



ANÁLISE DA INEFICÁCIA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL NA FUNÇÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DIANTE DO DESENVOLVIMENTO URBANO¹

Anny Karoline Costa Melo²

Cláudia Elaine Costa de Oliveira³

RESUMO

A urbanização vertiginosa introduziu no território das cidades um novo e dramático significado: mais do que evocar progresso e desenvolvimento, passaram a retratar de forma clara, os impactos ambientais. Este modelo de expansão urbana, que assola as cidades brasileiras tem sido identificado, no senso comum, como falta de planejamento. Diante disso, o planejamento, em especial por meio do Plano Diretor e dos zoneamentos faz com que a ocupação do solo gradativamente, afete o patrimônio ambiental. Assim, o § 4º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, faz-se necessária à política de desenvolvimento urbano como instrumento regulamentar urbanístico do parcelamento ou edificação compulsória, respeitando-se o desenvolvimento sustentável. Assim, o Plano Diretor é, portanto, o instrumento capaz de concretizar a exteriorização da função social da propriedade consequentemente do desenvolvimento sustentável. O presente artigo tem como objetivo analisar os motivos da ineficácia do Plano Diretor Municipal e seu impacto no desenvolvimento urbano em relação ao meio ambiente. A pesquisa se desenvolveu pautada na apreciação de disposições legais específicas, entendimentos doutrinários, conhecimentos disponibilizados em sítios eletrônicos da Internet e artigos científicos que versem especificamente sobre o assunto em apresso.

Palavras-chave: Desenvolvimento Sustentável. Planejamento. Plano Diretor. Urbanização.

ABSTRACT

The dizzying urbanization has introduced in the territory of the cities a new and dramatic meaning: more than evoke progress and development, began to portray clearly the environmental impacts. This model of urban sprawl, which devastates the cities has been identified, on common sense, as lack of planning. Given this, the planning, in particular through the master plan and zoning makes that the occupation of the soil gradually, affects the environmental heritage. Thus, § 4 of article 182 of the Federal Constitution of 1988, it is necessary to urban development policy as a tool to regulate the urban subdivision or compulsory building, respecting sustainable development. So, the master plan is therefore the instrument capable of achieving the social function of externalization property therefore of sustainable

¹ Artigo Científico apresentado como exigência parcial para a obtenção do título de Bacharel pelo Curso de Direito da Faculdade de Jussara - FAJ.

²Bacharelanda do Curso de Direito da Faculdade de Jussara.

³ Professora Mestre Orientadora do Trabalho Científico do Curso de Direito da Faculdade de Jussara - FAJ.

development. This article aims to analyse the reasons for the ineffectiveness of the plan Directory.

Keywords: Sustainable Development. Planning. Master Plan. Urbanization.

1. INTRODUÇÃO

O advento da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conhecida por Constituição Cidadã, reconheceu o arcabouço de direitos e garantias voltados à promoção da qualidade de vida dos cidadãos brasileiros. É garantido o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Todavia, a ineficácia do Plano Diretor, previsto no texto Constitucional e no Estatuto das Cidades, como instrumento básico à preservação dos bens e áreas de referências urbanas, principalmente nas esferas municipais, faz com que danos ambientais sejam causados, fato que retarda inclusive o desenvolvimento urbano sustentável.

Discorrer sobre Estado Democrático de Direito é tratar diretamente de redução das desigualdades sociais por meio da incorporação de princípios de justiça social. Assim, a justiça social decorre do cumprimento dos direitos e garantias fundamentais do homem, como, por exemplo, no caso em particular, o cumprimento efetivo da função social da propriedade urbana.

É nesse momento que a Carta Magna estabelece o Plano Diretor como sendo o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, nos seguintes termos:

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em Lei têm 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.

Dessa forma, um Estado que visa garantir a função social da propriedade é um Estado preocupado com a qualidade de vida de seus habitantes, com o meio ambiente saudável, bem como com o crescimento urbano ordenado.

A CF/88, expressamente, exigiu a elaboração de um sistema de normas voltadas ao direito urbanístico, que deve ser composto pelas normas constitucionais referentes à política urbana. À Lei federal de desenvolvimento urbano, a legislação estadual, bem com um conjunto de normas sobre a política urbanística, resume-se em um conjunto de normas municipais

estabelecidas nas Leis Orgânicas dos Municípios, no Plano Diretor (PD) e na legislação municipal urbanística.

