



CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIFACIG

**O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A ESSENCIALIDADE DA
IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

Laura Cristina Prata de Oliveira

Manhuaçu – MG

2020

LAURA CRISTINA PRATA DE OLIVEIRA

**O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A ESSENCIALIDADE DA
IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no Curso Superior de Direito
do Centro Universitário UNIFACIG, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador(a): Milena Cirqueira Temer

Manhuaçu – MG

2020

LAURA CRISTINA PRATA DE OLIVEIRA

**O PRINCÍPIO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E A ESSENCIALIDADE DA
IMPLANTAÇÃO DO PLANO DIRETOR**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado no Curso Superior de Direito
do Centro Universitário UNIFACIG, como
requisito parcial à obtenção do título de
Bacharel em Direito.

Área de Concentração: Direito Administrativo

Orientador(a): Milena Cirqueira Temer

Aprovado em: 08 de Dezembro de 2020.

Banca Examinadora

Prof. Ms. Milena Cirqueira Temer.
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig
Orientadora

Prof. Ms. Bárbara Amaranto de Souza Ribeiro
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig

Prof. Ms. Thaysa Kassis de Faria Alvim
Faculdade de Ciências Gerenciais de Manhuaçu – Unifacig

Manhuaçu – MG

2020

DEDICATÓRIA

Foi pensando nas pessoas que sofrem a margem da sociedade, devido a falta de um planejamento urbano, o desenvolvimento sustentável e consciente das cidades, além de um meio ambiente equilibrado e justo para as presentes e futuras gerações que executei o presente trabalho. É devido a este fato, que dedico este trabalho a todos, e, que esta pesquisa, possa um dia a vir surtir efeitos e ajudar de alguma forma a fomentar a organização do meio ambiente urbano.



AGRADECIMENTO

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por me permitir chegar até aqui
e me dar forças para superar tantos desafios.

Agradeço a minha família, em especial aos meus pais, por todo apoio
nos momentos mais difíceis da minha trajetória.

Ao meu esposo, pelos inúmeros finais de semana que estudamos
juntos, sempre me encorajando e contribuindo nos meus projetos.

A minha professora Milena, que me acompanhou por todos esses
anos de graduação com muito carinho, dedicação e presteza, por ter
sido minha orientadora e ter desempenhado tal função com paciência
e amizade.

A todos aqueles que contribuíram, de alguma forma, para a
realização deste trabalho.

“A menos que modifiquemos a nossa maneira de pensar, não seremos capazes de resolver os problemas causados pela forma como nos acostumamos a ver o mundo”.

(Albert Einstein)

RESUMO

Introdução: Instituído pela Constituição Federal e normatizado pelo Estatuto da Cidade, o Plano Diretor, representa um importante instrumento de planejamento urbano, desenvolvido para estabelecer diretrizes a garantir uma gestão adequada e eficiente do espaço urbano, o cumprimento da função social da propriedade e tutelando a sustentabilidade urbana, a fim de preservar o direito fundamental de terceira geração ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Objetivo:** Provar a necessidade da elaboração de Plano Diretor como importante instrumento de desenvolvimento e sustentabilidade urbana. **Método:** Trata-se de um estudo documental analisado à luz da literatura pertinente à temática, consubstanciado por documentos e leis que trataram de como surgiu o Estatuto da Cidade, o conteúdo do Plano Diretor e sua importância social. Ainda, apresenta análise de dados secundários, preexistentes, disponibilizado pelo site do IBGE. **Resultado:** Dos 5.570 municípios existentes, apurou-se que 2.866 implantaram Plano Diretor, 836 desses já tiveram o plano revisado. Ademais, 2.701 municípios do país estão sem Plano Diretor, e desses 533 estão com o Plano em elaboração. Ainda, analisando as condições de vida social no Brasil, têm-se que um a cada cinco brasileiros reside em uma habitação precária. **Considerações finais:** O Plano Diretor apresenta-se como principal instrumento da Política Urbana, a ser elaborado de forma democrática e participativa em atenção ao desenvolvimento sustentável das cidades, na busca de uma sociedade ordenada, justa e integradora.

Palavras-chave: Estatuto da Cidade. Sustentabilidade. Plano Diretor. Políticas Públicas Urbanas.

