

# O PLANO DIRETOR E A PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NO DESENVOLVIMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A CIDADE

THE DIRECTING PLAN AND DEMOCRATIC PARTICIPATION IN DEVELOPING CITY PUBLIC POLICIES

JULIANA CASTRO TORRES<sup>1</sup>

JUVÊNIO BORGES SILVA<sup>2</sup>

PAULA MARTINS DA SILVA COSTA<sup>3</sup>

## RESUMO

O presente artigo tem o objetivo de analisar a participação democrática no controle das políticas públicas de desenvolvimento da cidade por meio do Plano Diretor que é considerado o instrumento básico de desenvolvimento urbano instituindo diretrizes em busca de melhorias para a coletividade, proporcionando um diálogo entre sociedade e administração pública. Planejar o ambiente urbano é estritamente importante para o desenvolvimento de uma cidade, para que esta cumpra a sua função social a fim de se evitar problemas como a exclusão social. As políticas públicas urbanas dizem respeito ao plano das questões coletivas da cidade e visam concretizar os direitos dos cidadãos que devem participar ativamente para que elas funcionem e sejam devidamente implementadas. O Plano Diretor é obrigatório para as cidades com mais de 20.000 habitantes, e visa organizar e melhorar os espaços públicos, dando a ampla possibilidade de participação do cidadão na tomada de decisões do poder público. Neste sentido a importância deste instrumento como mecanismo de promoção da democracia. O estudo se destaca ao analisar a importância da participação cidadã na elaboração e implementação das políticas promovidas pelo Plano Diretor para o desenvolvimento da cidade e como seus fundamentos podem, desde que devidamente implementados melhorar a qualidade de vida dos cidadãos. A pesquisa se caracteriza como sendo teórica, qualitativa e bibliográfica e o método de procedimento é o dedutivo, valendo-se de material histórico, sociológico e jurídico, a partir de livros e artigos científicos.

**PALAVRAS-CHAVE:** Planejamento Urbano. Plano Diretor. Participação. Políticas Públicas. Desenvolvimento.

1 Universidade do Estado de Minas Gerais - Unidade Passos. <http://orcid.org/0000-0001-9094-4715>. <http://orcid.org/0000-0001-9094-4715>. [jucastrotorres@hotmail.com](mailto:jucastrotorres@hotmail.com).

2 Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. <http://orcid.org/0000-0001-9403-2713>. <http://orcid.org/0000-0001-9403-2713>. [jsilva@unaerp.br](mailto:jsilva@unaerp.br).

3 Universidade de Ribeirão Preto – UNAERP. <http://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. <http://orcid.org/0000-0003-1469-0156>. [paula.costa.pmdsc@gmail.com](mailto:paula.costa.pmdsc@gmail.com).

### Como citar esse artigo/How to cite this article:

TORRES, Juliana Castro. SILVA, Juvêncio Borges. COSTA, Paula Martins da Silva. *O plano diretor e a participação democrática no desenvolvimento de políticas públicas para a cidade*. Revista Meritum, Belo Horizonte, vol. 15, n. 1, p. 322-336, jan./abr. 2020. DOI: <https://doi.org/10.46560/meritum.v15i1.7919>.

## ABSTRACT

*This article aims to analyze the democratic participation in the control of public policies of city development through the Master Plan which is considered the basic instrument of urban development instituting guidelines in search of improvements for the community, providing a dialogue between society and public administration. Planning the urban environment is strictly important for the development of a city, so that it fulfills its social function in order to avoid problems such as social exclusion. Urban public policies concern the plan of the city's collective issues and aim to realize the rights of citizens who must actively participate in order for them to function and be properly implemented. The Master Plan is mandatory for cities with more than 20,000 inhabitants, and aims to organize and improve public spaces, giving the broad possibility of citizen participation in decision-making by the public power. In this sense, the importance of this instrument as a mechanism for the promotion of democracy. The study stands out by analyzing the importance of citizen participation in the design and implementation of policies promoted by the Master Plan for the development of the city and how their foundations can, provided that properly implemented improve the quality of life of citizens. The research is characterized as being theoretical, qualitative and bibliographic and the method of procedure is deductive, drawing on historical, sociological and legal material from books and scientific articles.*

**KEYWORDS:** *Urban Planning. Master plan. Participation. Public policy. Development.*

## 1 INTRODUÇÃO

Buscando contornar problemas urbanísticos como o uso inadequado do solo, favelização, empobrecimento de parcela da população, miséria e delinquência, em razão da má-distribuição de renda e dentre vários outros, se estabeleceram normas de planejamento urbano, destacando-se o Plano Diretor como instrumento capaz de organizar a cidade, promovendo políticas públicas urbanas que favoreçam o bem comum sobre o particular.

Sendo importante lembrar que para existir harmonia dentro de uma sociedade, garantindo a integridade social dos cidadãos, é de extrema importância que este ambiente urbano seja organizado com normas pensadas para o seu desenvolvimento.

Ainda, importante também a participação do cidadão na tomada de decisões e formulações de políticas públicas para os interesses da sua cidade, o que é garantido pela Constituição de 1988.

O princípio republicano participativo é um importante marco para o Estado Democrático de Direito, favorecendo a gestão democrática e concreção dos direitos fundamentais e sociais.

