

PLANO DIRETOR: INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA E GESTÃO AMBIENTAL

*Doris Sayago¹
Mariana Oliveira Pinto²*

“Clamamos pela implementação da cidade sustentável com uma visão de longo prazo que integre suas necessidades econômicas, sociais e ambientais, e que coloque a subsistência dos cidadãos no centro das estratégias de desenvolvimento urbano. Nesse contexto, sublinhamos o papel do planejamento integrado urbano e regional, esboçado dentro do melhor conhecimento científico e informação disponível.”

Extraído do Manifesto do Fórum de Lideranças para o Desenvolvimento Sustentável das Cidades da Região Ásia e Pacífico, 26 de fevereiro de 2004

Resumo: O crescimento das cidades, de forma desorganizada e rápida, vem causando problemas de ordem social e ambiental, que diminuem a qualidade de vida de seus habitantes. Por isso, vêm demandando atenção os estudos sobre o espaço construído, capazes de subsidiar critérios e estratégias para (re)elaboração dos instrumentos de políticas públicas que proporcionem uma vida digna nas cidades, com um meio ambiente ecologicamente equilibrado. No entanto, nota-se uma dificuldade de se fazer uma interface da política urbana com a gestão ambiental. Mas acredita-se que a implementação do plano diretor pode contribuir para a minimização dos problemas urbanos e favorecer a estruturação de um ambiente mais eficiente e sustentável, dos pontos de vista ambiental, territorial, econômico, cultural e social. Crê-se que a estruturação de um plano diretor atenderá melhor aos seus objetivos quanto mais foram abertos à produção coletiva, isto, é quanto mais houver participação efetiva dos cidadãos. Enfim, percebe-se o plano diretor como um instrumento potencial em prol da construção de cidades sustentáveis.

Palavras chaves: desenvolvimento sustentável, gestão urbana e plano diretor.

1.Introdução

O crescimento vertiginoso e descontrolado das cidades tem despertado grandes preocupações de políticos, da sociedade e de cientistas, acerca dos mecanismos de proteção e defesa do bem-estar dos habitantes da cidade, em meio a um mundo globalizado economicamente.

¹ Doris Sayago é pesquisadora associada ao Centro de Desenvolvimento Sustentável – CDS/UnB. Email: doris@cds.unb.br

² Mariana Oliveira Pinto é Advogada, pós-graduada e mestranda pelo Centro de Desenvolvimento Sustentável - CDS/UnB. E-mail: oliveiramariana@yahoo.com

A ocupação desordenada e em áreas de riscos pela população, a falta de todas as infra-estruturas sociais, a exemplo de saneamento básico, saúde e transporte, aliada à falta de planejamento público, o consumismo exagerado das populações, a poluição da água, do ar e das paisagens, a ausência de áreas verdes nas cidades e outras mazelas, frutos do caráter predatório da expansão econômica capitalista, vêm corroborando para deterioração da qualidade de vida do homem nas cidades.

Nesse contexto, vem tomando vulto, desde a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento - Rio 92 e a Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos – Habitat II, a discussão sobre a construção de “cidades sustentáveis”, de modo a buscar um equilíbrio das práticas socioeconômicas e ecológicas desenvolvidas pelo homem nos centros urbanos, proporcionando um meio ambiente ecologicamente equilibrado, como assegura a Carta de 1988.

Para isso, um instrumento importante é o planejamento urbano, por parte do Poder Público Municipal, que pode não ser somente um mecanismo de gestão territorial urbana, mas também de gestão ambiental.

Dentro dessa perspectiva, esse artigo tem por objetivo debater sobre um instrumento de planejamento específico, qual seja, o Plano Diretor, previsto constitucionalmente e regulamentado no Estatuto da Cidade, mostrando como esse instrumento de planejamento urbano pode ser um importante aliado na gestão ambiental e na promoção da sustentabilidade do espaço urbano.

2. Noções de Políticas Urbanas

As políticas públicas consistem em um conjunto de instrumentos de ação, tomados no interior do Estado, que visam apresentar as diretrizes e as estratégias de concretização de interesses públicos e de alteração de relações sociais estabelecidas.

