

**UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ  
DIRETORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO  
ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**ANDRÉ DE SIQUEIRA MORAES**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR NO  
MUNICÍPIO DE ITAPETINGA**

**MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO**

**CURITIBA  
2013**

**ANDRÉ DE SIQUEIRA MORAES**

**A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES, O ESTATUTO DAS CIDADES E O  
PLANO DIRETOR NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA**

Monografia apresentada como requisito parcial à  
obtenção do título de Especialista na Pós Graduação  
em Gestão Pública Municipal, Modalidade de Ensino a  
Distância, da Universidade Tecnológica Federal do  
Paraná – UTFPR – Câmpus Curitiba.

Orientador(a): Prof. Moisés Francisco Farah Junior

**EDUCAÇÃO À DISTANCIA**

**CURITIBA  
2013**

**TERMO DE APROVAÇÃO**

***A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES NOS TERMOS DO ESTATUTO DA  
CIDADE SEU PLANO DIRETOR E O MUNICÍPIO DE ITAPETININGA***

Por

**André de Siqueira Moraes**

Esta monografia foi apresentada às 14:30 h do dia 06 de dezembro de 2013 como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista no Curso de Especialização em **Gestão Pública Municipal**, Modalidade de Ensino a Distância, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi argüido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho aprovado.

---

Prof<sup>a</sup>. Dr. . Moisés Francisco Farah Junior  
UTFPR – Câmpus Curitiba  
(orientador)

---

Prof Dr. Antonio Gonçalves Oliveira  
UTFPR – Câmpus Curitiba

---

Prof M.Sc. Thiago Cavalcante Nascimento  
UTFPR – Câmpus Curitiba

Dedico este trabalho aos meus pais e minha esposa que sempre estiveram ao meu lado, oferecendo todo o suporte necessário para o meu desenvolvimento pessoal e educacional.

## AGRADECIMENTOS

Aos meus pais e minha esposa, pela orientação, dedicação e incentivo nessa fase do curso de pós-graduação e durante toda minha vida.

Ao meu orientador, professor Moisés Francisco Farah Junior, que me orientou, pela sua disponibilidade, interesse e receptividade com que me recebeu e pela prestabilidade com que me ajudou, sempre respondendo rapidamente a todas as dúvidas e indagações deste aluno.

Agradeço aos pesquisadores e professores do curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, professores da UTFPR, *Campus Curitiba*.

Agradeço aos tutores presenciais e a distância que nos auxiliaram no decorrer da pós-graduação.

Enfim, sou grato a todos que contribuíram de forma direta ou indireta para realização desta monografia.

“Todos os homens nascem iguais, mas essa é a última vez que o são”.

(ABRAHAN LINCOLN)

## RESUMO

MORAES, André de Siqueira. A Gestão Democrática das Cidades, o Estatuto das Cidades e o Plano Diretor no Município de Itapetininga. 65 folhas. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

Este trabalho tem como objetivo estudar a gestão democrática das cidades previsto na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades), bem como o processo de elaboração do plano diretor do município de Itapetininga e práticas de gestão democrática do município. Também é analisado se a elaboração do plano atende aos requisitos previstos no próprio Estatuto. O estudo parte da análise do tema da democracia na Constituição Federal de 1988, tanto a direta como a representativa. Em seguida o tema é retomado no estudo da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, o Estatuto da Cidade. Neste capítulo se estuda o conceito de Estatuto, sua importância e diretrizes dadas aos municípios. No capítulo seguinte se analisa um dos instrumentos previstos na lei, os chamados planos diretores. Abordasse neste capítulo o novo modelo de plano diretor introduzido pela lei, casos em que sua implantação é obrigatória, bem como a importância da participação popular em seu processo de elaboração. Na sequência é estudado o instituto da gestão democrática das cidades. Neste caso é analisado o texto da lei e a importância do tema para o Estatuto e sociedade. A metodologia do estudo consiste em pesquisa indutiva, descritiva e qualitativa. A técnica é a da pesquisa documental com análise de projetos de lei, jornais oficiais e da sociedade civil. A pesquisa levanta dados relacionados à Lei do Plano Diretor de Itapetininga, audiências públicas realizadas no município, conselhos populares e outras práticas administrativas de gestão democrática. O estudo é concluído com as respostas aos objetivos da pesquisa, onde também são abordadas suas limitações e novos temas de estudo.

**Palavras-chave:** democracia. participação popular. urbanismo. cidade.

## ABSTRACT

MORAES, André de Siqueira. The Democratic Management of Cities, the Statute of City, and the Master Plan in Itapetininga City. 65 pages. Monograph (Specialization in Gestão Pública Municipal). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2013.

This work aims to study the democratic management of cities prescribed in the Law 10.257, of July 10, 2001 (Statute of the City), as well as the confection of the Itapetininga master plan and practices of democratic management of the city. As well is examined whether the elaboration of the plan attend the requirements of the Statute. The study begin with the democracy theme in the Federal Constitution of 1988, both direct and representative. Then the theme is retake in the study of Law 10.257, of July 10, 2001 , the City Statute. This chapter studies the concept of statute, its importance and directives given to municipalities. The next chapter analyzes one of instruments contemplated in the law, called Master Plans. Approached in this chapter a new model for master plan introduced by the law, where its implementation is mandatory, as well as the importance of popular participation in its preparation. Following the institution of democratic management of cities is studied. In this case reviewed the text of the law and the importance of the issue to the Statute and society. The methodology of the study consists of inductive, descriptive and qualitative research. The technique is the documentary research with analysis of bills, official and civil newspapers. The research raises data related to the Law of the Itapetininga Master Plan, public audience held in the city, popular councils and other administrative practices of democratic management. The study concludes with the answers to the research objectives, where are also discussed its limitations and new subjects of study.

**Keywords:** democracy. participation of community. urbanism. city



## Sumário

1.INTRODUÇÃO .....	09
1.1 Problemática .....	09
1.2.	
Justificativa.....	100
1.3. Objetivos .....	122
1.3.1. Objetivo Geral .....	122
1.3.2. Objetivos Específicos .....	122
1.4. Delimitação do Tema.....	12
2. REFERENCIAL TEÓRICO.....	13
2.1. A Democracia e a Constituição Federal de 1988 .....	13
2.2. O Estatuto da Cidade.....	15
2.3. O Plano Diretor.....	29
2.4. A Gestão Democrática das Cidades .....	<b>Erro! Indicador não definido.</b> 40
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS .....	46
4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ITAPETINGA .....	47
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	5860
60REFERÊNCIAS .....	64

## **1. INTRODUÇÃO**

A Constituição de 1988 trouxe consigo inúmeras inovações. A principal delas, sem dúvida, foi a volta da democracia. Contudo, após anos de ditadura militar e de um Estado voltado ao interesse de poucos que o comandavam, o processo de democracia não foi algo que a população brasileira passou a usar e exercer de imediato. A própria estrutura arcaica e antiga do Estado, aliado ao pensamento dominante dos servidores e políticos que o comandavam e ainda comandam, dificulta o exercício pleno da democracia pelo povo. Mais do que isto necessário se faz ampliarmos o conceito de que o único momento em que se é possível exercer a democracia e mudar algo em nosso país é a hora do voto.

Com o intuito de resolver tais questões e avançarmos no modelo democrático, inúmeras alterações legislativas vem sendo implantadas para que alcancemos, no país, uma democracia plena. A criação de conselhos participativos, do instrumento da ação civil pública e ações populares é um bom exemplo destes avanços. Entre tais alterações citamos, devido a sua relevância, o instituto da gestão democrática das cidades, estampado no Estatuto das Cidades. Contudo, se por um lado há avanços legislativos, por outro a sociedade se apresenta descontente com os rumos do país. A disparidade entre as decisões governamentais e os anseios do povo é grande. Tal fato demonstra que os canais de diálogo entre governantes, políticos e sociedade estão falhos em algum aspecto.

Por isto, o tema em análise é de extrema importância, pois está intimamente ligado à questão da cidadania e da necessidade de maior participação ativa da população na Administração Pública, fato este que trará grandes benefícios, em especial quanto à eficiência do ente público. Naturalmente que existem diversas formas de participação popular.

A participação da população é tema intimamente ligado à democracia e pode trazer grandes resultados para o desenvolvimento do Estado brasileiro, razão pela qual se elabora o presente estudo, qual seja, analisar o modelo de gestão democrática das cidades nos processos de elaboração e revisão de planos diretores, verificando, também, se os mesmos foram incorporados no cotidiano da administração pública.

### **1.1. Problemática**

Em razão das indagações acima fica o seguinte questionamento: A gestão democrática como prática foi alcançada no município de Itapetininga?

## **1.2. Justificativa**

O Brasil é um país que tem passado por profundas transformações que se aceleraram ao longo dos últimos anos. Seu crescimento econômico e populacional, além de alterações nos padrões de consumo, níveis educacionais, sociais e de participação política da sociedade são sintomas, mais do que significativos, dessa grande mudança pela qual passa a sociedade brasileira. O advento da tecnologia, entre as quais pinçamos a internet, o fenômeno da globalização e o fim das fronteiras financeiras são também questões cruciais que interferem no processo de mudança da sociedade brasileira.

Se por um lado as alterações acima destacadas são significativas, por outro o Estado Brasileiro ainda é marcado por atrasos e até mesmo retrocessos que não condizem com a evolução do país. Por isto, aquele Estado clientelista, feito e organizado para atender a determinados interesses da elite e de grupos políticos que estão no poder conflita com esta nova sociedade que se apresenta no Brasil. A necessidade de mudança na estrutura do Estado é premente.

A isto somamos que o crescimento da sociedade e seu conseqüente aumento por demandas sociais também é fator de pressão para que um Estado mais eficiente seja implantado. Neste passo, lembramos que a democracia é o cerne da questão, é fator fundamental para que a modernização e o fim daquele Estado feito apenas para determinados grupos seja alcançado.

A gestão democrática das cidades é tema recorrente na legislação e nas discussões acadêmicas. Sua extensão, formas de aplicação, mecanismos para se aumentar a participação da sociedade, tipos de participação e grau de extensão, além de outras questões, são temas de extrema relevância.

Questões como os conselhos fiscalizadores, orçamento participativo e participação popular no processo de planejamento das cidades também estão no centro das discussões. Contudo, como dito na introdução do presente estudo monográfico, o dialogo entre governo e sociedade apresenta inúmeras falhas que acabaram por eclodir nas recentes passeatas e manifestações que ocorreram por todo o país e que revelam uma disparidade entre o interesse governamental e os anseios da população. Como consequência, a crise de legitimidade do governo e a descrença nas instituições e partidos políticos é veemente.

Por outro lado, das manifestações tiramos alguns exemplos que merecem reflexão e que revelam que a sociedade tem buscado novos meios de discussão e participação, os quais o Estado ainda não encampou em sua estrutura. O principal deles é a organização de protestos e passeatas feitas por meio de redes sociais.

Este aspecto nos leva a seguinte pergunta: será que o modelo de audiências públicas é suficiente para garantir a participação popular e o atendimento de seus interesses? Na resposta a esta pergunta recai a importância do presente trabalho, qual seja, o de buscar ferramentas para resolver este hiato existente.

Sobre o tema, alerta Mukai (2004, p. 74):

“[...] a gestão democrática nasce da necessidade de os cidadãos tornarem-se partícipes efetivos dos destinos das cidades onde moram, pois como se sabe, o modelo da democracia representativa não mais atende às aspirações da população, posto que ela não se vê realmente representada por aqueles que elegeu para os cargos políticos. Essa crise no modelo representativo determina uma participação real da sociedade nas decisões que afetam a vida de todos. Ainda mais no caso dos centros urbanos, onde não se pode pensar em ação localizada, já que qualquer ação, mesmo em pontos extremados das localidades em questão, gera efeitos para toda a cidade” (MUKAI, 2004, p. 74).

Diante do quadro acima, o estudo da gestão democrática das cidades é tema pertinente. A análise deste instituto previsto no Estatuto da Cidade e sua aplicação no processo de elaboração do Plano Diretor são fundamentais. Através dele buscaremos descobrir até que ponto a democracia participativa tem se efetivado, se há interesse e participação da população ou se as antigas elites e grupos políticos que se perpetuaram no poder tem conseguido manipular o processo de participação popular e impedido o implemento de um novo Estado, mais social e igualitário. Em suma, se por um lado temos avanços legislativos no intuito de garantir maior participação e controle popular nas decisões do Estado, por outro pairam dúvidas se tais avanços tem de fato se efetivado na prática, se foram incorporados no cotidiano da administração pública e se estão alcançando os resultados esperados.

Por isto, para o município de Itapetininga o presente estudo contribuirá para levantar se existem práticas de gestão democrática na cidade, analisando o seu exercício. Documentar práticas de gestão democrática existentes na cidade e estudá-las contribuirá para que a administração possa reavaliar e aperfeiçoar tais práticas, permitindo extrair delas novos caminhos a serem perseguidos. Finalmente, estudar práticas de gestão democrática contribuirá para uma aproximação da população com o poder público e melhoria nos níveis de cidadania.

### **1.3.Objetivos**

#### **1.3.1. Objetivo Geral**

Analisar o instituto da gestão democrática das cidades, previsto na Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto das Cidades).

#### **1.3.2. Objetivos Específicos**

a) Analisar o tema da gestão democrática das cidades previsto no Estatuto das Cidades (Lei 10.257, de 10 de julho de 2001), a partir da sua aplicação e utilização no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Itapetininga/SP.

b) Verificar se o processo de elaboração do plano diretor de Itapetininga atendeu aos princípios e normas previstas no Estatuto das Cidades, relacionado ao tema da participação popular.

c) Observar práticas de aplicação do instituto da gestão democrática presentes no cotidiano da administração pública local.

### **1.4. Delimitação do Tema**

O tema da gestão democrática das cidades pode ser visualizado por inúmeros ângulos, como é o caso da Lei de Transparência, conselhos populares, ações populares e civis públicas e muitos outros correlatos. Diante da amplitude do assunto, o presente projeto se concentrará no instituto da gestão democrática das cidades previsto no Estatuto das cidades e no processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Itapetininga, Lei Complementar nº 19 de 19, de janeiro de 2007. As práticas de gestão democrática realizadas no município de Itapetininga são estudadas entre os anos de 2007 a 2012.

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 – A DEMOCRACIA E A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Brasil possui uma história *sui generis* que lhe confere certas peculiaridades histórico-culturais que o diferencia de qualquer outro país do mundo. Nasceu como colônia de Portugal e teve seu próprio rei. Passou para a República, iniciando um regime democrático que fora posteriormente interrompido pelos anos Vargas e pelo período de ditadura militar.

Os anseios pela volta da democracia culminaram no movimento *diretas já*. A possibilidade de retorno ao antigo regime não mais existia, pois a semente da democracia já estava plantada. Eleições presidenciais foram marcadas e uma nova Assembleia Constituinte instaurada para formatar o novo país que se almejava. Após diversos meses de estudos e discussões o país chegou a Constituição Federal de 1988, que se fundava e ainda se funda no princípio democrático. O povo retomou seu poder. É o que se observa logo no primeiro artigo da Constituição Federal de 1988, segundo nos ensina Silva (2002, p. 125):

Só por aí se vê que a Constituição institui um Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária e sem preconceitos (art. 3º, II e IV), com fundamento na soberania, na cidadania, na dignidade da pessoa humana, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e no pluralismo político. Trata-se assim de um regime democrático fundado no princípio da soberania popular, segundo o qual todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes, ou diretamente (parágrafo único do art. 1º). (SILVA, 2002, p. 125).

Nota-se na citação acima que o Brasil adotou o regime democrático, que se assenta em dois princípios basilares em sua essência, isto é, o da soberania popular, no qual o povo é a única fonte de poder, que se traduz na regra de que *todo poder emana do povo*; e o da participação direta ou indireta do povo no poder, cuja função primordial é a de que o poder seja de fato a tradução da vontade popular. (SILVA, 2002, p. 131).

Das discussões acima apresentadas se extrai dois modelos de democracia, entre os muitos que podem ser classificados, para ilustrar o presente trabalho.

O primeiro é a chamada *democracia representativa*, que segundo Silva (2002, p. 137) “é indireta, periódica e formal, por via das instituições eleitorais que visam a disciplinar as técnicas de escolha dos representantes do povo”. Os representantes, uma vez escolhidos, passam a ter legitimidade para tomar as decisões em nome de seu povo.

A segunda, e não menos importante, intitula-se *democracia participativa*, que significa uma participação direta e pessoal na formação dos atos de governo.