O Estatuto da Cidade impôs a participação cidadã para a elaboração dos Planos Diretores, obrigatórios para as cidades com mais de 20.000 habitantes, como forma de garantir a plena garantia dos direitos e equilíbrio urbano.

Esta disposição é de extrema relevância equilibrando as relações entre Estado e cidadãos, em que a elaboração de normas urbanísticas no Município tenha a avaliação e o aval da sociedade.

O capítulo IV do Estatuto da Cidade indica quatro instrumentos para garantir a gestão democrática exigida para que os planos diretores tenham efetiva participação popular, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal;

debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Desta forma podemos perceber o quanto a população está amparada legalmente contra irregularidades e ilegalidades administrativas.

Porém, nota-se cada vez mais um desinteresse ou descrença ou até mesmo o que os estudiosos chamam de analfabetismo urbanístico, caracterizando que a população não se preocupa ou não se inteira ou até mesmo se diz muito ocupada para saber e tratar dos assuntos de seu próprio interesse na cidade em que vive, favorecendo a discricionariedade da Administração.

A Administração Pública aproveitando-se desta situação, de não interação e monitoramento pela população, acaba por descumprir o planejamento urbano instituído pelo seu Plano Diretor, acarretando inúmeros problemas de cunho social à população.

A inclusão participativa imposta para elaboração do Plano Diretor é o objeto principal deste estudo, garantindo a gestão democrática e promovendo políticas públicas para que a cidade cumpra a sua função social, ordenando espaços públicos, diminuindo a segregação social.

A atuação conjunta da sociedade com a Administração Municipal favorece o ambiente equilibrado e conseqüentemente a sustentabilidade, na medida em que as ações estatais são legitimadas pela participação do cidadão.

A pesquisa foi desenvolvida a partir de pesquisa bibliográfica, teórica e qualitativa, nas áreas de direito constitucional, ambiental- urbanístico e administrativo, sendo que os dados das fontes pesquisadas foram analisados por processo metodológico dedutivo.

Nesse sentido, iniciou-se a pesquisa com uma análise sobre o princípio republicano da participação e sua inclusão e importância para o planejamento urbano, destacando o Plano Diretor como importante instrumento de garantia desta participação e ainda demonstrando que apesar dos avanços nas práticas do planejamento urbano, a participação popular ainda não recebeu a devida atenção.

## 2 INCLUSÃO PARTICIPATIVA NO PLANEJAMENTO URBANO

Planejamento urbano aponta suas raízes no Iluminismo, ganhando durante os anos do *Welfare State*<sup>4</sup> algumas particularidades ligadas ao crescimento econômico e ao investimento em políticas de cunho social.<sup>5</sup>

4 *Welfare State* é o Estado no qual o cidadão, independentemente de sua situação social, tem direito a ser protegido contra dependências de curta ou longa duração. Seria o Estado que garante tipos mínimos de renda, alimentação, saúde, habitação, educação, assegurados a todo o cidadão não como caridade, mas como direito político. STRECK, Lênio Luiz. *Jurisdição Constitucional e Decisão Jurídica*. São Paulo : Editora Revista dos Tribunais, 2013. p. 84.

5 MARICATO, Ermínia. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?*. Cadernos IPP UR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos 1 e 2, 1997. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/cadernos-ippur.pdf>. Acesso em: 10 jul 2019.

Planejar tem ligação direta com elaborar planos e controlar, criando a ideia de prevenção e organização do futuro, buscando visualizar e solucionar todas as possíveis situações que poderão surgir dentro de uma sociedade.

Neste diapasão, o planejamento urbano nasceu como uma solução e resposta às necessidades do crescimento dinâmico e sistêmico das cidades, preocupado com o crescimento acelerado da população e ocupação inadequada do solo, fatores que vem ocasionando problemas irreparáveis ao ambiente em que vive o homem.

Sendo assim, planejar o ambiente urbano, a cidade, significa instituir diretrizes de organização das áreas habitáveis, buscando promover à população um ambiente ecologicamente equilibrado e organizado, em que todos tenham condições dignas de sobrevivência, como saneamento ambiental, educação, moradia, lazer, trabalho.

Planejar é formular e definir estratégias de mudanças sociais e ambientais em prol da coletividade.

De acordo com Abranches<sup>6</sup>

A ação de planejar deve sempre contemplar, igualmente, a espacialidade e as relações sociais nas cidades, considerando que estes são permeados por um conjunto de relações em que a existência de conflitos de interesses e de dominantes e dominados é um fator sempre presente (...) deve, ainda, considerar a participação de atores sociais que estão fora da instituição Estado para que as decisões sobre o futuro das cidades possam aproximar-se daquilo que é idealizado pelos próprios beneficiários e interessados.

No Brasil, a chegada dos modelos de planejamento urbano com traços mais participativos e democráticos surgiu especialmente na década de 90, motivados pela força do Movimento Nacional de Reforma Urbana – MNRU<sup>7</sup>.

Abranches<sup>8</sup> explica que através de movimentos como este surgiram maiores articulações de políticas públicas e um maior comprometimento com a democratização do planejamento urbano e gestão das cidades, passando a participação popular a ser elemento prioritário no planejamento das cidades.