Bucci (2002, p.241) as define como “[...] programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

Algumas políticas têm um espaço geográfico de atuação de políticas públicas específicos, como as políticas urbanas, voltadas a um ambiente específico: o espaço urbano construído³.

Como diz José Afonso da Silva (2002), esse espaço urbano constitui o que se denomina de meio ambiente artificial ou meio ambiente urbano, que pode ser subdividido em espaço urbano fechado, como as edificações, ou espaço urbano aberto, a exemplo das ruas, praças e áreas verdes.

Neli Mello, com base nos ensinamentos de Peltre e Metzger (2003, p. 219), apresenta uma visão ampla do meio ambiente urbano, concebendo-o como todo o conjunto de fatores que se interagem no espaço construído:

O meio ambiente urbano envolve um sistema de objetos que evoluem no tempo e no espaço, de políticas de gerenciamento, de consumos e usos e de funcionamento de sistemas materiais (naturais, artificiais ou técnicos) e de noções de um espaço que é resultado de processo histórico territorial, resultantes tanto das maneiras de produzir (fabricar, tornar consumível) e de consumir (utilizar, transformar, degradar) as ‘coisas’ (os recursos naturais, mas também técnicos, sociais, jurídicos e culturais).

Assim, as políticas urbanas, segundo Fernandes (1998), devem ser norteadas pelo direito à uma vida digna nas cidades; pelo direito de viver com qualidade de vida se sobressaindo ao mero direito de sobrevivência.

No ordenamento jurídico brasileiro, as normas de política urbana são tratadas na Carta de 1988, no Capítulo II, inserido no Título VII da Ordem Econômica e Financeira. Prevê o art. 182, *caput*, que “a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem – estar de seus habitantes”.

Em 10 de julho de 2001, a Lei 10.257, conhecida como Estatuto da Cidade, foi promulgada, vindo a regulamentar esses dispositivos constitucionais. Dispõe a lei federal que o objetivo da política urbana é “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (art. 2º, *caput*). Para alcançar esse desiderato, estabelece diversas diretrizes, como o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município; a ordenação e controle do uso do solo; a proteção,

³ Segundo José Afonso da Silva (2002, p.21), o conceito Meio Ambiente abarca três aspectos: meio ambiente natural (constituído pelo meio físico natural, como fauna, flora, biosfera e seus componentes), meio ambiente cultural (que compreende o patrimônio histórico, artístico, arqueológico, paisagístico, turístico, aos quais são impregnados valores especiais) e meio ambiente artificial ou urbano.

preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico; e a garantia do direito a cidades sustentáveis.

Nota-se, pois, que o Estatuto da Cidade coloca a sustentabilidade do meio ambiente urbano como um direito, concebido como “o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações” (art. 2º, inc. I).

A preocupação com a qualidade de vida no espaço urbano não é inovação desse diploma legal. Na verdade, esse debate vem desde a Declaração sobre Assentamentos Humanos, adotada pela primeira Conferência das Nações Unidas sobre Assentamentos Humanos (Habitat I), ocorrida em Vancouver em 1976.

Durante a Rio 92, com a elaboração da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), cresce o debate em torno da sustentabilidade do meio ambiente urbano, apresentando o referido documento compromissos acordados pela comunidade internacional signatária, de incorporação de ações e metas para promoção da qualidade de vida e equidade social nas cidades.

As discussões sobre a sustentabilidade também constaram da Declaração e Programa de Ação de Viena sobre Direitos Humanos (1993) e continuaram durante a Conferência Habitat II, realizada em Istambul, 1996, que aprovou um documento denominado Agenda Habitat II, que apresenta princípios, compromissos e estratégias a serem adotados pelo poder público e pela sociedade, com vistas ao desenvolvimento sustentável na área urbana.

No Brasil, o fervilhar dessas idéias levou à elaboração da Agenda 21 Brasileira – Bases para Discussão, realizada de forma participativa, sob coordenação da Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Nacional – CPDS.

Dentre diversas ações, a agenda estabelece os desafios, os alicerces e as estratégias para a sustentabilidade nas cidades. Prevê esse documento que a sustentabilidade urbana pode ser concebida como uma “qualidade que passa a identificar e exigir dos distintos processos sociais, desde aqueles que se dão na esfera privada – reduzir o consumo individual e reciclar produtos no espaço doméstico, por exemplo – até os que se desenvolvem na esfera pública, no terreno da implantação e gestão de políticas públicas”.