Para Silva (2002) a Constituição Federal de 1988 traz ambos os modelos acima destacados, mas enfatiza ou privilegia o modelo participativo. Vejamos:

A Constituição combina representação e participação direta, tendendo, pois, para a democracia participativa. É o que, desde o parágrafo único do art. 1º, já está configurado, quando, aí, se diz que *todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa). (SILVA, 2002, p. 137)

Consubstanciado nas citações anteriores observasse que o Brasil adotou o regime semidireto de democracia.

Num primeiro momento o Brasil fortaleceu o modelo representativo. Contudo, a evolução social, cultural, político e econômico do povo brasileiro criaram e fomentaram condições para o desenvolvimento e incentivo de diversas formas de participação direta da população nas decisões governamentais. O exemplo clássico é o da criação dos conselhos municipais, estaduais e federais.

Outro exemplo de participação popular está intimamente ligado aos Municípios brasileiros, os quais possuem grande grau de importância dentro do sistema federativo brasileiro, em decorrência do papel de destaque que guardam na disponibilização de bens e serviços aos seus cidadãos. A administração pública é a responsável por fazer frente as garantias e direitos de seus cidadãos.

Por outro lado, os mesmos municípios guardam imensas dificuldades para darem conta deste papel e atingirem os anseios de seu povo. Em razão disto, o município é peça chave para o desenvolvimento nacional e de seu povo, enfim, para que as garantias e direitos previstos na própria Carta Magna sejam alcançados. Se por um lado o Município é a peça chave, de outro o mesmo está profundamente marcado pela falta de planejamento, por práticas clientelistas, pelo desperdício de recurso e pela corrupção.

Justamente no intuito de se promover avanços no modelo democrático e de se criar melhores condições para o desenvolvimento da nação e de seu povo, cumprindo, pois, com os objetivos e princípios esculpidos em nossa Constituição, que a participação popular nas decisões governamentais, através dos mais diversos modelos, técnicas e instrumentos, tem sido introduzidas em nosso ordenamento jurídico.

A gestão democrática das cidades está intimamente ligada à participação popular nos atos de governo, sendo tópico relevante para a impulsionar avanços no modelo democrático brasileiro e alcançar os objetivos e anseios traduzidos em nossa Constituição.

Enfim, a implantação da democracia direta, isto é, a devolução do poder ao próprio povo, que lhe foi tirado com os regimes militares e ditatoriais ocorridos no passado brasileiro, é um processo que se iniciou na Constituição Federal de 1988, mas que ainda não terminou. Por isto, abaixo estudaremos dois importantes momentos em que a democracia se aprofundou e amadureceu em nossa sociedade. O primeiro deles é o Estatuto das Cidades, que eleva o tema da gestão democrática das cidades para o primeiro plano. O segundo é o plano diretor participativo que veio para inaugurar um novo modelo de gestão pública tendo o município como palco principal. O plano diretor foi um grande momento de participação popular. Este modelo é o da gestão democrática das cidades.

Por isto, após o estudo do primeiro momento democrático brasileiro, que é a Constituição Federal de 1988, a seguir estudaremos um dos caminhos escolhidos pelo Poder Público para o exercício da democracia semidireta. Este caminho é a legislação infraconstitucional, conhecida como Estatuto das Cidades.

## **2.2 - O ESTATUTO DA CIDADE**

A Lei 10.257, de 10 de julho de 2001, chamada de Estatuto da Cidade, foi editada para regulamentar o comando constitucional previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo, pois, diretrizes gerais da política urbana.

Em sua essência veio a disciplinar e reiterar institutos de direito urbanístico, fornecendo ferramentas e instrumentos a serem utilizados, em especial pelos municípios, para resolver sérios problemas urbanos que a sociedade enfrenta nos últimos séculos, como a falta de moradias, crescimento irregular e desorganizado das cidades, entre tantos outros que assolam os municípios brasileiros. Todo este ideal se assenta na observância das normas de proteção ambiental.

Contudo, segundo Medauar (2004, p. 17):

[...] a edição do Estatuto não acarreta, por si, automaticamente, os resultados pretendidos. Trata-se, como se disse, de um conjunto de figuras jurídicas, de um instrumental a ser operacionalizado em nível municipal, adaptado à realidade de



cada cidade. Em todo Município serão tomadas as decisões para efetivar as diretrizes fixadas no Estatuto da Cidade, com a ouvida, com a participação da coletividade, segundo prevê o próprio Estatuto.

O Estatuto trouxe, ao direito e à sociedade, a preocupação com a questão urbanística, impondo aos governantes uma postura de respeito com as normas de ordenamento das cidades. Tanto é verdade que o tema do direito urbanístico está incluso no rol de matérias passíveis de ação civil pública (inciso VI do art. 1º da Lei 7347/85) e ganhou relevância com a criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano, órgão de caráter deliberativo e consultivo, que integra o Ministério das Cidades.<sup>1</sup>

Com o objetivo de melhoria da qualidade de vida de toda a população, o Estatuto é marco importante na mudança de posicionamento dos administradores da coisa pública.

Para Mukai, o Estatuto da Cidade preocupa-se com “[...] o pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades e da propriedade urbana [...]” (MUKAI, 2004, p. 71).

A lei em questão está dividida em cinco capítulos, a saber: I – Diretrizes Gerais; II – Dos instrumentos da política urbana; III – Do Plano Diretor; IV – Da gestão democrática da cidade; e VI – Disposições Gerais. Para entendê-la é necessário uma análise focada em suas diretrizes, sem perder de vista a Constituição Federal de 1988, que inovou ao trazer significativa preocupação com a matéria urbanística.

Inicialmente destacamos que o inciso XX do artigo 21 da CF/88 atribuiu a União a competência para a instituição de diretrizes, isto é, de preceitos básicos para o desenvolvimento urbano, e como tal exemplificou alguns aspectos como a habitação, saneamento básico e transportes urbanos.

Medauar (2004, p. 20) ao analisar o tema ressalta “[...] que essas diretrizes aplicam-se a todo o País, incidindo de modo mais intenso no âmbito municipal, que é onde ocorrem precipuamente as atuações urbanísticas”.

A mesma autora alerta que o termo “diretrizes” tem o significado de linhas gerais, basilares, preceitos norteadores de uma política onde:

Tais prescrições norteadoras dirigem-se, em tese, a outros legisladores, a administradores ou ao intérprete em geral. As leis de diretrizes contêm, de regra, objetivos, princípios (nem sempre o termo é usado na acepção técnico-jurídica),

---

<sup>1</sup> O Conselho foi criado através da Medida Provisória 2.220, de 04.09.2001, convertida na Lei 10.683 de 28.05.2003.

indicadores para elaboração de textos normativos daí decorrentes e parar as práticas administrativas (MEDAUAR, 2004, p. 22).

Também é importante considerarmos que diretrizes de desenvolvimento urbano se equiparam a política urbana, uma vez que:

[...] a fixação dessas balizas traz subjacente a existência de uma política, de uma orientação na matéria. Daí a prescrição contida no art. 1º, *caput*, do Estatuto da Cidade: “Na execução da política urbana, de que tratam os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, será aplicado o previsto nesta Lei”. Quer dizer, a lei no seu teor completo (MEDAUAR, 2004, p. 22).

No artigo primeiro do Estatuto temos a premissa de que toda a lei, e não apenas parte dela, deve ser aplicada na execução da política urbana. Seu parágrafo traz algumas observações. A primeira delas é a adoção de um nome oficial para a lei, qual seja, o “O Estatuto da Cidade”, contrariando a prática comum brasileira de nomeações populares, como é o caso da lei de crimes ambientais.

Por conseguinte, notamos a clara disposição de que a lei trata de normas de ordem pública e interesse social, o que, de acordo com MEDAUAR (2004, p. 24):

Significam, em síntese, leis ou normas que não podem ser derogadas ou moldadas pela vontade dos particulares, sendo imperativas, cogentes. Essas expressões contrapõem-se à locução *leis ou normas de ordem privada*, que se mostram facultativas ou supletivas. No tocante à locução *interesse social*, parece aqui significar algo *relevante para toda a sociedade*, não podendo, portanto, ser afastado pela vontade privada. Cabe lembrar que na literatura clássica a respeito do sentido da expressão *leis de ordem pública* associavam-se, com frequência, a ordem pública com a *ordem social*, ou seja, com a manutenção da sociedade.

A expressão utilizada no parágrafo único do referido artigo é desnecessária, uma vez que as normas de direito urbanístico estão insertas no âmbito do direito público. Entretanto, é uma opção do legislador. Enfatizar tal aspecto objetiva diferenciá-lo do direito privado, pois aquelas aparentam um constante conflito com este ramo do direito.

A terceira característica do parágrafo, decorrente da afirmação acima, é o uso de tais normas em prol do bem coletivo, da segurança, bem estar dos cidadãos e, por fim, do equilíbrio ambiental, mostrando-se, portanto, em clara contrapartida ao interesse dos proprietários, os quais deverão sempre estar em consonância com a função social da

propriedade, conforme constitucionalmente assegurada. Medauar ressalta, dentro desta linha de raciocínio, o aspecto ambiental, em especial seu equilíbrio como “[...] um fator condicionante do uso da propriedade [...] (2004, p. 25)”. O ordenamento urbano aparece como um instrumento da política ambiental, que com ele está intimamente ligado com o fulcro de diminuir os problemas ambientais que atualmente a sociedade enfrenta.

O objetivo primordial da política urbana está estipulado no artigo 2º do Estatuto. É o de ordenar, isto é, regular, dispor sobre o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. Nota-se que não só a cidade tem o dever constitucional de cumprir com sua função social, uma vez que a propriedade também o tem.

No Estatuto encontramos um avanço dentro do conceito de cidade, que deixou de ser apenas o espaço geográfico onde se reúnem pessoas e se tornou um lugar destinado a outros fins como lazer, saúde, habitação, emprego, desenvolvimento educacional, espaço de manifestação cultural e outros. Também há avanço no conceito de propriedade, o qual deverá cumprir com sua função social, conforme constitucionalmente previsto, deixando de ser considerada de forma absoluta e passando a ser vista dentro do conceito de atendimento do interesse geral.

O objetivo previsto no artigo em análise é cumprido através das diretrizes, ou linhas gerais, elencadas nos incisos da norma. Para Medauar (2004, p. 26):

O teor dessas diretrizes denota percepções contemporâneas e adequadas do urbanismo e do direito urbanístico associadas a modos renovados de atuação da Administração Pública, a qual compete precipuamente o exercício da atividade urbanística, seja realizando-a diretamente, seja normatizando a atuação de particulares, seja coordenando a cooperação do setor público-setor privado.

A primeira diretriz, prevista no inciso I do artigo 2º do Estatuto, é a necessidade de se garantir o direito a cidades sustentáveis, definida como sendo um rol de direitos das gerações presentes e futuras: à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte coletivo, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

O termo cidades sustentáveis deve ser entendido como o ordenado desenvolvimento das cidades urbanas, sem destruição ou degradação, desenvolvimento esse que possa garantir o princípio constitucional da dignidade da pessoa humana. De certa forma, bastaria que o legislador inserisse como diretriz o direito a cidades sustentáveis, o que já engloba todo o rol de direitos explicitados no inciso. Num primeiro momento está posição do legislador parece

redundante. No entanto, o mesmo se preocupa em eleger os principais problemas que assolam as cidades urbanas, como a moradia e transporte público, entre outros, como um relevante tema a ser discutido, trabalhado e observado pelo município. Este rol não é taxativo porque o objetivo das cidades, segundo o próprio inciso, é garantir a dignidade da pessoa humana, o que confere uma abrangência maior do que as questões ali exemplificadas.

Outro ponto é o fato de que não se deve garantir uma cidade sustentável apenas para as gerações presentes, deixando as futuras de lado. Ou então optar-se pelo futuro em detrimento do presente. Opta-se por ambas, sem sacrificar uma ou outra. Deve-se, pois, buscar o equilíbrio, uma harmonia, uma solidariedade entre as gerações.

O inciso II trata da gestão democrática das cidades, questão primordial e de suma importância para a cidadania. A cidade democrática se realiza através de participação da própria população, bem como de entidades representativas, isto é, das associações e demais segmentos societários. Esta participação acontecerá nos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano, desde o seu planejamento até a sua execução, ou simplesmente acompanhando os projetos desenvolvidos pelo próprio poder público.

Tal medida, segundo Medauar (2004, p. 27) tem caráter inovador, uma vez que a população poderá demonstrar suas aspirações. É uma mudança na concepção de que o cidadão só manifesta sua vontade no momento do voto. A partir de então, tal manifestação será constantemente feita durante todo o dia a dia da cidade, o que diminui o caráter imperial das políticas e decisões governamentais. A autora esclarece que tais medidas há muito foram implantadas em países europeus e que agora, com o advento do Estatuto da Cidade, passam a fazer parte do ordenamento jurídico brasileiro, medida esta que considera relevante para o desenvolvimento da democracia brasileira. O tema em questão será retomado em capítulo posterior.

O inciso III, do artigo 2º da Lei 10.257/01 estabelece, como diretriz, a cooperação que deverá existir entre os diversos níveis de governos ou entre os entes federativos, com a iniciativa privada, bem como entre os governos e demais setores da sociedade, como as Ong's. Esta cooperação tem como diretriz o interesse social e ocorre em todo o processo de urbanização, não apenas no seu planejamento.

Outra diretriz é a necessidade de claro planejamento urbano das cidades. Dois são os objetivos do planejamento: evitar problemas futuros e corrigir os já existentes. Esse planejamento envolverá o desenvolvimento das cidades, a distribuição espacial da população

e das atividades econômicas, tanto do município, quanto da área territorial que o mesmo abrange.

A necessidade de planejamento é medida de salutar importância, ainda mais quando se tem a participação popular. Esta posição se consubstancia na doutrina, pois rompe com velhos hábitos dos administradores da coisa pública como:

[...] a) a mentalidade retrógrada, existente em muitos governantes, de nada aceitarem de gestões anteriores, consideradas *a priori* como inadequadas e incompatíveis com uma “nova era” trazida pelo novo governo; b) a compulsão de querer deixar a “marca” em tudo, até em planos diretores, ainda que seja a alteração de uma só palavra; c) ausência de participação da coletividade na formulação do plano diretor; nos casos relatados por arquitetos da grande São Paulo, em que a população foi envolvida na elaboração do plano diretor, tornou-se mais difícil, ao Chefe do Executivo ou vereadores a conduta de ignorá-los (MEDAUAR, 2004, p. 29).

O planejamento urbano é uma importante ferramenta para corrigir estas distorções, evitando-se descontinuidades na execução de políticas urbanas e também seus efeitos negativos ao meio ambiente.

O inciso V, do mesmo artigo, estabelece, como diretriz, o encargo do Poder Público de oferecer equipamentos urbanos e comunitários, transportes e serviço público, tudo em adequação com o interesse, necessidade e característica local da população.

O dispositivo atende ao princípio constitucional da eficiência, que busca o mínimo de gastos, combinado com o máximo de qualidade, sempre em prol do interesse público. Além disto, reafirma o ideal de que a cidade é um direito de todos. Busca, pois, eliminar o desequilíbrio previsto nas cidades, onde parte delas é dotada de urbanização, serviços e equipamentos e outra parte não. Conforme citação abaixo ele introduz, no texto da lei, o princípio da justa distribuição dos recursos:

Antiga reivindicação dos movimentos populares, a justa distribuição dos benefícios e dos ônus decorrentes do processo de urbanização é outro importante princípio presente no Estatuto que reafirma a obrigatoriedade do poder público de agir em prol do interesse coletivo. Com este princípio busca-se a garantia de que todos os cidadãos tenham acesso aos serviços, aos equipamentos urbanos e a toda e qualquer melhoria realizada pelo poder público, superando a situação atual, com concentração de investimentos em determinadas áreas da cidade, enquanto sobre outras recaem apenas os ônus. (OLIVEIRA, 2001, p. 9)

A ordenação e o controle do uso do solo é também uma norma geral a ser perseguida pela administração pública. Ordenar significa determinar “[...] o destino de cada parte do espaço urbano e o modo como será usado” (MEDAUAR, 2004, p. 31), tarefa que é de competência do município, conforme assevera o artigo 30, VIII, da CF/88, o qual deverá promover o adequado ordenamento territorial, a ser feito mediante planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

O plano diretor se encarregará de estabelecer as diretrizes básicas desta tarefa, o que, posteriormente, será especificado em leis próprias, como a de zoneamento urbano e parcelamento do solo. A boa execução, controle e fiscalização pelo Poder Público neste aspecto evita sérios problemas que hoje assolam as cidades brasileiras.