O período de maior desenvolvimento urbano se iniciou com a criação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, que integrou o II Plano Nacional de Desenvolvimento Urbano – PNDU, em 1973, durante o regime militar.<sup>9</sup>

Com a instituição da Constituinte de 1988 e chegada do Estado Democrático e Social de Direito ficou instituída a garantia da participação cidadã nos processos decisórios, favorecendo a aplicação da legislação urbanística.

6 ABRANCHES, Mônica. Planejamento urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos Conselheiros Municipais. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007. p. 36.

7 O MNRU foi o resultado da união de diversas entidades, organizações de ativistas de bairro, associações de moradores, acadêmicos, profissionais, movimentos populares que queriam aproveitar a oportunidade de participar na construção de emendas populares a serem encaminhadas à Assembleia Constituinte, estas emendas foram parcialmente aproveitadas na constituição de 1988, reduzidas aos artigos 182 e 183 que tratam dos planos diretores municipais e da lei de usucapião. ABRANCHES, Mônica. Planejamento urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos Conselheiros Municipais. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007. p. 43.

8 ABRANCHES, Mônica. Planejamento urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos Conselheiros Municipais. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007. p. 44.

9 MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: *A cidade do pensamento único*. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 126-127.

Siqueira Júnior<sup>10</sup> bem leciona que a participação do indivíduo nos negócios do Estado é o exercício da cidadania que, hodiernamente, apresenta um sentido muito mais amplo do que o simples exercício do voto.

A concepção atual de cidadania pressupõe também que o cidadão participe da tomada de decisões acerca dos temas de interesse público que se realiza por meio das chamadas políticas públicas.<sup>11</sup>

A participação é um princípio da Administração Pública consagrado pelo Direito Constitucional e Administrativo<sup>12</sup>.

Perez<sup>13</sup> salienta que é por meio de processos de decisão que permitam o diálogo entre a sociedade e a Administração Pública que esta aumenta o grau de eficiência de sua atuação.

A Constituição Federal de 1988 assegura a participação direta do povo na construção do Estado Democrático de Direito, estabelecendo uma série de normas com o escopo de respaldar os institutos participativos na Administração Pública, voltando neste estudo nossos olhos para o Plano Diretor, instituído em seu artigo 182, §1º.

O dispositivo descreve que a *política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem – estar de seus habitantes*.<sup>14</sup>

O referido dispositivo estabelece que a 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.

Ainda, encontramos previsão Constitucional para as políticas públicas urbanísticas nos artigos 23, inciso IX e 30, inciso VIII, destacando-se este último que delega competência ao Município para que legisle promovendo no que couber o adequado ordenamento territorial, por meio de planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo.

Neste ponto podemos destacar a inserção de instrumentos de garantia da gestão democrática e a exigência de participação popular em todas as fases do processo de elaboração do Plano Diretor.

O Plano Diretor Participativo foi também regulamentado pelo Estatuto da Cidade que impõe a participação da sociedade na elaboração de normas de natureza urbanística. Considerado o instrumento básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana, o Plano Diretor é considerado uma importante ferramenta para as cidades que enfrentam a expansão horizontal ilimitada, avançando sobre áreas frágeis ou de preservação ambiental, pois, aponta diretrizes básicas de planejamento urbano para organização da cidade, com o ade-

10 SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Cidadania e Políticas Públicas. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 18/2006, jul. – dez. 2006, p. 1.

11 SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Cidadania e Políticas Públicas. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 18/2006, jul. – dez. 2006, p. 1.

12 PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163.

13 PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 163.

14 BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em <http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>. Acesso em 02 jan. 2020.

quando uso e ocupação do solo, medidas de prevenção contra irregularidades privadas, medidas para o desenvolvimento sustentável com melhor distribuição de renda, moradia digna, educação, transporte, redução da criminalidade.

O capítulo IV do Estatuto da Cidade indica quatro instrumentos para garantir a gestão democrática exigida para que os planos diretores tenham efetiva participação popular, quais sejam: os órgãos colegiados de política urbana nos níveis nacional, estadual e municipal; debates, audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano nos níveis nacional, estadual e municipal; e iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Desta forma, como bem observa José Afonso da Silva<sup>15</sup> *o planejamento não é mais um processo que dependa da vontade dos governantes é uma imposição constitucional e legal.*

Nelson Saule Junior<sup>16</sup> aponta que o Estatuto da Cidade lançou um grande desafio ao regulamentar o Plano Diretor Participativo, pois, incorporou o que há de mais vibrante e vivo no desenvolvimento da democracia ao inserir a participação direta e universal dos cidadãos nos processos decisórios.

Podemos destacar dentre os instrumentos de participação os conselhos, comissões e comitês participativos; audiências públicas; consultas públicas; referendo; plebiscito; importantes mecanismos capazes de garantir um diálogo entre a sociedade e a Administração Pública e, por meio do Plano Diretor, proporcionar a concretização e efetivação de políticas públicas em prol de toda a coletividade.