ABSTRACT

Introduction: Established by the Federal Constitution and standardized by the City Statute, the Master Plan represents an important urban planning instrument, developed to establish guidelines to guarantee an adequate and efficient management of the urban space, the fulfillment of the social function of the property and protecting the urban sustainability in order to preserve the fundamental right of the third generation to an ecologically balanced environment. **Objective:** To prove the need to prepare a Master Plan as an important instrument for development and urban sustainability. **Method:** This is a documentary study analyzed in the light of the literature relevant to the theme, substantiated by documents and laws that dealt with how the City Statute emerged, the content of the Master Plan and its social importance. It also presents analysis of secondary data, pre-existing, made available by the IBGE website. **Result:** Of the 5,570 existing municipalities, it was found that 2,866 implemented the Master Plan, 836 of which have already had the plan reviewed. In addition, 2,701 municipalities in the country have no Master Plan, and of these 533 have the Plan in preparation. Still, analyzing the conditions of social life in Brazil, we have that one in five Brazilians lives in precarious housing. **Final considerations:** The Master Plan is presented as the main instrument of Urban Policy, to be elaborated in a democratic and participatory way in attention to the sustainable development of cities, in the search for an orderly, just and integrating society.

Keywords: City Statute. Sustainability. Master plan. Urban Public Policies.

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1 - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios – 2018	28
Tabela 2 - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação – 2018	30
Tabela 3 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2015/2018	33
Gráfico 1 – Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/201.....	31
Gráfico 2 – Percentual de municípios com instrumentos de planejamento – Brasil – 2015/2018	34
Gráfico 3 - Distribuição da população, por condição de ocupação do domicílio, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários - Brasil – 2019.....	36
Gráfico 4 - Proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários, segundo o tipo de inadequação - Brasil – 2019	37
Gráfico 5 - Proporção da população residindo em domicílios com ônus excessivo com aluguel, segundo as Unidades da Federação e o respectivo Município da Capital, em ordem decrescente - Brasil – 2019	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ART – Artigo

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas

CNM – Confederação Nacional dos Municípios

Munic – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

PNAD Contínua – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PPC – Paridade de Poder de Compra

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	12
2	CAPÍTULO I – O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR	15
2.1	O surgimento do estatuto da cidade frente à urbanização brasileira	15
2.2	Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor	16
2.3	Benefícios obtidos com a implementação de Plano Diretor	20
3	CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS NORTEADORES E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS	22
3.1	O meio ambiente e o direito fundamental de terceira geração	22
3.2	A função social da cidade e a transformação da realidade urbana por meio da implementação de plano diretor	23
4	CAPÍTULO III – GESTÃO DEMOCRÁTICA	26
4.1	A participação popular junto a atuação estatal na gestão da cidade	26
5	CAPÍTULO IV – LEVANTAMENTO DE DADOS E DISCUSSÃO DE RESULTADOS	27
5.1	Número de municípios brasileiros com Plano Diretor	28
5.2	Análise das condições de vida social no Brasil	35
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	40
7	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	41

1. INTRODUÇÃO

A redemocratização do país e a promulgação de uma nova Constituição Federal no ano de 1988 denunciaram um cenário de imprescindibilidade da participação popular na tomada de decisões políticas, assumindo o cidadão brasileiro o papel de partícipe ativo do exercício do poder democrático (ASSUNÇÃO, 2013).

A Constituição Federal Brasileira, em seu artigo 225, garante o direito ao “meio ambiente ecologicamente equilibrado, impondo ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo,” para as presentes e futuras gerações, essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988, on-line). Para assegurar a efetividade desse direito de terceira geração, o poder público deve projetar suas ações de gestão de modo a fomentar a participação popular e direcionar as políticas urbanas aos anseios sociais.

A cidade, sendo a materialização do meio ambiente urbano, exige um alicerce normativo especial, para que todos os indivíduos nela inserido, vivam com dignidade. Dessa forma, a Lei nº 10.257 de 2001, foi criada para regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, que tratam da política de desenvolvimento urbano, estabelecendo diretrizes a serem seguidas, objetivando garantir uma gestão adequada e eficiente do espaço urbano (BRASIL, 2001, on-line).

No entanto, o Estatuto da Cidade traz diversos mecanismos que visam concretizar o desenvolvimento sustentável do município. O Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento e expansão urbana, viabilizando a gestão ordenada das cidades, unindo a atuação do poder público e a participação popular, para efetivar a satisfação da sociedade (BRASIL, 2001, on-line).

Dessa forma, sendo dever do município zelar pelo seu desenvolvimento, o Plano Diretor é essencial para fixar os critérios de utilização do espaço, bem como a proteção do meio ambiente natural e artificial, em busca da melhor qualidade de vida da sociedade, de acordo com suas características e necessidades próprias (BRASIL, 2001, on-line).