Odete Medauar (2002, p.18), comentando a inserção do direito a cidades sustentáveis no diploma legal, explica que esse direito concretiza-se à medida que “[...] o desenvolvimento

urbano ocorre com ordenação, sem caos e destruição, sem degradação, possibilitando uma vida urbana digna para todos”.

Dessa forma, a noção da sustentabilidade das cidades vai além do mero conteúdo urbanístico, para abranger também o atendimento aos parâmetros de equidade social, prudência ecológica, e eficiência econômica. Isso significa que as políticas públicas que intervenham na área urbana devem conferir planejamento estratégico ao desenvolvimento local, de modo a promover sustentabilidade da realidade urbana.

3. Interfaces entre a política urbana e a gestão ambiental

O ecossistema urbano, consoante assegura Morin (2001) deixou de ser visto isoladamente e tratado como fenômeno exclusivamente urbano e passou a demandar uma visão holística e integradora, à medida que é reflexo também de um conjunto de fenômenos sociais e biogeoclimáticos que lá se localizam.

Alerta Medauar (2002, p.16) que “A implementação de uma política urbana hoje não pode ignorar a questão ambiental, sobretudo nas cidades de grande porte, onde adquirem maior dimensão os problemas relativos ao meio ambiente, como, por exemplo: poluição do ar, da água, sonora, visual, lixo, ausência de áreas verde”.

Contudo, fazer uma interface entre a matéria urbana e a ambiental não é uma tarefa nada fácil. Analisando o texto dos artigos da Constituição Federal, nota-se que enquanto a política urbana está inserida na Ordem Econômica e Financeira, visando, sobretudo, à regulação da propriedade privada, a temática ambiental está disposta na Ordem Social, focalizando os bens comuns, que são direitos difusos, tendo titulares indetermináveis.

Ademais, enquanto a competência material no campo urbanístico apresenta como locus mais concreto de atuação o nível municipal, a competência executiva da função ambiental é comum entre os entes federados, sendo que a competência legislativa é concorrente, cabendo à União estabelecer normas gerais, ao Estado suplementá-las, e aos municípios, observado o que dispõe os demais entes, legislar sobre assuntos de interesse local. Observa-se, pois, a descentralização da regulação urbana e a centralização da regulação ambiental.

Emerge, assim, a necessidade de convergência e integração das políticas públicas setoriais, através da gestão ambiental urbana, isto é, do conjunto de atividades e responsabilidades voltadas

para uma série de intervenções sociais com vistas ao manejo adequado do uso do solo e dos recursos naturais e humanos, para construção da qualidade de vida urbana. Em outras palavras, para buscar a sustentabilidade das cidades.

Desponta, com isso, a necessidade de se selecionar critérios e estratégias para elaboração dos instrumentos de planejamento local sustentável. E, se se dispõe de uma análise ambiental, pode-se ter uma base para o ordenamento territorial e assim melhorar a formulação e aplicação de tais documentos de planejamento (PNUD, 1996).

4. O Plano Diretor no ordenamento jurídico brasileiro: o pensamento urbanístico - ambiental

Planejar o espaço urbano significa remeter ao futuro das cidades, buscando medidas de precaução contra problemas e dificuldades, ou ainda, aproveitando melhor possíveis benefícios (SOUZA & RODRIGUES, 2004).

Castells (1983, p. 376-377), em sua obra clássica, “A questão urbana”, considera o espaço urbano produto de dada formação social, e por isso afirma que o planejamento urbano é a

intervenção do político sobre a articulação específica das diferentes instâncias de uma formação social no âmago de uma unidade coletiva de reprodução da força de trabalho, com a finalidade de assegurar sua reprodução ampliada, de regular as contradições não antagônicas, assegurando assim os interesses de classe social no conjunto da formação social e a reorganização do sistema urbano, de forma a garantir a reprodução estrutural do modo de produção dominante.