Sendo assim, o Estatuto da Cidade, lei complementar nº 10.257/2001, rompe-se a ideia de que o Plano Diretor é um instrumento técnico, que apenas indivíduos graduados na área conseguem entender tal instituto, mas que, regulamentou os instrumentos de política urbana, e que a União, os Estados Membros e especialmente os Municípios, precisam segui-lo como modelo, respeitando o patrimônio urbano.

Dessa forma, o Plano Diretor tem papel fundamental no município, pois trata diretamente da organização e ocupação da terra e do território urbano. No Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, é oriundo de todo um processo dinâmico, participativo e político, onde todos são mobilizados em todos os segmentos sociais, passando a ser definitivamente um formador de cidadania.

Através dos parâmetros instituídos pelo Plano Diretor, haverá influências de alguma forma no desenvolvimento da sociedade. São ações que ao mesmo tempo parecem simples, mas fazem toda a diferença, pois são situações de abertura de avenida, construção de residências, implantação de estação de tratamento de resíduos sólidos ou esgoto etc.

O Plano Diretor especificará de forma clara qual o objetivo da política urbana, partindo-se de uma releitura da realidade local, envolvendo os mais variados setores da sociedade, por meio de um macrozoneamento, ou seja, a divisão do território em unidades territoriais que expressam o destino que o município pretende dar às diferentes áreas da cidade. Deve sempre levar em consideração as condições socioambientais do município, bem como deve atentar à capacidade de infraestrutura do mesmo, prezando pelas delimitações ambientais do local e pela preservação assídua, de modo a recuperar e conservar os recursos naturais.

A ausência desse instrumento pode gerar grande fragilidade ambiental ou além de constituir desrespeito a Carta Magna, à população atual, e as gerações futuras. O planejamento para o Plano Diretor é o pré-requisito para a sustentabilidade e desenvolvimento das cidades, a figura do administrador público deve pensar na forma como desenvolverá os municípios para que não ocorram futuros danos ambientais causados pelo não planejamento urbano (PEREIRA, 2003).

Portanto, é de grande relevância teórica e social a implementação do Plano Diretor, bem como é relevante à discussão teórica sobre o tema, uma vez que existe a necessidade da obrigatoriedade para todos os municípios, independentemente de seu tamanho, pois é de instrumento do Plano evitar problemas urbanos que geralmente crescem à medida que o município se desenvolve.

O município é o principal ente federativo responsável por promover a política urbana de modo a ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, de garantir o bem-estar de seus habitantes e assegurar que a propriedade urbana cumpra sua função social. O Plano Diretor, consolida-se como um dos principais mecanismos para a implementação do desenvolvimento sustentável das áreas urbanas, consistindo em uma Lei específica do município.

Para analisar a ineficácia do Plano Diretor municipal diante do desenvolvimento urbano, o referido trabalho, utilizará de procedimentos metodológicos de pesquisa bibliográfica específica por meio de inúmeras fontes de leitura como Leis, doutrinas, reportagens, artigos, livros e jornais com conhecimento na área, recorrendo sempre a materiais impressos e online. Ao final do levantamento dos dados bibliográficos, apresentar-se-á texto com as informações elucidadas reunidas em abordagem qualitativa, na busca de contribuir para o conhecimento referente ao tema, de modo a demonstrar a aplicação do instituto no direito brasileiro.

Nesse contexto, verifica-se que, diante da necessidade de acompanhar as constantes transformações da cidade, faz-se necessária a utilização de diretrizes e mecanismos pelo poder público, observando o conteúdo mínimo do art. 42 da Lei 10.257/2001, que será explanado no trabalho em apreço. Na segunda parte do mesmo, será abordada a participação da sociedade civil na construção do Plano Diretor, prevista no art. 3º, § 1º, do Estatuto da Cidade. O presente estudo terá como escopo analisar a ineficácia do Plano Diretor municipal no dever da proteção ambiental no desenvolvimento urbano correlacionando os efeitos negativos causados ao patrimônio ambiental diante da falta de planejamento municipal por parte do poder público administrativo.

2. PLANO DIRETOR NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretriz geral fixadas em Lei tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes (art. 182, *caput* da CF/88). Assim, o instituto básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana é o Plano Diretor conforme estabelece a CF/88 em seu art. 182, § 1º, têm-se:

Art. 182, § 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.

Portanto, o Plano Diretor, segundo Hely Lopes Meirelles, é o “complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local”.

Diante do atual aspecto de crescimento populacional no meio urbano, muito há de ser pesquisado sobre as consequências degradantes que a atual “explosão demográfica” (CORSON, 2002; JACQUARD, 1998; e COHEN, 2005), vem provocando ao meio ambiente, este que pela Constituição Federal Brasileira é assegurado com base no artigo 225, *in verbis*:

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.

