

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA – UFSC**

**CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS**

**CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUA IMPORTÂNCIA NO  
PLANEJAMENTO MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR  
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, SC.**

**ISAURA REMUS GREGÓRIO**

**FLORIANÓPOLIS**

**2015**

**ISAURA REMUS GREGÓRIO**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR E SUA IMPORTÂNCIA NO  
PLANEJAMENTO MUNICIPAL: A EXPERIÊNCIA DO PLANO DIRETOR  
DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS, SC.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Graduação em Direito da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Henrique Urquhart Cademartori.

Co-orientadora: Prof<sup>ª</sup> Dr<sup>ª</sup> Grazielly Alessandra Baggenstoss

**FLORIANÓPOLIS**

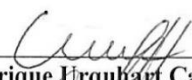
**2015**

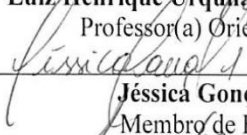
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

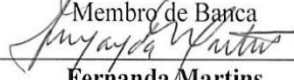
TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**A Participação popular e sua importância no planejamento municipal: a experiência no plano diretor do município de Florianópolis- SC**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Isaura Remus Gregório**, defendido em **07/07/2015** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

Florianópolis, 7 de Julho de 2015

  
\_\_\_\_\_  
**Luiz Henrique Urquhart Cademartori**  
Professor(a) Orientador(a)

  
\_\_\_\_\_  
**Jéssica Gonçalves**  
Membro de Banca

  
\_\_\_\_\_  
**Fernanda Martins**  
Membro de Banca



Universidade Federal de Santa Catarina  
Centro de Ciências Jurídicas  
COORDENADORIA DO CURSO DE DIREITO

TERMO DE RESPONSABILIDADE PELO INEDITISMO DO TCC E  
ORIENTAÇÃO IDEOLÓGICA

Aluno(a): **Isaura Remus Gregório**

RG:

CPF:

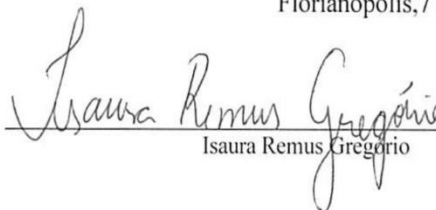
Matrícula: **10201138**

Título do TCC: **A Participação popular e sua importância no planejamento municipal: a experiência no plano diretor do município de Florianópolis- SC**

Orientador(a): **Luiz Henrique Urquhart Cademartori**

Eu, **Isaura Remus Gregório**, acima qualificado(a); venho, pelo presente termo, assumir integral responsabilidade pela originalidade e conteúdo ideológico apresentado no TCC de minha autoria, acima referido

Florianópolis, 7 de Julho de 2015

  
Isaura Remus Gregório

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, à Energia Cósmica Universal por toda emanção positiva que já se direcionou a mim.

À Universidade Federal de Santa Catarina por me proporcionar um ensino público de qualidade.

Ao meu orientador, Prof. Luiz Henrique, por toda atenção e compreensão. Sou muito grata!

À minha co-orientadora, Prof<sup>ra</sup>. Grazielly, que soube entender meus medos e ouvir minhas preocupações. Agradeço muitíssimo por me mostrar o caminho.

Aos professores que foram fundamentais para minha formação, seja do ensino fundamental, médio ou superior.

Aos servidores e funcionários terceirizados dispostos a melhorar o ambiente acadêmico.

Ao meu querido pai, Antônio Derli, por ser meu melhor amigo, por ser exemplo de profissional ético, por ser um homem de valor, por ser a estrela mais brilhante do meu céu. Não importa a distância, o tempo e o espaço, amarei você infinitamente.

À minha adorada mãe, Aneli, por ser diversas vezes meu alicerce, a luz forte que ilumina minha vida, ser exemplo de força e de profissional dedicada. O amor que sinto por você não pode ser mensurado. Era amor antes mesmo de eu nascer.

Ao meu irmão amado, Paulo, por todas as risadas compartilhadas, pela lealdade inestimável e por ser meu exemplo de pessoa tranquila. Nosso amor sempre será o ponto mais forte entre nós, e isto por si só já basta.

À minha melhor parte, minha irmã Lídia, por ser peça fundamental na minha vida, por reconhecer em mim as coisas boas quando nem eu as vejo mais. Que possamos ser melhores amigas sempre e que nosso amor seja o nosso melhor!

Ao irmão que a vida me permitiu escolher, Willian, por todo carinho, por ser essa pessoa incrível para nossa família e por todo o apoio nos momentos difíceis. O amor que sinto por você é puro e genuíno.

À família Remus por me ensinar o valor da liberdade.

À família Gregório por me ensinar o quão importante é saber compartilhar.

À família Motta pelo acolhimento, atenção e ajuda na finalização do trabalho.

Aos meus queridos e amados amigos, por todas as histórias engraçadas, sofridas, felizes, surpreendentes e inesquecíveis. Obrigada por compreenderem minha ausência nos últimos tempos. Amo todos!

Aos meus amigos de quatro patas, por me ensinarem sobre o amor incondicional.

Aos que de alguma forma ajudaram diretamente ou indiretamente para a conclusão deste trabalho.

Muito obrigada!

### **A cidade em progresso**

[...]

E com uma indignação quem sabe prematura  
Fez erigir do chão  
Os ritmos da superestrutura  
De Lúcio, Niemeyer e Leão.

E estendeu ao sol as longas panturrilhas  
De entontecente cor  
Vendo o vento eriçar a epiderme das ilhas  
Filhas do Governador.

Não cresceu? Cresceu muito!  
Em grandeza e miséria  
Em graça e disenteria  
Deu franquia especial à doença venérea  
E à alta quinquilharia.

Tornou-se grande, sórdido, ó cidade  
Do meu amor maior!  
Deixa-me amar-te assim, na claridade  
Vibrante de calor!

(Vinícius de Moraes)

## RESUMO

Esta monografia tem como objetivo investigar os instrumentos garantidores da participação popular na política de desenvolvimento urbano, mais especificamente na elaboração e implementação do Plano Diretor de Florianópolis, SC. Além de compreender como tais instrumentos são utilizados e a importância destes mecanismos para a manutenção do sistema democrático. Para tanto, usa-se do método dedutivo, explorando os motivos que fomentaram a produção jurídica em relação à política de desenvolvimento urbano, como esta política se apresenta no âmbito federal, estadual e municipal e seu marco regulatório. A participação popular nas políticas públicas tornou-se vital para a perfectibilização de algumas ações da Administração Pública, como no caso do Plano Diretor. A partir dessa concepção, traçam-se comentários sobre a democracia que legitima a participação popular nas tomadas de decisão na esfera pública, através de instrumentos próprios. No caso do processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis, observou-se que num primeiro momento houve a participação popular, por meio de mecanismos como Núcleo Gestor, núcleos distritais, reuniões, seminários e audiências públicas, o que não se visualizou num segundo momento, gerando conflito entre a população e o poder Executivo municipal, resultando na Ação Civil Pública que discute a ilegalidade do Plano Diretor por não observar a exigência da gestão democrática em seu processo de elaboração.

**Palavras-chave:** política de desenvolvimento urbano; plano diretor de Florianópolis; participação popular; gestão democrática.



## RESUMEN

Esta monografía tiene como objetivo investigar los instrumentos que garantizan la participación popular en la política de desarrollo urbano, más específicamente en la elaboración e implementación del Plano Director de Florianópolis, SC. Además, busca comprender cómo se utilizan tales instrumentos y la importancia de estos mecanismos para el mantenimiento del sistema democrático. Se emplea el método deductivo para explorar los motivos que fomentaron la producción jurídica con relación a la política de desarrollo urbano, y cómo esta política se presenta en el ámbito federal, estadual y municipal, y su marco regulatorio. La participación popular en las políticas públicas se ha vuelto vital para el perfeccionamiento de algunas acciones de la Administración Pública, como en el caso del Plano Director. A partir de esta concepción, se realizan comentarios sobre la democracia que legitiman la participación popular en la toma de decisiones en la esfera pública, a través de instrumentos propios. En el caso del proceso de elaboración del Plano Director de Florianópolis, se observó que en un primer momento hubo participación popular, por medio de mecanismos como el Núcleo Gestor, los núcleos de distritos, reuniones, seminarios y audiencias públicas. Esto no se visualizó en un segundo momento, generando conflictos entre la población y el Poder Ejecutivo municipal, resultando en la Acción Civil Pública que discute la ilegalidad del Plano Director, al no observar las exigencias de la gestión democrática en su proceso de elaboración.

**Palabras clave:** política de desarrollo urbano; plano director de Florianópolis; participación popular; gestión democrática.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>1 A CRISE URBANA E A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO</b> .....	13
<b>1.1 Crise Urbana no Brasil</b> .....	13
<b>1.2 Considerações acerca do Planejamento Urbano</b> .....	18
<i>1.2.1 Da Política de Desenvolvimento Urbano</i> .....	19
<i>1.2.2 Plano Urbanístico Nacional</i> .....	21
<i>1.2.3 Plano Urbanístico Estadual</i> .....	23
<i>1.2.4 Plano Urbanístico Municipal</i> .....	25
<b>1.3 Do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)</b> .....	26
<i>1.3.1 Regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e a competência para legislar sobre ordenação territorial</i> .....	26
<i>1.3.2 Dos objetivos do Estatuto da Cidade</i> .....	30
<b>2 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR</b> .....	33
<b>2.1 Plano Diretor como instrumento de planejamento urbanístico municipal</b> .....	33
<b>2.2 Regime Jurídico do Plano Diretor</b> .....	35
<i>2.2.1 Natureza Jurídica do Plano Diretor</i> .....	36
<i>2.2.2 Objetivos do Plano Diretor</i> .....	38
<i>2.2.3 Elaboração, aprovação, implantação e prazo para revisão do Plano Diretor</i> .....	39
<b>2.3 Breve histórico do Plano Diretor do Município de Florianópolis, SC</b> .....	43
<b>2.4 A participação popular no Estado Democrático de Direito</b> .....	46
<b>3 INSTRUMENTOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS</b> .....	51
<b>3.1 Os instrumentos de participação popular no âmbito constitucional</b> .....	51
<b>3.2 Os instrumentos de participação popular presentes no Estatuto da Cidade para construção do Plano Diretor do Município de Florianópolis, SC</b> .....	56
<b>3.3 Observações acerca da Ação Civil Pública ajuizada contra o Município de Florianópolis</b> .....	65
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	72
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	76

## INTRODUÇÃO

As cidades sofreram grandes impactos após a Revolução Industrial com a expansão dos meios de produção em grande escala, a população passou a centrar-se nas cidades em oposição às atividades econômicas no meio rural. Além disso, a Revolução Tecnológica influenciou consideravelmente para o deslocamento de um contingente expressivo de pessoas para as cidades, posto que automatizou o modo de produção rural causando liberação de mão-de-obra e até enfraquecendo os meios de produção de pequenas propriedades rurais.

No Brasil, esse movimento de urbanização se deu de forma mais acelerada após dois momentos marcantes: a crise 1929 que afetou drasticamente a produção do café e o período desenvolvimentista (1960 a 1990), com a abertura do país para o capital estrangeiro. Percebeu-se, a partir desse movimento, que diversos problemas ganharam força, como: inchaço urbano, “favelização”, pobreza, degradação ambiental e mobilidade urbana insustentável. É a constatação da crise urbana que legitima o desenvolvimento de políticas públicas, programas, planos e propostas a serem executadas.

A partir desse contexto, pretende-se apresentar os delineamentos da legislação sobre o Plano Diretor, que consiste na ordenação territorial, bem como, especificamente, os instrumentos para a concretização da participação popular na construção do Plano Diretor no Município de Florianópolis, SC.

No primeiro capítulo, evidencia-se o diagnóstico da crise urbana, a discussão acerca do planejamento urbano e dos planos de desenvolvimento urbano nos três âmbitos da federação, ressaltando a competência para legislar sobre a ordenação territorial e a constitucionalização da política urbana, por meio dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal, disciplinados pela Lei Federal nº 10.275/01 – Estatuto da Cidade. Importante marco regulatório que estabelece as diretrizes gerais da política urbana, a fim de que seja cumprida a função social da cidade e da propriedade urbana, por meio da ordenação territorial, conforme disposto no art. 2º. Algumas considerações sobre a elaboração deste capítulo devem ser mencionadas, como a dificuldade em encontrar materiais específicos que explanassem sobre o

Direito Urbanístico brasileiro e não só isso, de materiais atualizados ou que não estivessem esgotados. Por esta razão, em determinados pontos foi utilizado apenas o entendimento de um único autor.

No segundo capítulo, apresenta-se o Plano Diretor como instrumento de execução da política de desenvolvimento urbano no âmbito do poder municipal, sendo disciplinado pela Constituição Federal e, especialmente, pelo Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257/01, que dispõe de um capítulo especial (Capítulo III). É considerado como uma ferramenta técnico-legal que visa assegurar o desenvolvimento urbano sustentável, certificando-se do cumprimento da função social da cidade e da propriedade. Esse instituto possui regime jurídico próprio, composto por normas que regulam o processo de elaboração, implementação, aprovação e prazo para revisão. Aborda-se, também, a ideia da participação popular no Estado Democrático de Direito, transcorrendo sobre as formas de democracia e a sua relação com a gestão democrática, explorando as razões por detrás da obrigação da Administração Pública em observar a participação popular no processo de planejamento urbano.

O objetivo deste trabalho é identificar os instrumentos garantidores da participação popular na construção do Plano Diretor de Florianópolis, estudado com particularidade no terceiro capítulo. Deste modo, procurou-se, num primeiro momento, discorrer sobre os instrumentos de participação popular no âmbito constitucional, para após, apontar os instrumentos de participação popular presentes no Estatuto da Cidade para construção do Plano Diretor. O processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Florianópolis foi bastante conturbado. No decorrer do processo alguns momentos foram marcados pela participação popular, através de oficinas, reuniões, audiências distritais, entre outros. Entretanto, com o rompimento do Núcleo Gestor e dos núcleos distritais pela Prefeitura, a participação popular não foi mais observada. O resultado foi um Plano eivado de ilegalidade, motivo pelo qual o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra o Município.

## 1 A CRISE URBANA E A NECESSIDADE DE PLANEJAMENTO URBANO

### 1.1 Crise Urbana no Brasil

A partir do século XIX, com a expansão dos meios de produção em grande escala, decorrente da Revolução Industrial que se iniciou no Reino Unido no século XVII, visualizou-se o fenômeno da aglomeração de pessoas nas cidades, em oposição às atividades econômicas que predominavam no meio rural, assim como, grande parte dos vínculos sociais (BASSUL, 2012).

A revolução tecnológica contribuiu significativamente para o deslocamento das pessoas do meio rural para o urbano, visto que modificou o modo de produção. Segundo José Roberto Bassul Campos (2012, p. 1) “a população de Londres, por exemplo, cresceu de 800 mil habitantes, em 1780, para mais de 5 milhões, cem anos depois.”

Ernani Bayer (1977), corroborando com o pensamento de José Roberto Bassul Campos, assevera que existem vários fatores que contribuíram para o crescimento descontrolado das cidades, porém foram os de ordem econômica e tecnológica que concorreram expressivamente para a expansão urbana.

No Brasil, o processo de urbanização ocorreu de forma mais veloz, resultado da crise mundial de 1929 que afetou o ciclo do café, na época responsável por 70% das exportações brasileiras<sup>1</sup>, forçando uma grande parcela de desempregados a seguirem para os núcleos urbanos. Entre as décadas de 1960 a 1990, com a abertura do país para o capital estrangeiro (período desenvolvimentista), este processo atingiu o ápice. A partir de então, a estrutura demográfica modificou-se e a concentração popular se centrou nas cidades, que se tornaram cada vez maiores, alcançando o patamar de metrópole (BASSUL, 2012).

De acordo com o Censo<sup>2</sup> de 2010, na década de 1980 do total da população, 67,70% viviam nas áreas urbanas, enquanto 32,30% nas áreas rurais. Já em 2010, trinta anos mais tarde, a população urbana passou para 84,36% e a rural para

---

<sup>1</sup> Conferir no site: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20415-15227-1,00-DO+CAFE+A+INDUSTRIALIZACAO.html>>. Acesso em: 03/03/2015.

<sup>2</sup> Conferir no site:<<http://cod.ibge.gov.br/23250>>. Acesso em: 25/02/15.

15,64%. Ou seja, em 2010, cerca de 160 milhões de pessoas viviam nas áreas urbanas e 30 milhões nas áreas rurais.

Alguns pesquisadores, como é o caso de Mike Davis (2006), afirmam que a industrialização e as novas tecnologias influenciam diretamente no desenvolvimento das áreas rurais, e conseqüentemente na urbanização destas áreas. Ressalta-se que urbanização, neste caso, entende-se por modificação estrutural e aumento da relação entre todos os pontos que ligam a cidade ao campo. Deste modo, a cidade migra até as áreas rurais e a população rural não precisa migrar para ela.

O autor Paulo Fernando Lago (1996) pondera que a dominância da migração do campo para a cidade ocorreu expressivamente até a década de 1970, em circunstâncias que seguem a escassez de espaços de ocupação. Após este período, observa-se que o crescimento urbano nas grandes cidades se dá a partir de migrações provenientes de outras zonas urbanas, não ignorando o fluxo campo-cidade que ocorre até hoje, porém em menores proporções.

Neste sentido, Paulo Fernando Lago (1996, p. 10) evidencia que o aumento demográfico das áreas urbanas em relação às áreas rurais, mais especificamente no território de Santa Catarina, “se processavam em razão de tecnologias que melhoravam níveis da produtividade da economia rural, liberando mão-de-obra ou, por razões mais dramáticas, de fragilização de modos de produção da estrutura fundiária de pequenas propriedades.” Segundo o mesmo autor, este movimento acentua problemas sociais, e evidencia “traços do que se chamaria por componentes de *excludência urbana ou inchaço*”, como a “favelização”, devido aos tipos de moradia precária, em espaços ‘marginais’ ou, periféricos em relação aos centros das cidades e às áreas residenciais melhor servidas por infraestruturas e ocupadas por residentes de rendas mais elevadas” (LAGO, 1996, p. 11, grifo do autor).

Desta forma, por falta de estrutura econômica, sem mecanismos jurídicos e administrativos próprios, os municípios se viram limitados para enfrentar os problemas causados pelo desenfreado desenvolvimento urbano. A “renda” nas cidades concentrou-se, não diferentemente da economia nacional, enquanto o meio-ambiente e a sociedade sofriam com os resultados negativos. De acordo com José Roberto Bassul Campos (2012, p. 2):

Para poucos, os benefícios dos aportes tecnológicos e do consumo afluente. Para muitos, a escassez de moradias, de serviços de saneamento, de oportunidades de trabalho, de educação e de lazer. Para todos, as dificuldades no transporte, os danos da poluição e a opressão da violência.

Embora seja marcante a relação entre o sistema econômico e a distribuição da população nos espaços geográficos, este trabalho não pretende se aprofundar nesta questão<sup>3</sup>.

Segundo Brasil (2004, p. 30), pode-se enumerar três pontos principais que contribuem para manutenção da crise urbana: “concentração e irregularidade na estrutura fundiária”; “socialização dos custos e a privatização dos benefícios”; e por último, “estrutura de poder e clientelismo nas cidades”. O primeiro caso se refere ao aumento da concentração da propriedade em relação às excessivas ocupações irregulares pelos marginalizados economicamente, essas relações variam dependendo da cidade. No segundo, os planos urbanísticos, as políticas urbanas e os investimentos públicos nas cidades têm contribuído para valorização de setores privados (“socialismo às avessas”), ou seja, quem arca com os custos é a sociedade, porém os benefícios são contemplados por poucos. Já o terceiro, diz respeito à relação de poder, seja econômico ou de influência, e de interesses locais que fazem parte da constituição das cidades e que exercem controle através de “redes de clientelismo”.