Para se realizar esse planejamento, existem diversos instrumentos dos quais pode se valer o Poder Público Municipal, que variam conforme a complexidade de cada mecanismo. A Lei 10.257/2001 enumera exemplificadamente os seguintes instrumentos de planejamento municipal: disciplina do parcelamento do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social; e, finalmente, o Plano Diretor, que interessa particularmente a essa pesquisa.

O Plano Diretor está previsto no art. 182, §1º da Constituição Federal de 1988 e reafirmado no art.40 *caput*, da Lei 10.257/2000, e consiste em um documento de planejamento que visa balizar o desenvolvimento e a expansão do espaço construído, de modo a mudar a realidade

urbana, trazendo melhor qualidade de vida à população. É considerado o instrumento básico de política urbana, devendo englobar o território total do Município, isto é, compreender tanto a área urbana, como a rural.

Essa integração é relevante já que cada vez mais se nota uma maior ligação entre as atividades promovidas na área rural com as atividades urbanas.

Segundo José Afonso da Silva (2000), o Plano Diretor é plano em virtude de prever os objetivos a serem alcançados, o prazo em que estes devem ser atingidos (muito embora o plano, em geral, não precise fixar prazo no que concerne às diretrizes básicas), as atividades a serem implementadas e quem deve executá-las. É diretor por fixar as diretrizes do desenvolvimento urbano do município.

É por meio do plano que se define o melhor modo de ocupar um município ou região, prever as áreas onde se localizarão os pontos de lazer, as atividades industriais e todos os usos do solo, não somente no presente, mas também no futuro. Isso permitirá a consolidação de valores com vista à qualidade de vida urbana.

Pode-se afirmar, portanto, conforme leciona José Afonso da Silva (2000), que o Plano Diretor apresenta vários aspectos: físico, social e administrativo-institucional. O aspecto físico diz respeito à ordenação do espaço municipal, traçando as localidades e zonas para diferentes usos. O aspecto social do plano diretor está relacionado à busca pela melhoria da qualidade da comunidade, mediante o planejamento dos espaços habitáveis. Por último, o aspecto administrativo institucional se refere ao meio de atuação urbanístico do Poder Público. Nesse sentido, o plano inclusive deve ser incluído na perspectiva mais ampla do planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (art. 40, 1º da Lei 10.257/2001).

Box 1 - Os Paradigmas da Planificação

Antigos	Novos
Estática	Estratégica
Controladora.....	Empresarial
Tomadora de decisões técnicas.....	Construtora de consensos
Orientada por metas	Orientada pelo processo
O público vs. O privado	Cooperação pública – privada
Centralizada	Descentralizada

Impositiva	Participativa
Setorial	Holística
Unidirecional	Interativa
O governo como provedor	Privatização com equidade
Subsidiada	Recuperação de custos
Baseada na economia formal	Valorização da economia informal
Somente leva em conta o ambiente natural	Baseada no desenvolvimento sustentável
Fonte: PNUD. <i>Guia metodologica de capacitacion en gestion ambiental urbana para organismos no gubernamentales de America Latina y el Caribe</i> . Santiago de los Caballeros, 1996. p.69. Tradução da autora.	

A esses aspectos é possível ainda acrescentar o conteúdo ambiental do plano diretor, haja vista que, com esse instrumento de planejamento, pode-se tutelar o meio ambiente natural e cultural, v.g. através da proteção das áreas ecologicamente sensíveis, do respeito à capacidade de suporte do ecossistema, da salvaguarda das belezas naturais e paisagísticas. O planejamento do território vai então incorporando novas idéias e práticas, rompendo paradigmas (Box 1).

É dentro dessa perspectiva que se pode dizer que o Plano Diretor é mais que um mero instrumento de controle do uso do solo. É também um instrumento de implantação do desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras (Ministério das Cidades, 2004).

Esse instrumento permite não apenas a regulação físico-territorial, mas a inserção de mecanismos de conteúdo ambiental, como licenciamento ambiental, criação de espaços territoriais protegidos e avaliação de impacto ambiental para diversas atividades de ocupação do solo. Enfim, é um meio potencial de diálogos entre os atributos do meio biofísico com os instrumentos de ordenamento territorial, adquirindo um caráter estratégico na busca pela qualidade de vida das cidades.