Esta preocupação com a inserção de instrumentos garantidores da gestão democrática e a exigência de participação popular em todas as fases do processo de elaboração do plano diretor no âmbito do Poder Público Municipal expressam o princípio da soberania popular e oferecem uma forma de se fortalecer a democracia participativa.

Fadigas<sup>17</sup> ressalta que *a ausência de participação, direta ou indireta, da sociedade na definição das políticas e no acompanhamento e escrutínio da sua aplicação e na avaliação dos resultados representa uma clara violação de direitos e um flagrante desequilíbrio no sistema de relações entre o Estado e os cidadãos.*

Para Bucci<sup>18</sup> a plena realização da gestão democrática é a única garantia de que os instrumentos de política urbana trazidos pelo Estatuto da Cidade sejam capazes de promover a direito à cidade para todos.

Contudo, embora a preocupação com o bem-estar social e a veiculação de mecanismos para concretização desta premissa, ainda se observa uma falha na implementação e aplicabilidade do tão utópico planejamento urbano.

Embora a legislação seja farta, a implementação das políticas voltadas ao ambiente urbano geralmente não ocorre da forma como prevista, seja pela discricionariedade da Administração, seja pela falta de interesse do próprio cidadão, o que torna os planos na maioria das vezes ineficientes.

15 SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Melhoramentos, 2008, 5ª edição. p. 90.

16 JUNIOR, Nelson Saule. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 2001.

17 FADIGAS, Leonel. *Urbanismo e Território: As políticas públicas*. Edições Sílabo. 1ª Edição – Lisboa, abril de 2015. p. 13.

18 BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In: DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (coords). *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002, p. 322-341.

Abranches<sup>19</sup> afirma que apesar dos avanços nas práticas do planejamento urbano, especialmente do caráter politizado desta proposta, a participação popular ainda não recebeu a devida atenção.

Nesse sentido Maricato<sup>20</sup> aponta que *o poder legal do executivo federal sobre o desenvolvimento urbano, em especial sobre seu aspecto central, que é o controle sobre uso e ocupação do solo, é muito pequeno.*

As cidades brasileiras estão como estão não por falta de planos e leis, mas por interesses políticos e problemas culturais<sup>21</sup>, apontando para o analfabetismo urbanístico<sup>22</sup>.

Nota-se, portanto, a necessidade de conscientização pela própria população quanto ao desenvolvimento de um maior interesse sobre os anseios de sua cidade para que as premissas instituídas pelo planejamento urbano, o Estado de bem-estar na cidade sejam devidamente concretizadas por meio de políticas públicas pensadas em diálogo entre a sociedade e a Administração Pública.

Concomitante destacam Reis e Leal<sup>23</sup>:

Para o cidadão, é muito relevante que conheça e entenda o que está previsto nas políticas que o afetam, quem as estabeleceu, de que modo foram estabelecidas, como estão sendo implementadas, quais são os interesses que estão em jogo, quais são as principais forças envolvidas, quais são os espaços de participação existentes, os possíveis aliados e os adversários, entre outros elementos.

A atuação ativa da sociedade é fundamental para a eficiência da atuação administrativa, é digamos assim que uma ação conjunta, englobando o trinômio participação, eficiência e legitimidade.<sup>24</sup>

Esse pensamento quer dizer que por meio da participação cidadã atuando nos processos decisórios junto à Administração Pública, estes se tornam mais eficientes para o bem comum e legítimos na medida em que tiveram para sua aprovação a intervenção da sociedade.

Assim, é importante compreender como esta participação pode estimular nos cidadãos não só a responsabilidade sobre os resultados favoráveis obtidos, mas também a colaboração com a conservação dos mesmos no plano da cidade, auxiliando na propositura de políticas públicas para melhoria da vida do homem, possibilitando que a cidade cumpra a sua função social, pelo que passamos à análise do Plano Diretor como política pública para o desenvolvimento urbano.

19 ABRANCHES, Mônica. Planejamento urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos Conselheiros Municipais. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007. p. 44.

20 MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 53.

21 MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. p. 53-54.

22 Ermínia Maricato trata "o analfabetismo urbanístico", como a desinformação da sociedade sobre a história da cidade e sobre o orçamento municipal, a alienação sobre o espaço geográfico e urbano no Brasil, fatores que prejudicam a sustentabilidade da cidade. Idem. p. 54.

23 REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2008. p. 2.308.

24 PEREZ, Marcos Augusto. A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas. In: Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 167-168.

### 3 O PLANO DIRETOR COMO POLÍTICA PÚBLICA DE DESENVOLVIMENTO DA CIDADE

Inicialmente é importante compreender que políticas públicas são ações que o governo realiza com a finalidade de atingir as metas estabelecidas e que serão realizadas pelo poder público.<sup>25</sup>

Para Reis e Leal<sup>26</sup> as políticas públicas são o resultado da política, compreensíveis à luz das instituições e dos processos políticos, os quais estão intimamente ligados às questões mais gerais da sociedade, destacando-se entre elas o desenvolvimento e a inclusão social.

Complementa Bucci<sup>27</sup> que as políticas são forjadas para a realização de objetivos determinados, o que as diferem das leis, ou seja, políticas são proposições que descrevem objetivos.