Faz-se necessário à pesquisa da importância da aplicação de políticas voltadas ao estudo do crescimento populacional para que o mesmo seja planejado para não atingir de forma negativa um bem comum do povo, qual seja o meio ambiente. Nestas palavras se faz necessário observar o disposto por Montalvão (2009, p.42) “As políticas públicas são essenciais para uma evolução histórica bem sucedida nas cidades, pois são elas que irão impulsionar o espaço urbano em direção ao planejamento, à organização de diretrizes e à execução de um meio sustentável para se viver [...]”.

Nesta mesma perspectiva Figueiredo (2007), discorre acerca de políticas públicas, definindo-as como conjunto de medidas e decisões tomadas por todos os obrigados a atender ou realizar um fim ou uma meta consoante com o interesse público, sendo um programa de ação que tem por objetivo realizar um fim constitucionalmente determinado. Ou ainda, são mecanismos imprescindíveis à fruição de direitos fundamentais, sociais e culturais.

Todavia Villaça (2005) explana sobre a criação do Plano Diretor, o qual alude que “A ideia do Plano Diretor existente no Brasil, pelo menos desde 1930 (...). Desde então a ideia do Plano Diretor alastrou-se entre nós com grande intensidade (...), é impressionante como um instrumento que nunca existiu na prática, possa ter adquirido tamanho prestígio por parte da elite do país”.

No dizer de Adilson Abreu Dallari “A propriedade urbana apenas cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no Plano Diretor, pois, está destinado a ser o instrumento pelo qual a administração pública municipal, atendendo aos anseios da coletividade, finalmente poderá determinar quando, como e onde edificar, de maneira a melhor satisfazer ao interesse público, por razões estéticas, funcionais,

econômicas, sociais, ambientais etc., em lugar do puro e simples apetite dos especuladores imobiliários”.

Paulo de Bessa Antunes (2010) classifica o Plano Diretor como:

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 pela Lei Fundamental da República.

Assim complementa:

Plano Diretor é um conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e os empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de Direito Privado ou Público, a serem levados a efeito no território municipal. (MACHADO, 2010, p. 453)

Juntamente com os pensamentos dos autores em relação ao conceito de plano diretor a Lei 10.257/2001 expõe em seu artigo 40 que o plano diretor é “o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana”. (BRASIL, 2001)

Do ponto de vista da legislação brasileira em vigor, a Constituição Federal em seu artigo 182 coloca que:

A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei têm 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 20 mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana (BRASIL, 1988).

Por outro lado, a Lei nº 10.257 de 2001, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, traz um novo alento à realidade urbana brasileira, uma vez que garante o direito às cidades sustentáveis, em seu artigo 2º, inciso I:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais: I – garantia a cidades sustentáveis, entendido como o direito a terras urbanas, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.

Para Dias (2009, p. 153), no capítulo que versa sobre Política Urbana os princípios e dispositivos que se encontram no texto constitucional relativo à temática levam ao

entendimento de que o objetivo principal é a busca do desenvolvimento urbano e econômico paralelamente ao bem-estar social:

A política urbana, para ser implementada pelo Poder Público há que compor interesses para atingir um meio ambiente digno à vida. Para isso, precisa de força política e decisões concertadas de forma a impedir e coibir ações individuais e interesses econômicos que queiram sobrepor-se aos interesses da cidade. Por isto, faz-se necessário as autuações e intervenções de todos os entes federativos, e, em se tratando de política urbana municipal, cabe a esta esfera a responsabilidade maior em intervir e solucionar conflitos, pois o que se visa é o desenvolvimento pleno das funções sociais da cidade.

Entretanto, as normas estabelecidas na Lei nº 10.257/2001 diz respeito a sua obrigatoriedade aos municípios e indivíduos, na qual cita Tourinho, 2008:

A Carta Constitucional de 1988 dedicou um capítulo específico à política urbana, constituído pelos arts. 182 e 183. O referido mandamento constitucional fez referência à previsão de lei federal para traçar as diretrizes gerais pertinentes à política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo governo municipal. Assim, com base no art. 182 da Constituição Federal, foi editada a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, autodenominada de Estatuto da Cidade. As normas estabelecidas na referida Lei Federal são de ordem pública, ou seja, de obediência obrigatória para os Municípios e para os indivíduos. Por outro lado, são normas de interesse social disciplinadoras da “propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental”, conforme estabelece a parte final do parágrafo único, do art. 1º. O art. 2º, por sua vez, estabelece por objetivo de política urbana, que é o de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.” (TOURINHO, 2008, p. 102).