Ressalta-se que não há como analisar a crise urbana sem atrelar a uma perspectiva mais ampla, que examine as cidades no contexto nacional e internacional. De acordo com o Brasil (2004, p. 29), diversos foram os motivos responsáveis pela atual configuração das cidades:

A derrocada do socialismo real, a financeirização da economia, o crescimento explosivo da dívida externa, a revolução tecnológica, a chamada reestruturação produtiva e os novos modos de gestão e regulação do trabalho, com sua esteira de precarização do emprego e ampliação das desigualdades, inclusive nos países centrais, são fatores decisivos na configuração do ambiente no qual a crise urbana se instaura e se espraia.

O diagnóstico da crise urbana não é algo exclusivamente atual, já em 1977, Ernani Bayer (1977, p. 18) mencionava sobre o crescimento desordenado das cidades e os problemas que surgiram desse processo de urbanização:

---

<sup>3</sup> É importante referenciar duas obras interessantes para aqueles que se encantam pelo tema: “A produção capitalista do espaço” e “Globalização: as conseqüências humanas”. No primeiro, David Harvey desenvolve, baseado em princípios da teoria social de Marx, uma tese da relação sociedade-espaço. Já no segundo livro, Zygmunt Bauman evidencia o uso do tempo e espaço e relaciona a cultura globalizada com a segregação espacial.

O crescimento desordenado das cidades e um processo de metropolização prematuro têm provocado uma série de problemas como o surgimento de megalópoles, do fenômeno das conurbações nas áreas metropolitanas e todas as suas consequências, como dificuldades de transportes e habitação, existência, em larga escala, do subemprego, do crime e da violência, da poluição, sob todas as formas, enfim, de precárias condições de vida.

Por sua vez, Marcelo Lopes de Souza (2007) enfatiza dois grandes problemas que se relacionam fortemente com as cidades grandes: a pobreza e a segregação residencial. A pobreza não parece, em um primeiro momento, característico das cidades grandes, uma vez que nos países de terceiro mundo a pobreza, na grande maioria, concentra-se mais nas áreas rurais em comparação com as áreas urbanas. Entretanto, a pobreza urbana possui formas peculiares, seja pela distribuição espacial (favelas e zonas pobres) como, também, pelas “estratégias de sobrevivência, legais e ilegais, que a ela se vinculam (do comércio ambulante ao tráfico de drogas e varejo)” (SOUZA, 2007, p. 83).

Com relação à segregação residencial, Marcelo Lopes de Souza (2007, p. 83) esclarece:

[...] ela é, essencialmente, um produto da cidade. Meros povoados ou aldeias rurais não possuem uma complexidade que dê origem a bairros inteiros ou grandes espaços segregados, sendo, pelo contrário, relativamente homogêneos. A segregação residencial é um fenômeno urbano, e da grande cidade muito mais que das cidades pequenas.

A “favelização”, crescimento em massa das favelas, é um fator preocupante a ser discutido pelos municípios, uma vez que demonstra o déficit habitacional, as condições de higiene e sanitárias precárias, segregação espacial, marginalização econômica, social e política, difícil acesso a água potável, “insegurança da posse tornam esses habitantes e seus territórios *invisíveis*”. (DIAS, 2012, p. 108, grifo do autor)

Conforme Marcelo Lopes de Souza (2007), outros problemas podem ser destacados e acrescentados à segregação residencial e à pobreza urbana, como por exemplo, a degradação ambiental e mobilidade insustentável, mas que não convêm desenvolvê-los neste momento. Entretanto, é interessante destacar a visão de Flávio Villaça (2012, p. 44) quanto ao problema da segregação dos espaços urbanos, já que ele pressupõe que a pobreza não é maior problema do Brasil, “mas a desigualdade e a injustiça a ela associadas. Desigualdade econômica e desigualdade de poder político.”



José Afonso da Silva (2008, p. 27) frisa que o processo de urbanização gera grandes problemas, “provoca a desorganização social, com carência de habitação, desemprego, problemas de higiene e de saneamento básico”. Menciona, também, que as transformações dos espaços urbanos ocasionam problemas jurídico-urbanísticos:

[...] que a cidade vem sofrendo profunda transformação qualitativa, de modo que, hoje, ela não é meramente uma versão maior da cidade tradicional, mas uma nova e diferente forma de assentamento humano, a que se dá o nome de “conurbação, “região” (ou área) metropolitana”, “metrópole moderna” ou “megalópole”, que provoca problemas jurídico-urbanísticos específicos, de que se tem que cuidar também especificamente. (2008, p. 23)

Diante deste panorama, diversas teorizações políticas diagnosticaram a existência de uma “crise urbana”, que ultrapassa o mero interesse acadêmico e teórico. “Na verdade, é o diagnóstico da crise que legitima e autoriza as políticas, planos, programas e projetos a serem implementados” (BRASIL, 2004, p. 29).

O planejamento para uma cidade urbana sustentável está estritamente baseado na integração de políticas públicas que possibilitem uma ação conjunta de políticas e planos que desenvolvam um espaço territorial mais humanitário e igualitário. Segundo Daniella Maria dos Santos Dias (2012, p. 109):

No entanto, esse desafio depende da reformulação das funções e competências para o ordenamento e planejamento territorial; reformulação que objetive o planejamento urbano, em bases democráticas, integrado às políticas econômicas, agrárias, ambientais. O planejamento urbano deve ter por meta a organização do espaço coletivo em face da inter-relação entre os ambientes rurais e urbanos”.

Imperioso esclarecer que, para que alcancemos o patamar de cidade sustentável, são necessários avanços na área do conhecimento, gestão urbana, participação e controle social e instrumentos eficazes (BASSUL, 2012). De acordo com Daniella Maria dos Santos Dias (2012, p. 108), “a superação das desigualdades sociais e espaciais depende da reconstrução dos espaços físicos – rurais e urbanos – de forma a superar as desigualdades e diversas formas de segregação”.

Assim sendo, destaca-se a importância de entender o processo de urbanização brasileiro para, conseqüentemente, visualizar o cenário em que a cidade está inserida, perceber e analisar a crise urbana, e compreender que as políticas e planos para desenvolvimento urbano devem estar fundados em valores humanitários e juridicamente baseados em princípios e normas constitucionais.

## 1.2 Considerações acerca do Planejamento Urbano

De acordo com lição de José Afonso da Silva (2008, p. 89), o planejamento “em geral, é um processo técnico instrumentado para transformar a realidade existente no sentido de objetivos previamente estabelecidos”. Anteriormente, esse processo se sujeitava a vontade do administrador, que julgava necessário ou não. Logo, não possuía forma imperativa, era apenas uma simples técnica, porém “se o usasse, deveria fazê-lo mediante atos jurídicos, que se traduziriam num plano, que é o meio pelo qual se instrumentaliza o processo de planejamento” (SILVA, 2008, p. 89).

No mesmo sentido, José dos Santos Carvalho Filho considera:

[...] o planejamento como o processo prévio de análise urbanística pelo qual o Poder Público formula os projetos para implementar uma política de transformação das cidades com a finalidade de alcançar o desenvolvimento urbano e a melhoria das condições de qualquer tipo de ocupação dos espaços urbanos (2001, p. 25-26).

O processo de planejamento sofreu modificações e transformações, e atualmente tornou-se uma instituição jurídica, porém não perdeu seus aspectos técnicos. Mas até mesmo os aspectos técnicos, em grande parte, transformaram-se em normas técnico-jurídicas (SILVA, 2008). Na mesma linha de raciocínio, José dos Santos Carvalho Filho (2001, p. 25-26) afirma que o planejamento não se baseia num processo puramente técnico, mas de um processo de “planejamento jurídico, aquele que já consta do direito positivo e espelha uma obrigação de fazer para as autoridades públicas, e não apenas uma ação dependente de sua boa vontade”.

A Constituição Federal garante força ao processo de planejamento, como alude José Afonso da Silva (2008, p. 90, grifo do autor):

[...] que quando, no art. 21, IX, reconhece a competência da União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, quer quando, no art. 174, § 1º, inclui o planejamento entre os instrumentos de atuação do Estado no domínio econômico, estatuidando que “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento”, ou ainda, quando, mais especificamente, atribui aos

Municípios competência para estabelecer o *planejamento e os planos urbanísticos para ordenamento do seu território* (arts. 30, VIII, e 182).

Desta maneira, observa-se que o processo de planejamento urbano ganhou força imperativa por estar positivado na Constituição, e a partir disto, independe do arbítrio do administrador. Ainda, de acordo com José Afonso da Silva (2008, p. 90, grifo do autor), “os *planos* adquirem *natureza de lei*, pois, de fato, são aprovados por lei, de que ficam fazendo parte integrante.” Assim sendo, o planejamento norteará a criação da ordenação urbanística, que será executada através do plano urbanístico, sendo este instrumento formal para concretização do planejamento (NOVIS, 2011). Frisa-se que planos urbanísticos serão analisados posteriormente.

### *1.2.1 Da Política de Desenvolvimento Urbano*

A Política de Desenvolvimento Urbano encontra escopo na ordem constitucional, mais precisamente nos artigos 182 e 183, no capítulo dedicado à política urbana, por conseguinte, situado no título dedicado à ordem econômica e financeira.

Interessante ressaltar que a presença de dispositivos constitucionais relativo à política urbana no âmbito da ordem econômica e financeira está ligado, certamente, ao princípio da função social da propriedade. Esse valor “que pauta de forma categórica a atuação urbanística do Estado, acha-se igualmente consignado no rol de princípios que norteia a atividade econômica” (NOVIS, 2011, p. 64), em conformidade com o disposto no artigo 170, inciso III da Constituição Federal.

A Constituição quando determinou que o contexto econômico deveria se basear, dentre outros princípios, na função social da propriedade, aponta para dois aspectos relevantes, tido muitas vezes como ambivalentes, entretanto devem andar juntos. Cuida-se do aspecto econômico relacionado ao aspecto social e vice-versa. Uma vez que a função social da propriedade, “envolve uma forte frente social e as demais finalidades apontadas nos artigos 182 e 183 não discrepam desse norte” (NOVIS, 2011, p. 64).

No mesmo viés, Márcio Cammarosano (2010, p. 22) leciona que:

[...] a finalidade precípua dos arts. 182 e 183 é de natureza social, no sentido amplo da expressão. Com efeito, o art. 182, já no seu *caput*, prescreve que a política de desenvolvimento urbano, a ser executada pelos municípios, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

No entanto, o autor relata que o desenvolvimento urbano é importante para o bom andamento das atividades econômicas nas cidades, o que não pode ser ignorado pelo ângulo social. Assim como a circulação de riquezas é preponderante para a configuração social. Contudo, a finalidade imediata dos artigos 182 e 183 da Constituição Federal, segundo Mário Cammarosano (2001, p. 23) é:

[...] viabilizar a democratização das funções sociais da cidade em proveito de seus habitantes, prevendo mecanismos de promoção do adequado aproveitamento do solo urbano. Já o art. 183 institui o usucapião especial de pequenas áreas urbanas utilizadas pela moradia, enfatizando, assim, a preocupação com o social no sentido estrito do termo.

Verificam-se, em análise ao *caput* do artigo 182 da Constituição Federal, dois objetivos da política de desenvolvimento urbano, quais sejam: “pleno desenvolvimento das funções sociais das cidades” e “bem-estar de seus habitantes”. Assim sendo, Daniela Campos Libório Di Sarno (2004, p. 47) entende que o Direito Urbanístico se resume, basicamente, a concepção de “função social da cidade”, pois:

Ela resume a finalidade última das atividades urbanísticas, que sejam públicas, que sejam privadas. Traduz, em sua essência, a vocação do coletivo sobre o particular, dá respaldo e sustenta o princípio da função social da propriedade; por isso que, mais que a propriedade, a cidade deve existir e servir a seus habitantes.

Complementarmente, tanto Júlio César de Sá da Rocha (1999) quanto Nelson Saule Júnior (1977) entendem que a efetivação da “função social da cidade” inclui o direito à educação, à vida com dignidade, à segurança, à moradia, à saúde, à alimentação, ao transporte público de qualidade, ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado e ao lazer. Sendo assim, ela será desenvolvida de forma plena quando houver maior igualdade social, melhor qualidade de vida e efetivação da justiça social.

Ressalta-se que os planos urbanísticos, baseados nas diretrizes gerais elencadas no Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), serão instrumentos para

efetivação do planejamento urbano e dos direitos inerentes à “função social da cidade”. Assim, os próximos pontos analisarão brevemente os planos urbanísticos nos três âmbitos do governo (Federal, Estadual e Municipal) que, consoante José Afonso da Silva (2008, p. 112), irão determinar a configuração dos espaços urbanos:

[...] (a) como diretrizes e orientação geral e coordenação macrorregional, agirão os planos urbanísticos federais; (b) como programação urbanística e coordenação microrregional, elaborar-se-ão os planos urbanísticos estaduais; (c) como instrumento urbanístico para as realizações concretas, implantar-se-ão planos urbanísticos municipais.

Por fim, é nítido que o ordenamento jurídico brasileiro dá força e garante o processo de planejamento urbano como forma de lidar com os problemas relacionados à crise urbana quando estabelece mecanismos próprios nos três âmbitos do governo, por exemplo, os Planos Urbanísticos que serão analisados na sequência.

### *1.2.2 Plano Urbanístico Nacional*

O Governo Federal tem competência para instituir três formas de planos urbanísticos: o plano urbanístico nacional; os planos urbanísticos macrorregionais (regionais de acordo com a Constituição Federal); e os planos urbanísticos setoriais (SILVA, 2008).

O plano urbanístico nacional encontra fundamento constitucional no art. 21, IX, que atribui competência à União para “elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”, também mencionado no art. 174 e art. 4º do Estatuto da Cidade.

O que se discute é se o plano urbanístico nacional deve fazer parte do plano de desenvolvimento econômico e social ou se deve ser um plano específico de urbanismo. Para José Afonso da Silva (2008, p. 114), “tanto pode ser um plano urbanístico, em si e só por si, quanto constituir parte integrante do plano de desenvolvimento em geral”, uma vez que a Constituição, no art. 21, IX, refere-se a ambos, conjuntamente.

O conceito de plano urbanístico nacional, para José Afonso da Silva (2008, p. 116), envolve considerações e ações para organização de extensas zonas relativas ao aproveitamento do solo. Desta forma, “os planos de ordenação territorial

federal não também que ser apresentados sob forma de diretrizes gerais de desenvolvimento, definindo objetivos e políticas globais, regionais e setoriais.” Esse conceito se coaduna perfeitamente com os artigos 21, XX e 24, § 1º, da Constituição, que estabelecem a competência da União para criar diretrizes para o desenvolvimento urbano e normas gerais de direito urbanístico.

São duas as funções básicas do plano urbanístico nacional: a primeira de diretriz e organização, funcionando como um mecanismo que assegura unidade aos planos urbanísticos de diversos níveis territoriais, assim como aponta os caminhos fundamentais (de relevância geral) para a organização urbana nacional e desenvolvimento equilibrado das cidades em seus distintos âmbitos (ambiental, ocupação do solo e etc.). A segunda função é a de associar essas diretrizes gerais da ordenação urbana com a organização econômica e social do país, uma vez que a principal ideia é o bem-estar da população como um todo (SILVA, 2008).

Como dito anteriormente, a União tem competência para instituir três formas de planos urbanísticos. Após uma breve elucidação sobre o plano urbanístico nacional, passa-se a analisar o plano urbanístico macrorregional.

A União tem competência, conforme disposto na Constituição Federal em seu art. 21, IX, para elaborar e executar *planos regionais de ordenação territorial*. Assim, vislumbra-se o fundamento constitucional para instalação e execução do que a doutrina costuma chamar de “planos urbanísticos macrorregionais”. Conforme José Afonso da Silva (2008, p. 121), tais planos são considerados “supra-estaduais, abrangentes, em regra, de área geográfica correspondente a uma região geoeconômica, sob controle de uma superintendência de planejamento regional – SUDENE (extinta), SUDAM, SUDESUL OU SUDECO<sup>4</sup>”.

Conceitua-se o plano urbanístico macrorregional como sendo instrumento de organização espacial designado a regular, de modo geral, a ocupação urbana no âmbito das macrorregiões. Sendo a sua principal função orientar, no nível das macrorregiões e em consonância com as diretrizes do plano nacional, “o sistema de cidades na conformidade com o desenvolvimento geral da região” (SILVA, 2008, p. 122).

---

<sup>4</sup> SUDENE (Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste); SUDAM (Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia); SUDECO (Superintendência do Desenvolvimento do Centro Oeste); SUDESUL (Superintendência do Desenvolvimento do Sul).

Por fim, cabe explicar brevemente sobre a última espécie de ordenação territorial nacional, qual seja o plano urbanístico setorial. Evidentemente, que assim como os demais, esse plano tem como função estabelecer e executar diretrizes gerais para desenvolvimento urbano. Entretanto, existem aspectos mais específicos/setoriais em que a União é mais objetiva, “porque se trata de matéria de sua alçada, como é o exemplo de sua competência [...]para estabelecer e executar *planos nacionais de saúde*, no que se incluem planos de defesa do meio ambiente” (SILVA, 2008, p. 124, grifo do autor).

Na esfera dos planos de preservação ambiental, inseridos nos planos urbanísticos federais setoriais, é imperioso mencionar que a primeira tentativa de sistematização e organização de diretrizes gerais se deu no Capítulo IX do II PND (1975-1979), como forma da política de ordenação territorial. Posteriormente, houve a criação da Lei n. 6.938/81 que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, e a elaboração de diversas leis esparsas de proteção ambiental na esfera federal, estadual e municipal (SILVA, 2008).

Apesar da especificidade de cada plano de ordenação territorial nacional, ressalta-se que não cumpre a este trabalho analisar mais profundamente os aspectos funcionais e de conteúdo de cada plano federal. Sendo assim, passa-se a investigar os planos urbanísticos estaduais.

### *1.2.3 Plano Urbanístico Estadual*

A Constituição Federal (art. 24, I e parágrafos) estabelece a competência concorrente dos Estados com a União para legislar sobre direito urbanístico, ou seja, o Estado poderá dispor suplementarmente sobre este assunto. O Estatuto da Cidade (art. 4º, I) reafirma a competência dos Estados para elaboração e execução de planos urbanísticos. José Afonso da Silva (2008, p. 126) destaca que essa competência tem limites inafastáveis. Sendo o primeiro a obediência à lei geral federal. “O segundo, [...] está na competência municipal, que não é subordinada e nem mesmo suplementar à competência estadual no que tange à ordenação do solo urbano”.

O desenvolvimento urbano estadual se baseia em três formas de planos: plano de ordenação territorial estadual; plano urbanístico microrregional; e

planos urbanísticos especiais. Serão explorados de modo sucinto, uma vez que o objetivo é ter uma visão ampla dos instrumentos de desenvolvimento urbano.

Através do plano de ordenação territorial estadual, os Estados deverão promover, por meio de diretrizes gerais, a política de desenvolvimento urbano a fim de promover, de maneira equilibrada, os aspectos sociais e econômicos das cidades, possibilitando ao cidadão uma vida digna para que possa usufruir dos espaços urbanos. Logo, “os Estados cumprirão as diretrizes de ordenação do seu território, mediante intervenção direta naquilo que seja de sua competência e mediante articulação com os Municípios e incentivos à iniciativa privada” (SILVA, 2008, p. 128).