As políticas públicas não são, portanto, categoria definida e instituída pelo direito, mas arranjos complexos, típicos da atividade político-administrativa, que a ciência do direito deve estar apta a descrever, compreender e analisar, de modo a integrar à atividade política os valores e métodos próprios do universo jurídico.<sup>28</sup>

Ainda para a mesma autora<sup>29</sup> *"o ideal de uma política pública é resultar no atingimento dos objetivos sociais (mensuráveis) a que se propôs; obter resultados determinados, em certo espaço de tempo"*.

No entanto, é necessário avaliar também o caráter programático do plano, da política, para que seus objetivos se adaptem à realidade e, nesse sentido Maria Paula Dallari Bucci<sup>30</sup> destacou em sua obra o problema da efetividade das chamadas normas programáticas em que um de seus efeitos é a proibição de omissão dos Poderes Públicos na realização dos direitos sociais.

A partir do estudo da obra "Aplicabilidade das Normas Constitucionais" de José Afonso da Silva, Bucci<sup>31</sup> destacou que *o direito processual que sanciona as omissões, enunciado na Constituição Federal (artigos 102, I, q, e 103, §2º) seria um dos caminhos para a efetivação das normas programáticas, em face da inércia do Poder Público na iniciativa das medidas legislativas ou administrativas necessárias à implementação do direito*.

Ainda, Reis e Leal<sup>32</sup> destacam que as políticas orientam a ação estatal, diminuindo os efeitos de um dos problemas constitutivos do regime democrático que é a descontinuidade

25 SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. Cidadania e Políticas Públicas. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 18/2006, jul. – dez. 2006, p. 4.

26 REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2008. p. 2.309.

27 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006. p. 25.

28 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006. p. 25.

29 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006. p. 43.

30 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006. p. 28.

31 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006. p. 29.

32 REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Op. cit., p. 2.312.

administrativa decorrente da renovação periódica dos governantes, na medida de que cada novo governo significa alguma descontinuidade, ou seja, as políticas que no governo anterior foram iniciadas e não terminadas geralmente não se efetivam, devido a que para o novo governo elas não são mais necessárias, outros objetivos surgiram, deixando as necessidades antes levantadas de lado, esquecidas.

Em contrapartida, entende-se que embora se reconheça amplamente que a descontinuidade administrativa leva ao abandono das diretrizes vigentes e também à criação de outras, gerando desperdício de energia política e de recursos financeiros, esta situação não é de todo negativa, devido a que permite inovações e avanços.<sup>33</sup>

Os novos tempos pedem ousadia para rever posições e para inovar. A âncora mais segura para a inovação política está no incentivo à cooperação entre agentes públicos, privados e da sociedade civil.

Em termos democráticos, a autoridade do Estado resulta da vontade coletiva que é livremente expressa e assumida pela participação social e, por isso, as políticas públicas, representam o resultado do exercício do poder por uma autoridade investida de poder público e de legitimidade.<sup>34</sup>

Nesse sentido, podemos dizer que o Plano Diretor é um importante instrumento capaz de impedir a descontinuidade administrativa e favorecer a participação cidadã na busca de melhores condições de vida para a coletividade.

Hely Lopes Meirelles<sup>35</sup> conceituou que:

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global, constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definido dos objetivos de cada Municipalidade e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade de Administração e dos Administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade. O Plano Diretor deve ser uno e único, embora sucessivamente adaptado às novas exigências da comunidade e do progresso local, num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura. O Plano Diretor não é estático; é dinâmico e evolutivo. Na fixação dos objetivos e na orientação do desenvolvimento do Município é a lei suprema e geral que estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanísticas em benefício do bem-estar social.

No Brasil, o planejamento urbano, em geral, nem sempre atinge esses objetivos, seja pela falta de coordenação de ações, pela falta de controles efetivos sobre os agentes, por incapacidade de superar os conflitos políticos e econômicos inerentes ao desenvolvimento

33 REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios contemporâneos. Tomo 8. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2008. p. 2.312.

34 FADIGAS, Leonel. Urbanismo e Território: As políticas públicas. Edições Sílabo. 1ª Edição – Lisboa, abril de 2015. p. 13.

35 MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. Malheiros. 13. ed. São Paulo: 2006. p. 538-539.

urbano ou por excessiva rigidez na definição dos padrões aceitáveis. Mudar esta situação é, portanto, um desafio para os administradores municipais.<sup>36</sup>

Por meio do Plano Diretor a Administração Pública obrigatoriamente deve-se sujeitar à aprovação da sociedade sobre as ações a serem tomadas. Este instrumento se caracteriza como a manifestação mais latente da gestão democrática de uma cidade.

Neste ponto, o planejamento urbano pelo Município é ponto fundamental, a fim de nortear políticas públicas para amenizar estas consequências negativas, que devem ser construídas com a participação popular, em busca do bem social comum.<sup>37</sup>

Na análise de criação de políticas públicas é muito importante que os analistas sejam neutros estejam atentos aos riscos de ancorar seus trabalhos em pressupostos neoliberais, anti-estatais, que preconizam a adequação da administração pública aos valores do mercado e aos ditames da administração privada e por isso a importância da inclusão participativa na elaboração destas políticas.