O objetivo do planejamento é impedir situações descritas nas alíneas deste inciso, contrárias ao interesse público. A primeira delas é impedir a utilização inadequada dos imóveis urbanos, considerada dentro das próprias regras de direito urbanístico e também mediante ação fiscalizatória. Busca-se também evitar a proximidade de usos incompatíveis e inconvenientes (alínea “b”, inciso VI, art. 2º do Estatuto), o que objetiva evitar a degradação de determinadas áreas ou seu uso indevido. Segundo Medauar (2004, p. 32) a medida se refere a grandes espaços urbanos que são usados de forma incompatível ou inconveniente com a vocação do lugar, estabelecidas no plano diretor e em leis específicas. Na alínea “c” a preocupação se relaciona com três ações, ou seja, o parcelamento, a edificação e o uso, que não poderão ser inadequados ou excessivos, se comparados com a infraestrutura urbana.

A norma diz que as atividades urbanísticas e de infraestrutura urbana devem estar numa relação de proporcionalidade. Neste aspecto, a preocupação do legislador objetivou a criação ou preservação de um espaço urbano equilibrado, ou o equilíbrio urbano. A ideia é semelhante à noção de ambiente ecologicamente equilibrado. Por isto também está presente no texto do Estatuto. É, pois, na opinião de Medauar (2004, p. 32) um direito a ser perseguido pelos Municípios.

A mesma ideia é encontrada na alínea seguinte, mas agora considerando a questão do tráfego urbano, em que também se busca um ambiente urbano equilibrado na instalação de empreendimentos ou atividades que possam gerar tráfego. Como exemplo temos os grandes supermercados e shoppings. A premissa é a mesma, qual seja o aumento do tráfego deve ser proporcional a infraestrutura existente. No estudo e previsão de tais questões o Estatuto da Cidade apresenta, como uma inovação, o chamado estudo de impacto de vizinhança (EIV),

previsto no artigo 37, V da Lei. Até a edição da lei a preocupação com os grandes empreendimentos não era prática comum entre os governantes, mas com o Estatuto passou a ter maior peso, pois se assenta no objetivo de evitar sérios transtornos existentes nas cidades, como os grandes congestionamentos e acidentes de trânsito.

O Estatuto também se interessa pelo problema da retenção especulativa de imóvel urbano, que cause sua não utilização ou subutilização. A grande apreensão é com o uso adequado do solo urbano, tema este definido nos planos diretores, que devem deliberar sobre a forma de utilização, bem como sobre as sanções para o uso inadequado da propriedade.

Deve-se também evitar a deterioração das áreas já urbanizadas, o que causa prejuízos ao erário. Por fim, o controle e uso do solo têm como escopo impedir a poluição e degradação ambiental, como é caso das construções em área de mata ciliar.

No inciso VII, do artigo 2º do Estatuto, encontramos a ideia de integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, com o escopo de desenvolvimento do município e de seus territórios. É uma nova concepção, em que não se separa mais a questão urbana da rural. Na busca do cumprimento da função social da cidade ambas devem ser tratadas concomitantemente. É um intuito inovador que almeja políticas públicas e soluções para os problemas enfrentados pelas cidades e pela zona rural como, por exemplo, o êxodo rural. Entende o legislador que a zona rural deve ter atenção especial, caso contrário não se consegue solucionar, por completo, os pontos nevrálgicos de uma cidade. O urbano e o rural são territórios do município.

Em relação à norma geral prevista no inciso VIII do artigo supra citado Medauar (2004, p. 34) diz que:

Esta diretriz extrapola o aspecto precipuamente urbanístico, mesclando-o a fatores econômicos e ambientais. Pretende que estejam em equilíbrio a produção, o consumo a expansão urbana e a qualidade ambiental, social e econômica do Município. Nem sempre está na competência do Município as várias medidas que afetam esse equilíbrio, mas este pode desempenhar papel importante para que seja alcançado.

Mesma situação está prevista no inciso X, do artigo 2º, que também extrapola o tema urbanístico, preocupando-se com medidas de caráter econômico, tributário e financeiro dos gastos públicos, questões estas que transcendem a competência municipal. Objetiva-se,

contudo, uma adequação destes temas aos objetivos do desenvolvimento urbano, sempre com escopo no interesse público e no uso dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

A diretriz do inciso IX, do artigo 2º, busca um equilíbrio no processo de urbanização, sem que este cause prejuízos ou benefícios excessivos a determinadas pessoas. Tal diretriz é corolário do princípio da impessoalidade, previsto no artigo 37, caput, da Constituição Federal.

Ainda abordando o tema das diretrizes, o inciso XI ressalta que os investimentos que resultam valorização imobiliária devem ser recuperados pelos Municípios. Na verdade estamos diante da chamada contribuição de melhoria, espécie de tributo constitucionalmente prevista e de competência municipal.

Outra diretriz da política urbana é a recuperação do meio ambiente natural e do meio ambiente artificial, e ainda, do meio ambiente cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico. O estatuto, além de se preocupar em evitar, nos projetos de desenvolvimento urbano, a degradação, tem também por objetivo a recuperação de áreas degradadas. O tema também é tratado na CF/88, sendo esta matéria da competência do Poder Público e da coletividade.

Em relação ao inciso XIII do mesmo artigo, Medauar (2004, p. 36) se manifesta da seguinte maneira:

A diretriz visa a que a autoridade municipal e a população interessada sejam ouvidos em caso de empreendimentos, sob a competência da União, dos Estados e do Distrito Federal, potencialmente degradadores do meio ambiente natural ou cultural ou que também afetem o conforto e a segurança dos munícipes. Por exemplo: construção e aeroportos.

A autora se refere apenas aos empreendimentos realizados pelos demais entes federativos, deixando de lado aqueles a cargo da iniciativa privada. Isso porque, ao município já compete, conforme visto no inciso VI, o planejamento do desenvolvimento da cidade, uma vez que as regras para a iniciativa privada são discutidas e previstas, juntamente com a população, no plano diretor e demais leis. Além do mais, há no Estatuto a previsão do estudo de impacto de vizinhança.

A preocupação com regularização de áreas ocupadas por população de baixa renda também é uma diretriz. A regularização deverá ser fundiária e urbanística e tem grande



importância para os municípios brasileiros, haja vista o número de áreas irregulares, ocupadas por um grande contingente de pessoas. Esta questão traz dignidade aos munícipes que por conta de sua situação irregular ficam tolhidas de políticas públicas.

A crítica que sofre o inciso se relaciona com o risco de incentivar as grandes invasões, sob a perspectiva de que, num momento futuro, tal situação venha a ser solucionada. Isso será feito mediante a criação de normas urbanísticas, de uso e ocupação do solo e edificação, estas com a característica especial de considerar a situação sócio-econômica dessa população sem, contudo, deixar de lado as normas ambientais.

A simplificação da legislação de parcelamento, uso, ocupação do solo e edificações também é uma diretriz prevista no Estatuto. Além de facilitar a compreensão de tais normas pelo cidadão mediano, o que traria mais efetividade as mesmas, com ela se reduzem os custos habitacionais e aumentam as ofertas de lotes e habitação, o que demonstra a preocupação do legislador com o grave problema da falta de moradias.

Por fim, o último inciso do artigo 2º trata do princípio da isonomia. Esclarece que a função urbanística é de competência do Poder Público, o que não afasta a possibilidade de ser realizado pela iniciativa privada, desde que atendidos o interesse da coletividade. A isonomia a que se refere o inciso é das condições.

O artigo 3º estabelece regras de competência da União. Não se trata de um rol taxativo, conforme assevera o caput do próprio artigo. Trata, na verdade, de preceitos já estabelecidos na CF/88 e que estão previstos no Estatuto, de forma pormenorizada e enfatizada. Com isto, a competência da União ganha importância. Entre os incisos encontramos a competência da União para legislar sobre normas gerais a respeito da matéria urbanística, ficando para os Municípios a complementação dos dispositivos desta natureza (inciso I do artigo 24, § 1º, c.c. art. 30, inciso II da CF/88). O Estatuto não precisaria dispor sobre esta questão, pois é tema já estampado na própria Constituição Federal.

O inciso II também repete texto constitucional, previsto no parágrafo único do artigo 30, da Lei Maior, que trata da cooperação dos entes federativos. Estipula que a norma complementar abordará a forma de cooperação entre eles, sempre com fulcro no princípio do desenvolvimento e bem-estar em âmbito nacional.

O inciso III do Estatuto também repete texto constitucional previsto no inciso IX, do artigo 23, da CF/88, se referindo a cooperação entre os entes na promoção de programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico. A

iniciativa de tais projetos é da União, mas isso não significa que a mesma poderá impor seu projetos aos Municípios, o que fere a autonomia destes. Só haverá cooperação dos demais entes para com a União, se houver aceitação.

Os incisos IV e X repetem, literalmente, o disposto no artigo 21, incisos XX e IX, da CF/88 que trata da competência da União.

Para Mukai (2001, p.02):

De modo geral, há no Capítulo I a definição da política urbana, além de disposições sobre a garantia do direito à cidade, urbanismo e direito urbanístico. A lei estabelece os objetivos da política urbana, a serem atingidos por meio da ordenação do uso e da ocupação do solo urbano, da expansão do território urbano e da função social da propriedade. Contempla os casos de abuso do direito de tal função, entre eles a especulação imobiliária.

As diretrizes gerais norteiam a política urbana, essencialmente pela gestão democrática da cidade, matéria reservada em capítulo próprio da lei e que será discutida em momento oportuno. Neste sentido:

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes (Oliveira, 2001, p. 14)

Para garantir a aplicação do artigo 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, e das diretrizes anteriormente estudadas, o Estatuto apresenta, em seu artigo 4º, os instrumentos da política urbana. Estes são norteados, quando de sua utilização, pelas diretrizes gerais previstas no artigo 2º. Da análise do caput compreende-se que estamos diante de um rol exemplificativo, abrindo, portanto, a possibilidade de utilização de outros instrumentos não previstos na Lei 10.257/01.

Esta característica norteia o Estatuto, uma vez que este diploma legal tem grande importância para o administrador da coisa pública, o qual, na maioria das vezes não é pessoa com conhecimento apropriado para governar e implantar políticas públicas, razão pela qual o legislador buscou a maior clareza possível, chegando até mesmo, em alguns casos, a ser redundante, como exemplifica no artigo 3º.

Cumpra ressaltar que o termo utilizado na lei, *instrumentos*, é visto como amplo, uma vez que os incisos e alíneas do artigo 4º reúnem os mais diversos e amplos elementos do direito e técnicos. De um lado encontramos plano diretor, de outro institutos jurídicos como a desapropriação e tombamento de imóveis. Há, ainda, institutos tributários, como o imposto progressivo, incentivos jurídicos e fiscais. Assim, verifica-se uma diversidade de temas de difícil classificação, até mesmo para o legislador.

De qualquer forma a lei agrupa os instrumentos em seis categorias, correspondentes, especificamente, aos incisos do artigo em estudo: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal; d) institutos tributários e financeiros; e) institutos jurídicos e políticos; f) estudo prévio de impacto ambiental e de vizinhança.

Por fim, os instrumentos não são utilizados apenas pelo Município, mas também pelos demais entes federativos, como é o caso do inciso I e II, exemplo: os planos nacionais de ordenação do território e o planejamento das regiões metropolitanas.

Merece ênfase um dos instrumentos, qual seja o planejamento municipal. Em especial, um dos seus aspectos: o plano diretor. Outros são relevantes, como as alíneas “b” e “c” do inciso III, do artigo 4º, do Estatuto, que devem ser tratadas em linhas gerais no plano diretor e posteriormente em leis específicas. O planejamento também ocorre no direito financeiro dos municípios como: plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e gestão participativa da cidade. No entanto a ênfase recairá no plano diretor.

Sobre o planejamento e sua relação com as diretrizes do estatuto e a questão da gestão democrática das cidades, a doutrina ensina que:

As diretrizes gerais estabelecidas no Estatuto da Cidade buscam orientar a ação de todos os agentes responsáveis pelo desenvolvimento na esfera local. Indica que as cidades devem ser tratadas como um todo, rompendo a visão parcelar e setorial do planejamento urbano até agora praticado. Além disso, evidencia que o planejamento deve ser entendido como processo construído a partir da participação permanente dos diferentes grupos sociais para sustentar e se adequar às demandas locais e às ações públicas correspondentes (OLIVEIRA, 2001, p. 14)

Nem todos os instrumentos previstos no artigo 4º do Estatuto estão por ele regulamentados, com é o caso das contribuições de melhorias. Outros foram vetados quando da edição da lei, como é o caso da concessão de uso especial para fins de moradia (art. 15 a 20 do Estatuto) e, também, do referendo popular e plebiscito, já disciplinados na Lei 9.709/1998.

Dessa forma, o parágrafo primeiro do artigo supracitado enfatiza, por força da repartição constitucional e do ordenamento jurídico brasileiro, que tais instrumentos serão regidos por legislação própria, que deverá observar os dispositivos previstos no próprio Estatuto.

Por fim, há ressalva de que os instrumentos previstos que ocasionem gastos públicos serão objeto de controle social, o que garante uma efetiva participação da população na elaboração de planos e na execução dos mesmos. Tal medida demonstra, assim como outras previstas no plano, que a participação popular e de entidades na administração pública é um princípio da lei. Dessa forma, ao lado dos controles institucionais já previstos no ordenamento jurídico, como é o caso do Tribunal de Contas, estamos diante de um controle popular ou social. O objetivo é o fortalecimento da democracia. Tal ideia vem comprovada com a elaboração de um capítulo próprio para a gestão democrática da cidade que será posteriormente estudado.

Em suma temos que o Estatuto se assenta em quatro pilares, conforme extraímos da doutrina sobre o assunto:

Seus princípios fundamentais: a gestão democrática; a justa distribuição dos ônus e benefícios decorrentes do processo de urbanização; a recuperação dos investimentos do poder público que tenham resultado em valorização de imóveis urbanos e o direito a cidades sustentáveis, à moradia, à infra-estrutura urbana e aos serviços públicos, conferem aos municípios novas possibilidades e oportunidades de gestão e financiamento de seu desenvolvimento (OLIVEIRA, 2001, p. 01).

Evidenciamos que o Estatuto da Cidade abarca importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos que podem garantir efetividade ao Plano Diretor, que é, por sua vez o principal responsável pelo estabelecimento da política urbana na esfera municipal e pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, conforme estampado no próprio artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Por esta razão, no capítulo seguinte estudaremos o próprio plano diretor.

Pinheiro (2010, p. 61) assevera que além de estabelecer novas regras o Estatuto traz instrumentos para organizar a cidade assentados em quatro fundamentos.

O primeiro deles é o direito à cidade e cidadania, já discutido anteriormente, e que se baseia no acesso dos cidadãos à terra, moradia digna, serviços públicos e equipamentos entre outros.

O segundo fundamento é o atendimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, o qual busca direcionar a atuação do estado para a democratização do

acesso a terra, o que implica em modificação na relação com o próprio mercado imobiliário. Este fundamento está intimamente ligado à função social da propriedade, tema objetivo do plano diretor, e que objetiva conferir a ela uma destinação mais condizente com o interesse coletivo.

Um terceiro fundamento é o do reconhecimento da existência de uma cidade informal, tema este que também já fora anteriormente trabalhado. Naturalmente que a partir do reconhecimento da informalidade se torna possível a utilização de instrumentos e estratégias para a alteração da realidade.

O último fundamento é o da gestão democrática da cidade que, segundo defende o próprio autor, é importante porque:

integra planejamento, gestão e controle social ao reconhecer que a cidade se produz por uma multiplicidade de agentes, que devem ter suas ações coordenadas e participativas na formulação, na execução e no acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (PINHEIRO, 2010, p. 61).

Apesar dos visíveis avanços trazidos pela aprovação do Estatuto das Cidades, outra mensagem nos é deixada pela doutrina:

A lei sozinha, é claro, não resolverá os históricos problemas urbanos. Contudo, com a nova legislação, os Municípios têm a oportunidade de cumprir da melhor maneira, e ativamente, seu papel de sujeitos, responsáveis que são pela formulação, implementação e avaliação da política urbana, permitindo que, de fato, todos os moradores de nossas cidades participem do processo e sejam os beneficiários de suas justas ações (OLIVEIRA, 2001, p.4).

Uma vez que a lei sozinha não consegue resolver todos os problemas da sociedade, o ideal de Plano Diretor Participativo e de Gestão Democráticas das Cidades é importante. Por isto, no capítulo seguinte estudamos um importante instrumento utilizado pelos municípios, que é o plano diretor. As discussões em torno da elaboração do Plano Diretor participativo, enfatizadas quando da aprovação do Estatuto das Cidades, é um importante momento em que a sociedade toma parte do planejamento das cidades e decide sobre os mais diversos temas e ela correlatos. Diante da relevância do momento, o estudo do Plano Diretor auxilia no alcance dos objetivos do presente trabalho.