Além disso, o Plano Diretor tem, entre outras atribuições, a condição de definir a função social a ser atingida pela propriedade urbana, bem como a de viabilizar a adoção dos demais instrumentos assecuratórios de políticas urbanas (CÂMARA, 2002).

Todavia, apesar do caráter obrigatório frente ao requisito geográfico populacional estabelecido no artigo 182, §1º da Constituição Federal, o Plano Diretor nem sempre é implantado, ainda que sua elaboração seja de responsabilidade exclusiva do ente municipal e visando atender e preservar os interesses daquela população (BRASIL, 1988, on-line).

A justificativa para desenvolver o presente estudo, se dá através da necessidade de demonstrar a importância do planejamento urbano municipal, através da criação de Plano Diretor, para o desenvolvimento sustentável das cidades e principalmente, sobre o papel da sociedade como coautora de tal instrumento, bem como a garantia da qualidade de vida e bem-estar social, das presentes e futuras gerações, visando garantir, gerir e preservar o espaço urbano, na forma do texto constitucional.

Não fosse só isso, é grande a relevância social e jurídica o assunto, uma vez que objetiva-se a análise de políticas públicas que tem demonstrado, na prática, o quanto esse instituto – estatuto da cidade – acrescentou em termos de organização e sustentabilidade ao meio ambiente urbano.

Dessa forma, tratando-se de um princípio fundamental de terceira geração, o presente trabalho busca apresentar mecanismos capazes de diminuir as desigualdades sociais por meio de elaboração de políticas públicas urbanas, visando sempre beneficiar os indivíduos inseridos naquele meio. Objetiva-se provar a necessidade da elaboração de Plano Diretor como importante instrumento de desenvolvimento e sustentabilidade urbana, sua forma de elaboração e a indispensabilidade da participação popular junto a administração pública.

A Carta Magna de 1988 elevou à tutela constitucional a questão urbana, abordando a necessidade da elaboração de um Plano Diretor capaz de instrumentalizar as ações governamentais dos municípios visando o desenvolvimento sustentável das cidades (BRASIL, 1988, on-line). Diante disso, o artigo 182 da Constituição Federal ao se referir ao Plano Diretor deu as notas substanciais do seu regime jurídico, dispondo sobre sua principal finalidade, qual seja, promover o desenvolvimento ordenado dos espaços urbanos (GASPARINI, 2004).

Assim, tem-se como problema de pesquisa a ausência de elaboração e implantação de planejamento político-social voltado para o desenvolvimento sustentável das cidades como gerador da desordenada expansão urbana.



Contudo, trata-se de um estudo documental analisado à luz da literatura pertinente à temática, consubstanciado por documentos e leis que trataram de como surgiu o Estatuto da Cidade, como se estrutura um Plano Diretor, princípios norteadores, áreas de atuação, importância social, participação popular, porte populacional dos municípios de implementação obrigatória e sua forma de elaboração.

A coleta foi realizada através de dados secundários, preexistentes, disponibilizado pelo site do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (IBGE) dos anos de 2015, 2018 e 2019. Ademais, os dados coletados foram organizados a partir de tabelas e gráficos que expõem o porte da população dos municípios brasileiros e o total desses que implementaram Plano Diretor Municipal, bem como o total de municípios que estão com o referido instrumento em fase de elaboração. Ainda, trata-se das condições de vida social no Brasil.

2. CAPÍTULO I – O ESTATUTO DA CIDADE E O PLANO DIRETOR

2.1 O surgimento do Estatuto da Cidade frente à urbanização brasileira

O Brasil é um país que se urbanizou rapidamente, transformando de um país rural em um país eminentemente urbano. Este processo de transformação do meio ambiente e da população brasileira concebeu uma urbanização primitiva, desigual e iníqua. O Estatuto da Cidade proporciona o encontro do país com sua face urbana, com um futuro realizando a transformação do passado. (OLIVEIRA, 2001).

A Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade, tem como finalidade apresentar diretrizes gerais de administração do ambiente urbano. Regulamenta os artigos 182 e 183 trazidos pelo texto constitucional frente aos reclames de ordem pública, interesse social, bem estar dos cidadãos e equilíbrio ambiental, estabelecendo normas gerais para a política de desenvolvimento urbano. (BRASIL, 2001, on-line).

Assim dispõe o caput do artigo 182 da Constituição Federal:

“Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.” (BRASIL, 1998, on-line).