Diante do disposto, a Constituição Federal de 1988 em seu Capítulo II - das Políticas Urbanas, mostra os fundamentos, objetivos, princípios e deveres para que se encontrem instrumentos para a realização da administração urbana, devendo conter no Plano Diretor Municipal os objetivos gerais como instrumento básico.

Nigro (2007, p. 57) salienta os pontos críticos do desenvolvimento sustentável:

Representa obstáculo ao desenvolvimento sustentável, evidenciando-se entre eles o aguçamento ou o aumento expressivo dos problemas relativos ao meio (espaço geográfico, cultural e social) citadinos oriundos dos povoamentos desordenados. Os quais revelam a falta de planejamento, a insuficiência dos serviços públicos – ora por falta de recursos, ora pelo anacronismo nos sistemas de gestão – e a irresponsabilidade com que muitas vezes é tratado o meio ambiente.

Diante o exposto, faz-se necessário mencionar a lição de Pereira quanto aos problemas urbanos provocados por uma falta de planejamento e as formas pelas quais se diz solucionar o problema:

Um dos grandes problemas urbanos que ocorre no Brasil é a falta de planejamento urbano. As feridas urbanas se instalam num primeiro momento e depois a autoridade

pública corre atrás visando amenizar o problema criado. O jeitinho brasileiro, a pressão sobre o órgão público e a quantia de votos que significa a urbanização de um aglomerado urbano sempre são considerados pelo administrador político. (PEREIRA, 2003, p.41)

Como se denota, Pereira destaca a necessidade de planejamento para assim analisar o modo de crescimento da cidade, portanto é um requisito essencial para evitar deformações urbanas. Contudo, Pereira (2003), aponta que é pré-requisito para a sustentabilidade o planejamento do desenvolvimento das cidades, e o administrador público deve pensar a forma como a cidade irá se desenvolver para evitar e corrigir distorções de crescimento urbano, o que traz efeitos negativos ao meio ambiente e para a população que se fixa nestes aglomerados.

De acordo com Canepa (2007), é através dos instrumentos urbanísticos previstos na Lei 10.257/2001 que vão de encontro com as propostas da Agenda 21 que se espera tornar mais eficaz a administração urbana.

Além do mais, é necessário abordar sobre o Estatuto das Cidades Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001, que estabelece em seus artigos 39 a 42-B diretrizes para a aplicabilidade do Plano Diretor, bem como as exigências e sua atuação sobre o desenvolvimento urbano preocupando com o meio ambiente ao qual se insere entre outras funções.

Como bem observa Nelson Saule Júnior (1988), “A Constituição de 1988, pela primeira vez na história constitucional do País, consagra um capítulo à ‘política urbana’. Deve-se lembrar de que antes a Constituição Federal de 1988 já houvera tentativa de dotar o Brasil de uma lei geral de desenvolvimento urbano, com projetos apresentados, mas desprovidos de seguimentos.

No ano de 2001 foi promulgado o Estatuto da Cidade – Lei 10.257, que regulamentou os arts. 182 e 183 da CF/88, estabelecendo diretrizes gerais e medidas a serem adotadas na política urbana.

Pode-se afirmar então que o Plano Diretor é instrumento de extrema importância e sua eficácia garante o atendimento das necessidades do município garantindo por seguinte à preservação e recuperação do meio ambiental, promovendo ainda uma melhor qualidade de vida aos cidadãos. Nas palavras de Leal (1998, p.132) “Para terem eficácia, entretanto, as políticas públicas não podem ser elaboradas e aplicadas à revelia da sociedade civil; ao contrário, devem contar com ela de forma ativa e deliberativa”.

De uma maneira geral, reconhecendo que o processo de urbanização tem sido implementado à custa da produção de uma segregação sócio espacial, o Estatuto da Cidade consolida a sua orientação no sentido de disponibilizar uma série de instrumentos destinados a

organizar o espaço urbano, permitindo com que a intervenção do Poder Público provoque a redução das desigualdades e o amplo acesso do direito à qualidade de vida para todos.

3. MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO URBANO

Sabe-se que no Brasil aborda constantemente o tema meio ambiente, entretanto a população os relaciona com os problemas ambientais tido de diversas formas. Todavia este parecer está diretamente relacionado aos poucos conhecimentos trabalhados, inclusive na mídia, pois o fato mais debatido é em relação aos crimes ambientais cometidos. Contudo, destaca Primavesi “meio ambiente não é apenas o espaço em que se vive, mas o espaço do qual vivemos” (apud DULLEY, 2004, p. 18, 19).