No plano urbanístico destacamos o Plano Diretor por constituir o complexo de normas legais e diretrizes técnicas que objetivam o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, almejado pela comunidade local, o que se expressa pela obrigatoriedade da participação popular na sua formulação, sendo importante destacar esta prevalência democrática, no sentido de que onde há a participação do povo há cidadania, liberdade, justiça.

Silva e Júnior<sup>38</sup> entendem que para congregar na vida política e decisória do Estado é importante que se encontre mecanismos de participação popular, que haja espaço para representação, técnica e gestão e, principalmente, espaço para o cidadão que também deve se preocupar com as coisas públicas.

Assim, o Plano Diretor se destaca como um importante instrumento capaz de promover esse espaço ao cidadão, de diálogo sobre a tomada de decisões junto à Administração Pública.

No entanto, o que se verifica pelos estudiosos urbanistas é que as normas elaboradas no Plano Diretor não saem do papel e que na realidade a participação do cidadão abrange apenas grupos específicos formados pelo governo em interesse deste mascarando a real gestão democrática que deveria existir.

A legislação é severa no sentido da obrigatoriedade da participação, mas como bem coloca Maricato<sup>39</sup> o Plano Diretor *oferece discurso de boas intenções, mas distante da prática*.

36 D'ANDREA, Catherine. O Estatuto da Cidade e os Planejamentos de Transporte e de Circulação, 2004. Disponível em [http://redpgv.coppe.ufrj.br/arquivos/'Andrea\\_UFSCar2004.pdf](http://redpgv.coppe.ufrj.br/arquivos/'Andrea_UFSCar2004.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.

37 PERES, Renata Bovo. O planejamento regional e urbano e a questão ambiental: análise da relação entre o plano de bacia hidrográfica Tietê-Jacaré e os planos diretores municipais de Araraquara e São Carlos, SP. 2012. Disponível em <http://www.sustenta.ufscar.br/arquivos/teses/teserenatabovoperes.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

38 SILVA, Juvêncio Borges; JÚNIOR, Natal dos Reis Carvalho. DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil. Revista Humus, vol. 7, num. 20, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/6786/4844>, acesso em 05 jan. 2019. p. 69.

39 MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In: *A cidade do pensamento único*. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2013. p. 124.

Maricato<sup>40</sup> ainda observa que não importa um plano normativo apenas, que se exaure na aprovação de uma lei, mas que seja comprometido com um processo, um domínio de gestão democrática, para retificar seus rumos, um domínio operacional, com investimentos estabelecidos, com ações determinadas e fiscalização.

No sentido de registrar a real situação que acontece com a participação cidadã nos Planos Diretores expõe Maricato<sup>41</sup>

não é por falta de planos urbanísticos que as cidades brasileiras apresentam problemas graves. Não é também, necessariamente, devido à má qualidade desses planos, mas porque seu crescimento se faz ao largo dos planos aprovados nas Câmaras Municipais, que seguem interesses tradicionais da política local e grupos específicos ligados ao governo de plantão.

No entanto, a conscientização cidadã é um fator de extrema importância para que haja eficácia na aplicação do planejamento urbano e consequente melhoria das condições de vida, impedindo a manipulação e arbitrariedade da Administração Pública forjando uma mentirosa participação dos cidadãos na elaboração dos Planos Diretores de suas cidades e consequentes normas para melhoria de vida de seus moradores.

O estímulo à participação precisa brotar da sociedade, mas também deve contar com o apoio do Estado.<sup>42</sup>

O Estado deve estimular a participação popular e não simular esta situação como observamos estar acontecendo, aproveitando-se do desinteresse ou podemos melhor dizer, descrença do cidadão.

Pela análise, podemos notar que possuímos um vasto aparato normativo capaz de concretizar os direitos fundamentais e sociais dos cidadãos, promovendo o ideal parcelamento do solo, diminuição das desigualdades sociais, meio ambiente equilibrado, em resumo, cidades com melhores condições de vida aos moradores.

O Plano Diretor é uma política pública de extrema relevância, um marco urbanístico e, se devidamente elaborado e implementado é capaz de auxiliar em muito o desenvolvimento da cidade.

É necessário ascender na população o interesse sobre os anseios da sua cidade, combatendo o desinteresse, a descrença, o "analfabetismo urbano". O cidadão precisa entender que ele possui instrumentos que fornecem a ele possibilidades de combater a discricionariedade administrativa e promover o devido desenvolvimento urbano na sua cidade.

40 MARICATO, Ermínia. Brasil, cidades: alternativas para crise urbana. 7º ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

41 MARICATO, Ermínia. Op. cit. p. 124.

42 SILVA, Juvêncio Borges; JÚNIOR, Natal dos Reis Carvalho. DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil. Revista Humus, vol. 7, num. 20, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/6786/4844>, acesso em 05 jan. 2019. p. 69

## 4 CONCLUSÃO

As cidades brasileiras de um modo geral vivenciam cada vez mais situações degradantes no que tange aos problemas urbanos, causados em grande parte pela rápida ocupação e falta de planejamento urbano ou até mesmo o fracasso na implementação de planos.