Ao interpretar os artigos 182 e 183 da Carta Magna, verifica-se que há uma remissão do texto constitucional à lei ordinária federal para a definição de diretrizes gerais referente à política urbana, porém "a especificidade, como não poderia deixar de ser, compete ao Município, atendendo a suas necessidades locais e decidindo de acordo com os superiores interesses da cidade". Contudo, o Estatuto da Cidade permitiu a cada Município a fixar os seus dispositivos conforme as necessidades da região, utilizando-se de Plano Diretor. (OLIVEIRA, 2002).

Dessa forma, o Estatuto da Cidade é um instrumento jurídico hábil a proteger o meio ambiente artificial, indo ao encontro do artigo 225 da Constituição Federal de 1988:

“Art. 225 - Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988, on-line).

Os municípios marcados pela expansão acelerada e sem planejamento, expõem cada vez mais seus habitantes a condições subumanas, criando uma situação de desequilíbrio, em detrimento da dignidade da pessoa humana, sendo imprescindível a aplicação do Estatuto da Cidade frente a territórios que não cumprem sua função social, onde não há o aproveitamento adequado do meio urbano, com o intuito de que todos tenham acesso à cidade e aos recursos urbanísticos por ela oferecidos. (FIORILLO, 2002).

Nesse diapasão, do ponto de vista jurídico, o Estatuto da Cidade salvaguarda o meio ambiente urbano justo, equilibrado e sustentável, estabelecendo que toda a atividade econômica deve ter especial planejamento por parte do administrador público, observando-se os limites de sustentabilidade ambiental. (FIORILLO, 2002).

O Estatuto da Cidade garante uma gestão democrática municipal como um mecanismo implementador do princípio da dignidade da pessoa humana, frente à situação de desequilíbrio constatada na maioria das cidades do Brasil, onde grande parte dos habitantes permanecem à margem da infraestrutura e dos serviços públicos municipais. A presente política urbana, representa o direito de cada cidadão em participar da gestão do município, para garantir que o seu desenvolvimento seja sustentável para a presente e as futuras gerações. (SANTIN; MARANGON, 2008).

2.2 Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade e o Plano Diretor

O Estatuto da Cidade é a lei que institui as diretrizes gerais da política urbana que deve ser exercida pelos municípios. (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006) A Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001 – Estatuto da Cidade, foi elaborada com o intuito de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, perfazendo o capítulo que versa sobre Política Urbana. (OLIVEIRA, 2001)

Leciona o artigo 1º do Estatuto da Cidade:

“Art. 1º Na execução da política urbana, de que tratam os [arts. 182 e 183 da Constituição Federal](#), será aplicado o previsto nesta Lei. Parágrafo único. Para todos os efeitos, esta Lei, denominada Estatuto da Cidade, estabelece 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.” (BRASIL, 2001, on-line).

Isto posto, o artigo 182 do texto constitucional ao tratar da política de

desenvolvimento urbano, determinou que sua execução é de competência do poder público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, objetivando “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes,” definindo que o instrumento básico desta política é o Plano Diretor. (BRASIL, 2001, on-line).

No que tange ao artigo 183 da norma supracitada, este trouxe a possibilidade para aquele cidadão que possuir, como sua, área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, pelo período de cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural, adquirirá o seu domínio. (BRASIL, 2001, on-line).

Nesse diapasão, a Lei nº 10.257/2001 visa normatizar as determinações do texto constitucional no que concerne a ação do poder público no exercício do uso da propriedade urbana em benefício do interesse público, da segurança e do bem-estar social, como também do equilíbrio ambiental. Ademais, estabelece os princípios básicos norteadores de tais ações. (OLIVEIRA, 2001).

Por conseguinte, os artigos 2º e 3º do Estatuto da Cidade apresentam as suas diretrizes gerais, sendo considerada as mais importantes aquelas elencadas nos incisos I e II do artigo 2º da norma supracitada. (ZAGO, 2002). In verbis:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.” (BRASIL, 2001, on-line).

Outrossim, o artigo 3º do Estatuto da Cidade trata da competência, também conferida pela Constituição Federal em seu artigo 21, inciso XX, no que diz respeito a instituição de “diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos”. (BRASIL, 1998, on-line).

“Art. 3º Compete à União, entre outras atribuições de interesse da política urbana:

I – legislar sobre normas gerais de direito urbanístico;

II – legislar sobre normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em relação à política

urbana, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional;

III - promover, por iniciativa própria e em conjunto com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, programas de construção de moradias e melhoria das condições habitacionais, de saneamento básico, das calçadas, dos passeios públicos, do mobiliário urbano e dos demais espaços de uso público; [\(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

IV - instituir diretrizes para desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico, transporte e mobilidade urbana, que incluam regras de acessibilidade aos locais de uso público; [\(Redação dada pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#)

V – elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social.” (BRASIL, 2001, on-line).