Os Estados têm competência para organizarem seus territórios em áreas regionais (microrregionais), de acordo com o art. 25, § 3º, da CF, inclusive poderão instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de Municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum. Desta forma, segundo entendimento de José Afonso da Silva (2008, p. 130), os planos microrregionais de ordenação territorial:

[...] como forma de plano urbanístico estadual, deverão ter por objeto definir o modelo do desenvolvimento urbano na microrregião planejada, em função das diretrizes do plano estadual (geral) de ordenação territorial, se já estiver vigente, e do desenvolvimento econômico e social prescrito para a área.

Por fim, os planos urbanísticos especiais garantem aos Estados a possibilidade de instituírem planos especiais de ordenação territorial que são:

[...] destinados à organização de áreas e locais de interesse turístico, à sistematização de vias de comunicação extra-urbanas, à proteção florestal e de mananciais, ao saneamento das populações, de relevância supramunicipal, à conservação e valorização do patrimônio histórico, paisagístico, arqueológico e etnológico, à regionalização industrial, nos termos vistos acima, à conservação do meio rural em determinados lugares, observada a legislação federal, e a qualquer outra finalidade dentro da competência urbanística estadual (SILVA, 2008, p. 134).

Após explorar de forma rápida os planos de ordenação territorial estadual, passa-se a apreciar o plano urbanístico municipal, importante instrumento de concretização da política de desenvolvimento urbano.



#### 1.2.4 Plano Urbanístico Municipal

A Lei Orgânica de muitos Municípios, em relação ao processo de planejamento, exige que estes exerçam suas atividades com fundamento em um processo de planejamento contínuo, “descentralizado e participativo, como instrumento de democratização da gestão da cidade, de estruturação a ação do Executivo e orientação da ação dos particulares” (SILVA, 2008, p. 135).

As ações dos Municípios para efetivação do processo de planejamento contínuo se realizam, em resumo, através da criação, revisão e execução de:

I- um *plano de desenvolvimento municipal*, que é o plano de *governo*, pelo qual cada prefeito definirá as prioridades e objetivos de seu governo em função da realidade local; II- os *planos regionais*, setoriais e especiais, que couberem; III- o *plano diretor*, como instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, e os demais *planos urbanísticos* (particulares, parciais, especiais ou setoriais) exigidos pela realidade local; IV – o *plano plurianual*, que define, em consonância com o plano de governo e o plano diretor, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Municipal; V - a lei de *diretrizes orçamentárias*, que, incluindo as despesas de capital para exercício financeiro subsequente, definirá, em termos financeiros, as metas e as prioridades do governo local, orientará a elaboração do orçamento anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária, se tais alterações houverem que ser feitas; VI – o *orçamento anual* (SILVA, 2008, p. 136, grifo do autor).

Dentre os planos de ordenação territorial municipal, importa para o presente trabalho a análise do Plano Diretor. Considerado o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana, consoante Constituição Federal (arts. 182 e 183) e Estatuto da Cidade (art. 40). Segundo o art. 41 e seus incisos da Lei 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de 20.000 habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; de áreas de interesse turístico; onde o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios; inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e inseridas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

A nomenclatura “plano diretor”, de acordo com José Afonso da Silva (2008, p. 139), tem sua razão de ser, uma vez que:

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

A principal função do plano diretor é regularizar/estruturar o desenvolvimento urbano, fazendo com que os diversos âmbitos que compõem a cidade (físico, econômico e social) sejam harmônicos entre si, não perdendo de vista o objetivo geral que é o bem-estar da população local.

O estudo sobre o plano diretor será mais bem aprofundado no capítulo 2. Assim sendo, passa-se a explicar sobre o Estatuto da Cidade.

### **1.3 Do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/01)**

#### *1.3.1 Regulamentação dos arts. 182 e 183 da Constituição Federal e a competência para legislar sobre ordenação territorial*

O art. 182, *caput*, da Constituição Federal, além de dispor sobre a política de desenvolvimento urbano - que tem por objetivo *ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes* - determina que tal pretensão seja realizada através de *diretrizes gerais fixadas em lei* (NOVIS, 2011, grifou-se).

Entende-se que os arts. 182 e 183 concebem uma nova Ordem Urbanística e que devem ser regulamentados por meio de uma lei ordinária. Desta forma, após várias discussões no Congresso Nacional, a Lei n. 10.257, de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade - foi aprovada e sancionada, entrando em vigor 90 dias após a data de sua publicação. Importante destacar que Ruben Tedeschi Rodrigues (2002) critica o lapso temporal entre a criação do Estatuto da Cidade e Estatuto da Terra (Lei n. 4.504/64), que há mais de 50 anos instituiu normas que disciplinam as relações jurídicas concernentes ao meio rural, reforma agrária e dá outras providências.

O Estatuto da Cidade não se justifica somente nas normas de política urbana elencadas na Constituição, mas também num sistema de valores/princípios definidos no ordenamento constitucional<sup>5</sup>. Inclusive, Paulo Bonavides (2000, p. 236-237) assevera que “sem os princípios, o sistema jurídico não poderia subsistir como ordenamento efetivo das relações de vida de uma determinada sociedade”. A preocupação de que o Estatuto não cumpra sua função precípua, por faltar embasamentos principiológicos, não se confirma, uma vez que se tomou cuidado para que as:

[...] premissas previstas no âmbito constitucional estivessem presentes no regramento por ele estatuídos. Citem-se, entre alguns dos valores que necessariamente se coadunam com política de desenvolvimento urbano, todos eles amparados no texto da Lei Maior, aqueles referentes à dignidade da pessoa humana; à erradicação da pobreza e da marginalização; à redução de desigualdades sociais; à integração social dos setores desfavorecidos; a alguns direitos fundamentais como moradia, saneamento básico, meio ambiente ecologicamente equilibrado (NOVIS, 2011, p. 74).

Imperioso mencionar que as normas estabelecidas no Estatuto – normas de caráter geral - a priori, não são auto-aplicáveis, sendo cada Município responsável para formular o seu Plano Diretor, que por sua vez, não poderão opor-se às normas urbanísticas previstas no Estatuto da Cidade. Conforme a Constituição Federal e o princípio da autonomia municipal, percebe-se que a competência para organização das cidades é dos Municípios (art. 30, I da CRFB). Ainda, a Constituição dispõe em seu art. 24, I, que a competência legislativa, em matéria de direito urbanístico, é concorrente entre União, Estado e Distrito Federal. Sobre esse aspecto, o autor Adir Ubaldo Rech (2007, p. 160) critica a cultura de centralização da produção de direito alegando que:

Apesar de a execução da política urbanística ser de inteira responsabilidade dos municípios, constituindo-se numa questão eminentemente local, a Constituição Federal, de forma equivocada e persistindo na cultura centralizadora da produção de direito, estabelece, no seu art. 24, inciso I, que a competência de legislar sobre direito urbanístico é exercida concorrentemente entre União e Estados. Na verdade, quem deveria ter competência concorrente são os Municípios, buscando adequar o Estatuto da Cidade de forma plena às situações de cada cidade. É por essas razões que se busca atacar a questão do federalismo, como fundamento para a

---

<sup>5</sup> Não é objetivo deste trabalho se aprofundar nos princípios implícitos e explícitos presentes no Estatuto da Cidade, dispondo de um ponto específico para isto. Ressalta-se, porém, que muitos foram tratados no decorrer do trabalho com a função de explicar certos entendimentos (ex. a função social da cidade).

autonomia plena das cidades. Dentro dos limites necessários para que possa efetivamente estabelecer normas de construção de um projeto de cidade efetivo, legítimo e eficaz. A alteração desse dispositivo constitucional é regra que se impõe para auxiliar e encaminhar a questão do caos em cidades brasileiras e evitar interpretações equivocadas do art. 182 da Constituição Federal.

De fato a Constituição dispõe que a competência é concorrente entre União e Estados para legislar sobre direito urbanístico, entretanto ressalva que cabe a União, no que concerne à concorrência legislativa, estabelecer apenas normas gerais (art. 24, § 1º). Deste modo, fazendo uma análise do texto constitucional, não poderá o poder federal editar normas específicas sobre direito urbanístico, pois a própria Constituição garante o eminente caráter dos Municípios para disporem sobre matéria relacionada ao interesse local, incluídos neste interesse disposições específicas sobre direito urbanístico. Não esquecendo, é claro, que em raras ocasiões poderão os Estados editar normas específicas sobre direito urbanístico quando, por exemplo, em determinadas situações que envolvam áreas metropolitanas (NOVIS, 2011).

Se assim dispõe a Constituição Federal, não será diferente em relação ao Estatuto, uma vez que este regulamenta as disposições constitucionais. A partir dessa constatação, observa-se que o art. 1º do Estatuto da Cidade expressa, de forma clara, que a execução da política urbana, disposta nos arts. 182 e 183 da CRFB, deve ser aplicada conforme previsto no Estatuto, que estabelecerá *normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental*. Não há como se esquecer de mencionar que as matérias dispostas no Estatuto procuram “ênfaticamente o princípio da função social da cidade e da propriedade e, por via transversa, consagrar o princípio da dignidade da pessoa humana (NOVIS, 2011).

Ademais, para compreender o alcance do Estatuto da Cidade, é relevante definir zona rural e zona urbana. Para tal definição, recorre-se, segundo entendimento de Ruben Tedeschi Rodrigues (2002), ao art. 32, § 1º do Código Tributário Nacional, que estabelece:

Para os efeitos deste imposto, entende-se como zona urbana a definida em lei municipal; observado o requisito mínimo da existência de melhoramentos indicados em pelo menos 2 (dois) dos incisos seguintes, construídos ou mantidos pelo Poder Público:

I – meio-fio ou calçamento, com canalização de águas pluviais;

- II – abastecimento de água;
- III – sistema de esgotos sanitários;
- IV – rede de iluminação pública, com ou sem posteamento para distribuição domiciliar;
- V – escola primário ou posto de saúde a uma distância máxima de 3 (três) quilômetros do imóvel considerado.

Os Municípios brasileiros separam-se, impreterivelmente, em duas zonas: rural e urbana. Sendo a zona urbana o foco do Estatuto da Cidade, cabe mencionar que a zona urbana “se separa da zona rural, devido aos equipamentos urbanos e comunitários, que são definidos pela lei de parcelamento do solo urbano (Lei n. 6. 766/79)” (RODRIGUES, 2002, p. 18). Alguns autores sustentam que o Poder Público deve aplicar o Estatuto da Cidade, obrigatória e simultaneamente, com a Lei do Parcelamento do Solo – alterado pela Lei n. 9.785/99.

Considerando que o Estatuto da Cidade abrange conteúdos diretamente relacionados com Direito Urbanístico, nada mais válido que especificar a concepção desse ramo do Direito. Segundo lição de José Afonso da Silva (2008), o direito urbanístico (conjunto de normas) objetiva regular e disciplinar a atividade urbanística e a ordenação territorial, que afetam principalmente à organização das cidades, mas também, de certa forma, as áreas rurais, relativamente ligadas à proteção ambiental. Visa-se a melhoria das condições de vida em todas as duas zonas, ou seja, campo e cidade. Assim como também são consideradas normas de direito urbanístico aquelas referentes ao planejamento urbano, uso e ocupação do solo e etc.

Por sua vez, Diogo de Figueiredo Moreira Neto (1977, p.60) entende que o Direito Urbanístico é constituído de um “conjunto de técnicas, regras e instrumentos jurídicos, sistematizados e informados por princípios apropriados, que tenha por fim a disciplina do comportamento humano relacionado aos espaços habitáveis”.

Observando-se as concepções de Direito Urbanístico supracitadas, Mariana Novis (2011, p. 77) declara que a “disciplina do Direito Urbanístico visa proteger a ordem urbanística, com a finalidade, em última instância, de assegurar o respeito às funções sociais da propriedade e da cidade.”

Não restam dúvidas que o Estatuto da Cidade é um importante marco legal que regula os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, objetivando, de modo

geral, uma política urbana inclusiva. Outras observações sobre os objetivos do Estatuto serão desenvolvidas a seguir.

### *1.3.2 Dos objetivos do Estatuto da Cidade*

Como já mencionado anteriormente, o art. 1º da Lei 10. 257/01 assevera que cabe ao Estatuto estabelecer normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

Nessa lógica, o dispositivo legal se baseia na garantia de instrumentos atribuídos ao Poder Público para ordenação territorial, uso e ocupação do solo e reorganização da distribuição de serviços e equipamentos urbanos a todos os cidadãos.

O Estatuto da Cidade transforma-se num importante meio legal que possibilita o desenvolvimento de uma política urbana “com a aplicação de instrumentos de reforma urbana voltados a promover a inclusão social e territorial nas cidades brasileiras” (DECARLI; FERRAREZE FILHO, 2008, p. 35).

Claramente o Estatuto objetiva, primordialmente, a diminuição das desigualdades entre os habitantes da cidade, alicerçada no cumprimento da função social da cidade e numa política de urbanização inclusiva.

Destarte, os Municípios, com o advento do Estatuto da Cidade, passaram a ter uma ferramenta valiosa para encarar os problemas estruturais da cidade, para garantir uma gestão democrática e para desenvolver as políticas urbanas (BRASIL, 2006).

Segundo lição de Adir Ubaldo Rech (2007, p. 162), “o Estatuto da Cidade tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana”. Assim, a política urbana deverá seguir diretrizes gerais, como as elencadas nos incisos do art. 2º do Estatuto da Cidade. Consideram-se, tais diretrizes, não só garantias, mas novos direitos que se tornam direitos subjetivos do habitante urbano.

No mesmo sentido, Afonso Francisco Caramuru (2001, p. 27) afirma:

É, de todo modo, uma tentativa de o legislador demonstrar que o habitante não tem apenas um desejo, um sentimento, um ideal a ser alcançado pelo Poder Público, mas que é portador de um direito e, como tal, pode exigir seu cumprimento por parte dos governantes sob pena de sanção, que é estabelecida pelo próprio Estatuto da Cidade.

Em relação aos instrumentos e diretrizes mencionados no Estatuto da Cidade, verificam-se duas características que as diferenciam: uma *distributiva* e outra *redistributiva*. A primeira está relacionada à “democratização de direitos e a universalização de condições básicas de acesso a bens e serviços urbanos, sob responsabilidade direta, indireta ou compartilhada do poder público”. Tem-se como exemplo de instrumentos com feição distributiva: o direito a superfície e a regularização fundiária (BASSUL, 2005, p. 133).

Já a característica redistributiva relaciona-se com a captação e redistribuição que pretende ocasionar redução das desigualdades sociais e “parcelas de mais-valia fundiárias urbanas que, produzidas (ou proporcionadas) em decorrência de ações (ou decisões) públicas, tenham sido (ou passam vir a ser) injustamente apropriadas” (BASSUL, 2005, p. 133). São exemplos de instrumentos com esse perfil: IPTU progressivo, desapropriação, entre outros.

Ressalta-se, de forma breve, que o Estatuto da Cidade instituiu uma importante ferramenta de concretização, pelo Poder Público Municipal, da política de desenvolvimento urbano, qual seja o Plano Diretor. Responsável pela criação e execução das diretrizes gerais estipuladas pela lei federal. Obviamente suas normas terão caráter específico. Entretanto, o estudo sobre o Plano Diretor e sua importância para a política urbana será desenvolvido no segundo capítulo.

Por último, destaca-se que uma das principais vertentes das diretrizes gerais da política urbana:

[...] vem a ser uma gestão urbana democrática. Como preceitua o Estatuto da Cidade, é preciso deixar no passado as práticas tecnocráticas e os modelos fechados de decisão. Tanto o plano diretor quanto a legislação orçamentária devem ser elaborados e executados de forma democrática e participativa. Desrespeitar esse princípio, segundo a própria lei, constitui crime de improbidade administrativa (BASSUL, 2012, p.8).

Não cabe a este trabalho analisar os instrumentos normativos regulatórios (IPTU, desapropriação, dentre outros) presentes no Estatuto da Cidade. Além do mais, a pesquisa sobre a participação social na política de desenvolvimento

urbano será desenvolvida no segundo e terceiro capítulo, por ser o cerne dessa pesquisa deverá ser mais bem explorada e aprofundada.



## **2 O PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE FLORIANÓPOLIS E A PARTICIPAÇÃO POPULAR**

### **2.1 Plano Diretor como instrumento de planejamento urbanístico municipal**

Como já mencionado anteriormente, a competência dos Municípios em matéria de Urbanismo é ampla e origina-se da disposição constitucional que lhes garante autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (art. 30, VIII) e, além disso, executar a política de desenvolvimento urbano, de acordo com diretrizes gerais fixadas em lei (art. 182; refere-se ao Estatuto da Cidade – lei federal). Assim como complementar a legislação federal e estadual no limite de sua competência (art. 30, II).

Sendo a ordenação territorial e a regulação das atividades dos cidadãos (recreação, trabalho, circulação e habitação) os principais objetivos do Urbanismo, não há dúvida que compete ao Município criar normas urbanísticas que regulam seu próprio território, que interfiram em assuntos como uso e ocupação do solo, mobilidade urbana, construções edilícias, questões ambientais. Estes assuntos são cruciais para a vida e bem-estar dos habitantes locais (MEIRELLES, 2006).

Segundo lição extraída da obra Direito Municipal brasileiro (2006, p. 537), a competência atribuída ao Município em relação às normas urbanísticas se divide em dois campos distintos: o da ordenação territorial, que se concretiza no plano diretor e nas normas de uso, parcelamento e ocupação do solo urbano; e o de controle de construção, “incidindo sobre o traçado urbano, os equipamentos sociais, até a edificação particular nos seus requisitos estruturais funcionais e estéticos, expressos no código de obras e normas complementares”.

Desta forma, cabe ao presente estudo analisar o campo da ordenação territorial, que se concretiza através do plano diretor, que é classificado, de acordo com José Afonso da Silva (2008, p. 138), como um plano urbanístico geral, e parte elementar do processo de planejamento municipal, “devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas” (art. 40, § 1º do Estatuto da Cidade). Entretanto, observa-se que isso

não faz com que o plano diretor dependa dos planos de desenvolvimento do Município. O plano diretor – planejamento urbanístico - independe de um processo de planejamento geral permanente, inclusive o autor critica a metodologia antiga do plano diretor de desenvolvimento *urbano* integrado, “quando nos aspectos econômico, social e administrativo, estará voltado para todo o Município, e não só para seu setor urbano” (2008, p. 139). Isso não significa que a administração municipal não deva criar um plano para o desenvolvimento econômico e social, até porque é uma condição exigida pelo Estatuto da Cidade (art. 4º, III, “h”); “mas não mais como parte integrante de um PPDI” (Plano Permanente de Desenvolvimento Urbano), “pois o plano diretor [...] é independente daquele” (2008, p. 139).

Sobre o assunto, na obra “Direito Municipal Brasileiro” de Hely Lopes Meirelles, atualizado por Márcio Schneider Reis e Edgard Neves da Silva, usa-se a expressão *plano diretor de desenvolvimento integrado* para definir o conjunto de diretrizes e normas técnico-legais de desenvolvimento integral e contínuo do Município, abrangendo todos os aspectos relevantes à população local. E, ainda, que o plano diretor “deve ser a expressão das aspirações dos munícipes, quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo” (2006, p. 538).

Entende-se *lato sensu*, independente das controvérsias sobre a definição conceitual, que o Plano Diretor é o instrumento de execução da política de desenvolvimento urbano no âmbito municipal. Portanto, o plano diretor é considerado um instrumento legal que se destina a assegurar o desenvolvimento urbano de maneira organizada, garantindo a função social e o crescimento sustentável (RECH, 2007).

Do mesmo modo entende Afonso Francisco Caramuru (2001, p. 54):

O plano diretor é o instrumento de que se deverá valer do poder público para satisfazer o direito a cidades sustentáveis, este direito criado pelo próprio Estatuto da Cidade, que consiste no direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer para as presentes e futuras gerações.

