciente, desenvolvimento social e cultural da coletividade (KERKHOFF, 2010, p. 203).

O desenvolvimento sustentável não visa acabar com o sistema capitalista, nem combater a globalização, mas tão somente, atuar e incentivar formas de produção limpa, adotar tecnologias que visem diminuir impactos ambientais e sensibilizar os indivíduos para um consumo mais responsável diante dos recursos naturais, entre outras ações (KERKHOFF, 2010, p. 203).

Outro ponto destacado por Paulo Henrique do Amaral é o caráter intergeracional do desenvolvimento sustentável, sendo este, “[...] aquele que assegura as necessidades da presente geração sem comprometer a capacidade das gerações futuras de resolver suas próprias necessidades” (AMARAL, 2007, p. 33).

O autor pontua ainda que:

[...] além de qualquer processo econômico ter que combinar desenvolvimento econômico com proteção ambiental, surge nesse contexto o compromisso de a presente geração deixar para a geração futura um meio ambiente igual ou melhor do que aquele que herdou (AMARAL, 2007, p. 33).

No entanto, Clovis Cavalcanti destaca que o “[...] desenvolvimento sustentável depende de planejamento e do reconhecimento de que os recursos naturais são finitos”, reconhecimento este que a sociedade moderna custa a entender e aceitar (CAVALCANTI, 1995, p. 430).

Diante da complementariedade dos conceitos, tem-se que a sustentabilidade deve ser uma realidade possível de ser alcançada, pois se trabalhada em conjunto: governo, através da implantação de políticas públicas para este fim; e a sociedade, através da mudança de comportamento e fiscalização atuante; e ainda, existindo a cooperação entre os setores públicos e produtivos e promovendo mudanças nos sistemas de produção, com comportamento capitalista mais consciente e humano, certamente os objetivos da sustentabilidade ambiental seriam alcançados em prol das gerações futuras.

A questão da sustentabilidade urbana, conforme já visto está presente tanto na Constituição como na legislação ordinária. Além do amparo legal, a sustentabilidade torna-se questão essencial na gestão e governança dos municípios, principalmente devido à escassez e limitação de recursos naturais e materiais.

No entender de Daniella S. Dias, o desenvolvimento não pode ser visto somente sob o prisma econômico, a análise dos fatores sociais, culturais, políticos e ambientais são imprescindíveis, permitindo um completo entendimento dos impactos provocados pelo crescimento econômico na sociedade (DIAS, 2005, p. 123).

Em relação ao espaço urbano, Odete Medauar conceitua cidades sustentáveis como “aquelas em que o desenvolvimento urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos” (MEDAUAR, 2004, p. 27).

Nesta perspectiva, o Plano Diretor pode ser caracterizado como um instrumento fomentador do desenvolvimento sustentável no município, uma vez que

seu elemento norteador, como bem salienta Marcos Maurício Toba, é o “atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, a justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas” (TOBA, 2004, p.237).

Outra característica do Plano diretor é a participação da comunidade na sua elaboração e revisão, assunto já abordado, mas pertinente no momento, visto que como ensina José Ávila de Aguiar Coimbra, “a sustentabilidade não é outorgada pelo Poder Público - é sim construída pela própria comunidade, que deverá encontrar dentro de si essa vitalidade, essa força expansiva, que lhe dará sustentação e expansão [...]” (COIMBRA, 2004, p. 552).

Assim, o Plano Diretor, elaborado e gerenciado nos moldes propostos pela lei 10257/2001, caracteriza-se como uma ferramenta indispensável na construção de uma sociedade justa e solidária, atendendo a proposição expressa na Constituição Federal, em seu Art. 3º.⁸

A autonomia do município na execução das políticas urbanas, também é um aspecto relevante, e que merece destaque, previsto na Constituição, em seus arts. 30, VIII⁹ e 182, *caput*¹⁰, o que garante ao gestor independência no atendimento das necessidades da sociedade. E no entender de Édís Milaré:

[...] estabelece condições essenciais para que se configure a efetivação de um processo democrático descentralizado, atribuíram-se aos Municípios um campo maior responsabilidades institucionais e uma dosagem mais intensa de liberdade e autonomia, permitindo e garantindo que a Administração Pública se desenvolva de forma equilibrada e preencha os sentimentos de seu povo e as aspirações concretas das comunidades locais (MILARÉ, 2010, p. 553).