A Constituição Federal impõe a obrigatoriedade de elaboração do plano diretor para as cidades com mais de 20.000 habitantes (art. 182, §1º). A Lei Federal em seu art. 41, inciso I, refrisou o dever dos Municípios com esse porte elaborarem seus planos. Porém, o Estatuto da Cidade, no art.41, incisos II, III e IV, ampliou respectivamente essa obrigatoriedade para as cidades que se enquadrem nos seguintes casos:

- a) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

b) onde o Poder Público municipal pretenda utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios; imposto sobre a propriedade predial territorial urbana progressiva no tempo; e desapropriação;

c) integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

Todavia, a constitucionalidade dessas novas obrigatoriedades introduzidas pelo Estado podem ser questionadas, já que “a Constituição Federal assegura que municípios com menos de 20.000 habitantes têm a liberdade de escolher, dentro dos limites da autonomia municipal, se terão ou não plano diretor.” (HORBACH, 2004).

Assim, quando o Estatuto da Cidade, que é uma norma federal infraconstitucional, arrola outros casos de obrigatoriedades de implantação do plano diretor pelos municípios, a norma limita a “[...] autonomia desses entes federados de forma não prevista pelo constituinte, ou seja, cria a lei, dentro da estrutura federativa instituída pela Carta da República uma obrigação para os Municípios, obrigação essa que não consta do texto constitucional” (HORBACH, 2004).

Tendo em vista ainda que a urbanização é um processo dinâmico e evolutivo, o planejamento do espaço urbano deve ser periodicamente revisto e reorientado às necessidades sócio-urbanas que vão aflorando. Por isso, estabeleceu o legislador o dever de revisão do Plano Diretor, pelo menos a cada 10 anos (art. 40, §3º da Lei 10.257/2001), de modo que a propriedade cumpra sempre sua função social, como será visto adiante.

5. Função social da propriedade urbana

A noção de função social da propriedade emerge face à necessidade de se rever o instituto da propriedade, concebido em suas bases sob um prisma individualista. Assim, se antes o direito de propriedade era absoluto e sagrado, a emergência de novos direitos, como os sociais e econômicos, provocam a revisão desses conceitos, levando à funcionalização social desse instituto.

Desse modo, a função social da propriedade apresenta-se como o dever do proprietário de atender a finalidades relacionadas com interesses protegidos por lei (GUIMARÃES JÚNIOR, 2003), coibindo, portanto, o uso que possa vir a prejudicar a sociedade. Deve ser vista como o

próprio conteúdo social da relação desse instituto, à medida que “é a própria razão de ser da relação, que faz a propriedade existir em conformidade com o direito” (DERANI, 2000, p.266).

Esse princípio não implica a supressão da propriedade privada, mas modifica sua natureza, configurando uma nova relação jurídica, pois os modos de aquisição, gozo e utilização do bem em consonância com o direito, revelando a efetividade do princípio é que determinarão sua tutela jurídica.

No ordenamento jurídico brasileiro, a propriedade urbana cumpre sua função social quando se ordena segundo as exigências fixadas pela lei do plano diretor do município (art. 182, §2º da CF). Uma vez não sendo a propriedade edificada, nem utilizada ou simplesmente subutilizada, a Constituição Federal preveu que o Poder Público Municipal pode, através de lei específica, obrigar o proprietário a utilizá-la adequadamente. Caso contrário, ser-lhe-á aplicada sucessivamente a pena de parcelamento ou edificação compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública (art. 182, §2º da CF).

Em outras palavras, o Constituinte, tendo em vista a política urbana, buscou coibir a retenção de terrenos urbanos ociosos, isto é, de artimanhas de especulação imobiliária, que denotam características excludentes e segregadoras.

Contudo, em meados da década de 70, quando o meio ambiente deixa de ter o seu valor condicionado à sua utilidade e significação pelo homem, e adquire um valor em si mesmo, o direito de propriedade começou a se esbarrar em mais uma limitação: seu acesso e uso, bem como as técnicas de produção e de apropriação do meio ambiente deveriam ocorrer em harmonia com as leis da natureza, para assegurar a manutenção dos recursos naturais não somente às gerações presentes, mas identicamente às gerações futuras e a toda teia de vida à qual pertence o homem.