## 2.3 - O PLANO DIRETOR

O Plano Diretor está disciplinado em capítulo próprio no Estatuto da Cidade. Atende determinação constitucional prevista no § 1º, do artigo 182, da CF/88. É considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelo próprio município (art. 182, caput, da CF/88) com o objetivo de garantir a função social da cidade, da propriedade e o bem estar de seus habitantes. Entretanto, a Carta Magna não conceitua o que é o plano diretor. Cabe à doutrina encontrar sua definição.

É um complexo de normas legais e diretrizes técnicas cujo objetivo é o desenvolvimento do município como um todo, em suas mais diversas áreas, como a social, econômica, administrativa e do espaço físico. Tudo é feito em conformidade com o desejo da comunidade local. Este instrumento técnico-legal define os objetivos de cada cidade, fato que lhe dá supremacia sobre os demais. Neste sentido é que interfere e orienta a atividade do Administrador da coisa pública e dos particulares, sempre que seus atos intervirem ou interessarem para toda a coletividade. Por ser lei suprema estabelece também as prioridades de atuação do governo local, influenciando diretamente na organização e controle da cidade.

Segundo a Constituição Federal, como instrumento fundante da política urbana apresenta dois conteúdos básicos, qual seja, o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Sobre a função social da cidade, segundo a Carta de Atenas de 1933 a cidade cumpre sua função quando atende aos seguintes requisitos: habitar, trabalhar, recrear e circular. Mas para o Estatuto, a função social da cidade é prever condições gerais para um pleno desenvolvimento de todas as suas atividades: econômica, sociais, culturais e de lazer, necessárias ao exercício da cidadania.

Tais condições devem ser previstas no plano diretor de cada cidade. Em relação ao bem-estar cumpre às cidades proporcionar aos seus habitantes, que nela estudam, trabalham, tem seu negócio, praticam atividades físicas e buscam o lazer, um ambiente equilibrado e adequado para garantir o acesso à moradia, saúde, educação, lazer, transporte, segurança e muitos outros.

Segundo Mukai (2004, p. 35):

O plano diretor, nome que se dá ao plano urbanístico municipal, pode ser conceituado com um complexo de normas legais, contendo diretrizes, objetivos, programas e metas, que abrangem o desenvolvimento econômico-social, o meio ambiente e o uso e ocupação do solo, projetados todos a um determinado período de tempo.

O Plano Diretor também está intimamente ligado à função social da propriedade. O dispositivo previsto no § 2º do artigo 182 da CF/88 entende que a propriedade cumpre sua função social quando atende as exigências previstas no plano diretor das cidades. A mesma ideia está normatizada no artigo 39, do Estatuto. Desta forma, a função social da propriedade condiciona a propriedade como um todo. Não mais se vislumbra a propriedade de forma absoluta, como outrora entendido de que a mesma poderia ser amplamente utilizada, salvo quando vedado o uso contrário às leis e os regulamentos. Este conceito é agora complementado com o conceito de que a propriedade só é legítima se serve ao interesse social, isto é, se traz vantagens à sociedade. O plano diretor é o vetor principal, pois:

[...] segundo a Constituição atual, tem a virtude e o efeito jurídico de tornar realidade essa assertiva de nosso mais alto pretório, pois, embora a constituição acolha como um de seus princípios fundamentais a função social da propriedade (art. 170, III, e art. 5º, XXIII), aquela referida à propriedade urbana é cumprida por meio da observância das disposições do plano diretor (MUKAI, 2001, p. 34).

E não se trata de cumprir apenas as exigências fundamentais do plano, mas sim atender a todas as exigências nele contidas. Conclui o mesmo autor que a Constituição Federal de 1988 garante o direito de propriedade (art. 5º, inc XXII), mas com uma função social (art. 5º, inciso XXXIII). A propriedade imóvel abrange o direito do proprietário, mas também o dever de atender as normas públicas de sua utilização, dentro do interesse geral. Entende que na Carta Magna a função social da propriedade ganhou importância e estrutura jurídica única, uma vez que “[...] concretiza, mais do que nunca, o próprio direito de propriedade, e, além disso, coloca-se no texto constitucional como princípio fundamental, ao lado da própria propriedade privada (CF, art. 170, inc II e III)” (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, 2001, p 133). A função do plano diretor é concretizar esse princípio, sempre observando as diretrizes gerais previstas no Estatuto das Cidades e outras leis.

Por sua vez, o próprio plano deve observar as diretrizes gerais estabelecidas pela União no Estatuto da Cidade, conforme determinação do artigo 182, caput, da Constituição

Federal. Assim, se por um lado o plano diretor é o instrumento legal que poderá adentrar, em alguns aspectos, no direito de propriedade para que esta cumpra sua função, impondo, para tanto, obrigações de fazer ou não fazer e dar; por outro está limitado pelas diretrizes gerais e normas constitucionais. Esta difícil equação, a ser seguida pelo plano diretor para evitar inconstitucionalidades, deve estar pautada nos princípios da proporcionalidade e razoabilidade, e nas diretrizes estipuladas no Estatuto da Cidade e Constituição Federal, evitando assim que o plano contenha vícios de inconstitucionalidades.

Estas diretrizes são encontradas no próprio corpo do texto constitucional, como é o caso do artigo 5º que assegura o direito a propriedade como cláusula pétrea ou, ainda, do próprio § 4º, do artigo 182, da Carta Magna, o qual prevê que antes da imposição da sanção de desapropriação do imóvel por descumprimento da sua função social, o município deve aplicar outras medidas coercitivas como o parcelamento e edificação compulsórios, além do imposto progressivo. Igual disposição é encontrada nos artigos 1º, 5º e 7º, do Estatuto das Cidades.

Destaca-se que a função social da propriedade não está ligada apenas ao disciplinamento do ordenamento urbano estipulado nos planos diretores, mas também a assegurar aos cidadãos justiça social, qualidade de vida, e desenvolvimento das atividades econômicas, tudo pautado nos objetivos do Estatuto acima estudados.

O plano diretor, após a Constituição Federal de 1988, em especial seu artigo 182, § 2º, recai diretamente sobre a propriedade urbana, uma vez que ela somente cumprirá sua função social quando observá-lo. Outro ponto é o de que recai sobre todos os empreendimentos, sejam eles públicos ou privados.

Está além de um simples projeto de embelezamento das cidades, mas é, acima de tudo, um importante instrumento de desenvolvimento econômico, social e ambiental de uma cidade. Conseqüentemente, melhora a qualidade de vida da população. Isso é feito com o direcionamento dos investimentos públicos nele previstos, diminuindo o desperdício e velhas práticas dos gestores da coisa pública.

Para Mukai (2001, p. 32):

[...] o plano diretor é um instrumento legal que visa propiciar o desenvolvimento urbano (portanto, da cidade) do Município, fixado diretrizes objetivas (metas), programas e projetos para tanto, em um horizonte de tempo determinado.



É o plano o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana, segundo o artigo 40, caput, do Estatuto e o § 2º do artigo 182 da CF. A presença dos termos *desenvolvimento e expansão* tem significado especial, qual seja, o de que o plano abarca ou recai sobre todo o território do Município. Isto significa que não se refere apenas ao perímetro urbano, mas também as áreas de expansão do município e seu entorno. É uma postura mais abrangente do plano. Entendem alguns autores que neste parágrafo traz a interpretação de o plano também aborda as propriedades rurais, fato que eivaria de inconstitucionalidade o dispositivo, uma vez que a propriedade rural cumprirá sua função social dentro de regras próprias estipuladas no artigo 186 da Constituição Federal de 1988. No mais, o caput do artigo 182 da CF menciona apenas a *política urbana*. Por sua vez, o § 2º do mesmo artigo se preocupa somente com a função social da *propriedade urbana*, o que exclui a propriedade rural. Há autores que divergem da posição acima:

[...] pensamos que o Plano Diretor deve contemplar também a área rural, pois a política urbana municipal observará as diretrizes gerais fixadas pelo Estado e pela União. Esses entes federados, responsáveis que são pelo planejamento regional, incluem em suas diretrizes normas voltadas à área rural, com reflexos importantes nas áreas urbanas, mas, igualmente, das áreas rural de seus territórios, pois lhes cabe o planejamento da cidade, considerada o total de seu território (FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA - CEPAM, 2001, p. 438).

A ideia do planejamento prevista na Constituição Federal de 1988 e constantemente reiterada no Estatuto também está ligada ao plano diretor, já que ele é parte integrante do planejamento municipal, mas não é a única forma. Além do mais, o planejamento não é estático, tem um caráter mutável, dinâmico e evolutivo reconhecido pelo legislador no § 1º, do artigo 40, do Estatuto da Cidade.

É neste sentido que o texto legal menciona que o plano faz parte do *processo* de planejamento, que inclui outros setores, como as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual. De nada adiantaria o município discutir e estipular o plano se não fosse colocado em prática, razão pela qual há expressa determinação no texto legal do Estatuto para que as diretrizes contidas no plano constem do plano plurianual, das diretrizes orçamentárias, e do orçamento anual. Com esta determinação há verdadeira imposição legal para a colocação em prática do plano diretor. Enfim, o planejamento é ideia importante no texto legal. Vejamos:

Planejar significa estabelecer objetivos, indicar diretrizes, estudar programas, escolher os meios mais adequados a uma realização e traçar a atuação do governo,

consideradas as alternativas possíveis. Assim, como instrumento para o desenvolvimento adequado da cidade, o planejamento pode-se expressar por diversas formas: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual, plano diretor etc. (TOBA, 2004, p. 245)

A ideia de planejamento, fortemente prevista no Estatuto, é oriunda da preocupação do constituinte que tracejou normas sobre o orçamento, no Título da Ordem Econômica e Financeira, da Constituição Federal e, posteriormente, em leis específicas, como a Lei de Responsabilidade Fiscal e de Improbidade Administrativa. O Estatuto da Cidade é mais uma dessas leis, cuja preocupação primordial é a política urbana, mas uma política assentada em planejamento.

Como dito acima, o planejamento urbano é um processo constante, haja vista a dinâmica das cidades e, como tal, o legislador prevê a necessidade de revisões do plano diretor a cada 10 anos (§ 3º, artigo 40, Lei 10.257/01). No entendimento de Mukai (2001) o prazo acima é longo. Contudo, o autor não justifica as razões que o levam a esta conclusão. Nada impede, entretanto, que as revisões sejam realizadas num prazo menor.

No § 4º, do artigo 40, a lei determina algumas exigências para o processo de elaboração e fiscalização do plano diretor. As exigências são impostas tanto ao poder Executivo quanto ao Legislativo. A primeira delas é a promoção de audiências públicas e debates com a população e as associações. Deve-se garantir a publicidade e o acesso aos documentos e informações relativas ao plano. Tais medidas visam dar maior legitimidade ao plano diretor através de uma efetiva participação popular. A divulgação de informações e acesso a documentos é também primordial para qualificar e garantir a participação.

O artigo e seus incisos está em plena sintonia com a Constituição Federal de 1988, em especial com o princípio da democracia participativa, prevista no artigo 29, XII da Constituição; da publicidade, encontrado no caput do artigo 37 da CF e, por fim, do acesso aos documentos e informações (art. 5º, XXXIII e XXXIV, *b*, da CF). Dessa forma, em caso de não atendimento dos princípios previstos no artigo em estudo, a lei do plano diretor é inconstitucional. Sobre a relevância da participação popular, Oliveira (2001) assevera que:

A questão da participação comunitária tem implicado não apenas a imposição de um caráter necessariamente democrático ao planejamento, mas também uma mudança na maneira de se trabalhar. Ampliam-se não apenas os agentes envolvidos no processo de planejamento, mas, igualmente, os temas de interesse. Geralmente, os planos diretores trabalhados em período anterior aos anos 1980 e 1990 reduziam suas análises a setoriais de uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte,

habitação, saúde e educação (esses dois últimos, somente em termos da espacialização da rede). Atualmente, além destes, o plano diretor se obriga a trabalhar com novos temas e, o que é importante, de forma integrada. (OLIVEIRA, 2001, p. 07)

Os dispositivos previstos nos parágrafos 3º e 4º do artigo 40 da Lei 10.257/01 são ligados ao artigo 52, incisos VI e VII, da mesma lei. Estipulam punição aos Prefeitos que descumprirem tais dispositivos, enquadrando-os em improbidade administrativa, nos termos da Lei 8.429/92.

Nota-se o veto ao § 5º do artigo 40 que fulminava de nulidade a lei do plano diretor que não segue o preceito estipulado no § 4º do artigo. A justificativa apresentada foi a de inconstitucionalidade do dispositivo, que feria o princípio da autonomia dos municípios, uma vez que a legislação federal não pode se imiscuir no processo legislativo municipal, a qual está adstrita apenas aos princípios estabelecidos no artigo 29, caput, da Constituição Federal de 1988. Por outro lado, há posicionamento entendendo que o artigo é plenamente constitucional, quer pela interpretação feita a cerca do § 4º do mesmo artigo, quer pelo fato de que a autonomia municipal não pode prevalecer sobre as normas previstas na própria Carta Magna.

O artigo 41 estabelece a obrigatoriedade do plano diretor para municípios que se enquadrem numa de suas alíneas. A primeira das hipóteses de obrigatoriedade dirige-se aos municípios com mais de 20 mil habitantes, regra esta já prevista na CF/88.

Os Municípios integrantes de regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas também estão obrigados, ainda que individualmente não estejam dentro do patamar mínimo estipulado na regra acima. Isto porque são integrantes de uma região metropolitana maior, o que justificaria a necessidade do plano. As regiões metropolitanas caracterizam-se pela dificuldade de estabelecimento das fronteiras e uma grande integração entre eles. Como tal, justifica-se a extensão da norma imposta aos municípios com mais de 20 mil habitantes.

Nestes casos o plano diretor deverá estar integrado com o plano de desenvolvimento metropolitano, o que ajuda a evitar os graves problemas existentes em grandes conglomerados urbanos.<sup>2</sup> Os municípios que se enquadram nessas hipóteses e que ainda não possuem seu

---

<sup>2</sup> A Constituição Federal de 1988 estipula no § 3º do artigo 25 a faculdade aos Estados de instituírem, mediante lei complementar, as regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e também as microregiões, esta última não prevista no plano diretor. O objetivo é integrar a organização, o planejamento e a execução das funções públicas de interesse comum.

plano diretor terão um prazo de 05 (cinco) anos para sua elaboração (Art. 50 da Lei 10.257/01).

A terceira possibilidade de elaboração do plano diretor diz respeito aos municípios que pretendam utilizar os instrumentos previstos no § 4º, do artigo 182, da CF/88. Para o uso das medidas coercitivas previstas no parágrafo supra citado<sup>3</sup>, para coibir a não edificação, subutilização ou não utilização da propriedade, devem elaborar seu plano diretor para legitimar a imposição de tais medidas coercitivas ao proprietário.

Segundo a Constituição, o município deve prever no plano a área passível de sofrer estas medidas e ainda editar lei específica para utilizá-las forçando o proprietário a promover o adequado aproveitamento do local. Os instrumentos mencionados são o parcelamento e edificação compulsórios, o imposto progressivo no tempo e a desapropriação mediante pagamento com títulos da dívida pública.

Outro caso de obrigatoriedade da aplicação do plano diretor é para as cidades que possuem especial interesse turístico. Tais planos devem ser compatibilizados com os planos especiais de urbanismos típicos de áreas turísticas<sup>4</sup>. De acordo com a doutrina, o dispositivo é inconstitucional porque viola previsão do § 1º, do artigo 182 da Constituição Federal de 1988.

Também devem elaborar seu plano diretor *os municípios inseridos* “[...] na área de influência de empreendimentos ou atividades com significado impacto ambiental de âmbito regional ou nacional” (inc. V, art. 41). A preocupação do legislador é com a repercussão que tais projetos podem ocasionar, devendo as cidades buscar a compatibilização de seus planos com os empreendimentos ou atividades desta natureza. Neste caso, as despesas com o projeto de elaboração do plano diretor estarão a cargo do próprio empreendedor.

Por fim, os municípios incluídos no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis a ocorrência de desastres naturais como deslizamentos, inundações e outros também estão obrigados a confeccionar um plano diretor.

Segundo Mukai, as hipóteses de obrigatoriedade de elaboração do plano diretor seriam constitucionais, com exceção da prevista nos incisos III e IV, [...] por não atenderem, nem mesmo em termos de finalidade, à disposição constitucional, sendo, dessa forma, as

---

<sup>3</sup> As medidas coercitivas são: I – parcelamento ou edificação compulsórios; II – imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III – desapropriação com títulos da dívida pública previamente aprovada pelo Senado Federal [...] (art. 182, § 4º da CF/88).