Com base no mencionado conceito acima, compreende-se como meio ambiente todo o meio em que vivemos, incluindo todos os elementos que fazem parte da Terra, correlacionando similarmente o vínculo do homem com os elementos naturais, o ar, água, solo, flora e fauna, ressaltando ainda que toda a coletividade possui direito de usufruir de um meio ambiente ecologicamente compensado, apesar disso cabe à comunidade o direito de resguarda-lo.

Por conseguinte, pelo fato do meio ambiente englobar o homem encontra-se em contínua mutação, podendo refletir em ambos os lados, isto é, para melhor ou pior, dessa maneira, o meio ambiente é capaz de adequar-se para expandir ou devastar dependendo do respectivo cuidado dos homens que os maneja.

Neste contexto, enfatiza-se a magnitude dos princípios do direito ambiental, segundo a Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, ressaltando os seguintes princípios: do meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito fundamental, da solidariedade intergeracional, da natureza pública, da proteção ambiental, do desenvolvimento sustentável, do poluidor pagador, do usuário pagador, da prevenção e precaução, da participação, da ubiquidade ou transversalidade, da cooperação internacional, e da função socioambiental da propriedade.

De acordo com Silva, 2006, defini princípio como:

Princípio é mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e dá sentido harmônico” (SILVA, 2006, p. 91).

A partir do aludido, identifica-se que os princípios elencados são de extrema importância ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Portanto, dentre os vários

princípios destaca-se o princípio do desenvolvimento sustentável, pelo fato de ser o norteador de todos os demais, o qual define na Lei 6.938/81 em seu artigo 2º e 4º:

Art. 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

(...).

Art. 4º - (...)

I - A Política Nacional do Meio Ambiente visará à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico.

(...).

No entanto este princípio tem como finalidade a preservação, desenvolvimento e restauração da qualidade ambiental, tendo em vista acondicionar os recursos ambientais e o progresso econômico. Por outro lado, se observa a política nacional de desenvolvimento urbano, que é o aglomeramento de fundamentos, objetivos e procedimentos que regulam os investimentos das cidades, em que especifica todos os trabalhos referentes a este ramo na Lei 10.257/2001, em seu artigo 2º.

Assim, Estatuto da Cidade, direciona a gestão democrática da cidade como diretriz geral para a implementação da política urbana, além de consagrar a prerrogativa de envolvimento da sociedade no processo de construção e controle dos instrumentos urbanísticos, acaba por transformar a participação pública como preceito básico para o desencadeamento da gestão do espaço urbano.

Segundo Carolina Baima Cavalcanti, define o desenvolvimento urbano:

É um conjunto de princípios, diretrizes e objetivos, construídas democraticamente, a partir da 1ª Conferência Nacional das Cidades em 2003, para nortear os investimentos em habitação, saneamento ambiental, mobilidade urbana, transporte e trânsito, bem como promover uma política fundiária e imobiliária incluyente e fortalecer institucionalmente os municípios brasileiros.

Por fim, o meio ambiente e o desenvolvimento urbano andam juntos, no qual um serve de auxílio para o outro, pois ambos visam assegurar a gestão das cidades passam a serem direcionadas a um panorama mais democrático, influenciado pelas diretrizes normativas, pela busca da justiça social, contendo mecanismos que disponibilizam a toda a comunidade o acesso aos serviços e infraestruturas urbanas sob a ótica de um planejamento, ou seja: o Plano Diretor.

4. OBRIGATORIEDADE DO PLANO DIRETOR E A PRESERVAÇÃO AMBIENTAL

O Plano Diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182, da CF/88, qualquer que seja a população; integrantes de áreas de especial interesse, ou seja: turística, empreendedoras, comerciais, residenciais, em fim, quaisquer atividades com significativo impacto de âmbito regional ou nacional, pois necessitarão de um verdadeiro planejamento de desenvolvimento visando à proteção da qualidade ambiental que leva saúde e qualidade de vida.

As cidades com menos de 20 mil habitantes não estão obrigadas a aprovação de Plano Diretor, a não ser que se enquadre em um dos incisos II a V do artigo 41, do Estatuto da Cidade, precisando somente de um plano de planejamento anual. De acordo com o § 2º do art. 41, *in verbis*, no caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um Plano de Transporte Urbano Integrado, compatível com o Plano Diretor.

Entende-se que, o Plano Diretor pode ter conteúdo menor que o especificado no art. 42 do Estatuto da Cidade, pois, as situações caracterizadas desse conteúdo mínimo podem não interessar à política municipal de desenvolvimento e expansão urbana local, desde que, segundo o referido artigo, esteja obedecendo às questões ambientais, isto é, respeitando o desenvolvimento sustentável municipal.