Entende-se que o plano diretor é a ferramenta técnico-legal que determina os objetivos de cada território municipal, “para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade” (MEIRELLES, 2006, p. 539). Já para Adir

Ubaldo Rech (2007, p. 173), “o Plano Diretor é uma lei que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico, que transcende meras normas urbanísticas”.

O que importa ressaltar sobre as divergências conceituais, segundo Flávio Villaça (2012), é que existem, basicamente, duas correntes. A primeira, que autor acredita ser mais consensual, apresenta o Plano Diretor como a soma de propostas para o futuro desenvolvimento econômico, social e de ordenação do espaço, a partir de uma análise científica da realidade do município, da cidade e da região. A segunda corrente, por sua vez, reduz o Plano Diretor aos aspectos físico-territoriais do município. Partindo desse conceito, a análise científica abrangeria “os aspectos da realidade urbana municipal e mesmo regional, mas as propostas referir-se-iam apenas aos aspectos da competência do governo municipal (que são físico-territoriais)” (VILLAÇA, 2012, p. 186).

Por fim, como já mencionado, o plano diretor, de acordo com a Constituição Federal e Estatuto da Cidade (art. 180, §1º e art. 40, respectivamente), é ferramenta básica para execução da política de desenvolvimento e expansão urbana. Sendo obrigatório para cidades com mais de 20.000 (vinte mil) habitantes (art. 180 da CRFB e art. 41, I do Estatuto); integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (art. 41, II); onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação e utilização compulsórios (art. 41, III); integrantes de áreas de especial interesse turístico (art. 41, IV); inseridas na área de influência de empreendimento ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (art. 41, V); ou incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos (art. 41, VI).

## **2.2 Regime Jurídico do Plano Diretor**

Considera-se o plano diretor um instrumento exclusivo do Direito Urbanístico, deste modo não se pode reduzi-lo as concepções tradicionais de regulamento e ato administrativo. Pois, o plano diretor se sujeita a um regime jurídico próprio.

A determinação do regime jurídico do Plano Diretor constitui trabalho fundamental do Direito Urbanístico, sendo condição prévia para legitimar a própria política urbana. De acordo com Diógenes Gasparini (*sd*, p. 93), a Constituição Federal em seu art. 182 “deu ao Plano Diretor as notas substanciais de seu regime jurídico e prescreveu sua principal finalidade”.

Seguindo esse viés, entende-se que o Plano Diretor, expresso no Estatuto da Cidade, especificamente, a partir do art. 39, implica no enfrentamento dos reais problemas urbanos, especialmente a desigualdade social que eleva a segregação espacial, logo, deve ser um processo dinâmico e perene de planejamento municipal. Justamente por esta razão, ele não deve ser entendido como mera peça técnica de ordenação territorial, mas como “um processo político de tomada de decisões sobre a gestão do território municipal, que envolva toda a sociedade” (BRASIL, 2010, p. 113).

Alicerçado no entendimento de que o Plano Diretor, além do ser um instrumento de desenvolvimento da política urbana, é, também, uma ferramenta essencial para materialização do princípio da função social da propriedade urbana (art. 39 do Estatuto da Cidade), cumpre especificar algumas características relevantes de seu regime jurídico, como a natureza jurídica, competência para elaboração, aprovação e implantação, assim como o prazo para sua revisão. Aspectos que serão desenvolvidos na sequência.

### *2.2.1 Natureza Jurídica do Plano Diretor*

Quanto à natureza jurídica do Plano Diretor, José Afonso da Silva (2008, p. 143) afirma que os planos urbanísticos são aprovados por lei, uma vez que o sistema brasileiro não admite a criação de deveres e sanções exceto se constituídas por lei (princípio da legalidade – art. 5º, II da CRFB; art. 40 do Estatuto da Cidade). A própria Constituição Federal exige a aprovação, no caso do Plano Diretor, pela Câmara Municipal, “e as leis orgânicas dos Municípios, em geral, estatuem que ele deve ser aprovado pelo voto qualificado de dois terços dos membros daquela – o que lhe atribui certa rigidez”. Desta forma, os assuntos tratados no plano permanecem como parte integrante dessa lei, convertendo-se em normas jurídicas.

A obra “Plano Diretor Passo a Passo”, desenvolvida pela Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM (2005, p. 28), reforça o entendimento reportado acima afirmando que o Plano Diretor é um plano urbanístico legal, cuja iniciativa para elaboração é privativa do prefeito, e aprovado pela Câmara Municipal. E “tudo o que ele contiver terá conformação de lei”. Não é simples ato administrativo que dispõe sobre função social da propriedade e as funções sociais da cidade. Posto que, “a formatação da função social da propriedade e a definição das funções sociais da cidade decorrerão de lei, mais especificamente do Plano Diretor”.

No mesmo viés, Diógenes Gasparini (*sd*, p. 95), afirma que a natureza jurídica do Plano Diretor é de lei, consoante inferido do art. 182, § 1º da CRFB, dado que prescreve que este deve ser *aprovado pela Câmara Municipal*. Assim como extraído do art. 40 do Estatuto da Cidade, que determina que o Plano Diretor seja *aprovado por lei municipal*. Desta maneira, a natureza do Plano Diretor é de lei, ainda que dos artigos supracitados pudessem surgir outros entendimentos. Segundo o mesmo autor, “seria suficiente, então, a remessa ao Legislativo Municipal, pelo Executivo, de ofício capeando o Plano Diretor e a sua aprovação pela Câmara de Vereadores mediante decreto legislativo”. No entanto, não é assim justamente por consequência do princípio da legalidade que proíbe a criação de deveres ou sanções salvo quando expresso em lei (art. 5º, II da CRFB). Considera-se lei no sentido formal e material.

Ainda, Diógenes Gasparini (*sd*, p. 95), exaure a questão sobre qual a natureza jurídica do Plano Diretor quando assevera que:

[...] é de nossa tradição exigir lei como veículo do Plano Diretor. Com efeito, a legislação infraconstitucional, notadamente as Leis Orgânicas Municipais, exigem lei para instituição do Plano Diretor. É o que estabelecem, a exemplo de outras, as Leis Orgânicas Municipais de Porto Alegre (art. 56, II), de Belo Horizonte (art. 83, I), [...]. Por fim, diga-se que também adquirem a natureza de norma jurídica legal os elementos componentes do Plano Diretor (plantas, tabelas). Como lei poderá ser alterada quando necessário à satisfação do interesse público, à dinâmica da política de desenvolvimento e expansão urbana e, ao menos, a cada dez anos, conforme prescreve o § 3º do art. 40 do Estatuto da Cidade, observando o devido processo legislativo que, no caso, apresenta certa peculiaridade, conforme será visto logo mais. Tal alteração, por força do princípio do paralelismo de forma e hierarquia dos atos jurídicos, há de ser promovida por lei, inclusive quando a modificação incidir sobre plantas e tabelas, por exemplo.

Ainda que o autor Adir Ubaldo Rech não faça menção à expressão “natureza jurídica” do Plano Diretor em sua obra “A exclusão social e o caos nas cidades” de 2007, deixa subentendido que esta será de lei, conforme entendimento deduzido dos seguintes trechos inseridos: “O *Plano Diretor é uma lei* que resulta de um processo de conhecimento epistêmico e hermenêutico” e, ainda, “esse processo de planejamento, *que vai transformar-se em lei*, vinculando ações e políticas públicas na construção do projeto de cidade para todos”(RECH, 2007, p. 173, grifou-se).

Do mesmo modo, observam-se apontamentos sobre a natureza jurídica na obra “Direito Municipal brasileiro” (2006, p. 540), quando ao citar as principais fases de elaboração do Plano Diretor ressalta que não adianta completar todas as fases, mesmo que perfeito os elementos técnicos (memoriais, tabelas, especificações e normas técnicas), “se não se converter todo esse instrumental em *lei*, para que se torne impositivo para a Administração e para os administrados”. Como também, no momento da aprovação do plano diretor que “*deve ser por lei, e lei com supremacia sobre as demais*, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento” (grifou-se).

A partir da compreensão de que a natureza jurídica do Plano Diretor é lei, passa-se a explorar seus objetivos. Fator importante para delimitar e nortear as ações que serão desenvolvidas pelo Poder Público municipal.

### 2.2.2 *Objetivos do Plano Diretor*

Os objetivos do Plano Diretor são divididos em gerais e específicos. Classifica-se como geral: fomentar a organização das áreas habitáveis do Município. Pode-se aventar, ainda, de maneira mais geral, “dizendo que *seu objetivo geral é o de instrumentalizar uma estratégia de mudança no sentido de obter a melhoria da qualidade de vida da comunidade local*” (SILVA, 2008, p. 140, grifo do autor).

Já os objetivos específicos sujeitam-se à realidade que se quer modificar. Deste modo, compreendem-se como objetivos concretos de cada uma das propostas que constituem o plano, como por exemplo, a construção de rede de esgoto em determinado bairro, a construção de casas populares e vias expressas em certo espaço, a reurbanização de determinada área e etc.

Em conformidade com ensinamentos depreendidos da obra Direito Municipal brasileiro (2006, p. 539), o plano diretor tem certos objetivos: deve ser uno e perene, ainda que sucessivamente adaptado segundo novas exigências da população urbana, “num processo perene de planejamento que realize sua adequação às necessidades da população, dentro das modernas técnicas de administração e dos recursos de cada Prefeitura”; assim como deve ser dinâmico e evolutivo quanto aos objetivos e planejamento para desenvolvimento municipal, uma vez que “estabelece as prioridades nas realizações do governo local, conduz e ordena o crescimento da cidade, disciplina e controla as atividades urbanas em benefício do bem-estar social”.

Ainda, na mesma obra, vislumbra-se o plano diretor não como um projeto de execução de serviços e obras públicas, mas uma ferramenta que orienta futuros empreendimentos do Município, na direção de satisfazer as necessidades da comunidade local. Deste modo, não há exigência de mecanismos específicos, como plantas e memoriais, apenas esclarecimentos precisos do que o Município pretende efetuar, que permitam, em momentos próprios, “a elaboração de projetos executivos com a estimativa dos custos das respectivas obras, serviços ou atividades que vão compor os empreendimentos anteriormente planejados” (2006, p. 539).

### 2.2.3 *Elaboração, aprovação, implantação e prazo para revisão do Plano Diretor*

Primeiramente, é de suma importância estabelecer a abrangência territorial do plano diretor. Segundo lição valiosa de Flávio Villaça (2012, p. 192-193), seria uma falácia afirmar que o plano diretor não pode delimitar-se apenas aos espaços urbanos do território por haver interdependência entre as zonas rural e urbana. Para o autor, a questão está além da definição em termos de zona urbana e rural, posto que o “Plano Diretor deve abordar todos os problemas que sejam da competência do município, estejam eles na zona rural ou urbana. Deve, portanto, abordar todos os usos urbanos, estejam eles localizados na zona rural [...] ou não”.

O Plano Diretor, na perspectiva técnica, é considerado um “documento de base que se apresenta sob a *forma gráfica*, compreendendo *relatório, mapas e quadros*” (SILVA, 2008, p. 143), que materializam a imagem da situação atual e os

projetos de transformação futuros. Sua formulação é um encargo técnico transdisciplinar. Conquanto pareça um documento predominantemente técnico, considera-se ainda um procedimento jurídico, por exigir legalmente a observância de certas normas de conduta.

Não diferentemente entende Adir Ubaldo Rech (2007), que afirma que a elaboração do Plano Diretor se baseia na observância de um estudo mais abrangente e científico sobre a importância e função da cidade, abarcando conhecimentos multidisciplinares.

A competência para elaboração do plano é do Executivo Municipal, por meio dos órgãos de planejamento do Município. Sua elaboração é um ato do processo constante de planejamento, que leva tempo e requer o uso da metodologia apropriada. Quanto às fases do processo de elaboração, ilustríssimo autor José Afonso da Silva (2008, p. 144) apresenta<sup>4</sup> (quatro) fases para elaboração do plano diretor:

I – *Estudos preliminares*, que avaliam de forma sumária a situação e os problemas de desenvolvimento do Município e estabelecem as características e o nível de profundidade dos estudos subsequentes; estabelecem, assim, a política de planejamento municipal;

II – *Diagnóstico*, que pesquisa e analisa em profundidade os problemas de desenvolvimento selecionados na etapa anterior, identifica as variáveis que devem ser consideradas para as soluções desses problemas e prevê suas perspectivas de evolução;

III – *Plano de diretrizes*, que estabelece uma política para as soluções dos problemas escolhidos e fixa objetivos e diretrizes da organização territorial;

IV – *Instrumentação do plano*, que compreende a elaboração dos instrumentos de atuação, de acordo com as diretrizes estabelecidas, e identifica as medidas capazes de atingir os objetivos escolhidos.

É importante mencionar que a participação popular nas fases de elaboração do plano diretor mencionadas acima, principalmente na I e IV fases, são fundamentais para que o Plano Diretor seja legal. No caso do Plano Diretor do Município de Florianópolis algumas dessas etapas não foram realizadas de maneira a englobar as reivindicações da população, as propostas dos distritos e as diretrizes elencadas pelos cidadãos, como consequência o Plano Diretor se tornou inócuo. A participação popular durante o processo de elaboração do Plano Diretor de Florianópolis será mais bem analisada no terceiro capítulo.

Ademais, a elaboração do plano diretor é papel dos especialistas nas diversas áreas que o abrangem, sendo, por esta razão, responsabilidade do órgão técnico do Município ou de profissionais com notório conhecimento na área,



supervisionados pelo chefe do Executivo Municipal, que manifestará as vontades da comunidade local em relação ao desenvolvimento do território e apontará os setores que terão prioridades para execução de serviços e obras (MEIRELLES, 2006).

De acordo com a obra “Direito Municipal Brasileiro” (2006, p. 540), são três as etapas fundamentais para a elaboração do plano: “coleta de dados, interpretação dos dados e fixação dos objetivos.” Mas mesmo que concluídas todas essas etapas, não se considerará perfectibilizado o plano senão houver a transformação do instrumental técnico em lei, para ter força imperativa/coercitiva para a Administração e para os administrados.

Quanto à aprovação do plano diretor, esta deve ser por lei, “e lei com supremacia as demais, para dar preeminência e maior estabilidade às regras e diretrizes do planejamento” (MEIRELLES, 2006, p. 540). Desta forma, o *quorum* qualificado, que pode ser instituído pelos Municípios para aprovação e modificação da lei do plano diretor, assegura mais estabilidade e continuidade das disposições estabelecidas no plano. Ainda, a Câmara pode estipular procedimento especial, “com maior número de discussões ou votação em duas ou mais sessões legislativas, para evitar a aprovação inicial e suas alterações por maiorias ocasionais” (MEIRELLES, 2006, p. 541).

No mesmo viés, José Afonso da Silva (2008, p. 146) assevera que “entre os instrumentos que integram a elaboração do plano diretor encontra-se o *projeto de lei* a ser submetido à Câmara Municipal, para sua aprovação. A iniciativa dessa lei pertence ao Prefeito, sob cuja orientação se prepara o plano”.

Ressalta-se que cada Município, por meio de sua lei orgânica, disciplinará sobre o processo de elaboração do projeto de lei do plano diretor, mas também deverão garantir, o Poder Executivo e Legislativo municipais, a participação da população e associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conforme requisito estabelecido pelo Estatuto da Cidade (art. 40, § 4º, I) (SILVA, 2008).

O Presidente da Câmara, logo após apresentada o projeto de lei, incluindo todos os documentos do plano, remeterá o plano às devidas comissões para análise e parecer. Destaca-se que poderá haver emendas, assim como poderá ser aprovado na íntegra ou rejeitado. Entretanto, não é de “boa prática rejeitá-lo *in totum*,

a não ser que os estudos técnicos revelem sua absoluta inaceitabilidade, sua inexequibilidade ou sua inviabilidade econômica, e não haja meio de aperfeiçoá-lo” (SILVA, 2008, p. 147). De outro modo, também deve ser evitada emenda que descaracterize ou que torne inviável o plano.

No que tange a implantação do plano diretor, importante citar que a execução, do âmbito material do plano, realiza-se através da aplicação da própria lei, o que pode demandar a expedição de “leis especiais, de regulamentos previstos ou necessários, bem como de planos executivos, planos especiais e planos parciais” (SILVA, 2008, p. 148). Sendo que sua implantação competente aos órgãos e agentes do Município e estes se sujeitam as diretrizes e normas dispostas no plano para execução de obras e serviços já devidamente planejados. Por outro lado, no que concerne aos planos de reurbanização ou simples urbanização, contidos no plano diretor, a implantação pode ser aprovada por decreto, “como as obras isoladas admitem execução mediante simples ordem de serviço da autoridade competente, desde que regularmente programadas, projetadas e licitadas, quando for o caso” (MEIRELLES, 2006, p. 542).

Referente ao prazo de revisão, o Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001), em seu art. 40, § 3º, determina que a revisão da lei que institui o Plano deve acontecer a cada 10 (dez) anos. Tal disposição limita o máximo em que a lei deva ser revista, no entanto não regula o mínimo, deixando a encargo de cada Município. Interessante posicionamento, uma vez que caberá ao Município estabelecer o tempo apropriado para sua revisão, desde que não ultrapasse o prazo máximo, até porque não se pode comparar, por exemplo, o crescimento e mudanças de uma cidade com milhões de habitantes com uma de 30 (trinta) mil (RODRIGUES, 2002, p. 213).

Por fim, imperioso assinalar que caso o prefeito deixe de observar as condições referentes à gestão democrática, à implantação e à fiscalização do plano diretor, estará sujeito a sanção por improbidade administrativa, sem prejuízo da punição de outros agentes públicos envolvidos e da aplicação de outras sanções cabíveis, consoante aludido no art. 52, VI e VII do Estatuto da Cidade e nos termos da Lei n. 8.429/92 (MEIRELLES, 2006, p. 542).

### **2.3 Breve histórico do Plano Diretor do Município de Florianópolis, SC**

É importante salientar, primeiramente, sobre o início da discussão do Plano Diretor no Brasil para posteriormente tecer comentários sobre a história do planejamento urbano em Florianópolis.

De acordo com Flávio Villaça (1999) a idealização do Plano Diretor no Brasil ocorreu a partir da década de 1950, mesmo considerando que o termo já tenha sido usado, em 1930, no Plano Agache – Rio de Janeiro.

Em contrapartida, Nelson Saule Júnior (1997) afirma que a ideia do Plano Diretor surgiu na década de 1970 e que sua disseminação nos órgãos públicos municipais se deu a partir das Leis Orgânicas dos Municípios concebidas, à época, pelos Estados. Com o advento da Constituição Federal de 1989 esta competência passou a ser do Poder Municipal.

No caso específico do Município de Florianópolis (capital do Estado de Santa Catarina, com um pouco mais de 421 mil habitantes<sup>6</sup>), a Lei municipal n. 79/50 autorizou o Executivo Municipal contratar escritório especializado para estudo e elaboração do Plano Diretor. Destarte, em 1952 foi elaborado, pelo escritório dos arquitetos Edvaldo Pereira Paiva, Demétrio Ribeiro e Edgar Graeff, o primeiro Plano Diretor, sendo aprovado pela Câmara Vereadores em 1955 – Lei municipal nº 246/55 (SOUZA, 2010).

A aprovação do Plano foi resultado da política nacional desenvolvimentista frente aos problemas urbanos e econômicos, tendo importante repercussão histórica, uma vez que Florianópolis foi um dos primeiros territórios a regular o uso e ocupação do solo. Salienta-se que o processo de formação do Plano foi dividido em duas fases: uma que constituía num “pré-plano, onde foram divulgados os resultados da análise dos problemas urbanos de Florianópolis, e o plano, propriamente dito, onde constavam as soluções finais e as propostas” (FRANZONI, 2011, p. 57).