<sup>4</sup> As áreas especiais de interesse turístico estão assim definidas no artigo 3º, da Lei 6.513, de 20.12.1977: “trechos contínuos do território nacional, inclusive suas águas territoriais, a serem preservados e valorizados no sentido cultural e natural, e destinados à realização de planos e projetos de desenvolvimento turístico”.

obrigatoriedades previstas nesses incisos ofensivas da autonomia municipal (MUKAI, 2001, p. 46). Como não existe previsão constitucional dessas hipóteses não há também a possibilidade de, mediante lei ordinária, obrigá-los a promover o plano nesses casos.

Tem encargo extra os municípios com população acima de 500.000 mil habitantes, os quais, além do plano diretor, devem elaborar um plano de transporte urbano integrado. Faculta-se a inserção ou não deste no próprio plano diretor, mas deverá, necessariamente, estar com ele integrado.

No artigo 42 encontramos um rol mínimo de matérias que o plano diretor precisa conter. O primeiro conteúdo é “a delimitação das áreas urbanas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, considerando a existência de infraestrutura e de demanda para utilização, na forma do art. 5º, desta lei” (inc I), dispositivo este que dá cabo ao inciso I, do § 4º do artigo 182 da CF/88, garantindo o direito de propriedade e exigindo que esta cumpra sua função social.

Há também a necessidade de prever, no plano, as disposições requeridas pelos artigos, 25, 28, 29 e 35 desta lei (inc II) que se referem aos seguintes instrumentos urbanísticos previstos no Estatuto da Cidade: direito de preempção; da outorga onerosa do direito de construir, das operações urbanas consorciadas e da transferência do direito de construir. É o plano diretor quem define os limites e parâmetros do exercício de cada um dos instrumentos, como por exemplo, é ele quem fixará a área onde o Poder Público poderá exercer seu direito de preempção (§1º do art. 25 da Lei 10.257/01), ou ainda, a fixação das áreas em que será permitida a alteração do uso do solo (art. 29 da Lei 10.257/01). As regras destes institutos também estão definidas no Estatuto da Cidade. Lembramos que o Estatuto prevê a edição de leis próprias para a regulamentação desses dispositivos.

A Medida Provisória nº 547, de 2011 alterou o Estatuto da Cidade para incluir outros conteúdos obrigatórios no plano diretor como é o caso das diretrizes para áreas de expansão urbana.

Destacamos acima um conteúdo mínimo, obrigatório para o plano. Contudo, nada impede que o plano diretor contenha vedações, obrigações de fazer e de não fazer, exigências, bem como normas programáticas, diretrizes e outras questões relevantes.

Deve, por fim, criar sistemas de acompanhamento e controle (inc III). Conforme já visto o Estatuto exige a participação popular e das entidades na elaboração do plano. Por isso, estipulou, entre outras medidas, a necessidade de publicidade na elaboração. Mais do que isso

exige a participação efetiva na execução dos planos. É neste sentido que os sistemas de acompanhamento e controle devem estar previstos no plano. A doutrina também inclui outras formas de controle administrativo no cumprimento do plano diretor como o “habite-se” e as *licenças*. Há também a possibilidade de criação de outras formas, como o chamado orçamento participativo. A preocupação com a participação é tão grande que o Estatuto reservou um capítulo especial para tal tema, o da *gestão democrática das cidades*, que será posteriormente estudado.

Muitos temas podem estar previstos no plano diretor, o qual dá o cerne, a característica e o caminho para o administrador percorrer. Pode-se, por exemplo, privilegiar os empresários, ou optar-se por medidas em relação ao acesso a propriedade para as populações mais carentes. Há, ainda, a possibilidade de busca da preservação ambiental ou da modernização dos aparelhos urbanos e demais medidas que melhorem a qualidade de vida da população. Mesma sorte seria a escolha de desenvolvimento do potencial agropecuário do município.

Enfim, o conteúdo estabelecido por um plano diretor é bastante amplo. O artigo 42 do Estatuto exige apenas um conteúdo mínimo que o plano deve conter, sem, entretanto, afastar as demais preocupações que poderá estipular. É nesta diversidade de temas que um plano diretor pode conter que encontramos mais uma justificativa para que o processo de elaboração do plano seja participativo.

Em relação ao conteúdo, segundo Mukai (2001, p. 33) o plano diretor deve:

Consignar e abranger: aspectos administrativos-financeiros, sociais, econômicos, urbanísticos (de ordenação do território, por meio da disciplina dos usos, ocupações, parcelamentos e zoneamento do solo urbano) e ambientais.

Entretanto, o autor salienta que o plano deve se preocupar em estabelecer diretrizes gerais, e fixar várias alternativas a ser seguidas de forma discricionária pelo administrador da coisa pública, o que atenderia, de forma mais plena, ao objetivo previsto na Carta Magna, qual seja, o de que a propriedade cumpre a sua função social quando atende ao estabelecido no plano diretor.

Na mesma linha, Bastos (2002) acredita que o plano não deve ser minucioso, tampouco estritamente vinculante, impedindo a livre manifestação do cidadão no processo de desenvolvimento das cidades e retirando as opções do indivíduo. Deve, segundo o autor,

manter um equilíbrio entre a necessidade de impor parâmetros de um lado e a liberdade e propriedade de outro, sob pena de cometer inconstitucionalidades. Não se trata, pois, de impor um planejamento cogente ao administrado, mas de impor parâmetros que impeçam ou amenizem a desorganização das cidades. Se por um lado a Constituição preserva direitos como a liberdade e a propriedade, por outro exige intervenção do Poder Público para que as cidades cumpram sua função social, que é a de garantir a saúde, educação, lazer, emprego e muitos outros. O plano diretor é o instrumento previsto constitucionalmente para essa garantia e não para a retirada de direitos. O equilíbrio nessa relação é a grande preocupação do autor e deve ser a tônica na elaboração dos planos diretores.

Mukai (2001, p. 35) ressalta alguns princípios a serem aplicados ao plano diretor:

[...] a) – o processo de planejamento é mais importante que o plano; b) – o plano deve ser exatamente adequado à realidade do Município; c) – o plano deve ser exequível; d) o nível de profundidade dos estudos deve ser o necessário para orientar a ação da municipalidade; e) a elaboração do plano converge para dois documentos principais que consubstanciam todo o trabalho: 1) – o Plano de Diretrizes – que fixa a política global do desenvolvimento do Município e as perspectivas mais gerais para o Planejamento do Município (médio e longo prazos); 2) o Plano de Ação do Prefeito, que representa a decisão e o compromisso assumido pelo Prefeito, quanto às metas de sua administração.

Conforme já visualizado anteriormente existe a necessidade do plano diretor estar em sintonia com os planos plurianuais e os planos orçamentários anuais.

Na sua metodologia de elaboração, deve o plano passar por uma etapa de levantamento de dados e diagnóstico do município para, em seguida, após analisar tais apontamentos, projetar as hipóteses para o futuro, fixando objetivos, diretrizes, programas e objetos a serem seguidos. Para tanto, José Afonso da Silva (2000, apud MUKAI, 2001, p. 36) sugere três etapas: “[...] 1ª pré-plano ou plano preliminar; 2ª) plano diretor geral; 3ª) planos executivos, inclusive planos parciais e planos especiais ou setoriais”.

O Ministério das Cidades sugere as seguintes etapas para a elaboração do plano diretor:

<b>Fase Preparatória</b>	Constituição do Núcleo Gestor (equipe coordenadora).
	Preparação (do processo técnico e participativo).
	Lançamento e divulgação.
	Capacitação (gestores, técnicos e sociedade civil).
<b>Elaboração do Plano</b>	Leitura Técnica e Comunitária (a cidade que temos).
	Formular a estratégia e definir os instrumentos (a cidade que queremos).
	Construir o Pacto e o Projeto de Lei (caminho para a cidade viável).
<b>Aprovação</b>	Discussão na Câmara Municipal (a cidade que podemos ter).
<b>Implementação</b>	Implementação de projetos e ações (a cidade em transformação).
<b>Gestão do Plano</b>	Monitoramento (por e para uma cidade melhor).

Fonte: Pinheiro, 2010, p. 91

O plano diretor não necessita de especificações detalhadas, como plantas e memoriais, deve apenas conter indicações precisas daquilo que a administração pública irá realizar. Os detalhamentos e projetos são feitos posteriormente. Sendo assim, os planos específicos previstos no próprio plano diretor, como é o caso dos projetos de ampliações de bairros, de reurbanização, revitalização, de criação de distritos industriais e outros, não se confundem com o próprio plano diretor. São atos autônomos, feitos posteriormente e em obediência as diretrizes gerais estabelecidas no plano. Sendo assim, em relação aos seus efeitos não se confundem com o plano diretor. Nesta linha podem ser estipulados via decreto, sem a necessidade de lei.

A lei do plano diretor vincula não apenas os particulares, mas também a própria administração pública, sendo considerados nulos os atos que contrariem o disposto no plano. Uma vez aprovado, as limitações constantes do plano operam imediatamente, produzindo eficácia dentro dos limites e determinações nele impostas.

Nos termos do artigo 52, inciso VII, caso o prefeito não tome as medidas para discussão e aprovação do plano diretor, incidirá nas sanções de improbidade administrativa ou em crime de responsabilidade por atentar contra a Constituição Federal (art. 103 da CF). Também sofrerá punições se não revisar o plano no prazo estipulado de 10 anos (Art. 52, inc. VII do Estatuto da Cidade).



Enfim, a Constituição Federal entende o plano diretor como a peça fundamental para o desenvolvimento e expansão urbana dos municípios, bem como o de garantir o princípio da função social da propriedade, sempre com o escopo do pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o da garantia do bem-estar de seus habitantes. É o instrumento para este fim que vem alicerçado em tempero especial, qual seja, a participação popular.

O Plano Diretor, deixa de ser o plano de alguns para ser de todos, construído a partir da participação dos diferentes setores sociais, fazendo com que, coletivamente, ocorra a sua elaboração, implementação e sua natural e necessária revisão. (OLIVEIRA, 2001, p. 18)

Assim, dada a importância da participação popular para o processo de elaboração do plano diretor, bem como para o cotidiano das cidades, a seguir abordasse o tema da gestão democrática das cidades, também previsto no Estatuto das Cidades, que veio, conforme já mencionado em capítulo anterior, como instrumento de garantia da democracia, em especial a semidireta.

## **2.4 – A GESTÃO DEMOCRÁTICA DAS CIDADES**

O Estatuto das Cidades acrescenta em seu texto três artigos que abordam o tema da gestão democrática das cidades. Sobre a importância do tema, em especial para o processo de elaboração do plano diretor, a doutrina diz que:

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade é dedicado à gestão democrática da cidade, onde a participação popular assume papel destacado e de extrema importância. O interesse da população em participar pode encontrar lugar em todas as dimensões da política urbana, ou seja, desde a formulação do Plano Diretor, a sua negociação e aprovação na Câmara, até sua implementação e nas permanentes revisões. Além disso, a gestão da cidade será democrática a partir da constituição de órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências, consultas públicas, conferências, planos e projetos de lei de iniciativa popular, referendos e plebiscitos. (OLIVEIRA, 2001, p. 15)

Ainda sobre a importância do tema da gestão, o mesmo autor destaca:

Hoje, a população detém o direito de intervir diretamente na organização de seu espaço de vida, em sua cidade. Este é um dos fundamentais aspectos da luta histórica da população que buscou a integração entre gestão da cidade e democracia. Os instrumentos previstos dão passagem a uma nova cultura política, embasada na complementariedade entre democracia participativa e representativa (OLIVEIRA, p. 16).

No artigo 43, do Estatuto, encontramos alguns instrumentos que tem por objetivo garantir que as cidades tenham uma gestão democrática. Um desses instrumentos são os órgãos colegiados de política urbana, criados em todos os entes, isto é, federal, municipal e estadual. As consultas, debates e audiências públicas também são citados no texto legal como instrumentos utilizados pelos municípios para uma gestão democrática. As conferências sobre temas relacionados ao interesse urbano é outro exemplo. Por fim, o texto nos apresenta, como importante instrumento, a iniciativa popular de projetos de lei, de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

No âmbito municipal a gestão orçamentária participativa é um instrumento em destaque de gestão democrática das cidades. É o que estava previsto no artigo 44, da Lei 10.257/2001, sendo posteriormente normatizado na Lei Complementar nº 131/09, a qual trouxe alterações na legislação orçamentária, em especial na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/00, objetivando incluir mecanismos de participação popular na elaboração do orçamento, entre os quais destacamos os debates, audiências e consultas públicas.

O objetivo de se incluir no texto do Estatuto das Cidades um capítulo próprio sobre a gestão democrática das cidades é justamente o de atender aos preceitos constitucionais sobre a democracia no Brasil. É o que nos ensina o Professor Mukai (2001, p. 51), quando responde ao porque do tema da gestão democrática ser parte integrante do Estatuto. Vejamos:

Em primeiro lugar, o artigo inaugural da Constituição da República Federativa do Brasil constitui-se de um Estado Democrático de Direito. Em segundo lugar, não nos esqueçamos de que o parágrafo único do art. 1º da mesma Constituição afirma que *“todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente”*, nos termos da Constituição. Em terceiro lugar, observamos que o art. 29 da Carta dispõe que os Municípios, em suas Leis Orgânicas, deverão observar, dentre outros preceitos, o previsto no seu inciso XII – cooperação das associações representativas no planejamento municipal (Mukai, 2001, p. 51 – destaque do autor).

A citação acima nos leva a refletir sobre este liame existente entre a democracia direta e a gestão democrática das cidades. O exercício da democracia direta, que no caso do Estatuto das Cidades está materializado através do instituto da gestão democrática, tem por objetivo efetivar o Estado Democrático de Direito, destinado a assegurar os direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, livre, justa e solidária. Busca assegurar todo o arcabouço de garantias alcançadas com a promulgação da Carta Magna. Paralelamente temos que o Município é o principal ator, ou o palco onde a democracia direta acontece. É o

local em que o cidadão efetivamente irá usufruir de uma vida digna, com condições de, ao menos, alcançar o piso vital mínimo. Sobre a importância do município e seu elo com o tema da participação popular, Oliveira (2001) diz que:

O poder público municipal, por ser a esfera de governo mais próxima do cidadão, e portanto, da vida de todos – seja na cidade, seja na área rural – é o que tem melhor capacidade para constatar e solucionar os problemas do dia-a-dia. Essa proximidade permite, ainda, maior articulação entre os vários segmentos que compõem a sociedade local e, também, a participação e acompanhamento das associações de moradores, de organizações não governamentais, de representantes dos interesses privados na elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas. (OLIVEIRA, 2001, p.11)

O rol de instrumentos anteriormente citados não deve ser visto como taxativo, isto é, como os únicos meios apresentados pelo legislador para uma efetiva participação popular. Isto porque na essência do texto constitucional está a chamada democracia direta. Logo, todo instrumento que venha a ser criado sem previsão no texto do Estatuto, mas que trate da gestão democrática, se apresenta, de início, como legítimo, haja vista que atende a um princípio maior, previsto no próprio texto constitucional, que é o da democracia direta.

Sobre a discussão acima e a importância do capítulo da gestão democrática das cidades, Fiorillo (2002, p 113) resume bem a questão:

O capítulo IV rompe com a superada visão administrativista de “disciplinar” as cidades a partir de regramentos impostos tão-somente pelo Poder Público. Baseado nos fundamentos constitucionais da dignidade da pessoa humana (art. 1.º, III), bem como da cidadania (art. 1º, II) e fincada através de diretriz contida na Lei 10.257/2001 (art. 2º, II), a gestão democrática da cidade (arts. 43 a 45) permite dar efetividade à tutela do meio ambiente artificial através da participação direta de brasileiros e estrangeiros residentes em nosso País, o que será feito não só no âmbito institucional (art. 43, I) como através de iniciativa popular de projeto de lei (art. 43, IV). O art. 43 não impede a utilização de outros instrumentos de controle ambiental, a exemplo das ações coletivas visando tutela jurisdicional em defesa de meio ambiente artificial ecologicamente equilibrado, que poderão ser manejadas pela população (...) Os debates, audiências e consultas públicas (art. 43, II), inclusive como condições obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal (art. 44), atestam, sob o ponto de vista jurídico, a vontade do legislador de submeter ao próprio povo – livre de “intermediários” institucionais – a gestão democrática da cidade (FIORILLO, 2002, p. 113).

Importante opinião sobre o tema é a de Oliveira (2001):

Assim, hoje todos têm direito à informação nos órgãos públicos. Projetos de lei podem partir de iniciativa popular e está garantido o veto da população a propostas contrárias ao seu interesse. As associações de moradores podem representar em juízo a vontade de seus membros. Estão previstos espaços para a participação

popular através de audiências públicas, conselhos municipais, plebiscito e referendo. Planos urbanísticos deverão, necessariamente, ser aprovados no âmbito do poder legislativo e, ainda, se prevê a manifestação de entidades representativas durante as sessões nas Câmaras de Vereadores e Assembléias Legislativas (p. 16)

Em razão das premissas sobre democracia direta e dos objetivos traçados pelo legislador na constituição e no próprio estatuto das cidades, está previsto na lei a obrigatoriedade de participação popular na elaboração do plano diretor e no acompanhamento de sua implantação.