Por fim, tem-se que o plano diretor participativo contribui para a construção de um ambiente urbano sustentável, à medida que estabelece diretrizes gerais de desenvolvimento, ancorada na participação popular e autonomia municipal para execução de tais políticas. No entanto, o cuidado maior do gestor público deve estar em impedir a prevalência da opinião de grupos de interesse, tornando o plano diretor tendencioso e inócuo às reais necessidades da sociedade.

⁸Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

⁹Art. 30. Compete aos Municípios:

VIII – promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

¹⁰Art. 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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, Acesso em 13 de agosto de 2011.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se, portanto, que o Plano Diretor, instituído nos Municípios com mais de 20.000 habitantes, nos que estão localizados em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e ainda, nos de vocação turística, constitui-se num importante instrumento de sustentabilidade para o meio urbano, uma vez, que possui normas de ordenamento do território e impõe limitações de usos às propriedades urbanas, que devem ser utilizadas em prol do desenvolvimento sustentável da cidade e da sociedade urbana. Exatamente por este motivo, o Plano Diretor deve ser elaborado de forma participativa em todas as suas fases e após sua implantação, que se dá por meio de Lei Complementar, ter sua aplicação fiscalizada pelo poder executivo municipal sendo que este fica vinculado às diretrizes do Plano, de forma que, em não observando estas diretrizes, ou ainda, quando não implanta o Plano Diretor nos casos em que a Lei determina ser o mesmo obrigatório, fica o chefe do executivo municipal, sujeito a incorrer em improbidade administrativa.

Assim, A Constituição Federal, acertadamente, criou um importante mecanismo para o desenvolvimento sustentável das cidades. Espera-se que com a implantação do Plano Diretor, os Municípios brasileiros possam desenvolver-se de forma mais equilibrada, economicamente viável e socialmente justa, tutelando não apenas as gerações presentes, mas, também as futuras gerações, que terão condições de viver em cidades sustentáveis.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Paulo Henrique do. **Direito Tributário Ambiental**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2007.

BUCCI, Maria Paula Dallari. **Gestão Democrática da Cidade**. in: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. – São Paulo. Malheiros,

CÂMARA, Jacintho Arruda. **Plano Diretor**. in: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. *Estatuto da Cidade*. 3. ed. – São Paulo. Malheiros, 2002.

CAVALCANTI, Clóvis. **Desenvolvimento e Natureza**. São Paulo: Cortez. 1995.

COIMBRA, José Ávila de Aguiar apud MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. eampl. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

FIORILLO, Celso Antônio Pacheco e RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Manual de Direito Ambiental e Legislação Aplicável**. 2. ed. São Paulo: Max Limonad. 1999.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 3. ed. rev., atual. eampl – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008.

GASPARINI, Diogenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**. Revista da Faculdade de Direito do Distrito Federal. n. 1; vol. 1. 2004.

GIDDENS, Anthony. In DALLARI, Adilson Abreu. **Desapropriações para fins urbanísticos**. Rio de Janeiro: Forense, 1991.

KERKHOFF, Juliane Aparecida. **A política ambiental de Maringá como instrumento de desenvolvimento sustentável: uma análise a partir da legislação ambiental municipal**. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade Estadual de Maringá. 2010.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. ed. ver., atual. e ampl. - São Paulo: Malheiros, 2009.

MEDAUAR, Odete. **Diretrizes Gerais**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de., Odete (Coord.). 2. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente: a gestão ambiental em foco: doutrina, jurisprudência, glossário**. 6. ed. rev., atual. e ampl. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. 2. ed. rev. atual. - São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. ed. rev. atual. - São Paulo: Malheiros, 2009.

SILVA, Solange Teles da. **Políticas públicas e estratégias de sustentabilidade**. Disponível em: <http://www3.esmpu.gov.br/linha-editorial/outras-publicacoes/serie-grandes-eventos-meio-ambiente/Solange_Teles_Politicass_publicas_e_sustentabilidade.pdf>. Acesso em 13 de Abril de 2011.

TOBA, Marcos Maurício Odete. **Do Plano Diretor**. In: MEDAUAR, Odete e ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de., Odete (Coord.). 2. ed. ver. atual. e ampl. - São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.