---

<sup>6</sup> Conforme informações do Censo 2010. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4205407>>. Acesso em: 12/06/2015

O Plano Diretor vigente à época apresentava um modelo fortemente enraizado na ideia de cidade funcional exteriorizado pela Carta de Atenas<sup>7</sup>, sendo um dos principais pontos de discussão a ideia de cidade contemporânea, a cidade como parte de um conjunto econômico, social e político que constitui a região (MATTOS, 2009).

Segundo Jéssica Pinto de Souza (2010, p. 71), o Plano aprovado em 1955 ficou em vigência até o ano de 1976, momento em que foi aprovado um novo Plano Diretor. Menciona, também, que em relação à eficiência do plano, este não condisse com o planejado:

[...] durante esses 21 anos em que ficou em vigor, muito pouco do que foi proposto foi implantado. Já a partir da década de 60 a legislação começa a sofrer transformações até ser substituída pela nova legislação em 1976. As ações do Estado a partir da aprovação do plano se limitaram a apenas alguns investimentos no setor viário, especialmente a implantação da Avenida Beira Mar Norte, que foi construída de acordo com o plano.

Deste modo, considerando a disparidade entre as transformações sofridas pelo Município diante das mudanças econômicas, sociais e políticas e as propostas constantes no Plano, o poder Executivo Municipal aprovou em 1976 um novo Plano Diretor - Lei municipal n° 1452/76. Em relação a este Plano, afirma Elson Manoel Pereira (2000, p. 5):

O desenho que materializa o projeto, mais uma vez revela a distinção entre o projetado pelos urbanistas e a cidade existente. Ele apresenta um futuro desconexo do presente e do passado e serve de avaliação dos problemas encontrados na cidade quando da sua elaboração.

Segundo Paulo Marcos Borges Rizzo (1993), o Plano aprovado em 1976 começou a ser elaborado em 1967 alicerçado nos Planos Nacionais de Desenvolvimento (I e II PND). Afirma, ainda, que o planejamento da época voltava-se para a transformação das capitais em regiões metropolitanas.

No ano de 1997 é aprovada a Lei Complementar municipal n° 001/97, instituindo novo Plano Diretor, denominado, segundo art. 1° da referida lei, *Plano*

---

<sup>7</sup> Carta Atenas é um manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em Atenas em 1933.

Vide em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201933.pdf>>  
Acesso em 11/06/2015

*Diretor de Uso e Ocupação do Solo*. Destaca-se, contudo, que em razão da aprovação desse Plano ser anterior ao Estatuto da Cidade alguns requisitos não foram observados, como é o caso das audiências públicas e debates com a participação da população (art. 40, §4º, I). Nesse caso, sendo obrigatório tal requisito, o chefe do Executivo municipal promoveu, em 2005, o processo de elaboração do novo Plano Diretor do Município de Florianópolis, que anteriormente era feito pelos técnicos da prefeitura (FRANZONI, 2011).

Em 2006 foi sancionado o decreto 4.215/06, que estabeleceu, em seu art. 1º, o grupo executivo do Plano Diretor de Florianópolis. Iniciou-se, a partir desse marco, um processo de elaboração de um Plano Participativo (FRANZONI, 2011).

Após sete anos de discussões, audiências, análises, estudos e propostas, em 17 de janeiro de 2014 foi instituído o novo Plano Diretor de Urbanismo - Lei Complementar municipal nº 482/14, que dispõe sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, o Plano de Uso e Ocupação, os instrumentos urbanísticos e o sistema de gestão (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Imperioso frisar que há discussão jurídica quanto à participação popular no processo de elaboração do novo Plano Diretor, segundo Ministério Público Federal em Florianópolis faltou divulgação das audiências públicas. Logo, o MPF ajuizou ação civil pública para impedir a votação do projeto de lei do Plano, no final de 2013. A decisão foi favorável à suspensão. Entretanto, a Procuradoria-geral de Florianópolis conseguiu, em grau de recurso, anular a decisão de suspensão. Desta forma, o Plano Diretor, mesmo tramitando na justiça, foi aprovado. O processo está tramitando no Tribunal Regional Federal da 4ª Região, localizado em Porto Alegre/RS. Segundo informações recentes veiculadas em algumas mídias (Diário Catarinense, G1, Notícias do Dia e etc.), a 3ª Turma do TRF –4 determinou, por julgamento unânime, que sejam realizadas 13 audiências distritais e uma audiência geral, no prazo de 60 dias. A decisão foi proferida no dia 27 de maio de 2015<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Verificar em: <<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2015/06/decisao-sobre-plano-diretor-de-florianopolis-gera-inseguranca-juridica-4774353.html>>; <<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/06/tribunal-federal-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor-da-capital.html>>; <<http://www.ndonline.com.br/florianopolis/noticias/259765-trf-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor.html>> Acesso em 11/06/2015.

Não cabe nesse momento analisar profundamente o mérito da questão, visto que será objeto do 3º capítulo. De qualquer modo, passa-se a estudar a participação popular no sistema democrático.

#### **2.4 A participação popular no Estado Democrático de Direito**

Antes da aprovação do Estatuto da Cidade, a Lei Complementar nº 101/00 (parágrafo único do art. 48) já dispunha de meios para a participação popular na elaboração e discussão de planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos. O Estatuto segue no mesmo caminho quando dispõe que o processo de elaboração e fiscalização do Plano Diretor deve garantir a participação popular. É assunto tão destacado que o próprio Estatuto da Cidade destina um capítulo especial (Capítulo IV) para tratar da gestão democrática do planejamento urbano (MACRUZ; MOREIRA, 2002, p. 34).

A Constituição Federal também garante a participação popular nas tomadas de decisão, mediante alguns instrumentos como: plebiscito, referendo e iniciativa popular (art. 14).

Como já citado anteriormente, o Estatuto da Cidade (art. 40, § 4º, I) obriga os Poderes Legislativo e Executivo municipais promoverem, durante o processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. E ainda dispõe no art. 52 que o Prefeito incorre em improbidade administrativa, caso não cumpra o determinado no Plano Diretor.

É pertinente explorar a razão pela qual o Estatuto da Cidade dispõe sobre a obrigatoriedade da participação popular na construção do Plano Diretor. Reporta-se, para isso, ao artigo escrito por Argemiro Cardoso Moreira Martins (2014), mais especificamente no ponto sobre a função executiva da Administração Pública no âmbito do Estado Democrático de Direito, novo modelo sustentado por Jürgen Habermas (filósofo e sociólogo alemão).

O modelo de Estado Democrático de Direito procura transcender os modelos de Estado liberal e social, na medida em que trata a “liberdade e a igualdade

como princípios sociais básicos, eludindo, assim, tanto o individualismo liberal quanto o ‘assistencialismo’ do Estado social” (MARTINS, 2014, p. 200-2001). Assim, distingue-se dos demais, como foi desenvolvido por Jürgen Habermas:

O paradigma procedimentalista distingue-se dos concorrentes (...) Pois, a sociedade civil e a esfera pública constituem para ele pontos de referência extremamente fortes, à luz dos quais, o processo democrático e a realização do sistema de direitos adquirem uma importância inusitada. Em sociedades complexas, as fontes mais escassas não são a produtividade de uma economia organizada pela economia de mercado, nem a capacidade de regulação da administração pública. O que importa preservar é, antes de tudo, a solidariedade social, em vias de degradação, e as fontes de equilíbrio da natureza, em vias de esgotamento. Ora, as forças da solidariedade social contemporânea só podem ser regeneradas através das práticas de autodeterminação comunicativa (*apud* MARTINS, 2014, p. 201).

A partir desse viés, Argemiro Cardoso Moreira Martins (2014, p. 202) assevera que Jürgen Habermas procura estreitar os laços entre o meio público e privado, “na medida em que os cidadãos participam do processo democrático de elaboração e aplicação das leis que, por sua vez, regularão suas próprias interações sociais”. De acordo com Jürgen Habermas (1997a, p. 157), “os cidadãos ao darem-se conta de sua autonomia pública, têm que estabelecer os limites da autonomia privada, a qual qualifica as pessoas privadas para o seu papel de cidadão”. Deste modo, o princípio do Estado Democrático de Direito é aquele que assegura a “auto-organização política autônoma de uma comunidade, a qual se constitui, com o auxílio do sistema de direitos, como uma associação de membros livres e iguais do direito” (HABERMAS, 1997, p. 220).

No mesmo sentido, entende Grazielly Alessandra Baggenstoss (2013, p.33), quando afirma que a participação do cidadão na teoria proposta por Jürgen Habermas “não se restringe ao momento decisionista das eleições, mas igualmente ao momento da legislação, que representa poder comunicativo no Estado e, por isso, exercício da autonomia política dos cidadãos no Estado”.

Sendo assim, Jürgen Habermas (2010, p. 2012) afirma:

[...] é possível desenvolver a ideia do Estado de Direito com o auxílio de princípios segundo os quais o direito legítimo é produzido a partir do poder comunicativo e este último é novamente transformado em poder administrativo pelo caminho do direito legitimamente normatizado.

A ligação entre as esferas pública e privada poderá apenas efetivar-se através do direito, estritamente relacionado com as garantias fundamentais constitucionais, que correspondem “a capacidade de os cidadãos exercerem os direitos subjetivos normativamente estabelecidos (contrair contratos, matrimônio, integrar o mercado de trabalho, dentre muitos outros)” (MARTINS, 2014, p. 204).

A participação popular no processo de construção do direito pressupõe instrumentos que garantam a “participação igualitária dos cidadãos na formação da vontade política através do exercício da cidadania, tais como, o voto universal, o plebiscitos, o referendo, dentre outros mecanismos” (MARTINS, 2014, p. 205).

Outros autores, como é o caso da Maria da Glória Gohn (2012) e Carole Pateman (1992)<sup>9</sup>, quando discutem a participação popular no processo de tomada de decisões na esfera da Administração Pública recorrem a Jean-Jacques Rousseau, grande filósofo e teórico político clássico.

De acordo com Carole Pateman (1992, p. 35), a percepção da essência do sistema político que Jean-Jacques Rousseau retrata em *O contrato social* é imprescindível para a teoria da democracia participativa. Sua teoria políticas e baseia na participação individual de cada cidadão no processo político de deliberações. Considera a participação:

[...] bem mais do que um complemento protetor de uma série de arranjos institucionais: ela provoca um efeito psicológico sobre os que participam, assegurando uma inter-relação contínua entre o funcionamento das instituições e as qualidades e atitudes psicológicas dos indivíduos que interagem dentro delas. É a ênfase nesse aspecto da participação e sua posição no centro de suas teorias que constituem a contribuição distintiva dos teóricos da democracia participativa par a teoria democrática como um todo.

A autora Maria da Glória Gohn (2011, p. 25) afirma que para Jean-Jacques Rousseau a “principal função da participação deve ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas”, pois a participação pode estimular o indivíduo a valorizar a liberdade e, assim, ser e permanecer dono de si mesmo. Aponta, também, outras funções da participação: “permite que as decisões coletivas sejam aceitas mais facilmente pelos indivíduos e favorece a interação do cidadão na sua comunidade”.

---

<sup>9</sup> Conferir também a obra: ROUSSEAU, Jean-Jacques. *The Social Contract*. Trad. Cranston. M, Penguin Books, 1968.



De qualquer modo, para efetivação de um sistema participativo Jean-Jacques Rousseau sustentava que determinadas condições econômicas eram fundamentais. É sabido que defendia uma sociedade “onde houvesse igualdade e independência econômica” (PATEMAN, 1992, p. 36). Não que fosse uma igualdade absoluta, mas que as diferenças presentes na sociedade não acarretassem em uma desigualdade política.

Não cabe aqui analisar profundamente as teorias de Jean-Jacques Rousseau e Jürgen Habermas, mas apenas visualizar a importância desses autores para o desenvolvimento da ideia de democracia, que por sua vez permeia o Estatuto da Cidade quanto à gestão democrática do Plano Diretor. Dessa forma entende João Telmo de Oliveira Filho e Carla Portal Vasconcellos (2011, p. 207):

A concepção de democracia e participação prevista no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01) e legislação correlata e sua conformação nos planos diretores municipais através da elaboração e aplicação do chamado Plano Diretor Participativo pelos municípios e a possibilidade de gestão democrática da cidade aponta para o critério de validação das políticas públicas a partir da ideia de democracia participativa.

Além disso, ressalta-se que a própria Administração Pública tem que se dirigir para um caminho de promoção da democracia e dos direitos fundamentais, visto que a Constituição Federal de 1988 positivou em seu art. 1º que a República Federativa do Brasil *constitui-se em Estado Democrático de Direito*. Isso significa que:

[...] o componente democrático também terá que permear e moldar todas as relações de administração. Referido caráter democrático veio a lume como uma tentativa de superar o distanciamento entre as concepções de democracia vigentes em nosso país – representativa e participativa. (RAMOS, 2011, p. 276).

Diante dessa ideia de democracia participativa e, respectivamente, de uma Administração voltada para a realização dos direitos fundamentais, a Constituição Federal e o Estatuto da Cidade apresentam dois elementos essenciais para modificar o processo histórico de crescimento desigual da cidade: a função social da propriedade e da cidade; e participação popular no processo de planejamento e gestão da cidade. Tais elementos devem estar detalhados no Plano Diretor de cada município. Sabe-se que tornar viáveis e efetivos esses elementos é um complexo

problema a se solucionar, ainda mais para construção de um processo democrático de participação ampla que depende de alguns atos como:

- Visão renovadora e generosa do poder público, de partilhar poder com os diferentes segmentos sociais;
- Nova organização da administração pública, com eficiência, transparência e flexibilização de procedimentos;
- Instituição dos canais de participação, com implementação de processo contínuos, integrados e descentralizados;
- Regras claras, decididas coletivamente, para a participação em todo o processo, estabelecendo os fóruns consultivos e os deliberativos, os canais permanentes e os temporários, os momentos de abertura e discussão, os momentos de sistematização;
- Firmeza e transparência do grupo coordenador (Núcleo Gestor), para assegurar que todos tenham direito à voz, como condição de credibilidade e para fazer avançar o processo. Só dessa forma afloram os interesses divergentes, explicitam-se os conflitos e, a partir deles, constrói-se o pacto;
- Produção de informação sobre a realidade urbana, em linguagem acessível e transparente, democratizando o acesso à informação (BRASIL, 2005, p. 43).

O processo de participação democrática requer mais do que isso, necessita uma mudança cultural, possibilitando que as pessoas historicamente excluídas dos processos de tomada de decisões possam deliberar. É preciso para isso uma ação organizada de mobilização social. (BRASIL, 2005).

Por fim, apesar de todas as ressalvas descritas acima, é fundamental entender que as mudanças não acontecem radicalmente em um curto lapso temporal. Elas são um processo lento e gradativo que pressupõem de instrumentos básicos, a serem explanados na sequência.

### 3 INSTRUMENTOS PARA CONCRETIZAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO POPULAR NA CONSTRUÇÃO DO PLANO DIRETOR DE FLORIANÓPOLIS

#### 3.1 Os instrumentos de participação popular no âmbito constitucional

A implantação do regime democrático do Estado Brasileiro está num estágio de consolidação. A História do país foi muito marcada por revoluções e golpes de estado, como o de 1930 e o de 1964, cujos impactos atingem principalmente a democracia que “sofre duro golpe, pois é atingida em seu ponto fundamental: o respeito ao Estado Democrático de Direito” (AUAD, *sd*, p. 5).

De acordo com Denise Auad (*sd*, p. 6), o fortalecimento de um regime democrático requer bom senso, prudência, assim como esclarecimentos sobre os instrumentos acessíveis para uma participação popular mais factual nos processos de deliberações. Sustenta, ainda, que a democracia “como forma de governo é a soberania popular, exercida por meio do voto direto, secreto e universal”.

No que concerne à realidade da gestão democrática brasileira, Gustavo Henrique Justino de Oliveira (1997, p. 157) enfatiza a:

[...] junção da noção de democracia à de Estado de direito, levada a efeito pela atual Constituição, muito mais que estabelecer um qualificativo do modo de ser do nosso Estado Federal, foi responsável pela atribuição aos cidadãos de um direito de primeiríssima grandeza, de importância inquestionável: o direito de participação nas decisões estatais.

Importa destacar que a Constituição Federal combina representação e participação direta, aproximando-se da democracia participativa. Visualiza-se esta inclinação desde o parágrafo único do art. 1º quando se diz que *todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos* (democracia representativa), *ou diretamente* (democracia participativa) (SILVA, 2011, p. 137).

No mesmo sentido, Denise Auad (*sd*, p. 6) aponta que:

O Estado brasileiro adotou, em seu texto constitucional, a democracia representativa conjugada a mecanismos de participação popular, ou seja, nossa democracia deve ser exercida, conjuntamente, por representantes livremente eleitos pelo povo e, na medida do possível, diretamente pelos cidadãos. Ressalta-se que, no cenário político mundial, a representação assume o papel central no jogo democrático em que quase todas as democracias, o mesmo ocorrendo no Brasil. No entanto, o instituto da democracia participativa vem ganhando cada vez mais espaço, o que

contribui sobremaneira para o aperfeiçoamento do Estado que pretenda verdadeiramente firma-se como democrático.

Na visão de Fernando Nascimento Lock (2004, p. 125) quando se afirma que o povo exerce diretamente o poder nos moldes da Constituição:

[...] não está ela contrapondo o exercício representativo do poder com o exercício direto, mas sim, entregando ao povo a possibilidade de se tornar membro efetivo do controle social da administração pública, tal qual explicita Carrion, ao afirmar que 'quando se fala em controle social da administração pública, procura-se sugerir a idéia de um controle ao mesmo tempo político e social. Não apenas um controle de legalidade, mas principalmente um controle de mérito, de eficácia, de conveniência e de oportunidade do ato administrativo'.

De forma pedagógica, a participação democrática pode-se dividir em: direta, representativa e semidireta ou mista (ou plebiscitária). A democracia direta é aquela em que o povo possui o poder deliberativo de forma direta, sem delegação de poderes aos parlamentares ou representantes políticos. E as atividades políticas são concebidas e desenvolvidas pelo próprio povo. Já a democracia representativa, os cidadãos definem seus representantes que exercerão as funções de governo em nome do povo. Por último, a democracia semidireta ou mista é a conjunção entre a democracia representativa com institutos da participação direta (TSE, 2013).

Interessante mencionar que A Carta Mundial pelo Direto à Cidade que se apresenta como um dos paradigmas da construção de um país sustentável. Em relação à gestão democrática (Parte I, Artigo II , item 1.2) estabelece que:

Todas as pessoas têm direito a participar através de formas diretas e representativas na elaboração, definição, implantação e fiscalização das políticas públicas e do orçamento municipal das cidades, para fortalecer a transparência, eficácia e autonomia das administrações públicas locais e das organizações populares.

Como já exposto, a Constituição Federal associa a democracia representativa e a direta, tendendo à democracia participativa. Esta se materializa através de diversos instrumentos de participação popular, como os elencados no art. 14 da Lei Maior:

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante:

- I - plebiscito;
- II - referendo;
- III - iniciativa popular.

Os dois primeiros incisos elencados no art.14 do ordenamento jurídico-constitucional, o plebiscito e o referendo, “são vistos como meios similares consultivos da opinião popular nos negócios do Estado e basicamente divergem em virtude do momento de suas realizações” (LOCK, 2004, p. 125).

O *plebiscito* é considerado como uma consulta popular elaborada anteriormente à criação de um ato administrativo ou legislativo, facultado ao povo, por meio do voto, consentir ou desconsiderar o que lhe foi submetido. Tem-se como exemplo o plebiscito realizado em 21 de abril de 1993, quando a população foi consultada para deliberar sobre o regime de governo (monarquia parlamentar ou república) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo), momento em que a população brasileira optou por ser um país com regime republicano e sistema presidencialista (TSE, 2013).