Assim, complementa-se através das citações de Hily Lopes Meirelles, aludindo que:

O município, mais ninguém, deve-se afirmar, é o titular da instituição e execução dessa política, de sorte que nem todo que foi posto com conteúdo mínimo do Plano Diretor será, necessariamente, do interesse dessa política ou do agrado de sua comunidade. É evidente, então que outro conteúdo, menor que o indicado, pode ser legalmente tratado pelo Plano Diretor, desde que respeite o patrimônio ambiental. A imaginar a obrigatoriedade desse mínimo, ter-se-ia que afirmar sua inconstitucionalidade por afrontar a autonomia municipal sem respeitar o art. 225, da Lei Maior do País. (MEIRELLES, 2011, p. 209).

Entende-se, que para ser considerado constitucionalmente um Plano Diretor, deve-se constar obrigatoriamente, de acordo com a política de desenvolvimento urbano, o que reza o artigo 225, da CF/88, exigir a inclusão da área urbana no Plano Diretor onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsória, tendo o sistema de acompanhamento e controle da política urbana voltada para o desenvolvimento sustentável local.

Assim, a primeira matéria que deve necessariamente constar no Plano Diretor, de acordo com o Estatuto da Cidade, é a delimitação das áreas urbanas e a área verde, podendo posteriormente ser aplicado o parcelamento do solo, considerando a exigência legal da

infraestrutura para a utilização compulsória, a edificação, a demanda para utilização dentro, na forma do art. 5º do referido estatuto.

Segundo, ainda, o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor conta com um sistema de acompanhamento e controle, que se relaciona obviamente ao desenvolvimento sustentável, pois, garante a participação democrática na formulação da Política de Desenvolvimento, executando o acompanhamento do plano de desenvolvimento local pela a administração pública.

5. PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E A GESTÃO DEMOCRÁTICA MUNICIPAL

O Estatuto da Cidade, consagra em seu art. 2º, II a gestão democrática da cidade como diretriz geral para a implementação da política urbana, além de dedicar um capítulo inteiro ao tema em apreço. Consagra, assim, a prerrogativa de envolvimento da sociedade no processo de construção e controle dos instrumentos urbanísticos, sendo um preceito básico para o desenvolvimento do espaço urbano.

Assim, segundo o art. 43 do Estatuto da Cidade, são descreve-se os mecanismos de garantias da gestão democrática das cidades, ou seja, a participação da comunidade diretamente na elaboração do Plano Diretor municipal tem-se:

- I - Órgãos colegiados de política urbana;
- II - Realização de debates, audiências e consultas públicas;
- III - Realização de conferências sobre assuntos de interesse urbano;
- IV - Iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento social urbano.

Para tanto, leva-se em conta, ser o instrumento de planejamento a expressão das políticas públicas urbanas, consolidadas e um dos principais elementos para a consecução do desenvolvimento equilibrado das cidades, a concepção de gestão democrática acaba também sendo a este incorporada pela vontade da população da região envolvida.

Nesse mesmo sentido, prescrevem Cardoso:

A tarefa de planejar a cidade passa a ser função pública que deve ser compartilhada pelo Estado e pela sociedade – corresponsáveis pela observância dos direitos humanos e pela sustentabilidade dos processos urbanos. A gestão democrática é o método proposto pela própria lei para conduzir a política urbana. (GRAZE. 2002. p. 96-97).

Contudo, segundo o Estatuto da Cidade, em seu art. 40, parágrafo 4º, que a concretização da participação pública na elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor,

consolida-se em um planejamento participativo. De maneira geral, as formas de participação pública previstas para o Plano de Diretor, poderão ser divididas em etapas, dividindo em:

- I - Envolvimento efetivo e interventivo nas decisões;
- II - Acesso às informações produzidas;
- III - Conhecimento a respeito do processo;
- IV - Aprovação de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- V - Publicidade quanto aos documentos e informações produzidas;
- VI - Acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidas.

A participação consagrada aos indivíduos com a possibilidade de influenciarem diretamente no processo de elaboração do Plano Diretor implica no direito de qualquer cidadão exigir a realização das audiências públicas promovidas pelo Poder Público e delas participar. Em seu aspecto legal, o Plano Diretor, pressupõe a apropriação do conhecimento sobre as informações inerentes à vida na cidade, como atividades, serviços, planos, recursos, sistema de gestão, formas de uso e ocupação do espaço urbano, etc.