Além das razões acima declinadas para a inclusão do tema da gestão democrática das cidades e da participação popular no processo de elaboração do plano diretor, a doutrina apresenta outros motivos para a adoção da participação popular. Segundo Cornely (1980 apud PINHEIRO, 2010, p.77) a participação é eficaz porque garante legitimidade ao processo de planejamento, uma vez que os anseios e necessidades do povo se tornam parte do plano. Além disto, a elaboração de estudos e diagnósticos sobre a cidade fica mais próxima da realidade, mais palpável quando não é feita única e exclusivamente por técnicos do poder público, isto é, uma análise puramente técnica distorce a realidade e prejudica a elaboração do plano e sua eficácia.

Ainda na linha de raciocínio do autor temos que o processo de participação popular tem cunho pedagógico, uma vez que estimula os munícipes a refletir e se conscientizar sobre sua realidade e seus problemas, além da busca de soluções para os mesmos. Este aspecto aproxima o plano da realidade daquela comunidade, sendo que o estabelecimento das metas para o seu cumprimento se transforma em algo mais objetivo, passível de ser executado, pois está próximo da realidade concreta que se quer alterar, bem como do modelo que se almeja alcançar.

O mesmo autor elenca, ainda, os seguintes pontos positivos de um processo de participação popular:

[...] fortalece as forças favoráveis à mudança; canaliza os conflitos de interesses, com predomínio dos interesses das maiorias; diminui os riscos de descontinuidade que prejudicam o processo de planejamento no Brasil; motiva a comunidade para a implementação do plano, mesmo à custa de sacrifícios; e estimula a sociedade a acompanhar, fiscalizar e exigir sua concretização (Cornely, 1980 apud PINHEIRO, 2010, p.77).

Opinião de destaque sobre a importância da participação popular no processo de elaboração do plano diretor nos é dada por Oliveira (2001):

O Estatuto da Cidade, ao prever um capítulo dedicado à gestão democrática, evidencia que sem a compreensão mais profunda dos processos e conflitos em jogo na questão urbana, dificilmente se atenderá aos princípios constitucionais de direito de todos à cidade, da função social da propriedade e da justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização. (OLIVEIRA, 2001, p. 16)

Sobre o tema, Mukai (2004), quando analisa a importância da gestão democrática da cidade e sua relação com o Plano Diretor e o Estatuto das Cidades, tem opinião semelhante. Vejamos:

A essencialidade da gestão democrática encontra-se no fato de que só é possível efetivar os instrumentos de política urbana, previstos no Estatuto da cidade, bem como na concretização do objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, se todos os cidadãos democraticamente, participarem do processo de tomada de decisões que envolvam a sua vida e a de seus vizinhos e familiares (MUKAI, 2004, p. 74).

Contudo, ao lado da discussão sobre a importância da participação popular, Pinheiro (2010) alerta que para uma efetiva participação popular no processo de elaboração e implementação do plano diretor, bem como para uma eficiente gestão democrática das cidades, a superação de alguns mitos é necessária. O primeiro mito a ser superado, segundo este autor, é o de que a sociedade não possui preparo para participar do plano diretor e da gestão democrática das cidades, não sendo ela capaz de protagonizar as políticas públicas. Outro mito é o de que a participação levaria ao atraso na tomada de decisões pelo maior tempo que seria necessário para a discussão e levantamento de propostas. Por derradeiro, o mito de que o momento adequado da participação popular é apenas o do voto também precisa ser superado.

Pinheiro (2010) ainda acrescenta que não basta a superação dos mitos para uma gestão democrática das cidades. Outras condições também devem estar presentes, como a vontade do próprio poder público de dividir o poder com a sociedade, a instituição de canais eficientes de comunicação, a criação de regras claras sobre a forma e a condução do processo participativo, além da presença de uma administração pública organizada que tenha como foco a eficiência, a transparência e a flexibilização dos procedimentos. Também é, segundo o autor, necessário o preparo do grupo coordenador das discussões, a apresentação da cidade e seus estudos em linguagem clara e acessível para que os munícipes adquiram conhecimento sobre ela e possam apresentar suas propostas. Por fim, Pinheiro destaca que a busca de uma mudança cultural, com ampliação de ferramentas de discussão é de salutar importância.

Aliado as discussões acima, Pinheiro (2010) acrescenta que a gestão democrática só se efetiva se objetivar alterar os problemas estruturais causadores de desigualdade social pois seria “... demagogia criar canais de participação popular cujas deliberações não estejam associadas a políticas e ações concretas que transformem a realidade ...” (PINHEIRO, 2010, p. 79).

Por tais razões, o tema da gestão democrática das cidades é de extrema importância para a sociedade atual, para o atual estágio de desenvolvimento econômico, cultural e político do Brasil, e para que se cumpra o princípio constitucional da democracia direta e participativa, base da nossa sociedade.

Contudo, em que pesem os esforços eivados para a inclusão de temas relacionados a participação popular nas decisões públicas, na fiscalização do próprio poder público e na elaboração de políticas públicas entre outros, existe o risco de tais mecanismos serem dominados e cooptados pela velha cultura que predominava a administração pública em geral, o que pode impedir o sucesso dos instrumentos de gestão democrática das cidades. Sobre a velha formatação do Estado brasileiro e sua maneira de gerir a coisa pública, colacionamos abaixo a seguinte posição de Salles (2010) que bem resume a questão:

No caso brasileiro, a ausência de coerência interna do aparato do Estado está relacionada à convivência dos postulados da Administração Burocrática – que está longe de ser predominante -, entre eles, a formulação de políticas segundo os mecanismos do insulamento burocrático, com procedimentos clientelistas que derivam da matriz patrimonialista do Estado Brasileiro, com formas de intermediação de interesses regidas pelo corporativismo setorial e bipartite e até mesmo com organismos criados para operarem segundo os postulados da Administração Gerencial, como autarquias, fundações e empresas públicas (SALLES, 2010, p. 72).

Sobre o mesmo tema, isto é, do risco de ineficiência dos mecanismos de gestão democrática das cidades, Pinheiro (2010) apresenta a seguinte opinião:

A grande maioria dos gestores ainda é arredio a essas novas práticas por distintas motivações, desde o simples desconhecimento até a resistência ao controle social que implica em fiscalização do uso de recursos e das práticas cotidianas da administração, do combate ao nepotismo, da privatização da “coisa” pública. A prática corrente são conselhos sem representatividade e estrutura de funcionamento, audiências e debates realizados em horários e locais de difícil acesso, sem divulgação prévia, com grandes limites às contraposições [...] (PINHEIRO, 2010, p. 80)

Por isto, para analisarmos se avanços no tema da gestão democrática das cidades acontece no cotidiano e se referida prática está se efetivando, estudaremos a seguir o processo de participação popular no plano diretor de Itapetininga e se após a aprovação da lei o Município incorporou a gestão democrática das cidades como uma prática ou se ela tem sido realizada nos moldes da citação anterior de Pinheiro, isto é, apenas para cumprir os ditames da lei. No entanto, para cumprir com esta tarefa abordaremos a seguir os procedimentos metodológicos utilizados na pesquisa.

### **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Para a abordagem do tema utilizaremos o método indutivo, uma vez que o estudo recai sobre a gestão democrática das cidades na legislação federal e municipal, generalizando a relação para o caso prático de Itapetininga.

Quanto ao objeto, a pesquisa se classifica como descritiva, pois objetiva estudar o fenômeno da gestão democrática da cidade no Município de Itapetininga/SP. No que diz respeito ao método, classificamos a mesma como sendo uma pesquisa qualitativa, uma vez que nela não serão analisados dados estatísticos.

Para tanto, observamos a técnica da pesquisa documental. Iniciamos o trabalho com o estudo da doutrina existente sobre o assunto, com o fim de obter um referencial teórico para o presente trabalho. Também analisaremos a legislação federal e seus decretos correlacionados ao tema.

Vencida esta etapa passamos aos trabalhos de campo, consistente em pesquisa documental. O estudo recai sobre um caso prático, que é o processo de elaboração do plano diretor do município de Itapetininga/SP. Isto é feito através da análise do projeto de lei do plano diretor, necessários para levantar dados e responder ao problema de pesquisa. Esta etapa será auxiliada com pesquisa em processos administrativos de elaboração do plano diretor, matérias jornalísticas do município sobre o assunto, bem como o jornal oficial do município de Itapetininga (Semanário).

Além disto, realizaremos pesquisas no Semanário Oficial do Município de Itapetininga sobre o número de audiências públicas realizadas e os temas debatidos, bem como se existe um comitê gestor da cidade ou do plano diretor. Neste último caso, buscaremos identificar quem são seus membros e se existem trabalhos ou reuniões realizadas por tal grupo. O portal da transparência do município de Itapetininga também será utilizado para este escopo. As amostras de pesquisa terão natureza não estatísticas.

#### **4. A GESTÃO DEMOCRÁTICA NO MUNICÍPIO DE ITAPETININGA**

O Plano de Diretor de Itapetininga está normatizado na Lei Complementar nº 19, de 19 de janeiro de 2007. Pela imposição legal de participação popular em seu processo de elaboração é considerado o momento mais oportuno e propício para o avanço da democracia. Isto porque é um momento importante em que o cidadão fora chamado para discutir os rumos da sociedade.

O projeto de Lei Complementar nº 01 de 2006, posteriormente transformado na LC nº 19/2007, acima destacada, é a base do estudo para analisarmos o processo de participação popular nos trabalhos de elaboração do plano diretor do município de Itapetininga. Contudo, analisando o projeto de lei em questão, disponível na Câmara Municipal de Itapetininga, constatasse a ausência de registros dos processos de participação popular que deveriam preceder a elaboração do plano em questão.

O único registro existente recai sobre os membros componentes da Comissão Executiva do Plano. E a única manifestação popular registrada no projeto em questão é um ofício expedido pelo Ministério Público do Estado de São Paulo solicitando a alteração do texto legal para incluir reivindicação da Associação da Promoção e Inclusão Social das Pessoas Portadoras de Deficiências de Itapetininga, bem como uma moção do Instituto Histórico, Geográfico e Genealógico de Itapetininga, sobre veto do prefeito a texto de lei que trata do tema do patrimônio histórico. Esta moção é de data posterior a aprovação do texto de lei.

Nas diversas emendas ao texto, propostas pelo legislativo durante o tramite do projeto de lei, são encontradas menções de que tais propostas são frutos de audiência pública realizada pela Câmara Municipal. Contudo, não há no projeto de lei registro sobre referidas audiências realizadas pelo Legislativo local.



Em pesquisa junto ao jornal Correio de Itapetininga identificamos matérias jornalísticas sobre o plano diretor, dando conhecimento a população da importância do plano, bem como da participação dos munícipes do processo de elaboração do mesmo, o que é indício de que as reuniões foram realizadas. O mesmo jornal trouxe algumas informações úteis, em sua edição nº 65, sobre o processo de discussão do plano diretor. Contudo, isto não está registrado no projeto de lei. Segundo este veículo de imprensa, o poder público montou uma equipe de “Comissão Executiva do Plano Diretor”, composta de trinta e dois (32) membros. O processo de inscrição revelou poucos interessados da sociedade civil, pois o total de inscritos foi de apenas sessenta (60) pessoas. Do total de membros da comissão, quarenta por cento (40%) eram representantes do poder público indicados pela administração municipal e o restante foi composto por representantes de Ongs, associações de bairros, de classe e entidade. Da matéria jornalística em questão, pode-se extrair alguns dos componentes da comissão:

Na terça-feira, 30, a comissão foi definida com 32 integrantes, dos quais 40% são representantes do Poder Público (Prefeitura, Câmara Municipal, Departamento Estadual de Proteção dos Recursos Naturais, Instituto Florestal, Polícia Militar, Coordenadoria de Assistência Técnica Integral (CATI), da Secretaria da Agricultura, Derita e Cetesb), totalizando 13 pessoas, 25% (nove pessoas) representantes de movimentos sociais, como associações de bairros da área rural e urbana, conselho gestor de saúde, Comdema – Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente, Comderi – Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Itapetininga, Pastoral da Criança e outras instituições. As organizações não-governamentais e entidades profissionais e acadêmicas também estão representadas na comissão, com 7,5% dos cargos. Com 10% dos integrantes da comissão, aparecem os sindicatos e entidades de classe; já os empresários contam com 7,5% de representação. Empresas concessionárias de serviços, como a Sabesp, Sul Paulista e a Empresa de Ônibus Circular Nossa Senhora Aparecida, possuem 10% dos cargos na comissão. A Prefeitura de Itapetininga informa, ainda, que a proporcionalidade da comissão segue critérios estabelecidos pelo Ministério das Cidades. (COMISSÃO de Plano Diretor é formada por 32 integrantes. Jornal Correio de Itapetininga, Itapetininga, edição nº 65, de 06 a 09 de junho de 2006, disponível em <http://www.correiodeitapetininga.com.br/portal/correio-de-itapetininga-comiss227o-do-plano-diretor-233-formada-por-32-integrantes-20110407-18571>). Acesso em 28/10/13)

Se por um lado não houve o devido registro do processo de participação popular pelos órgãos públicos, como acima descrito, por outro a imprensa local apresentou dados reveladores de que houve participação popular no processo de elaboração do plano diretor.

Outra fonte de pesquisa utilizada para o levantamento dos dados foi o jornal oficial do município de Itapetininga, denominado “semanário” ante o fato de que geralmente é publicado uma vez por semana, isto é, circula toda sexta-feira. Referido jornal iniciou sua

circulação no ano de 2007, depois da aprovação da lei do plano diretor, razão pela qual não trouxe dados sobre o processo de participação popular na elaboração do plano diretor local.

Apesar da existência de registros da participação popular não encontramos registro do conteúdo das discussões realizadas, do número de audiências, quantas pessoas estavam presentes, além de outros dados.

O Plano Diretor de Itapetininga incorpora em seu texto legal um título próprio sobre a participação popular na gestão da cidade, regulamentando a matéria. Este título está dividido em dois capítulos, sendo um destinado a criação, composição e competência de um “conselho gestor do município de Itapetininga”; e o segundo regulamenta a forma de participação popular.

Sobre o conselho gestor do município notamos que o mesmo possui composição paritária e possui caráter deliberativo e consultivo, estando vinculado ao gabinete do prefeito. Possui caráter deliberativo, o que implica maior competência e poder da sociedade para participar do cotidiano da administração pública. Vejamos o artigo 64, da LC nº 19, de 19 de janeiro de 2007:

Art. 64. Fica criado o Conselho Municipal do Plano Diretor, órgão consultivo e deliberativo em matéria de natureza urbanística e de política urbana, composto por representantes do Poder Público e da Sociedade Civil.  
Parágrafo único. O Conselho Municipal do Plano Diretor será vinculado ao Gabinete do Prefeito.

A composição paritária do conselho é tema relevante porque apresenta, de início, equilíbrio de forças ao prever a composição de trinta (30) cadeiras, divididas igualmente entre o poder público e a sociedade, isto é, quinze (15) para cada uma das partes. A Prefeitura local possui doze cadeiras e as concessionárias e permissionárias de serviços públicos tem outras três (3). Já as quinze cadeiras que incumbem à sociedade foram destinadas as ONG's, sindicatos, movimentos sociais ou populares e acadêmicos. Vejamos:

Art. 65. O Conselho Municipal do Plano Diretor será composto por 30 (trinta) membros, de forma paritária, com a seguinte composição:  
I – 12 (doze) representantes do Poder Público;  
II – 6 (seis) representantes dos movimentos sociais e populares;  
III – 4 (quatro) representantes de ONGs, entidades profissionais, acadêmicas e de pesquisa;  
IV – 3 (três) representantes de trabalhadores, através de suas entidades sindicais;  
V – 2 (dois) representantes de empresários, através de suas entidades sindicais e/ou associações de classe; e  
VI – 3 (três) representantes de operadores e/ou concessionários de serviços públicos (LC nº 19, de 19 de janeiro de 2007).

Notasse a opção do poder público local em limitar a participação popular apenas para as chamadas entidades de classe, sindicais, acadêmicas, profissionais, ONG's e outras correlatas. Tal modelo não inclui sistemas de eleição para membros da sociedade que não pertencem ou estão filiados a uma das entidades representativas citadas no texto da lei. Por isto, para fazer parte do conselho é necessário pertencer a uma das entidades.