No mesmo sentido, Aquilino Alves de Macedo (*sd*, p. 6) descreve que “o plebiscito consiste na possibilidade de o eleitorado decidir uma determinada questão de relevo para os destinos da sociedade, com efeito vinculante para as autoridades públicas atingidas”.

O *referendo* também é considerado uma consulta popular, entretanto é elaborada posteriormente à aprovação de projeto de lei pelo poder legislativo, onde a população somente confirma ou rejeita o ato criado pelo legislativo. A realização de referendo em matéria da União é exclusiva do Congresso Nacional, sendo que a Constituição Federal não fixou requisitos para o seu exercício. Nos casos de matéria dos Estados, Distrito Federal e Municípios, o referendo será convocado em conformidade com as disposições nas constituições estaduais e leis orgânicas. No âmbito federal, o referendo foi utilizado para deliberação sobre a proibição de comercialização de armas de fogo no país, em 23 de outubro de 2005, ocasião em que a população escolheu a livre comercialização de armas (TSE, 2013).

Resumindo, a participação popular no referendo se dá através do voto, “mas como fim específico de confirmar, ou não, um ato governamental. Sua decisão tem eficácia vinculativa, não podendo ser desrespeitada pelo administrador” (MACEDO, *sd*, 6).

De maneira sucinta, mas enfática, Fernando do Nascimento Lock (2004, p. 126) diferencia o plebiscito do referendo sustentando que:

O plebiscito é uma consulta prévia que se faz aos cidadãos no gozo de seus direitos políticos, sobre determinada matéria, a ser, posteriormente, discutida pelo Congresso Nacional, já o referendo, consiste em uma consulta posterior sobre determinado ato governamental para ratificá-lo, ou no sentido de conceder-lhe eficácia (condição suspensiva), ou ainda, para retirar-lhe a eficácia (condição resolutiva).

A *iniciativa popular*, por sua vez, fundamenta-se na apresentação de um projeto de lei de iniciativa do povo ao poder Legislativo. É um meio importantíssimo de participação popular, visto que permite aos cidadãos submeterem ao Congresso Nacional projeto de leis de grande impacto social, como foi o caso da Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar nº 135/2010), originado de campanhas nacionais contra a corrupção. A Constituição Federal dispõe em seu art. 61, § 2º, que para ser aceito o projeto de lei deve ser *subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por eleitores de cada um deles* (TSE, 2013).

No mesmo viés, Dalmo Abreu Dallari (1995, p. 131) aborda a iniciativa popular como um instrumento importante, posto que:

[...] enseja ao povo a oportunidade de apresentar ao Poder Legislativo um projeto normativo de interesse coletivo, o qual, após discussão parlamentar e respeitados os requisitos do processo legislativo, pode se transformar em lei. É um instituto que, quando bem estruturado, dá força de voz à soberania popular.

Sobre o assunto, Aquilino Alves de Macedo (*sd*, p. 6) assevera que “a iniciativa popular é um procedimento que consiste no desencadeamento do processo legiferante pelo povo, mediante proposição de determinado projeto de lei por certo número de eleitores”. E vincula o ato para com o projeto apresentado ao Legislativo.

Ressalta-se que não basta à disposição constitucional para alcançar a funcionalidade dos instrumentos garantidores da participação popular, é fundamental, também, uma legislação infraconstitucional consolidada que garanta dinamismo e aplicação na prática. Entretanto, a legislação infraconstitucional brasileira foi omissa por dez anos, da promulgação da Constituição Federal até a aprovação, em 1998, da Lei nº 9.709. Houve entre esses dez anos uma lacuna legal que praticamente

inviabilizava a possibilidade da gestão democrática, exercida através dos instrumentos constitucionais. Pode-se mencionar o plebiscito de 1993 (escolha do sistema e forma de governo) (AUAD, *sd*, p. 14-15). Porém este foi uma imposição do Poder Constituinte Originário, que no art. 2º da ADCT (Ato de Disposição Constitucional Transitória) estabeleceu que: *no dia 7 de setembro de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma(república ou monarquia constitucional) e o sistema de governo (parlamentarismo ou presidencialismo) que devem vigorar no País.*

A aprovação da Lei nº 9.709/88 que regulamenta os incisos I, II e III do art. 14 da Constituição Federal gerou grande expectativa por parte dos estudiosos, doutrinadores e defensores da democracia que acreditavam que a lei pudesse tornar o exercício da soberania popular efetivamente mais dinâmico e contínuo no País. Contudo, Denise Auad (*sd*, p. 14) critica seu conteúdo, aduzindo que:

[...] a Lei 9.709/98 frustrou essa expectativa, mostrando-se lacunosa. Além disso, foi deveras tímida em relação à ampliação do exercício da soberania popular e não regulou importantes assuntos relacionados à viabilidade da aplicação da democracia semidireta no país. Praticamente é uma cópia das disposições constitucionais sobre o assunto sem maiores esclarecimentos.

Não cabe aqui analisar os problemas práticos ocasionados com a edição da Lei nº 9.709/98. Apenas elucidar que, apesar de todos os entraves, a sistematização constitucional dos instrumentos democráticos servem para demonstrar a existência do princípio da participação popular na Administração Pública. Observa-se que o princípio da participação popular está constitucionalizado no Brasil, “além do que, evidentemente, as inúmeras previsões na legislação infraconstitucional, ficando o Ministério Público como guardião destes direitos (art. 129, II da CF), devendo tomar todas as providências necessárias para a sua efetivação” (FONSECA, 2003, p. 299).

Por último, é necessário salientar que alguns autores trabalham com os instrumentos de participação elencados no art.14 da Constituição Federal, regulamentados pela Lei nº 9.709/88, de forma conjunta com a audiência pública (art. 58, II da CRFB), considerado como outro mecanismo de participação da coletividade. Entretanto, a análise desse instituto será desenvolvida quando do estudo das ferramentas da gestão democrática no âmbito infraconstitucional, mais especificamente no Estatuto da Cidade.

### 3.2 Os instrumentos de participação popular presentes no Estatuto da Cidade para construção do Plano Diretor do Município de Florianópolis, SC

Inicialmente, tem-se que o Estatuto da Cidade regula o art. 182 e 183 da Constituição Federal, quanto à política de desenvolvimento urbano, que fixa diretrizes gerais e objetivando ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos seus habitantes - matéria essa já desenvolvida ao longo desse trabalho. O que importa nesse ponto é entender as disposições previstas no Estatuto que possibilitam a participação popular, à gestão democrática. A partir disso, passa-se a estudar os instrumentos de participação coletiva.

O Capítulo IV do Estatuto da Cidade dispõe exclusivamente sobre a Gestão Democrática das Cidades e elenca alguns mecanismos para participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, a fim de *garantir o controle direto de suas atividades e pleno exercício da cidadania* (art. 45). O Estatuto garante também que a política de desenvolvimento urbano deverá seguir diretriz geral que permita a participação da população na *formulação, execução, e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano* (art. 2º, II). O art. 40, § 4º, da mesma forma, assegura a gestão democrática no processo de elaboração do plano diretor e fiscalização de sua implementação, assim como a publicidade e o *acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos*. Lembrando que caso o prefeito deixe de observar essas garantias ou de cumprir o estabelecido no plano diretor, incorrerá em improbidade administrativa, conforme art. 52.

De acordo com Edson Ricardo Saleme e Solange Tales da Silva (*sd*, p. 1510), o Estatuto da Cidade, nos incisos do parágrafo 4º do artigo 40, apresenta três principais formas para garantir a gestão e fiscalização democrática. Porém fazem algumas observações quanto à cada forma:

I – *a convocação da população e associações representativas* dos vários segmentos da comunidade para participação de audiências públicas. Essa prática tem sido adotada em diversos municípios sem, contudo, alcançar uma participação satisfatória. Na prática, parte das normas elaboradas nos planos diretores não conta ainda com uma efetiva participação popular.

II – *publicidade* relativa aos documentos e informações produzidos. Este princípio já é decorrência do que prescreve o inciso XXXIII do art. 5º da



Constituição Federal. Porém, sempre importante reforçar sua existência e possibilidade de se exigir das autoridades esclarecimentos que possam ser necessários a quem quer que seja.

III – é consequência lógica da *acessibilidade popular* aos atos e documentos públicos, disponibilizando aos indivíduos a vista aos documentos e informações oriundos do processo de formatação das políticas do plano

Primordial assinalar que no caso específico do Município de Florianópolis, o Plano Diretor torna-se obrigatório, visto que ultrapassa o número de habitantes determinado pela Constituição Federal (art. 182, § 1º) e pelo Estatuto da Cidade (art. 41, I). O Estatuto, inclusive, estendeu essa obrigatoriedade, fato já mencionado anteriormente.

O Conselho da Cidade, regulado pela Lei nº 5.790 de 25 de maio de 2006, é definido como órgão colegiado de caráter deliberativo e consultivo, parte da estrutura do Ministério das Cidades, que tem como objetivo estudar e apresentar as diretrizes para a criação e implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano, assim como acompanhar e analisar a sua execução, conforme o Estatuto da Cidade (art. 1º). Deste modo, expede resoluções para cumprimento de determinados critérios que deverão ser observados nas fases de elaboração e implementação do Plano Diretor.

Destacam-se duas resoluções importantes para a gestão democrática do planejamento urbano, a resolução nº 25, de 18 de março de 2005 e nº 34, de 01 de julho de 2005. A primeira estabelece, em seu art. 3º, § 1º, a administração do processo participativo de criação do Plano Diretor deve ser partilhada pelo poder público e a sociedade civil, em todas as fases do processo, desde o processo de elaboração até a determinação do procedimento para a tomada de decisões. Ainda, no art. 4º dispõe que o processo de planejamento deverá compreender os seguintes pressupostos: “a ampla comunicação pública, em linguagem acessível, através dos meios de comunicação social de massa disponíveis”; “a ciência do cronograma e dos locais das reuniões, da apresentação dos estudos e propostas sobre o plano diretor com antecedência de no mínimo 15 dias”; e a “publicação e divulgação dos resultados dos debates e das propostas adotadas nas diversas etapas do processo”.

No art. 5º da resolução nº 25 do Conselho da Cidade fica determinado que a ordenação do processo participativo deverá assegurar a “realização dos debates

por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais, tais como bairros, distritos, setores entre outros” e a “garantia da alternância dos locais de discussão”.

Por sua vez, o art. 7º da resolução nº 34 do Conselho da Cidade, dispõe que o plano diretor deverá determinar os mecanismos da gestão democrática do Sistema de Acompanhamento e Controle Social, assim como sua função, requisitos e procedimentos utilizados para seu cumprimento, tais como:

- I – o conselho da cidade ou similar, com representação do governo, sociedade civil e das diversas regiões do município, conforme estabelecidos na resolução 13 do Conselho da Cidade;
- II – conferências municipais;
- III – audiências públicas, das diversas regiões do município, conforme parâmetros estabelecidos na Resolução nº 25 do Conselho das Cidades;
- IV – consultas públicas;
- V – iniciativa popular;
- VI – plebiscito;
- VII – referendo.

Segundo a obra, *Guia para elaboração do plano diretor pelos municípios e cidadãos* (2004, p. 44), elaborado pelo Ministério das Cidades, o Estatuto em seu art. 43, elenca os instrumentos para garantir a gestão democrática da cidade. As audiências públicas e debates devem ser utilizados para decidir a metodologia para elaboração do Plano Diretor e para viabilizar a participação em todos os momentos definidos, para debater sobre temas relevantes, que serão abarcados pelo Plano.

Na esfera do Legislativo municipal, as audiências públicas são exigidas para a votação do *Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, do Orçamento Anual* (art. 44) e do Plano Diretor. Desta forma, a Audiência Pública torna-se requisito de validade na edição das leis citadas e “dos demais atos normativos complementares” (BRASIL, 2005, p. 44). Essa observância pode ser benéfica para a cidade e os seus habitantes, pois pode propiciar aos municípios que praticam o Orçamento Participativo encaminharem de maneira integrada a elaboração do Plano Diretor, ajustando as fases, os temas e os tempos necessários.

Outro instrumento de participação definido pelo Estatuto são as conferências, que têm a função de determinar as referências da política urbana, tendo como exemplo, apontar os princípios norteadores, as diretrizes e as eleger as prioridades para o desenvolvimento da política urbano ou para o Plano Diretor, “e ou

escolher os membros para o Conselho de Política Urbana ou da Cidade” (BRASIL, 2005, p. 45). Caso já haja o Conselho, ele tem o dever de coordenar o processo de elaboração do Plano Diretor e conduzir a implementação dos instrumentos de participação. Se não houver o Conselho, o processo de elaboração poderá ser promovido inicialmente com uma Audiência Pública, em que será delimitado os instrumentos a serem utilizados, além de serem limitadas as fases de elaboração do Plano Diretor (BRASIL, 2005, p. 45).

Por último, o Estatuto da Cidade também disciplina sobre a *iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano*. Tem-se como exemplo, “projetos que criem Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são possíveis e viáveis” (BRASIL, 2005, p. 45).

Os instrumentos de participação abrangidos pelo Estatuto da Cidade não são mecanismos suficientemente eficientes para, por si sós, garantir a participação de muitos cidadãos, que durante décadas, “introjetaram atitudes de submissão, ou foram longa e duramente discriminados socialmente” (BRASIL, 2005, p. 45).

Em vista disso, procura-se estipular outras maneiras de participação, em todas as fases do Plano Diretor. Assim, pretende-se contemplar o maior número possível de pessoas nas tomadas de decisão, para isso existem três níveis de envolvimento: o Núcleo Gestor; os multiplicadores; e a população de modo geral. Considerando as particularidades dos objetivos a serem atingidos, “a participação deve ser ajustada a cada etapa da elaboração do Plano Diretor” (BRASIL, 2005, p. 46). Por ser um processo com diversas etapas e contínuo, pode-se, dependendo do caso, retomar etapas já transcorridas.

O início da elaboração do Plano Diretor começa pelo estabelecimento do Núcleo Gestor, constituído por representantes do poder público e da sociedade civil. Nesse contexto, apesar de toda discussão sobre o conceito de sociedade civil, trabalha-se com a compreensão de que a sociedade civil é o conjunto de instituições e organizações civis opostas às estruturas alicerçadas na força do Estado. O Núcleo deve manifestar a heterogeneidade dos setores que atuam no município. Tem a função fundamental de “preparar, conduzir e monitorar a elaboração do Plano Diretor” (BRASIL, 2005, p. 46). Sendo assim, cabe ao Núcleo Gestor:

- Formular os planos de trabalho de elaboração técnica e mobilização social;
- Elaborar o cadastro das organizações sociais atuantes da sociedade civil;
- Coordenar os núcleos de comunicação, de informação/capacitação e de organização da participação;
- Propor critérios para decidir prioridades;
- Assegurar o cumprimento das regras estabelecidas coletivamente;
- Compatibilizar o trabalho técnico com a leitura comunitária ao longo de todo o processo.

Destaca-se, então, que, sobre a participação popular na elaboração e implementação do Plano Diretor do Município de Florianópolis, não é intenção dessa pesquisa esgotar a matéria e nem discorrer sobre todas as etapas do processo de formação, mas apontar os momentos decisivos que importaram na gestão democrática.

O Plano Diretor de Florianópolis vigente, Lei Complementar nº 482, de 17 de janeiro de 2014, dispõe sobre o uso e ocupação do território do Município, que compreende uma parte continental e outra insular. Substituiu o Plano Diretor de 1997, que não dispunha de muitos critérios para regular a ocupação do espaço urbano (FLORIANÓPOLIS, 2014).

O Decreto municipal nº 4.215, de 12 de junho de 2006, estipulou o Grupo Executivo do Plano Diretor Participativo de Florianópolis, responsável dentre outras questões a “articular a participação dos diversos segmentos e pessoas envolvidos neste processo” (art. 2º).

Oficialmente o início do processo participativo do Plano Diretor aconteceu com a realização da 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis em 30 e 31 de julho de 2005. Porém, os trabalhos começaram a partir de 2006. Os temas tratados na Conferência tinham base em sugestões do Ministério da Cidade e foram tratados por grupos formados para essa ocasião (FLORIANÓPOLIS, 2014).

Consoante entendimento de Tibelle Cristina Rabello de Oliveira (2012, p. 58), esse acontecimento movimentou a sociedade civil para discussões acerca do Plano Diretor e Gestão Democrática, conferências e outras reuniões que abordavam o “futuro do município, com o intuito de motivar o governo municipal à elaboração do Plano Diretor Participativo (PDP), democrático, e assim foi dado início ao processo da elaboração do plano”.

Em julho de 2006 houve uma reunião pública no IFSC (Instituto Federal de Santa Catarina), com o propósito de informar e mobilizar a população para a gestão democrática no processo planejamento urbano e, assim, fazer cumprir o Estatuto da Cidade. Nessa ocasião a Prefeitura municipal de Florianópolis apresentou uma primeira proposta de formação do Núcleo Gestor municipal (OLIVEIRA, 2012).

Da mesma forma, Christine Benciveni Franzoni (2011, p. 67) evidencia que em julho de 2006, “foi realizada a primeira reunião, com a participação da comunidade, do Plano Diretor, onde foi apresentada a primeira etapa de revisão e elaboração do Plano, bem como a sugestão da composição do Núcleo Gestor”.

Importante salientar que o Plano Diretor Participativo deve respeitar as seguintes etapas:

- Leitura da situação da cidade;
- Assembléias participativas para discussões;
- Elaboração de diretrizes;
- Aprovação das diretrizes;
- Definição do macrozoneamento;
- Definição do zoneamento de uso e ocupação;
- Encaminhamento do projeto de lei do plano diretor (FRANZONI, 2011, p. 70).

A primeira audiência pública ocorreu no dia 1º de agosto de 2006, no TAC (Teatro Álvaro de Carvalho), e teve como objetivos: divulgar o cronograma das reuniões distritais, explicar o processo do Plano Diretor Participativo e como o Núcleo Gestor seria formado (OLIVEIRA, 2012).

Diante da discordância de alguns representantes dos movimentos sociais e dos representantes do setor de hotelaria e turismo quanto à composição do Núcleo Gestor, que era restrito a membros da sociedade civil e do Poder Executivo, foi proposta duas composições, uma incluindo representantes distritais e outra de representantes do setor de hotelaria e turismo. A proposta dos movimentos sociais foi triunfante (OLIVEIRA, 2012).

Nessa primeira audiência também foi estipulado sobre como ocorria a escolha dos representantes distritais e a divisão do Município para o processo de planejamento. Houve, a partir disso, audiências públicas distritais em cada núcleo (distrito) e subnúcleo (ou subdistrito – divisão para facilitar o funcionamento do processo) para escolha dos representantes distritais no Núcleo Gestor.

O Núcleo Gestor Municipal foi criado no final do ano de 2006, composto por 39 membros titulares, entre representantes do governo (10), representantes distritais (13) e representantes da sociedade civil (16). Ressalta-se que o Município foi dividido em 12 distritos, sendo que o distrito sede é subdividido em continente e ilha (OLIVEIRA, 2012). Reuniam-se a cada quinzena para analisar o andamento do Plano Diretor, sendo todas as considerações registradas em ata de reunião e lidas na reunião seguinte para aprovação de todos. Os representantes dos subdistritos “também participavam das reuniões do NGM, entretanto sem direito a voz completamente” (OLIVEIRA, 2012, p. 71).

A publicidade sobre o processo de planejamento urbano se deu através de meios midiáticos (TV, jornais, rádios e outros), cartilhas e encartes. Segundo pesquisa feita por Tibelle Cristina Rabello de Oliveira (2012), através de entrevistas, não houve eficácia na execução de alguns meios.

Outro momento importante da participação aconteceu no final do ano de 2007, com as leituras comunitárias da realidade local para, conseqüentemente, desenvolver diretrizes e planos de crescimento. Em algumas reuniões distritais eram chamados técnicos ou especialistas para que a comunidade compreendesse as matérias estudadas (OLIVEIRA, 2012).