Por este motivo, o Plano Diretor assume o contorno de instrumento fundamental para a realização do direito à cidade. Construído de forma democrática e participativa é ele que irá trazer para a realidade os anseios e desejos das diferentes regiões e classes do espaço urbano.

Reconhecendo a necessidade do exercício da cidadania para a satisfação do direito à cidade, GRAZIA (2002) defende que a universalização do acesso aos equipamentos e serviços urbanos implica também, em uma dimensão política de participação ampla dos habitantes das cidades na condução de seus destinos.

Somente com uma fórmula integradora e participativa de implementação do Plano Diretor é que os respectivos instrumentos urbanísticos previstos em seu conteúdo não serão ferramentas a serviço de concepções tecnocráticas, mas, ao contrário, verdadeiros instrumentos de promoção do direito à cidade para todos sem exclusão.

Devido a este fato, a participação é prevista na tutela do Estatuto da Cidade, como diretriz geral da política urbana, devendo ser aplicada na formulação, execução e acompanhamento do Plano Diretor, bem como na própria gestão da cidade como um todo.

Deste modo, produzido coletivamente e propiciando a participação da população, o Plano Diretor serve como um catalisador do respeito a todas as camadas sociais, ao meio ambiente sustentável, e outros meios assegurados pelo direito à democracia, abrindo possibilidades de soluções diversas que atendam às singularidades e necessidades do grupo social envolvido.

6. ANÁLISE DA INEFICÁCIA DO PLANO DIRETOR MUNICIPAL NA FUNÇÃO DE PROTEÇÃO AMBIENTAL DIANTE DO DESENVOLVIMENTO URBANO

Como se denota o plano diretor municipal é o plano que estipula metas de proporcionar o desenvolvimento municipal em comunhão com a região, se deparando com regulamentos, estatutos, preceitos, princípios, dentre outros.

Conseqüentemente, a ineficácia do plano diretor ocorre pela falta de fiscalização, isto é, participação dos habitantes na preparação e observação da política urbana, conforme alega no artigo 2, II e 40 da Lei 10.257:

Art. 2. (...)

II – 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;

(...)

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.

§ 3º A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.

§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

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

II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;

III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Entretanto, mediante o mencionado acima se observa que o desenvolvimento urbano e o plano diretor crescem juntos, pois se o desenvolvimento urbano aumenta e atinge a quantidade delimitada para se criar um plano diretor obtém a necessidade da formação, pelo fato de que a cada aumento da população abrange uma série de problemas para os habitantes na qual não se podem assegurar situações íntegras de vida.

Dessa forma, nota-se que o progresso excessivo acarreta grandes efeitos para a qualidade de vida para todos que vive nesse meio, porque é um acontecimento que se pode constar nas áreas de preservação ambiental.

Diante de tal acepção, é de grande relevância a participação do povo na construção dos planos diretores, além de ser uma situação determinada pelo Estatuto da Cidade é ainda uma exigência para que acatem todos os requisitos fundamentais que deve incluir no mesmo.

Assim sendo, evidencia que a participação da população na criação do plano diretor não afronta a soberania municipal.

Ressalta-se que o poder de fiscalização do meio ambiente veio com a Lei nº 6.938/1981 que produziu o SISNAMA – Sistema Nacional do Meio Ambiente, e dentre esta lei atribuiu para os respectivos órgãos, quais sejam, Conselho do Governo, CONAMA – Conselho Nacional do Meio Ambiente, MMA – Ministério do Meio Ambiente, IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, institutos estaduais responsáveis pela fiscalização dos planos, programas e diversos outros planejamentos específicos para o meio ambiente, e órgãos municipais incumbidos de supervisionar suas competentes jurisdições.

O SISNAMA começará suas atividades por intermédio dos Órgãos e Organizações, analisando todos os crimes ambientais, pois como se sabe sua função é a de proteger o meio ambiente.

Assim a ineficácia do plano diretor decorre da falta de orientação e fiscalização da utilização da terra, comportamentos sociais, propriedades públicas e andamento urbano completo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O plano diretor é instrumento de lei formal, não podendo ser substituído por decreto ou outro ato administrativo, sendo de suma importância, obrigatório para os municípios que possuem mais de 20.000 (vinte mil) habitantes, ressalta-se que tal obrigatoriedade se faz justa.

O instrumento de políticas urbanas deve primordialmente normatizar, juntamente com as suas leis regulamentadoras, os direitos a serviços básicos de saneamento ambiental (água potável, gerenciamento de resíduos sólidos e redes públicas de esgoto e drenagem) e a infraestrutura, deve ainda gerir a participação ativa da cidade, a ordenação e a fiscalização do perímetro urbano, a poluição, dentre outros.