Da leitura da Lei Complementar nº 19 de 2007, constatasse que incumbe ao poder público garantir meios, salvo financeiros, para o bom funcionamento do conselho ora analisado, abonando, inclusive, de falta os servidores públicos que dele participem.

A competência do conselho municipal da cidade está prevista no artigo 66, da LC nº 19/2007:

Art. 66. Compete ao Conselho Municipal do Plano Diretor:

- I - acompanhar a implementação do Plano Diretor, analisando e deliberando sobre questões relativas à sua aplicação;
- II - deliberar e emitir pareceres sobre proposta de alteração da Lei do Plano Diretor;
- III - acompanhar a execução de planos e projetos de interesse do desenvolvimento urbano, inclusive os planos setoriais;
- IV - deliberar sobre projetos de lei de interesse da política urbana, antes de seu encaminhamento à Câmara Municipal;
- V - monitorar a concessão de Outorga Onerosa do Direito de Construir e a aplicação da transferência do direito de construir;
- VI - aprovar e acompanhar a implementação das Operações Urbanas Consorciadas;
- VII - acompanhar a implementação dos demais instrumentos urbanísticos;
- VIII - zelar pela integração das políticas setoriais;
- IX - Deliberar sobre as omissões e casos não perfeitamente definidos pela legislação urbanística municipal;
- X - convocar, organizar e coordenar as conferências e assembleias territoriais;
- XI - convocar audiências públicas; e
- XII - elaborar e aprovar o regimento interno.

Da análise do artigo supracitado percebe-se que a principal competência do conselho está atrelada às questões urbanísticas do município. Incumbe-lhe convocar audiências públicas para a discussão dos temas de interesse da cidade. Contudo, o levantamento feito no semanário municipal não constatou nenhuma audiência convocada pelo conselho em questão.

Além disto, o estudo do semanário oficial do município não apresentou dados sobre a atuação do Conselho Municipal do Plano Diretor, uma vez que a nomeação dos membros do conselho aconteceu somente em 07 de dezembro de 2012, através da portaria nº 732 (disponível em: <[http://www.governomunicipal.com.br/ media/ itapetininga.sp. gov.br/doc/40219\\_2b68923e025926cc493ff0bb49e.pdf](http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/40219_2b68923e025926cc493ff0bb49e.pdf)>. Acesso em 28/10/13), cerca de cinco anos após a aprovação da lei.

Quanto ao processo de revisão do plano diretor, o estudo do jornal oficial do município revela que o poder público deu início ao processo durante dois momentos. Contudo, não chegou a ultimá-lo até a presente data.

O primeiro momento ocorreu em 07 de fevereiro de 2009, com o lançamento de um edital de chamamento para a realização de audiência pública de revisão do plano diretor. Nesta audiência, segundo o edital em questão, o Poder Público apresentaria sua proposta de alteração e, em seguida, a população apresentaria suas sugestões (disponível em <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/5c1a58d6d5950666d0ab7373e35488ab.pdf>>. Acesso em 21/10/13). Houve nova convocação para realização de audiência no dia 17/03/2009, quando foi aberta inscrição para participação da população no processo de revisão que foi dividido em seis áreas:

- 1- Cultura, Esporte e Turismo;
- 2 – Desenvolvimento Econômico (Agricultura, Indústria, Comércio e Serviços);
- 3 - Educação;
- 4 - Saúde;
- 5 - Segurança, Cidadania e Inclusão Social e
- 6 - Urbanismo e Meio Ambiente.

As inscrições foram realizadas até o dia 09/04/09, segundo o jornal oficial do município, ficando abertas por menos de um mês. Notamos, também, que as inscrições eram feitas apenas pelo site da Prefeitura. O processo de revisão recebeu o nome de “Viva 2030”. Após tal iniciativa não mais constatamos mais notícias sobre o andamento do projeto ou convocação para participação em qualquer tipo de atividade do plano diretor.

O processo de revisão foi retomado somente em 2012, conforme revela o jornal oficial de 01 de junho daquele ano, com nova convocação para a audiência que foi realizada no Polo da Universidade Aberta do Brasil – UAB, existente no município. Contudo, o processo de revisão não teve continuidade, pois até a presente data não existe qualquer projeto de lei de alteração do plano diretor encaminhado ao legislativo local (disponível em <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/cf9067614c3bfafe0c8f8e24c239eb5a.pdf>>. Acesso em 24/10/13).

A segunda questão regulamentada pelo Plano Diretor de Itapetininga é a forma de participação popular no processo de gestão do plano. Esta regulamentação veio no capítulo Segundo, da LC nº 19/2007, mais precisamente nos artigos 69 e 71, abaixo transcritos:

Art. 69. A participação popular na gestão da Política Urbana se fará através de:

I – audiências públicas; e

II – consulta popular – plebiscito e referendo.

Art. 70. (VETADO)

I – (VETADO)

II – (VETADO)

III – (VETADO)

Art. 71. O plebiscito e o referendo serão convocados e realizados com base na Legislação Federal pertinente e no disposto na Lei Orgânica do Município de Itapetininga.

De acordo com a análise do texto supradestacado notamos que o poder público local optou por apenas duas formas de participação, quais sejam, as audiências públicas e as consultas populares que, segundo o texto legal, se subdividiriam em plebiscitos e referendos.

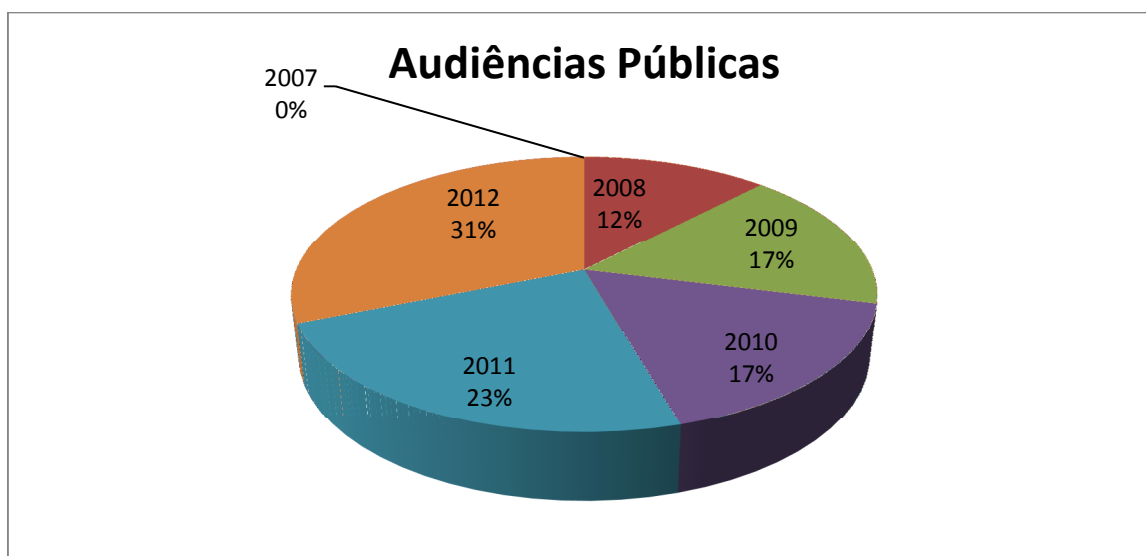
Não há registros de realização de plebiscitos e referendos no município. Por outro lado, há diversos registros de audiências públicas realizadas, segundo o que se observa no semanário oficial.

Constatamos que entre os anos de 2007 a 2012 foram realizadas cerca de noventa (90) audiências públicas.

No cálculo acima estão incluídas plenárias, fóruns de discussão ou outras ações correlatas, cujo objetivo é envolver a comunidade nos projetos desenvolvidos pelo ente público.

Outro ponto é que entre os meses de março a outubro de 2007, o jornal oficial do município não estava disponível para análise, o que influenciou nos resultados obtidos.

Observamos que o maior número de audiências aconteceu no ano de 2012, conforme tabela discriminativa abaixo, que descreve também a quantidade de audiências realizadas em cada ano:



Os temas das audiências públicas foram os mais diversos, dos quais destacamos os seguintes abaixo relacionados:

- ✓ Audiência Pública sobre o Projeto de Lei do Estatuto dos Servidores Públicos de Itapetininga, realizada no ano de 2008;
- ✓ Audiência Pública sobre a Licitação do Sistema Municipal de Transporte Coletivo Urbano;
- ✓ Audiências públicas na área da saúde para prestação de contas dos gastos realizados neste setor;
- ✓ Audiência pública para discussão do projeto de Reordenação do trânsito da cidade;
- ✓ Audiências públicas sobre a renovação de convênio entre a Prefeitura de Itapetininga e a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – SABESP;
- ✓ Audiência pública para discussão do projeto de regulamentação de prestação de serviços por motociclistas profissionais;
- ✓ Audiência pública para discutir plano de segurança municipal;
- ✓ Audiência pública para discussão do plano decenal de educação;
- ✓ Audiência pública para discussão do projeto de lei do serviço de taxi;
- ✓ Audiência pública para discussão do projeto de lei sobre o Projeto de Lei referente a Proteção ao Patrimônio Histórico do Município;
- ✓ Audiência Pública realizada pela Câmara Municipal para revisão da Lei Orgânica de Itapetininga (disponível em: <http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/c790d80bc756bd86b03dbbbb4fdd893c.pdf>, Acesso em 23/10/13, h. 13:31);
- ✓ Audiência Pública sobre os Planos Municipais de Saneamento;
- ✓ Audiência Pública sobre a Lei Complementar sobre o Regime Próprio de Previdência Social- RPPS;
- ✓ Audiência Pública de discussão do Plano de Carreira do Magistério;
- ✓ Audiência Pública para disciplinar o comércio e publicidade de bebidas alcóolicas;
- ✓ Audiência pública para discussão do anteprojeto de lei municipal que objetivava disciplinar os serviços de transporte coletivo escolar;
- ✓ Audiência pública para apresentar o anteprojeto de lei municipal que visava disciplinar o plano de resíduos sólidos no âmbito do Município de Itapetininga

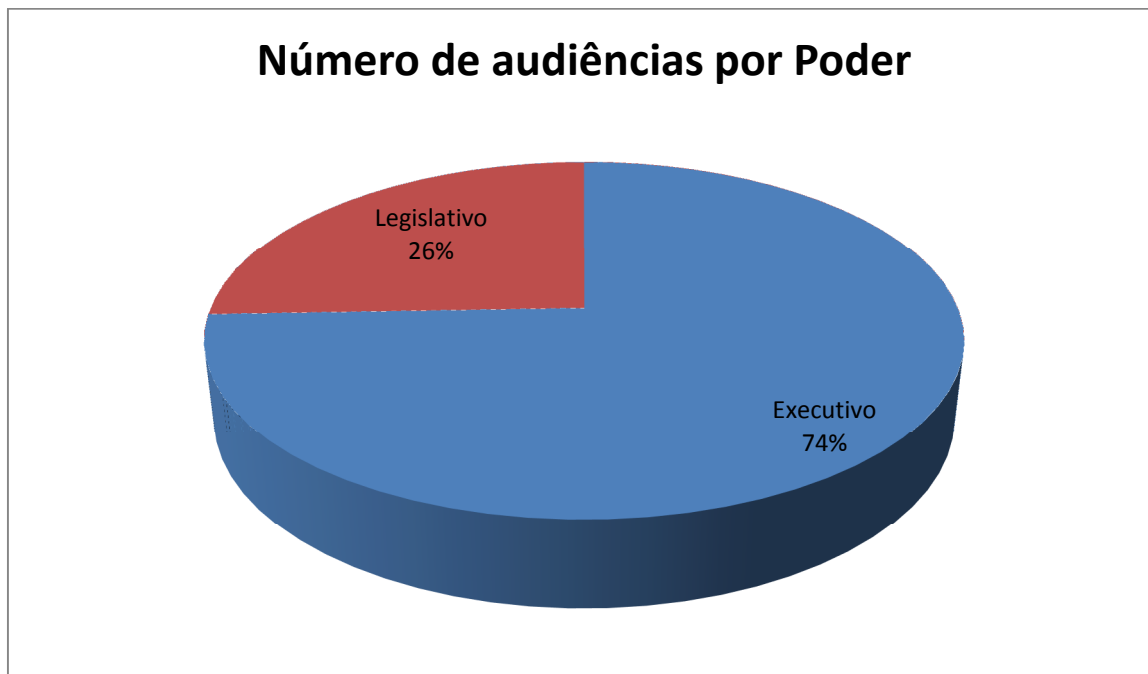
Observando o jornal oficial do município constatamos que alguns temas tratados em audiências públicas foram normatizados em lei. Este é o caso das leis:

- ✓ Lei nº 5414, de 18 de dezembro de 2010, que disciplina o serviço de taxi em Itapetininga;
- ✓ Lei nº 5340, de 12 de novembro de 2009, que dispõe sobre "regulamentação do ofício de prestação de serviços por motociclistas profissionais" no município de Itapetininga e dá outras providências.
- ✓ Lei nº 5418, de 21 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Defesa do Patrimônio Histórico, Artístico, Arquitetônico, Turístico, Literário e Paisagístico no âmbito do município de Itapetininga e dá outras providências;
- ✓ Lei Complementar 49, de 23 de abril de 2012 que Dispõe sobre o Regime Próprio de Previdência Social - RPPS do Município, institui plano de custeio e plano de benefícios, reorganiza o Serviço de Previdência do Município de Itapetininga - SEPREM, e dá outras providências.
- ✓ Lei Complementar 26, que dispõe sobre o Estatuto dos Funcionários Públicos Municipais, de 27 de junho de 2008.

Por outro lado, em que pese a diversidade de temas acima destacadas, parte delas referem-se a audiências públicas de realização obrigatória pela Lei de Responsabilidade Fiscal, como é o caso das audiências públicas relacionadas ao plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias e o próprio orçamento. Assim, notamos que do total de audiências realizadas, trinta e dois por cento (32%) eram de audiências orçamentárias obrigatórias previstas na LRF e as demais de temas diversos. Vejamos o quadro:



Do total de audiências realizadas constatamos que a maior parte foi realizada pelo poder executivo. Contudo, o legislativo realizou expressivo número de audiências, conforme tabela abaixo:



Apesar do número de audiências realizadas pelo legislativo ser menor, este Poder não restringiu a convocação de audiências apenas para tratar de questões orçamentárias, pois observamos que outros temas também estiveram em pauta, como é o caso de polêmico projeto de alteração do número de vereadores na cidade, convocação esta que foi divulgada no semanário do dia 20 de agosto de 2011 (disponível em: <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/988ffc2bdce0698899ec5f8afc884ead.pdf>>, Acesso em 24/10/13);

O contrato de renovação da concessão do serviço de água e esgoto local com a Sabesp também é um indicativo de audiência realizada pelo legislativo de discussão de temas diversos (disponível em: <<http://www.camaraitapetininga.sp.gov.br/noticia-41-nesta-quarta-feira-audiencia-publica-para-apresentar-sugestoes-sobre-o-numero-de-veredores>>. Acesso em 28/10/13).

Ao lado das audiências públicas encontramos um importante projeto do legislativo denominado “Câmara Itinerante” que levava as audiências da câmara municipal para os bairros da cidade, onde colhiam reivindicações dos moradores locais e depois as transformavam em requerimento encaminhado ao Poder Executivo. No semanário do dia



30/05/09, encontramos a Resolução nº 541 de 21 de maio de 2009, que institui o Programa Câmara Itinerante no Município de Itapetininga, (Projeto de Resolução nº 02/2009 de autoria de todos os Vereadores), cujo objetivo, segundo o texto normativo, era o atendimento e à integração dos munícipes junto às ações do Poder Legislativo Municipal. (disponível em <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/b796c5d2bbbc725de212fc30338c7076.pdf>>. Acesso em 21/10/2013).

O executivo local também realizou reuniões do orçamento participativo, sendo este um importante instrumento de participação da sociedade, diferente das audiências acima realizadas.

O orçamento participativo está previsto na Lei Municipal nº 4.678/2002, alterada posteriormente pela Lei 4.940/2005. A fim de iniciar os trabalhos do orçamento participativo foi criada a comissão de Assessoria Técnica de Implementação do Orçamento Participativo, através da Portaria nº 106, de 09 de maio de 2008, assessoria esta composta apenas por membros do governo local. Também foi editado o Decreto nº 408, de 08 de Maio de 2008, que regulamentou a lei em questão, possibilitando o início do projeto.

Nesta ocasião foram realizadas seis audiências públicas, sendo a cidade dividida em seis regiões, sendo uma delas a zona rural (disponível em <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/5baf4b974d89f5bd9c5512ba893a92bc.pdf>>. Acesso em 22/10/13). As reuniões foram realizadas no ano de 2008.