A função social da propriedade ganha então uma nova acepção: um conteúdo ambiental. Daí decorre a expressão função socioambiental da propriedade.

No Brasil, a despeito de já existirem normas infraconstitucionais no ordenamento jurídico brasileiro disciplinando as regras ambientais, é com a Constituição de 1988 que essa temática ganha maior vulto, ao assegurar o meio ambiente ecologicamente equilibrado como direito de todos, um bem de interesse público, impondo-se o dever de conservação desse bem ao Poder Público (Poder Executivo, Legislativo e Judiciário) e a toda sociedade.

Demais disso, o Código Civil de 2002, inspirado sob os princípios da sociabilidade, da eticidade e da operabilidade, derruiu as inspirações privatísticas do Código Civil de 1916 e se harmonizou com os termos da atual Carta Política Nacional. Estabelece o § 1º do art 1.228 que

O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.⁴

A norma de direito privado encontrando base na norma maior deixou explícita a funcionalização da propriedade, em sua acepção social e ambiental, incorporando o princípio do desenvolvimento sustentável, à medida que o uso, o gozo ou a fruição da propriedade é parcialmente livre, haja vista que seu uso econômico deve ser equilibrado social, cultural e ecologicamente, garantindo a base dos recursos naturais e do patrimônio histórico e artístico por diversas gerações.

6. A participação dos cidadãos na promoção das cidades sustentáveis

No campo da gestão urbana, o Estatuto da Cidade promoveu um considerável avanço ao prever a gestão democrática da cidade, ou seja, ao garantir a oitiva dos atores sociais interessados nos rearranjos espaciais da cidade, como no caso do processo de elaboração do plano diretor. Referindo-se a esse instrumento especificamente, traz a Lei 10.257/01 o seguinte texto:

Art. 40.

§ 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 a qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Vê-se, pois, que o Estatuto da Cidade dispôs sobre a obrigatoriedade dos cidadãos participarem diretamente das deliberações que planificam o desenvolvimento da realidade urbana, através de audiências públicas e debates. Mas, a participação pode ocorrer também em outras

⁴ BRASIL. Código Civil. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Barueri, São Paulo: Manole, 2003. Art. 1.228, §1º.

fases do processo de elaboração do plano diretor, quer seja no direito de iniciativa popular, de apresentação de propostas e emendas no plano ou consultas públicas.

E para possibilitar ao cidadão condições de tomar decisões sobre as políticas e medidas que devem ser implementadas e viabilizar sua plena participação no processo de planejamento da cidade, o legislador preveu o direito à publicidade e o acesso a informações e documentos correlatos ao assunto.

E não poderia ser diferente, pois o planejamento da cidade é uma função pública, cujo ônus incumbe não somente ao Poder Público, mas também à sociedade, haja vista que ambos são corresponsáveis pela sustentabilidade das cidades. E como toda política pública, assevera Carvalho (2003, p. 281), a elaboração do plano diretor “deve ser expressão de um processo público, no sentido de ser aberto à participação de todos os interessados, diretos e indiretos, para a manifestação clara e transparente das posições em jogo”.

Dessa forma, no processo de planejamento urbano, o Poder Público não pode ser o único agente. Observam Souza e Rodrigues (2004), que outros autores, que são identicamente protagonistas do espaço urbano, devem participar desse ato quer seja apresentando críticas ou estratégias e planejamentos alternativos. Enfim, os próprios cidadãos devem corroborar na decisão sobre os destinos dos espaços onde vivem.

Defensor da gestão participativa, Sachs (1993, p. 33) adverte que “As estratégias do ecodesenvolvimento urbano não podem ser impostas de cima para baixo: elas devem ser desenhadas e implementadas com a participação popular e complementadas por eficientes políticas de capacitação”.

Vale ainda obtemperar que os planos diretores atenderão melhor aos seus objetivos quanto mais forem abertos à produção coletiva. A efetiva participação dos cidadãos nas políticas públicas no espaço urbano, através da formulação de suas demandas e exigências, é imprescindível para criar um ambiente propício à ampliação da democracia e da cidadania.