Além do mais, é indispensável à implementação do plano diretor, bem como é relevante à discussão teórica sobre o tema, uma vez que existe a necessidade da obrigatoriedade para todos os municípios, porque é instrumento do plano evitar problemas urbanos que geralmente crescem à medida que o município se desenvolve.

Entretanto a responsabilidade perante o desenvolvimento urbano sobre os danos ambientais causados deve ser executada não só pelo poder público, mais pela coletividade como um todo. Sendo essencial que haja investimentos contínuos na educação ambiental para promover uma cidadania ambiental plena.

Desta forma, através de instrumentos disponíveis em nosso ordenamento jurídico a responsabilidade ambiental tende a ser observada e tratada primeiramente por questões locais as quais trarão repercussão em um aspecto regional até alcançar dimensão global.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. **Direito Ambiental**. 12. Ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.
- BRASIL. **Constituição: República Federativa do Brasil de 1988**, Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de Julho de 2001**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 25 out. de 2017.
- BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de Agosto de 1981**. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6938.htm>. Acesso em: 26 out. de 2017.
- BAYER, Diego Augusto. **Princípios norteadores do Direito Ambiental**. 2014. Disponível em: <<https://diegobayer.jusbrasil.com.br/artigos/121943191/principios-norteadores-do-direito-ambiental-resumo>>. Acesso em: 26 out. 2017.
- CAVALCANTI, Carolina Baima. **Política Nacional de Desenvolvimento Urbano**. 2010. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/100705oficinamobilidadeiphan.pdf>>. Acesso em: 25 out. 2017.
- CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE. **SISNAMA - Sistema Nacional do Meio Ambiente**. 2017. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/estr1.cfm>>. Acesso em: 08 nov. 2017.
- CIDADES (MINISTÉRIO DAS CIDADES). **Plano diretor participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos**. Brasília: Confea, 2004.
- ESTATUTO DA CIDADE. **Guia para implementação pelos municípios e cidades**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2002.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade: comentários à lei Federal 10.257/2001**. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- DULLEY, R. D. **Noção de natureza, ambiente, meio ambiente, recursos ambientais e recursos naturais**. In: Agric. São Paulo, São Paulo, v. 51, n. 2, p. 15-26, jul./dez. 2004. Disponível em: <<http://www.iea.sp.gov.br/out/publicacoes/pdf/asp-2-04-2.pdf>>. Acesso: 27 out. 2017.

GASPARINI, Diógenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**: Revista do Curso de Direito, Vol. 1, (2004), Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/viewFile/488/486>>. Acesso em: 16 mar. 2017.

JUNIOR, Nelson Saule. **Meios de Vida e Inclusão Social: Políticas**. 2. Ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

LEAL, Rogério Gesta. **A função social da propriedade e da cidade no Brasil** – aspectos jurídicos e políticos. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1998.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 15. Ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26 Ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MILARÉ, Edis. **Direito do Ambiente: a gestão ambiental em foco – doutrina, jurisprudência**, glossário. 6 ed., São Paulo: RT, 2009.

MONTALVÃO, Elisamara Godoy. **Gestão de obras públicas**. Curitiba: Ibplex, 2009.

NIGRO, Carlos Domingos. **Insustentabilidade urbana**. Curitiba: Ibplex, 2007.

NASCIMENTO, Meirilane Santana. **Direito ambiental e o princípio do desenvolvimento sustentável**. 2009. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6973>. Acesso em: 26 out. 2017.

PAULO, Vicente. ALEXANDRINO, Marcelo. **Direito Constitucional Descomplicado**. 12 Ed. 2014. São Paulo: Método.

PEREIRA, Luís Portella. **A função social da propriedade urbana**. Porto Alegre: Síntese, 2003.

PEREIRA, S. S.; CURI, R. C. **Meio Ambiente, Impacto Ambiental e Desenvolvimento Sustentável**: Conceituações Teóricas sobre o Despertar da Consciência Ambiental. REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade. Vol. 2, nº 4, p. 35-57, Set-Dez/2012.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. **Processo legislativo municipal e plano diretor**. 2006. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/educacao/sobre_escola/banco_conhecimento/arquivos/pdf/processo_legislativo_municipal_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2017.

SANT'ANA, Ana Maria de. **Plano diretor municipal**. São Paulo: Leud, 2006.

SEVERINO, Antônio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 22 ed.ver.ampl. São Paulo: Cortez, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. 5. Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editora, 2006.

VILLAÇA, F. **Dilemas do plano diretor**. In: **O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima — Cepam, 1999. Edição especial.