Algumas reuniões de leitura comunitária foram acompanhadas por órgão público, como dispõe o Ministério da Cidade. Entretanto, “ficou constatado e consensuado através das entrevistas, que as pessoas que participaram da leitura comunitária não conseguiram entender os conteúdos e seu papel no processo” (OLIVEIRA, 2012, p. 79).

Em assembléia popular era exibida toda a leitura comunitária, apontando os problemas encontrados e as propostas para resolvê-los. Novas propostas poderiam ser consideradas. Após, em audiência pública nos respectivos distritos, eram apresentadas somente as considerações aprovadas em assembléia popular. Essas audiências aconteceram durante o final de 2007 até a metade do ano de 2008 (OLIVEIRA, 2012, p. 79).

De acordo com o entendimento de Tibelle Cristina Rabello de Oliveira (2012, p. 82), um dos momentos mais evidentes da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor foi na divulgação da:

[...] cartilha do plano diretor que apresentava as diretrizes apontadas pela população, separadas por blocos temáticos e com diretrizes apontadas pela população, separadas por blocos temáticos e com diretrizes sínteses formadas pelos técnicos da PMF com base nas levantadas pela sociedade.

De acordo com Christine Benciveni Franzoni (2011, p. 73), posteriormente as leituras comunitárias, no final do ano de 2008, “o processo participativo foi rompido com a extinção dos Núcleos Distritais, sendo, logo após, declarado extinto, também o Núcleo Gestor”.

Pode-se considerar que o rompimento da Prefeitura de Florianópolis com o Núcleo Gestor, no início do ano de 2009, foi uma ofensa ao princípio da participação popular no planejamento urbano, pois tanto a resolução nº 25 do Conselho da Cidade como o art. 2º, II do Estatuto da Cidade, determinam que a gestão democrática deve ocorrer durante todas as fases do processo de planejamento urbano.

A partir desse momento, a Prefeitura contratou a “fundação CEPA/Brasil para auxiliar a equipe técnica, na articulação entre leituras comunitárias e a leitura técnica [...], excluiu a participação popular – não havia fiscalização social, pois nada se divulgava” (OLIVEIRA, 2012, p. 83).

De outro modo, Christine Benciveni Franzoni (2011, p. 73) afirma que “a Fundação CEPA realizou uma leitura integrada, com encontros e oficinas com pessoas destacadas da comunidade, bem como representantes do segmento social”.

Entre o final do ano de 2009 e início de 2010, foram realizadas três oficinas com a finalidade de apresentar proposta formulada pela Fundação CEPA, porém nessas oficinas, “a população não pôde intervir nas diretrizes ; opinavam mas não modificavam, caso contestadas, [...] o que gerou mais conflito entre PMF e sociedade civil” (OLIVEIRA, 2012, p. 84).

Na data de 18 de março de 2010, realizou-se audiência pública para exibição do Projeto de Lei do Plano Diretor, momento que a população não teve poder de deliberação. Obviamente surgiram muitos conflitos resultantes dessa fricção entre a Prefeitura e população (OLIVEIRA, 2012, p. 86).

Conforme assinala Christine Benciveni Franzoni (2011, p. 73), a audiência pública, realizada em 18 de março de 2010, gerou intensa mobilização:

[...] quando a Prefeitura de Florianópolis, juntamente com a Fundação CEPA, realizou uma audiência pública para aprovação e validação do Anteprojeto de Lei do Plano Diretor Participativo de Florianópolis junto à

comunidade, que aconteceu no Teatro Álvaro de Carvalho, criou uma grande mobilização e impediu que a mesma acontecesse.

O Ministério Público Federal (2010), após essa audiência pública que não foi oficializada, encaminhou recomendação ao Dário Berger, prefeito à época, para que fosse adiada a entrega do anteprojeto à Câmara de Vereadores, conforme segue:

A recomendação, de autoria da procuradora da República Analúcia Hartmann, faz parte de um inquérito civil do MPF que acompanha o procedimento de elaboração do anteprojeto de lei do plano diretor de Florianópolis e foi encaminhada à Prefeitura após a tentativa frustrada de audiência pública no último dia 18 e diante das manifestações de repúdio de diversas representações comunitárias da capital ao projeto.

A procuradora Analúcia recomenda também que seja realizada uma nova convocação do Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo e que seja retomada a discussão a partir da análise dos documentos gerados pelos Núcleos Gestor e Distritais e da apresentação dos dados técnicos obtidos com a consultoria contratada pela Prefeitura para a elaboração do anteprojeto.

Considerando que há informações sobre o descumprimento das cláusulas do contrato firmado entre a Prefeitura e a consultoria técnica, o MPF requisitou cópia dos trabalhos técnicos apresentados pela empresa ao IPUF, das atas das reuniões e oficinas comunitárias, dos levantamentos socioeconômicos e de suportabilidade ambiental, das análises qualitativas dos documentos dos núcleos, bem como informações sobre as entidades que teriam sido consultadas sobre a pretensão de empreendimentos em Florianópolis.

Com a proximidade das eleições para chefe do Poder Executivo municipal em 2011/2012, o processo de elaboração e discussão sobre o anteprojeto do Plano Diretor foi interrompido. Sendo iniciado novamente no ano de 2013, com a edição do Decreto Municipal n. 11.578/2013 que previa expressamente a participação por meio dos representantes do poder público e sociedade civil (BRASIL, 2015).

Assim sendo, por meio do Decreto acima mencionado, criou-se um novo Núcleo Gestor para garantir a efetiva participação no processo de elaboração do Plano. No entanto, não foi apresentada ao Núcleo Gestor a versão final do anteprojeto, assim como, não foram realizadas audiências públicas distritais para discussão do anteprojeto (BRASIL, 2015).

Essencial relatar que houve a realização de oficinas, seminários e simpósios técnicos, mas nenhum desses momentos pode suprir a audiência pública quanto à participação da população. Além disso, as cinco audiências setoriais



realizadas no ano de 2013 não cumpriram requisitos legais de publicidade e de informações prévias sobre os assuntos a serem tratados (BRASIL, 2015).

Salienta-se que a última audiência pública, antes da aprovação do Plano Diretor, aconteceu no dia 17 de outubro de 2013, sendo que não foi permitida a apreciação do anteprojeto por parte da população e não foi dada publicidade a determinados documentos relativos ao anteprojeto (BRASIL, 2015)

Observando os instrumentos garantidores da participação popular no processo de planejamento urbano, dispostos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade, assim como os mecanismos práticos de eficácia da gestão democrática municipal, não resta dúvida que o Plano Diretor de Florianópolis não seguiu as diretrizes elencadas na legislação quanto à participação. Por assim ser, o Ministério Público Federal ajuizou Ação Civil Pública contra o Município de Florianópolis e União. Ponto que será desenvolvido na sequência.

### **3.3 Observações acerca da Ação Civil Pública ajuizada contra o Município de Florianópolis**

O processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Florianópolis teve início no ano de 2006, porém foi interrompido, como já mencionado anteriormente, e voltou a ser discutido no ano de 2013.

No decorrer do processo de elaboração algumas disposições legais, principalmente em relação à participação popular no processo de planejamento urbano, não foram observadas. Desta forma, o Ministério Público Federal em Florianópolis, ajuizou, em novembro do ano de 2013, Ação Civil Pública contra o Município e a União, requerendo a realização de novas audiências públicas, amplamente divulgadas, para assegurar a participação da população na elaboração do texto final do Projeto Lei do Plano Diretor.

Oportuno registrar que este ponto do trabalho se baseia no acórdão provido pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região em 27 de maio de 2015, que manteve a sentença prolatada pelo juiz Marcelo Krás Borges, da 6ª Vara Federal de Florianópolis em 07 de março de 2014.

O processo está tramitando no Tribunal Regional Federal da 4ª Região com o n. 5021653-98.2013.404.7200/SC. No que tange ao objeto de análise deste trabalho, o cerne da questão, em relação à ação ajuizada pelo MPF, é a observação da participação popular no planejamento urbano, mais especificamente, do processo de elaboração e implementação do Plano Diretor. Compreender, através dos argumentos usados pelas partes e da justificação dos desembargadores, a importância da gestão democrática nas políticas de desenvolvimento urbano.

Quanto à participação, um dos argumentos utilizados pelo Ministério Público Federal reporta-se a primeira interrupção do processo de elaboração do Plano, que ocorreu em 2008, com a dissolução dos núcleos distritais e das reuniões do Núcleo Gestor pelo Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), sendo que já haviam sido realizadas diversas reuniões nas comunidades, produzidas diretrizes e elaborado diagnósticos, com grande dispêndio de dinheiro público e de esforço da população.

Ainda, ressaltou-se que a Prefeitura sempre esteve ciente da necessidade de observar o Estatuto da Cidade e as Resoluções do Ministério das Cidades. E que em maio do ano de 2013, o novo chefe do Executivo municipal editou o Decreto Municipal nº 11.578/2013 para garantir a efetiva participação popular no processo de planejamento urbano municipal. Entretanto, o MPF alega que, de maneira repentina:

[...] o Secretário Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Urbano rompeu novamente o processo participativo, pelo estranho aqodamento na entrega do texto à Câmara de Vereadores e pela falta de publicidade e de informações fidedignas à sociedade, o que caracteriza a violação às diretrizes da Lei 10.257/2001 (BRASIL, 2015, p. 2).

A publicidade do anteprojeto, segundo relato do MPF, só ocorreu por meio do site da Prefeitura quando já “iniciadas as oficinas e reuniões concomitantes, sem divulgação prévia efetiva e sem informações do que se tratava, em locais alheios às sedes dos conselhos comunitários e núcleos distritais” (BRASIL, 2015, p. 8).

Argumenta-se, ainda, que o texto da proposta do Plano Diretor estava nitidamente inacabado e foi modificado consideravelmente, inclusive mapas, antes do encaminhamento para a Câmara de Vereadores. A “tentativa de participação da população interessada nas discussões relativas ao texto e aos mapas do plano diretor

foi totalmente dissociada do processo de alterações que estavam em andamento” (BRASIL, 2015, p. 2). Ou seja, o Poder Executivo municipal estava preocupado com o aspecto formal, aparentando ter cumprido as normas relativas à gestão democrática.

De acordo com a argumentação do MPF, o protocolo do projeto de Lei do Plano Diretor, em 18 de outubro de 2013 na Câmara de Vereadores, aconteceu mesmo depois da realização da reunião – chamada de audiência pública final pela Prefeitura – que não foi divulgada em tempo hábil, não foram prestadas informações necessárias sobre os temas e matérias a serem tratadas e discutidas e sem a participação efetiva da população.

Por essas razões, quanto à participação popular, o MPF requereu que a Prefeitura realizasse a oitiva da população para produção do texto final do projeto de Lei do Plano Diretor, sendo encaminhado novamente para apreciação do Legislativo municipal depois da:

[...] identificação e a apresentação das diretrizes resultantes do processo de participação popular nos Distritos e no Núcleo Gestor municipal, bem como das propostas específicas do Executivo, a serem analisadas em 13 audiências Distritais e em audiência geral (amplamente divulgadas com atendimento aos prazos previstos regularmente), esta última a ser coordenada em conjunto entre Prefeitura e o Núcleo Gestor do Plano Diretor Participativo de Florianópolis (BRASIL, 2015, p. 2).

O Município de Florianópolis, por sua vez, sustentou que a participação da população foi respeitada por meio de diversos mecanismos legitimadores do processo de criação da lei. Alegou que muitas associações representativas foram ouvidas e atendidas. Enfatizou que foram realizadas centenas de reuniões distritais, seminários, reuniões gerais e audiências públicas.

Argumentou-se, também, sobre a intensa participação da população em grupos e subgrupos, que realizaram mais de duzentos encontros comunitários, abordando temas referentes à realidade vivida nas comunidades e o futuro esperado para o desenvolvimento dos bairros.

Além dos instrumentos já mencionados acima, o Município citou o Seminário da Cidade de Florianópolis, a 5ª Conferência Municipal da Cidade e o lançamento do Projeto Orla, que foram realizados durante a elaboração do Plano Diretor.

Sobre a dissolução do Núcleo Gestor, o Município alegou que os representantes “demonstraram-se pouco comprometidos com a objetividade e substância técnica requerida pela municipalidade na condução dos trabalhos” (BRASIL, 2014, p. 3). Sustentou, ainda, que além da descaracterização do Núcleo Gestor e da excessiva burocracia, existiam impasses quanto à proporcionalidade da representatividade e que “a clara ideologização do processo, sendo que alguns dos representantes do Núcleo haviam sido candidatos a cargos eletivos nas últimas eleições e havia postura de enfrentamento” (BRASIL, 2015, p. 3).

Segundo argumentos aduzidos pelo Município, além de realizar cinco audiências setoriais, mais de vinte oficinas técnicas setoriais e cinquenta reuniões distritais, ocorreu, em outubro do ano de 2013, uma audiência pública com ampla participação popular, onde “depois de mais de duas horas de palavra livre e considerando o estudo formal que já havia se tornado público, nenhuma indicação específica de mudança objetiva foi proposta” (BRASIL, 2015, p. 1).

Ademais, sustentou que “foi deliberada a anulação do decreto que instituía o núcleo gestor com o objetivo de assumir, sem intermediações, a relação direta com a sociedade no momento crucial da apresentação e defesa do plano” (BRASIL, 2014, p. 3).

Por último, ressaltou que a publicidade das reuniões, seminários e audiências públicas se deu através de “rádios, jornais da cidade, Diário Oficial do Município e carros de som” (BRASIL, 2014, p. 3).

O acórdão que foi provido pela 3ª Turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região, por unanimidade, manteve a decisão de 1º grau, proferida pelo Juiz Federal Marcelo Krás Borges, que determinou que o Município realizasse, no prazo de sessenta dias, treze audiências e uma audiência geral, com o intuito de elaborar o texto final do Plano Diretor que será novamente encaminhado ao Legislativo municipal para apreciação.

Concernente a participação popular, algumas considerações do acórdão devem ser mencionadas. Evidentemente, visualizou-se a falta de observância pelo Município dos requisitos relativos à gestão democrática no processo de elaboração do Plano Diretor, elencados na Constituição Federal (art. 182 e 183), no Estatuto da

Cidade, nas resoluções do Conselho das Cidades e, inclusive, no Decreto Municipal nº 11.578/13.

De acordo com o disposto na sentença mantida pelo Tribunal, o próprio Município de Florianópolis confessou ter ignorado o direito da população de participar do processo de planejamento urbano, posto que justificou a dissolução do Núcleo Gestor na burocratização excessiva e outros, assim prescrito na sentença:

[...] percebe-se que o próprio Município de Florianópolis confessou em sua contestação que suprimiu o direito à participação da sociedade alegando várias justificativas, tais como burocratização excessiva, problemas de proporcionalidade da representatividade, entre outros. Ora, o Núcleo Gestor foi criado pela própria prefeitura. Sua forma de organização e representação tem origem no próprio Decreto Municipal antes citado. Assim, jamais poderia tal processo de participação ter sido abortado em razão das mais diversificadas desculpas. É claro que nas audiências públicas existem problemas de representação e existem discussões acaloradas. Todavia, isto faz parte da democracia. Se o Prefeito discordou da representatividade e agressividade do Núcleo Gestor, não poderia ter dissolvido tal Núcleo.

Sendo assim, no acórdão ficou comprovada a atuação ilegal do Poder Executivo municipal, caracterizado pelo não cumprimento das normas legais, “Constituição (art. 182 e parágrafos c/c art.225) e Lei 10.257/2001 e ao princípio que rege esse ramo jurídico específico (participação informada, como condição da legalidade)” (BRASIL, 2015, p. 3). Ressalta-se que a ilegalidade do ato do Executivo municipal, neste caso, é “passível de controle pelo Judiciário” (BRASIL, 2015, p. 7).

A 3ª Turma do TRF, em relação ao argumento do Município ter utilizado diversos instrumentos garantidores da participação popular no decorrer dos sete anos de andamento do processo de elaboração do Plano Diretor, ressaltou que as reuniões, seminários e oficinas setoriais não se comparam as audiências públicas. E que mesmo o Município tendo realizado diversos eventos, estes não respeitaram o Princípio da Publicidade, “não tiveram seu objeto de discussão previamente noticiado, a fim de que a população pudesse participar e discutir, preparada tecnicamente” (BRASIL, 2015, p. 9).

Destaca-se do acórdão que o Poder Legislativo e Poder Executivo municipal têm independência e autonomia, não estando obrigados a aceitar as decisões das assembléias. Porém, isso não lhes dá poder “para suprimir a participação popular que deveria ter ocorrido nas audiências públicas” (BRASIL, 2015, p.9).

Nesse sentido, o acórdão menciona a sentença:

[...] as audiências públicas, possuem o objetivo apenas de possibilitar o debate e a participação popular. Assim sendo, é necessário que até mesmo entidades minoritárias e pouco representativas tenham sua voz escutada. Isto porque as audiências públicas não possuem nenhum caráter ou função deliberativa. A Câmara de Vereadores é um órgão autônomo e independente e não está obrigado a aceitar as deliberações das assembleias. O próprio Prefeito não está obrigado a aceitar o que foi deliberado nas audiências públicas. Todavia a independência que possui o Prefeito, bem como a Câmara de Vereadores, não confere poderes para suprimir a participação popular através das audiências públicas (BRASIL, 2015, p. 9).

A alegação do MPF sobre a inobservância da participação popular na discussão do texto final do Projeto de Lei do Plano Diretor na audiência pública final, realizada no dia 17 de outubro de 2013, foi acatada pelo juiz em primeiro grau e, posteriormente, ratificada pelo Tribunal. Houve modificações visíveis da proposta do Plano após encaminhamento ao Poder Legislativo municipal. A audiência pública:

[...] serviu apenas para apresentação do anteprojeto, não servindo para uma efetiva discussão detalhada de seus itens. Tanto é assim que, sequer os vereadores tiveram tempo de analisar o anteprojeto, tendo votado seiscentas emendas em vinte e quatro horas. Assim sendo, percebe-se que a pressa foi extremamente nociva e impossibilitou completamente o exercício da participação e discussão do anteprojeto, tal como seria feito em uma verdadeira democracia (BRASIL, 2015, p. 10).

Importante destacar que o objetivo das audiências públicas não é expor a população o texto final do Plano Diretor, mas sim debatê-lo democraticamente, o que não ocorreu no caso concreto. O conteúdo e os efeitos do Plano Diretor só foram verdadeiramente conhecidos após sua aprovação pela Câmara.

Ainda, o acórdão baseado na sentença, reporta-se a época da ditadura militar para demonstrar o quão importante é a participação popular para manutenção da democracia, constatando, mais uma vez, que a inobservância dos instrumentos legais que asseguram a participação popular no âmbito da política de desenvolvimento urbano fere muito mais que as disposições normativas, fere o próprio regime democrático, nas palavras do juiz Marcelo Krás Borges:

Como é possível chamar isso de participação democrática? Estivéssemos em pleno regime militar, tal procedimento ainda seria plausível, já que naquele tempo não era estimulado o livre debate de idéias. Todavia, nos dias de hoje, a pública e notória supressão do debate sobre um projeto de lei tão importante revela que ainda existe um preconceito sobre exercício

da participação popular. Desse modo, tenho que foi claramente violada a Constituição em seu artigo 1º, *caput*, que assegura a participação da população no processo democrático (BRASIL, 2015, p. 11).

A partir dessas considerações, o Tribunal definiu pela efetivação das determinações da sentença e o Município de Florianópolis tem prazo de sessenta dias para cumprimento da medida imposta. Ressalta-se o processo ainda está tramitando, porém até o momento de fechamento do trabalho não houve nenhuma movimentação considerável.