7.Conclusões

A maioria da sociedade tem optado pela vida nas cidades. E esse processo tende a se intensificar no decorrer deste século. Com isso, as questões socioambientais vêm adquirindo um papel predominante na determinação das políticas públicas no meio ambiente urbano, dentro dos

parâmetros do desenvolvimento sustentável, com o intuito de se buscar o equilíbrio social e ambiental do planeta.

Nessa perspectiva, a definição de políticas e instrumentos para a gestão do território, deve ser fruto de um pacto social, formado a partir da negociação das perdas socioambientais entre os diversos atores que compõem a trama cidadina. Deve ainda ir além do aspecto físico da cidade, para abarcar os aspectos imateriais do meio ambiente, vinculados a valores culturais, práticas sociais e belezas paisagísticas.

Na busca da construção de cidades sustentáveis, é necessária a revisão, reformulação e reestruturação dos instrumentos de planejamento urbano, que para atenderem a esse novo paradigma, devem ser transversais, dinâmicos e inter-relacionados com os vários fenômenos que compõem a realidade urbana: o social, o ambiental, o econômico, o cultural e o político.

Nesse sentido, o Plano Diretor, concebido atualmente como a base legal do ordenamento urbano, é um instrumento potencialmente capaz de integrar a dimensão ambiental no âmbito da gestão urbana, em virtude de seu caráter estratégico, participativo e diretriz do próprio princípio da função social da propriedade urbana.

8. Referências

BRASIL. Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*, 2004.

BUCCI, Maria de Paula Dallari. *Direito administrativo e políticas públicas*. São Paulo: Saraiva, 2002.

CARVALHO, Cláudio Oliveira de. Políticas públicas e gestão urbano-ambiental. *Revista de Direito Ambiental*, V. 26, 2003. (p. 277-289).

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.

DERANI, Cristiane. *Função ambiental da propriedade*. Revista de Direitos Difusos. Vol 03. Out/2000. IBAP/ADCOAS (p.265-272).

FERNANDES, Edésio. *Direito urbanístico*. São Paulo: Del Rey, 1998.

GUIMARÃES JÚNIOR, João Lopes. *Função Social da Propriedade*. Revista de Direito Ambiental. V. 29. Ano 8 - Janeiro-Março de 2003. São Paulo: Revista dos Tribunais (p.115-126).

HORBACH, Carlos Bastide. *Direito urbanístico constitucional: instrumento de políticas urbana na Constituição de 1988*. Apostila da pós – graduação *lato sensu* em “Desenvolvimento Sustentável e Direito Ambiental” – CDS/UnB, 2004.

MARCONDES, Maria José de Azevedo. *Cidade e natureza: proteção dos mananciais e exclusão social*. São Paulo: Studio Nobel: Editora da Universidade de São Paulo: Fapesp, 1999.

MEDAUAR, Odete. *Estatuto da Cidade. Lei 10.257, de 10.07.2001. Comentários*. MEDAUAR, Odete & ALMEIDA, Fernando Dias Menezes de (Coord.), São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MELLO, Neli Aparecida. Políticas públicas e consumo do meio ambiente urbano. In *Brasília: controvérsias ambientais*. GOUVÊA, Luiz Alberto de Campos e PAVIANI, Aldo (Orgs.). Brasília: Editora UnB, 2003. (p.217-240).

MORIN, Edgar. *Cultura de massas no século XX. V. 02 – Necrose*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

PINTO, Victor Carvalho. A ordem urbanística. *Revista Fórum de Direito Urbano e Ambiental*. 2002. (p.235-243).

PNUD. *Guia metodologica de capacitacion en gestion ambiental urbana para organismos no gubernamentales de America Latina y el Caribe*. Santiago de los Caballeros, 1996

SACHS, Inacy. *Estratégias de transição para o século XXI: desenvolvimento e meio ambiente*. São Paulo: Studio Nobel: Fundação do Desenvolvimento Administrativo, 1993.

SILVA, José Afonso da. *Direito urbanístico brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. *Direito Ambiental constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2002.

SOUZA, Marcelo Lopes de; **RODRIGUES**, Glauco Bruce. *Planejamento urbano e ativismos sociais*. São Paulo: UNESP, 2004.