O desenvolvimento desordenado nas cidades, sem o devido planejamento urbano ou como já dito o fracasso destes, justificado pela discricionariedade da Administração Pública aliado à falta de interesse ou descrença da população pelas demandas e anseios de sua cidade, vem favorecendo inúmeros problemas de cunho sociais.

A finalidade do planejamento urbano é formular, definir e promover estratégias de mudanças sociais e ambientais, condições de vida dignas ao ser humano, orientando o desenvolvimento da cidade.

Com o intuito de melhor assegurar essas premissas e após enfrentar muitas barreiras a chegada da Constituição Federal de 1988 instituiu um grande marco para a democracia brasileira, assegurando a participação cidadã na concreção do Estado Democrático de Direito, elencando em vários de seus dispositivos a obrigatoriedade deste princípio.

No quadro da Constituição de 1988 e da profunda redemocratização do Estado e da Sociedade que ela propôs, floresceram normas e políticas a partir de uma completa revisão da compreensão jurídica e política da Cidade. Urbanistas e juristas foram tomados de grande entusiasmo a partir do reconhecimento do direito à cidade como um direito fundamental, à luz do qual se editou e interpretou o Estatuto da Cidade com suas promessas de participação cidadã na oferta, a todos, de condições para o viver bem na cidade.

O Estatuto da Cidade elencou inúmeros mecanismos de melhoramento urbanístico e consagrou o princípio participativo que ganhou força ao ser tratado como elemento obrigatório na elaboração dos Planos Diretores.

No entanto, mesmo com os avanços nas instituições democráticas, infelizmente, assistimos ao aprofundamento das desigualdades e à degradação da vida urbana. Fracassos na implementação dos Planos Diretores movidos a interesses políticos e falta de participação democrática da população local em detrimento da forte influência dos grupos econômicos, dentre outras questões que se diagnosticam hoje como grandes desafios à efetivação do direito fundamental à boa ordem urbana no Brasil.

É importante entender que a participação direta do povo na tomada de decisões de cunho urbano é de extrema importância para que a cidade cumpra a sua função social, mas esta realidade ainda não atingiu os níveis de interesse necessários. Podemos perceber que há uma certa falta de interesse, descrença e até mesmo falta de conhecimento na importância e necessidade de o cidadão participar ativamente dos atos da vida pública.

Demonstrou-se que a legislação é farta e garantidora desta participação na gestão pública, porém ainda ineficaz, sendo necessário a conscientização da população quanto a importância de sua inteiração sobre os planos e políticas desenvolvidas e a serem desenvolvidas a seu favor.

O planejamento urbano é fator essencial para que se reduzam a discriminação e as desigualdades sociais, efetivando-se os direitos humanos e fazendo prevalecer o inte-

resse comum sobre o particular e esta fundamentação se legitima pela obrigatoriedade de o cidadão participar na elaboração dos planos, repassando para a Administração as suas necessidades e anseios, partindo-se da premissa de que quem sabe mais dos problemas e necessidades da população é o próprio cidadão.

A Constituição Federal de 1988 e o Estatuto da Cidade elencaram importantes instrumentos urbanísticos a fim de garantir um adequado desenvolvimento urbano. A inclusão participativa na elaboração do Plano Diretor se destaca para o desenvolvimento da democracia no Brasil, garantindo a concreção da função social que a cidade deve cumprir.

Neste ponto é de se destacar que o Plano Diretor promove a participação e institui a cidadania e democracia, tendo em suas diretrizes normas capazes de proporcionar melhores condições de vida e dignidade à população, regularizando a moradia, diminuindo as desigualdades sociais, evitando problemas como favelização, empobrecimento de parcela da população, miséria e delinquência, em razão da má-distribuição de renda, da especulação imobiliária e da ausência de reforma agrária, preocupando-se com o meio ambiente e com o desenvolvimento da cidade.

Ficou demonstrado o importante papel da participação da população imposta para a elaboração dos Planos Diretores e a necessidade de que o povo se conscientize sobre as ações públicas e participe ativamente da tomada de decisões.

No entanto destacou-se também que a participação popular ainda não recebeu a devida atenção e que fatores como o desinteresse ou descrença ou até mesmo o que os estudiosos chamam de analfabetismo urbanístico impedem que este princípio cumpra o seu papel, favorecendo a discricionariedade da Administração Pública que aproveita-se desta situação, de não interação e monitoramento pela população, e acaba por descumprir o planejamento urbano instituído pelo seu Plano Diretor, acarretando inúmeros problemas de cunho social à população.

Contudo é notório que a importância de que o princípio da participação se concretize nos planejamentos urbanos, para que as atividades estatais sejam fiscalizadas, monitoradas e a população beneficiada pelas políticas públicas aprovadas.

As políticas públicas urbanas precisam sair do papel e, para isso, a população necessariamente precisa se conscientizar. O Estado Democrático de Direito se faz em uma ação conjunta entre a sociedade e o Estado.

Enfim, demonstrados alguns problemas enfrentados na inclusão participativa, podemos concluir que a sua fundamentação é o futuro para uma vida melhor. A cidade precisa da participação popular. Os cidadãos precisam exercer a cidadania e o poder democrático outorgado com a Constituição Federal. Pelo que é possível fazer com que as políticas públicas de desenvolvimento urbano saiam do papel e exerçam sua função, sejam devidamente implementadas e melhorem as condições de vida do cidadão.