Segundo informação extraída do próprio semanário, edição de 07 de junho de 2008, cerca de quinhentas pessoas participaram dessas reuniões (disponível em: <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/a1ea72e86efce5f62c063b65e84a8644.pdf>>. Acesso em 22/10/13).

Nessas reuniões foram eleitos 66 representantes que frequentaram um curso de capacitação sobre o funcionamento do orçamento municipal. Após o curso tais pessoas tornar-se-iam agentes multiplicadores. No ano de 2011 observamos novas chamadas para audiências públicas sobre o orçamento participativo, com o intuito de discutir o orçamento de 2012. (disponível em: <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/b047f4e9cee3218f964f2517160b20c6.pdf>>. Acesso em 23/10/13). Em 2012 também foram realizadas reuniões do orçamento participativo,

Além das iniciativas anteriormente descritas, durante o ano de 2007 a 2012 foram criados diversos conselhos ou dada continuidade ao trabalho de outros, bem como comissões de estudos, grupos de trabalho e outros correlatos. Vejamos alguns exemplos extraídos do semanário:

- ✓ Conselho de Desenvolvimento Industrial – criado através da Portaria nº 51 de 15 de fevereiro de 2007;
- ✓ Comissão de Estudos do Estatuto dos Servidores Públicos Municipais, Portaria nº 319, de 21 de dezembro de 2007;
- ✓ Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural de Itapetininga, cujos membros foram nomeada pela portaria nº 35, de 14 de fevereiro de 2008;
- ✓ Conselho Municipal de Segurança Pública – COMUSP e o Fundo Municipal de Segurança Pública, criado através da Lei nº 5.242, de 19 de março de 2008.
- ✓ Conselho Municipal de Habitação e de Interesse Social, criado pela Lei nº 5.264, de 27 de maio de 2008.
- ✓ Criação de um grupo de trabalho para a elaboração do pacto das águas, decreto nº 574, de 05 de outubro de 2009;
- ✓ Conselho Municipal do Idoso, cujos membros foram nomeados pelo Portaria nº 34 de 08 de fevereiro de 2010;
- ✓ Fórum de Discussão sobre Festival de Música (disponível em <http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/ba4b88a9854084352d37cecfefdbd0bf.pdf>). Acesso em 23/10/13);
- ✓ Comissão para revisão do Estatuto dos Servidores Municipais (Portaria nº 125 de 22 de março de 2011);
- ✓ Conselho Municipal dos Direitos da Mulher;
- ✓ Conselho de Assistência Social;
- ✓ Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente
- ✓ Conselho Municipal de Turismo – COMTUR
- ✓ Conselho Municipal de Cultura;
- ✓ Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Cultural e Arquitetônico

Nas publicações oficiais junto ao semanário oficial foram extraídos alguns dados sobre o número de participantes a saber:

- ✓ Audiência Pública sobre renovação do convênio entre Executivo e Companhia de Saneamento Básico de São Paulo – Sabesp: 150 pessoas  
(<<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/5ea8c6421eabb7a21a9343493afd391e.pdf>>. Acesso em 21/10/13)
- ✓ Audiência Pública para discussão do PPA 2010/2013: 80 pessoas (disponível em: <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/5ea8c6421eabb7a21a9343493afd391e.pdf>>. Acesso em 21/10/13).
- ✓ Audiência Pública sobre orçamento participativo no ano de 2008: cerca de 500 pessoas (disponível em: <http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/a1ea72e86efce5f62c063b65e84a8644.pdf>>. Acesso em 22/10/13).

Outro ponto interessante colhido nas publicações oficiais é a convocação para a quarta conferência municipal das cidades, que aconteceu no semanário de 25/09/09. Contudo, não se observa nas edições anteriores do jornal nenhum edital de convocação para as primeiras três conferências. O Decreto nº 70, de 24 de setembro de 2009, regulamentou citada conferência (disponível em: <http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/af585ff9dfc7bf008ab2f0c2bce5c96.pdf>, acesso em 21/10/13).

Ainda que não tenham sido constatados dados sobre a existência das primeiras três conferências na publicação oficial do município, extraímos da edição nº 22, do Jornal Correio de Itapetininga, matéria jornalística sobre a realização da segunda conferência municipal das cidades, que ocorreu anteriormente aos estudos do plano diretor (disponível em: <http://www.correioeitapetininga.com.br/portal/correio-de-itapetininga-2170-confer234ncia-municipal-aconteceu-em-itapetininga-20110407-17443>, acesso em 28/10/13)

Das audiências, conferências, grupos de discussão e outros correlatos encontramos apenas duas publicações de atas. A primeira é um resumo de ata, divulgado no semanário de 31/07/10, realizadas sobre o serviço de taxi e lei de proteção ao patrimônio histórico (<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/682d092db34f44f91d192b566640d45.pdf>, acesso em 23/10/13). A segunda ata constatamos no Semanário de 03 de dezembro de 2010, onde foi divulgada a reunião de eleição do Conselho de Desenvolvimento Rural de Itapetininga. (<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/682d092db34f44f91d192b566640d45.pdf>, acesso em 23/10/13).

[com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/addc7ee60670e86f160efa4efdadf78b.pdf](http://com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/addc7ee60670e86f160efa4efdadf78b.pdf), acesso em 23/10/13).

Exceção acima é o Conselho de Defesa do Meio Ambiente que tem por praxe publicar todas as atas das reuniões que realiza para tratar de assuntos correlatos a sua pasta.

Outro problema identificado na convocação das audiências públicas é a falta de padronização ou de regramento apropriadas, capazes de conferir o mínimo necessário para que os processos de participação popular sejam eficientes.

O site da transparência Municipal também é um importante instrumento de gestão democrática, razão pela qual é citado no presente trabalho como forma de gestão democrática das cidades, uma vez que é importante mecanismo para subsidiar o cidadão de informações, habilitando-o a participar de maneira mais qualificada no cotidiano da administração pública.

No site se observa que o cidadão pode acompanhar a implementação do plano diretor, fato este importante para o processo de participação popular nas revisões do plano (disponível em <http://186.202.164.179/planejamento>, acesso em 09/11/13, h: 13:00).

Além desta informação outras também foram inseridas no site como dados econômicos, geográficos, sociais, legislação, compras, orçamento, recursos humanos e audiências públicas. Consultamos o link de audiências públicas, mas o site não apresentou nenhum resultado (disponível em [http://186.202.164.179/audiencias\\_publicas](http://186.202.164.179/audiencias_publicas), acesso em 09/11/13, h: 13:02).

Apesar de conter várias informações e ser de fácil consulta, alguns dados, como é o caso dos de natureza econômica, estão desatualizados. Contudo, de maneira geral, o site da transparência do município é um importante mecanismo de gestão democrática.

Notamos que no caso do município de Itapetininga o modelo predominante foi o de realização de audiências públicas. Esta forma de participação popular está centrada num modelo presencial e vinculado a um determinado dia e horário o que, por si só, dificulta a participação de um grande número de pessoas. Além disto, identificou-se que na maioria dos casos era realizada apenas uma única audiência em um único local, o que faz com que a distância e dificuldade de locomoção se tornem um empecilho para a participação de um grande número de pessoas.

Outro problema visualizado foi na ausência de padronização da publicidade das audiências, que privilegiavam o jornal oficial do município em detrimento de outras mídias, além de inexistir regra que definisse o número e tempo mínimo de divulgação antes da efetiva ocorrência da audiência. Por isto, em inúmeros casos o tempo entre a divulgação e a realização da audiência era pequeno.

Dos dados analisados notamos que houve intensa movimentação para participação popular envolvendo tanto o executivo quanto o legislativo, movimentação esta que se iniciou com o processo de elaboração do plano diretor, frutificando em outras áreas e projetos como o jornal oficial do município, a criação e reativação de conselhos populares, site da transparência, orçamento participativo, câmara itinerante e outros correlatos.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Como dito no início do presente estudo este trabalho tinha como problema verificar a existência de avanços na aplicação do instituto da gestão democrática das cidades, isto é, se a mesma tem se efetivado na prática, em especial, no município de Itapetininga/SP.

No município em análise houve incorporação do instituto da gestão democrática, uma vez que se comprovou a participação popular no processo de elaboração do plano, bem como a inclusão, no texto da Lei Municipal Complementar nº 19/2007, que trata do Plano Diretor do Município de Itapetininga, de capítulo próprio destinado à gestão democrática das cidades, além da escolha de instrumentos para sua realização, como foi o caso das audiências públicas, do plebiscito e referendo. Frisamos, como dado importante, a criação do Conselho Municipal Gestor do Plano Diretor, previsto no artigo 64 da citada lei. Além do mais, a norma regulamentou o número de participantes e a competência do conselho, o que é um avanço e uma garantia para os cidadãos locais.

Na análise do segundo objetivo do presente estudo, consistente no atendimento dos princípios e normas previstos no Estatuto das Cidades, criadas ali para garantir eficiência no processo de elaboração e revisão do plano, os resultados estão prejudicados, uma vez que o projeto de lei do plano diretor não possui dados suficientes para o estudo deste objetivo.

Concluimos que houve participação da sociedade no processo de elaboração do plano diretor, mas os registros dessa participação são precários e omissos, tanto no que diz respeito ao poder executivo quanto ao legislativo local, fato este que dificulta a criação de uma

memória local capaz de melhorar o processo de gestão democrática. Neste sentido não foi possível concluir o quanto o processo de elaboração do plano diretor foi participativo e atendeu aos ditames previstos no Estatuto da Cidade.

Portanto, constatou-se que houve participação, mas a análise da qualidade e extensão restou prejudicada.

O terceiro era observar práticas de aplicação do instituto da gestão democrática presentes no cotidiano da administração pública local.

Neste caso verificou-se que, se por um lado houve dificuldades quanto ao processo de participação na elaboração e revisão do plano, por outro o Município, entre os anos de 2007 a 2012 realizou inúmeras audiências públicas, fóruns de discussão, grupos de trabalho entre outros correlatos, os quais revelam que o sentimento de participação popular na tomada de decisões passou a fazer parte do cotidiano da administração pública no período declinado.

Os dados encontrados anteriormente demonstraram que foram realizadas cerca de noventa audiências públicas. A isto somamos que em todos os anos, salvo o de 2007, audiências públicas foram realizadas, o que comprova que a prática de participação se incorporou no cotidiano da administração.

Constatamos que a maioria das audiências foi realizada pelo poder executivo, mas que o legislativo não se omitiu nesta tarefa, pois do total de audiências realizadas, este promoveu cerca de vinte e seis por cento (26%) delas. Verificou-se que os temas das audiências foram os mais diversificados possíveis, uma vez que a grande maioria delas, isto é, cerca de sessenta e oito por cento (68%) tratou de tema não afeto a questão orçamentária prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Outras práticas como conselhos, site da transparência e outras constatações são também indicativos.

Enfim, quanto ao terceiro objetivo, apesar dos problemas acima declinados e da necessidade de aperfeiçoamento e ampliação dos processos de participação popular, ficou visível que o grande número de audiências e conselhos existentes na cidade, aliado a edição do jornal oficial, site da transparência, orçamento participativo, câmara itinerante e outros correlatos, significa avanços na democracia local e a comprovação de que a gestão democrática passou a fazer parte do cotidiano local, utilizando-se, para tanto, das mais diversas ferramentas.

Entre as limitações de pesquisa a principal é a ausência de registros dos atos da administração, como atas de audiências e do processo de elaboração do plano diretor, o que

dificulta a coleta de dados. O tempo destinado à pesquisa de campo para a análise dos dados também é um limite imposto, pois somente a análise do semanário local consumiu boa parte do tempo. O recorte dado ao estudo também é um limitador. Neste caso, foram analisados dados até o ano de 2012. Por isto, com a mudança do quadro político local, oriunda das eleições, os resultados podem sofrer alterações com o passar dos anos.

Constatamos que alguns mecanismos necessitam de aperfeiçoamento para fortalecer o processo de gestão democrática das cidades e contribuir para que o mesmo se enraíze no seio da administração. Neste sentido, a elaboração de regimentos para a realização das audiências públicas e demais processos de participação popular é importante. A ampliação dos canais de discussão para incluir outros meios, como é o caso da internet e redes sociais também é um caminho para o administrador público. A internet tem demonstrado ser um importante mecanismo de discussão para a sociedade, cabendo ao poder público utilizá-lo para melhorar os mecanismos de gestão democrática.

A publicidade das audiências também é importante para a criação de uma memória local. Registrar e divulgar as discussões é uma prática pouco utilizada no município, mas importante para o aperfeiçoamento do processo.

Alguns conselhos, como é o caso do plano diretor da cidade, também necessitam de alteração quanto ao processo de escolha de seus membros. Sugerimos alteração legislativa para incluir o processo de eleição dos membros, o que dificultará a ingerência do poder público na escolha daqueles que comporão as cadeiras e contribuirá para maior participação da sociedade, pois a simples realização de um processo eleitoral já traz, em si, o escopo de chamar a atenção da sociedade para a importância daquele conselho. Conferir aos conselhos a competência deliberativa também é relevante, pois reforça a importância de seu trabalho e impõe limites a livre atuação dos governantes.

Sem dúvida as sugestões acima não esgotam a questão, mas são importantes para melhorar os mecanismos de gestão democrática.

Sugere-se para futuros estudos:

- a) Pesquisa junto aos conselhos municipais para analisar seu cotidiano e seu poder de influência nas decisões administrativas;
- b) Estudar a ingerência do poder público sobre os conselhos existentes na cidade;
- c) Influência do processo eleitoral nos instrumentos de gestão democrática das cidades;

d) Analisar outros instrumentos de participação popular como o site da transparência municipal;

e) Estudar os impactos na sociedade resultantes do processo de gestão democrática das cidades;

f) Desenvolver um projeto de lei que vise ampliar e aperfeiçoar os mecanismos de participação popular.



## REFERÊNCIAS

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

\_\_\_\_\_. **Comentários à Constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. / Celso Ribeiro Bastos, Ives Gandra Martins. São Paulo: Saraiva, 1988.

BRASIL. **Constituição Federal**, 1988;

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;

GASPARINI, Diogenes. **Direito Administrativo**. 17<sup>a</sup> ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 2<sup>a</sup> ed. rev, atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Estatuto da cidade**, coordenador por Mariana Moreira. São Paulo [s.n.], 2001.

ITAPETININGA, **LEI COMPLEMENTAR, nº 19, DE 19 DE JANEIRO DE 2007** - Institui o Plano Diretor no Município de Itapetininga/SP;

MEDAUAR, Odete; MENEZES DE ALMEIDA, Fernando Dias. **Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001, comentários**. – 2<sup>a</sup> ed. rev., atual. e ampl – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2004.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 5<sup>a</sup>. ed. revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbanístico e Ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

\_\_\_\_\_. **O Estatuto da Cidade: anotações à Lei n. 10.257 de 10 de julho de 2001**. São Paulo: Saraiva, 2001.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da cidade; para compreender...** / Isabel Cristina Eiras de Oliveira. - Rio de Janeiro: IBAM/DUMA, 2001.

PINHEIRO, Otilie Macedo. **PLANO DIRETOR E GESTÃO URBANA**. Florianópolis: Departamento de Ciência e Administração / UFSC; [BRASÍLIA]: CAPES: UAB, 2010;

REZENDE, Denis Alcides e ULTRAMARI, Clóvis. **Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual**. RAP Rio de Janeiro 41(2): 255-71, Mar./Abr. 2007

SALLES, Helena de Motta. **GESTÃO DEMOCRÁTICA E PARTICIPATIVA** - Florianópolis: Departamento de Ciência e Administração / UFSC; [BRASÍLIA]: CAPES: UAB, 2010;

SILVA, José Afonso da. **CURSO DE DIREITO CONSTITUCIONAL POSITIVO**, São Paulo: Malheiros Editores, 2003;

COMISSÃO de Plano Diretor é formada por 32 integrantes. Jornal Correio de Itapetininga, Itapetininga, edição nº 65, de 06 a 09 de junho de 2006, disponível em <<http://www.correiodeitapetininga.com.br/portal/correio-de-itapetininga-comiss227o-do-plano-diretor-233-formada-por-32-integrantes-20110407-18571>> Acesso em 28/10/13.

Portaria Municipal nº 732, de 07 de dezembro de 2012. disponível em: <<http://www.governomunicipal.com.br/media/itapetininga.sp.gov.br/doc/402192b68923e025926cc493ff0bb49e.pdf>>. Acesso em 28/10/13.

Semanário do Município de Itapetininga, ano de 2007 a 2012, disponível em <http://portal.itapetininga.sp.gov.br/semanario>, acesso em 23/10/2013.

Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001.

Lei Complementar de Itapetininga nº 19, de 19 de janeiro de 2007.