Não há dúvidas que o Município de Florianópolis não observou certos requisitos obrigatórios durante o processo de elaboração do Plano Diretor, como a participação popular, a divulgação e publicidade de alguns documentos, como o texto final do anteprojeto e as datas para as audiências públicas gerais. A Prefeitura se preocupou em apenas cumprir formalmente os requisitos elencados pelo Estatuto da Cidade, não houve, portanto, um verdadeiro debate sobre as proposta de organização do território municipal. Deste modo, após averiguar os instrumentos garantidores da participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor, algumas considerações devem ser feitas, e estas serão expostas nas considerações finais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É evidente que a industrialização e as novas tecnologias influenciaram diretamente para a atual configuração dos espaços urbanos. No Brasil, conforme informações do Censo 2010, cerca de mais de 80% da população vive em áreas urbanas. A segregação espacial, a mobilidade insustentável, a degradação do meio-ambiente, o fenômeno da “favelização”, a violência e as desigualdades sociais são alguns dos problemas que se agravam conforme a urbanização. Esse processo se relaciona de forma direta com o sistema econômico, porém não foi objetivo desta pesquisa aprofundar esse aspecto.

O diagnóstico da crise urbana legitima o desenvolvimento de políticas públicas, programas, projetos e planos para enfrentamento dos problemas e execução de propostas a fim de superar a crise instalada.

A promulgação da Constituição Federal em 1988 trouxe importantes mecanismos e recursos para o desenvolvimento da política urbana e enfrentamento dos problemas gerados pelo inchaço urbano. Nesse sentido, observa-se o disposto nos artigos 182 e 183, os quais estabelecem que a política de desenvolvimento urbano deva ser executada pelo poder público municipal, através de diretrizes gerais fixadas por lei. Ressaltam ainda, que o objetivo da política urbana é o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar dos cidadãos.

A Lei que disciplina os artigos 182 e 183 da Constituição Federal foi sancionada no ano de 2001 e definida como Estatuto da Cidade – Lei nº 10.275/01, grande marco regulatório. A partir disso, algumas considerações devem ser feitas. Entende-se por função social da cidade o direito à moradia, à educação, à vida com dignidade, à saúde, ao lazer, entre outros e que só será plena quando alcançar maior igualdade e justiça social, assim como, melhor qualidade de vida aos cidadãos. A questão é como efetuar esses direitos. É nesse sentido que entram os Planos Urbanísticos, que se divide em três âmbitos: planos federais, planos estaduais e planos municipais. O que importou para este trabalho foi compreender que esses planos, de modo geral, pretendem ordenar certos espaços/territórios, elaborar diretrizes de desenvolvimento econômico e social e, ainda, regular o uso e ocupação de determinadas áreas.



Sendo que o objetivo do trabalho foi a averiguação dos instrumentos garantidores da participação popular na construção do Plano Diretor de Florianópolis, não houve como não examinar este instituto. A competência do município de legislar em matéria de Urbanismo se origina da disposição constitucional que lhe garante autonomia para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I), de ordenação territorial através do planejamento do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano (art. 30, VIII) e de executar a política de desenvolvimento urbano, conforme as diretrizes gerais fixadas em lei (art. 182). Assim, o Plano Diretor se torna o instrumento básico para a execução da política urbano na esfera municipal.

Alicerçado nas fontes de pesquisa bibliográfica constatou-se que a exigência da participação popular nas tomadas de decisão na esfera pública, mais especificamente na elaboração do Plano Diretor, relaciona-se estritamente com a concepção do Estado Democrático de Direito, baseado no parágrafo único do art. 1º da Constituição Federal que expressa “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos, ou diretamente”. Nesse ponto, dois pensadores foram importantes, Jürgen Habermas e Jean-Jacques Rousseau.

Busca-se com o paradigma do Estado de Direito, transcender as velhas teorias de Estado, estreitando a relação entre o meio público e privado, de modo que o cidadão possa participar do processo de elaboração e aplicação da lei que, por conseguinte, irá regular a suas relações sociais. Na medida em que o cidadão participa do processo deliberatório passa a valorizar sua liberdade e torna-se dono e si mesmo, assim a função principal da participação é psicológica.

Percebeu-se que estes autores foram fundamentais para o desenvolvimento da teoria da democracia participativa, posto que retrataram a importância da participação popular no processo político de deliberações, através de instrumentos que garantam essa participação de maneira efetiva.

Alguns instrumentos garantidores da participação popular no planejamento urbano estão dispostos na Constituição Federal (art. 14), como o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular. Entretanto, no caso do Plano Diretor de Florianópolis, os instrumentos mais utilizados estavam elencados no art. 43 do Estatuto da Cidade.

O processo de elaboração do Plano Diretor do Município de Florianópolis foi marcado por momentos bem distintos. Num primeiro momento houve a participação efetiva da população, como na 2ª Conferência da Cidade de Florianópolis realizada em 2005 que marcou o início do processo, também em reuniões e audiências públicas gerais e distritais. Destaca-se que a publicidade desses eventos ocorria por meio de rádio, televisão, jornais e cartilhas.

Num segundo momento, a participação popular não foi observada, principalmente com a extinção dos núcleos distritais e do Núcleo Gestor pela Prefeitura e contratação da Fundação CEPA para elaboração do Plano Diretor. Nota-se que apesar da realização de algumas audiências para apresentação do texto final do Plano, estas não foram devidamente publicizadas. Portanto, não houve uma verdadeira participação popular no processo.

Desta forma, não resta dúvidas que o Plano Diretor em vigência está eivado de ilegalidade. A participação da população não pode ser suprimida. O Município de Florianópolis não só desrespeitou a leis que disciplinam a matéria, mas o próprio sistema democrático.

Por estas e outras razões, o Ministério Público ajuizou Ação Civil Pública contra o Município alegando que não houve efetiva participação popular no processo de elaboração do Plano Diretor por faltar publicidade na divulgação de informações. O processo que já estava em segunda instância (Tribunal Regional Federal da 4ª Região), foi julgado pela 3ª Turma que, por unanimidade, determinou o cumprimento das disposições da sentença. Logo, o Município deve, no prazo de sessenta dias, realizar audiências distritais e uma geral, devidamente publicadas, para aprovação do texto do Plano Diretor e encaminhar novamente à Câmara de Vereadores.

Por fim, observou-se que os instrumentos garantidores da participação popular na construção do Plano Diretor, presentes no Estatuto da Cidade, tais como, audiências públicas, reuniões, conferências, entre outros, são importantes mecanismos formais para a manutenção do sistema democrático. Entretanto, mesmo com todos esses instrumentos, não há como ter uma garantia real da participação popular no processo político deliberativo, pois essa participação, conforme teorias apresentadas

no presente trabalho, pressupõe mais que a vontade de decidir, pressupõe igualdade e liberdade política, econômica e social.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AUAD, Denise. **Mecanismos de Participação Popular no Brasil: Plebiscito, Referendo e Iniciativa Popular**. Disponível em:  
<[http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos\\_de\\_participacao\\_popular\\_no\\_brasil.pdf](http://gestaocompartilhada.pbh.gov.br/sites/gestaocompartilhada.pbh.gov.br/files/biblioteca/arquivos/mecanismos_de_participacao_popular_no_brasil.pdf)>. Acesso em: 08/06/2015.

BAGGENSTOSS, Grazielly Alessandra. **A Democracia Brasileira Colonizada e a Asfixia dos Atos Populares**. Revista Faculdade de Direito do Sul de Minas, Pouso Alegre, v. 29, n. 2:13-48, jul./dez. 2013. Disponível em:  
<<http://www.fdsu.edu.br/site/posgraduacao/volume2013.2/01.pdf>>. Acesso em: 08/06/2015.

BASSUL, José Roberto Campos. **Cidades sustentáveis Rio +20**. Boletim do Legislativo n. 20. Brasília: Senado Federal, 2012.

\_\_\_\_\_. **Estatuto da Cidade: Quem ganhou? Quem perdeu?**. 1ª ed. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2005.

\_\_\_\_\_. **Política Urbana no Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2000.

BAYER, Ernani. **O planejamento urbanístico e as leis orgânicas dos municípios**. Florianópolis: UFSC, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2010.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidade. **Estatuto da Cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos**. 3ª ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. Caderno MCidades. **Política de Desenvolvimento Urbano**. Brasília: Ministério das Cidades, 2004.

\_\_\_\_\_. Ministério da Cidade. **Estatuto da Cidade: comentado**. São Paulo: Aliança das Cidades, 2010. Disponível em:  
<[http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado\\_Portugues.pdf](http://www.cidades.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/PlanelamentoUrbano/EstatutoComentado_Portugues.pdf)>. Acesso em: 25/05/2015

\_\_\_\_\_. Ministério das Cidades. **Um exercício de Gestão Democrática**. Brasília: Conselhos da Cidade, 2006.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Características da população**. Disponível em: <<http://7a12.ibge.gov.br/pt/vamos-conhecer-o-brasil/nosso-povo/caracteristicas-da-populacao>>. Acesso em: 25/02/2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Contagem população de Florianópolis**. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=4205407>>. Acesso em: 12/06/2015.

\_\_\_\_\_. Tribunal Regional Federal (4ª Região). **Apelação/Reexame Necessário nº 5021653-98.2013.404.7200/SC**. Apelante: Município de Florianópolis e União – Advocacia Geral da União. Apelado: Ministério Público Federal. Relatora: Salise Monteiro Sanchotene. Porto Alegre, 27 de maio de 2015. Disponível em: <[http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta\\_processual\\_resultado\\_pesquisa&txtValor=50216539820134047200&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=1&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=730f426970df898b0f2079db1c44e1a7&txtPalavraGerada=vegg&txtChave=>](http://www2.trf4.jus.br/trf4/controlador.php?acao=consulta_processual_resultado_pesquisa&txtValor=50216539820134047200&selOrigem=TRF&chkMostrarBaixados=1&todasfases=S&selForma=NU&todaspartes=&hdnRefId=730f426970df898b0f2079db1c44e1a7&txtPalavraGerada=vegg&txtChave=>)>. Acesso em: 06/06/2015.

CAMMAROSANO, Márcio. **Fundamentos constitucionais do Estatuto da Cidade**. In: DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio (Coord.). *Estatuto da Cidade: comentários à Lei Federal 10.257/2011*. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

CARAMURU, Afonso Francisco. **Estatuto da cidade comentado**. São Paulo: J. de Oliveira, 2001.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Comentários ao Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.7.2001 e MP 2.200, de 4.9.2001**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1995.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. Tradução de Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006.

DECARLI, Nairane; FERRAREZE FILHO, Paulo. **Plano Diretor no Estatuto da Cidade: uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos**. Senatus, v. 6, n.1, p. 35-43. Brasília: Senado Federal, 2008.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. São Paulo: Manole, 2004.

FLORIANÓPOLIS. Prefeitura de Florianópolis. **O Processo Participativo**. Disponível em: <<http://www.pmf.sc.gov.br/sites/planodiretor/index.php?cms=o+processo+participativo&menu==8>>. Acesso em: 28/05/2015.

FONSECA, Gilberto Nardi. **A participação popular na administração pública: audiências públicas na elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes**

**orçamentárias e orçamento dos municípios.** Disponível em:  
<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/919>>. Acesso em: 15/04/2015.

FRANZONI, Christine Bennniveni. **A apropriação do conhecimento comunitário no processo de elaboração de planos diretores participativos.** Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011. Disponível em: <<http://btd.egc.ufsc.br/wp-content/uploads/2011/04/Christine-Benciveni-Franzoni.pdf>>. Acesso em 20/05/2015.

FUCS, José. **Do café à industrialização.** Revista Época Online, 2008. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EMI20415-15227-1,00-DO+CAFE+A+INDUSTRIALIZACAO.html>>. Acesso em: 03/03/2015.

FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA – CEPAM. **Plano Diretor passo a passo.** Coordenação de Mariana Moreira. São Paulo, 2005. Disponível em: <[http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano\\_diretor\\_passo\\_a\\_passo.pdf](http://polis.org.br/wp-content/uploads/Plano_diretor_passo_a_passo.pdf)> Acesso em: 05/05/2015.

GASPARINI, Diógenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor.** [sd]. Disponível em: <<https://www.metodista.br/revistas/revistas-ims/index.php/RFD/article/view/488/486>>. Acesso em: 20/05/2015.

G1, GLOBO. **Tribunal Federal determina audiências públicas para o Plano Diretor da capital.** Revista G1 online, 2015. Disponível em:<<http://g1.globo.com/sc/santa-catarina/noticia/2015/06/tribunal-federal-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor-da-capital.html>>. Acesso em: 11/06/2015.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e a participação sociopolítica.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 1.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** Trad. Flávio Beno Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997a. v. 2.

\_\_\_\_\_. **Direito e democracia: entre facticidade e validade.** 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2010. v. I.

IPHAN, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional. **Carta de Atenas.** Disponível em: <<http://portal.iphan.gov.br/uploads/ckfinder/arquivos/Carta%20de%20Atenas%201993.pdf>>. Acesso em: 11/06/2015.

LAGO, Paulo Fernando. **Florianópolis: A polêmica urbana.** Florianópolis: Fundação Franklin Cascaes, 1996. 318 p.

LAMBRANHO, Lúcio. **TRF determina audiências públicas para o Plano Diretor de Florianópolis.** Revista Notícias do Dia online, 2015. Disponível em: <<http://www.ndonline.com.br/florianopolis/noticias/259765-trf-determina-audiencias-publicas-para-plano-diretor.html>>. Acesso em: 11/06/2015.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da Administração Pública: um estudo exploratório**. In: Revista Eletrônica de Contabilidade Curso de Ciências Contábeis –UFSM. vol.I.n. set-nov/2004. Disponível em: <<http://cascavel.ufsm.br/revistas/ojs-2.2.2/index.php/contabilidade/article/view/122>>. Acesso em: 07/05/2015.

MACEDO, Aquilino Alves de. **A participação popular na Administração Pública: um direito constitucional**. [sd]. Disponível em: <<http://www.escoladecontas.tcm.sp.gov.br/artigosArquivos/69e9b4e3ac61bbf9a2cf79a3b3d33edc.pdf>>. Acesso em: 21/05/2015.

MACRUZ; José Carlos; MOREIRA, Mariana. **O Estatuto da Cidade e seus instrumentos urbanísticos**. São Paulo: LTr, 2002.

MARTINS, Argemiro Cardoso Moreira. **A noção de administração pública e os critérios de sua atuação**. In: Constitucionalismo em debate: uma homenagem aos 30 anos de pesquisa e docência de Sérgio Cademartori. Organizado por Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Francisco Carlos Duarte. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2014.

MATTOS, Melissa Laus. **Arquitetura institucional em concreto aparente e suas repercussões no espaço urbano de Florianópolis entre 1970 e 1985**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo, Cultura e História da Cidade) – Programa de Pós-graduação em Urbanismo, História e Arquitetura da Cidade, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEZZAROBA, Orides; MONTEIRO, Cláudia Servilha. **Manual de metodologia da pesquisa no direito**. 3 ed. rev. São Paulo: SARAIVA, 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **MPF recomenda o adiamento da entrega do anteprojeto do plano diretor de Florianópolis**. Disponível em: <<http://www2.prsc.mpf.mp.br/conteudo/servicos/noticias-ascom/ultimas-noticias-antiores/2010/abr/mpf-recomenda-o-adiamento-da-entrega-do-anteprojeto-do-plano-diretor-de-florianopolis>>. Acesso em: 21/05/2015.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao direito ecológico e ao direito urbanístico**. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

MUNIZ, José Roberto; GOMES, Elaine Cvalcante. **Participação social e gestão pública: as armadilhas da política de descentralização**. Belo Horizonte, 2002.

NOVIS, Mariana. **O regime jurídico da concessão urbanística**. Belo Horizonte: Fórum, 2011.

OLIVEIRA FILHO; João Telmo de; VASCONCELLOS, Carla Portal. **Os dez anos do Estatuto da Cidade e a necessária revisão dos Instrumentos de Participação Popular**. In: Anais do II Congresso de Direito Urbano-Ambiental. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

OLIVEIRA, Gustavo Henrique Justino de. **As audiências públicas e o processo administrativo**. 1997. Disponível em:

<file:///C:/Users/I/Desktop/M%C3%BAasicas%20Pai/47049-95009-1-PB.pdf>.

Acesso em: 22/05/2015.

OLIVEIRA, Tibelle Cristina Rabello de Oliveira. **Aspectos Comunicativos do processo de elaboração de planos diretores: lições a partir da experiência de Florianópolis**. Florianópolis, 2012. 233f. Dissertação (Mestrado) – Centro Tecnológico, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal de Santa Catarina, 2012.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Tradução de Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Elson Manoel. **Desenho urbanístico modernista e visão teleológica de história**. In: III Internacional Conference On Graphics Engineering for Arts and Design, Ouro Preto, 2000.

PINTO, Victor Carvalho. **Regime Jurídico do Plano Diretor**. Disponível em:

<<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/150/54.pdf?sequence=4>>.

Acesso em 28/05/2015.

RAMOS, Rafael. **A Consensualidade no regime jurídico administrativo e o Estatuto da Cidade: gestão democrática da cidade**. In: Anais do II Congresso de Direito-Ambiental. Porto Alegre: Exclamação, 2011.

ROSA, Gabriel. **Decisão sobre o Plano Diretor de Florianópolis gera insegurança jurídica**. Diário Catarinense online, 2015. Disponível em:

<<http://diariocatarinense.clicrbs.com.br/sc/geral/noticia/2015/06/decisao-sobre-plano-diretor-de-florianopolis-gera-inseguranca-juridica-4774353.html>>. Acesso em:

11/06/2015.

RECH, Adir Ubaldo. **A exclusão social e o caos nas cidades: uma fato cuja solução também passa pelo direito como instrumento de construção de um projeto de cidade sustentável**. Caxias do Sul, RS: Educs, 2007.

RIZZO, Paulo Marcos Borges. **Do urbanismo ao planejamento urbano: utopia e ideologia: caso de Florianópolis, 1950 a 1990**. Florianópolis, 1993. 119f.

Dissertação (Mestrado) – Centro de Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina, 1993.

ROCHA, Júlio César de Sá da. **Função ambiental da cidade: direto ao meio ambiente urbano ecologicamente equilibrado**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 1999.

RODRIGUES, Ruben Tedeschi. **Comentários ao estatuto da cidade**. Campinas: Millennium, 2002.

SALEME, Edson Ricardo; SILVA, Solange Teles da. **Plano Diretor, Participação Popular e Responsabilidades**. [sd] Disponível em:

<[http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/edson\\_ricardo\\_saleme.pdf](http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/bh/edson_ricardo_saleme.pdf)>.

Acesso em: 09/06/2015.



SAULE JÚNIOR, Nelson. **Novas perspectivas do direito urbanístico brasileiro: ordenamento constitucional de política urbana**. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1997.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 5 .ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.

SOUZA, Jéssica Pinto de. **O Plano Diretor de 1952 – 1955 e as repercussões na estruturação urbana de Florianópolis**. Programa de Pós-Graduação em Urbanismo História e Arquitetura da Cidade – PGAU- CIDADE, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2010. Disponível em:  
<<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/94156/282002.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 11/06/2015.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **ABC do desenvolvimento urbano**. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

TEIXEIRA, José Paulo; SILVA, Jorge E., (organizadores). **O futuro da cidade: discussão pública do Plano Diretor**. Florianópolis: Instituto Cidade Futura, 1999.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Cidadania: Instrumentos de democracia participativa**. 2013. Disponível em:  
<<http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/instrumentos-de-democracia-participativa-roteiros-eje>>. Acesso em: 20/05/2015.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor. O município no século XXI: cenários e perspectivas**. São Paulo, Fundação Prefeito Faria Lima, 1999.

\_\_\_\_\_. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2012.