Com a perspectiva democrática imposta ao planejamento o Estado não deve/ pode atuar sozinho, é necessário que a participação popular se radicalize e a sociedade civil se qualifique promovendo a organização e elaboração de propostas e estratégias para intervir e melhorar a cidade.

É preciso reconhecer os instrumentos criados e garantir sua eficácia, e o Plano Diretor se apresenta como um forte instrumento de promoção para o desenvolvimento sustentável das cidades, plenamente capaz de promover a superação das desigualdades sociais, amparado pela imposta participação popular na tomada de decisões, almejando a promoção de políticas públicas efetivas ao cumprimento de um planejamento urbano adequado, que ordene o território e diminua as desigualdades sociais, assegure a justa distribuição de infraestrutura e serviços urbanos e os princípios da dignidade humana e da cidadania, cumprindo a função social da cidade, configurando realmente o Estado Democrático de Direito proposto em nossa Constituinte.

A garantia de suas propostas e perspectivas como já descrito depende de uma atuação conjunta da sociedade com a Administração Pública. A formulação de um projeto político ancorado pela participação, legitimado pela demanda e o comprometimento da sociedade civil na proposição de políticas públicas, avança para a constituição de um sujeito coletivo e de um projeto efetivamente político para a sociedade.

Considerando as referidas análises, acredita-se cada vez mais no potencial das estruturas participativas em busca de melhorias coletivas e como foi esboçado a importância deste princípio na esfera urbanística para garantir a efetivação dos direitos fundamentais e o cumprimento da função social da cidade em prol da coletividade.

## REFERÊNCIAS

- ABRANCHES, Mônica. *Planejamento urbano em Belo Horizonte: um novo mapeamento dos problemas da cidade na visão dos Conselheiros Municipais*. Belo Horizonte : Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, 2007.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.trtsp.jus.br/legislacao/constituicao-federal-emendas>. Acesso em 02 jan. 2020.
- BRASIL. Lei 10.257, DE jul. 2001. *Estatuto da Cidade*. Brasília-DF, jul. 2001. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm) Acesso em: 02 jan. 2020.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Gestão Democrática da Cidade*. In. DALLARI, Adilson Abreu & FERRAZ, Sérgio. (coords). *Estatuto da Cidade (comentários à Lei Federal 10.257/2001)*. São Paulo: Malheiros, 2002.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. UNISANTOS. São Paulo. Editora Saraiva, 2006.
- D'ANDREA, Catherine. *O Estatuto da Cidade e os Planejamentos de Transporte e de Circulação*, 2004. Disponível em [http://redpgv.coppe.ufrj.br/arquivos/'Andrea\\_UFSCar2004.pdf](http://redpgv.coppe.ufrj.br/arquivos/'Andrea_UFSCar2004.pdf). Acesso em 01 jan. 2020.
- FADIGAS, Leonel. *Urbanismo e Território: As políticas públicas*. Edições Sílabo. 1 Ed. – Lisboa, abril de 2015.
- JUNIOR. Nelson Saule. *Direito à cidade: trilhas legais para o direito às cidades sustentáveis*. São Paulo: Max Limonad, 2001.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil 2000: qual planejamento urbano?*. Cadernos IPP UR, Rio de Janeiro, Ano XI, Nos 1 e 2, 1997. Disponível em: <https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2016/12/cadernos-ippur.pdf>. Acesso em: 10 jul 2019.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades: alternativas para crise urbana*. 7 ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. *As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil*. In: *A cidade do pensamento único*. 8ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MARICATO, Ermínia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. Malheiros. 13. ed. São Paulo: 2006.

PEREZ, Marcos Augusto. *A participação da sociedade na formulação, decisão e execução das políticas públicas*. In: *Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.

PERES, Renata Bovo. *O planejamento regional e urbano e a questão ambiental: análise da relação entre o plano de bacia hidrográfica Tietê-Jacaré e os planos diretores municipais de Araraquara e São Carlos, SP*. 2012. Disponível em <http://www.sustenta.ufscar.br/arquivos/teses/teserenatabovoperes.pdf>. Acesso em: 01 jan. 2020.

REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta. *Direitos Sociais e Políticas Públicas. Desafios contemporâneos*. Tomo 8. Santa Cruz do Sul. EDUNISC. 2008.

SILVA, José Afonso da. *Direito Urbanístico Brasileiro*. São Paulo: Melhoramentos. 2008.

SILVA, Juvêncio Borges; JÚNIOR, Natal dos Reis Carvalho. *DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA: participação popular como meio de superação dos obstáculos a consolidação democrática no Brasil*. Revista Humus, vol. 7, num. 20, 2017. Disponível em: <http://www.periodicoeletronicos.ufma.br/index.php/revistahumus/article/download/6786/484>. Acesso em 05 jan. 2019.

SIQUEIRA JÚNIOR, Paulo Hamilton. *Cidadania e Políticas Públicas*. Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo, vol. 18/2006, jul. – dez. 2006.

**Recebido/Received:** 20.05.2019.

**Aprovado/Approved:** 03.06.2020.