Dito isso, compete a União estabelecer as normas gerais da política urbana, as diretrizes para a política de desenvolvimento urbano, objetivando ordenar o satisfatório desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. (ZAGO, 2002).

O conteúdo ínfimo do Plano Diretor deverá conter a delimitação das áreas onde poderá ser aplicado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; disposições sobre o direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, fixação de áreas onde se permitirá a alteração do uso do solo em troca de contrapartida do beneficiário, operações urbanas consorciadas e transferência do direito de construir. Também é indispensável que o Plano Diretor preveja um sistema de acompanhamento e controle. (BRASIL, 2001, on-line).

Dito isso, após sancionada a Lei nº 12.608, de 10 de abril de 2012 instituidora da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC, que dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC, fora acrescentada no Estatuto da Cidade como conteúdo mínimo do Plano Diretor questões específicas para os Municípios incluídos no cadastro nacional de municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos; bem como, aos municípios que pretendam ampliar o seu perímetro urbano após a data de publicação do Estatuto da Cidade. (BRASIL, 2001, on-line).

Contudo, o Estatuto da Cidade traz inovações e institutos jurídicos importantes que servem como instrumento à implementação da política urbana. Tais instrumentos estão divididos em: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do

território e do desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal; d) institutos tributários e financeiros; e) institutos jurídicos e políticos; f) estudo prévio do impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). (BRASIL, 2001, on-line).

“As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso e ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal”. (ROLNIK, 2001, p. 5, apud IBGE, 2018).

No que se refere ao instrumento de planejamento municipal Plano Diretor, o Estatuto da Cidade determinou quais os municípios que obrigatoriamente devem o implementar, e ainda, que o aprovem no prazo de cinco anos e que seja ser revisto a cada dez anos. (BRASIL, 2001, on-line). Assim, o artigo 41 da Lei nº 10.257/2001 dispõe sobre a obrigatoriedade do Plano Diretor, bem como suas especificidades:

“Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

I – com mais de vinte mil habitantes;

II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;

III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no [§ 4º do art. 182 da Constituição Federal](#);

IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;

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

VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. [\(Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012\)](#)

§ 1º No caso da realização de empreendimentos ou atividades enquadrados no inciso V do caput, os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor estarão inseridos entre as medidas de compensação adotadas.

§ 2º No caso de cidades com mais de quinhentos mil habitantes, deverá ser elaborado um plano de transporte urbano integrado, compatível com o plano diretor ou nele inserido.

§ 3º As cidades de que trata o **caput** deste artigo devem elaborar plano de rotas acessíveis, compatível com o plano diretor no qual está inserido, que disponha sobre os passeios públicos a serem implantados ou reformados pelo poder público, com vistas a garantir acessibilidade da pessoa com deficiência ou com mobilidade reduzida a todas as rotas e vias existentes, inclusive as que concentrem os focos geradores de maior circulação de pedestres, como os órgãos

públicos e os locais de prestação de serviços públicos e privados de saúde, educação, assistência social, esporte, cultura, correios e telégrafos, bancos, entre outros, sempre que possível de maneira integrada com os sistemas de transporte coletivo de passageiros. [\(Incluído pela Lei nº 13.146, de 2015\)](#) [\(Vigência\)](#).” (BRASIL, 2001, on-line).

Contudo, ainda que não se enquadre em qualquer desses critérios, “o município precisa ter seu Plano Diretor para que possa planejar seu futuro e melhorar as condições de vida de sua população.” (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006).

2.3 Benefícios obtidos com a implementação de Plano Diretor

As especificações do instrumento municipal Plano Diretor estão dispostas no Capítulo III da Lei nº 10.257/2001 – Estatuto da Cidade. O Plano Diretor é o “instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” e tem como principal função buscar a efetivação da função social da propriedade urbana. (BRASIL, 2001, on-line).

Dessa forma, quando visando atender às exigências fundamentais de ordenação da cidade elencadas no plano diretor, preservando o suprimento das necessidades da sociedade, sua qualidade de vida, a justiça social e o desenvolvimento das atividades econômicas, a propriedade cumprirá a sua função social. (BRASIL, 2001, on-line).

A definição do melhor modo de ocupar o sítio de um município ou região, a previsão dos pontos onde se localizarão atividades, e todos os usos do espaço, presentes e futuros, se dá através do planejamento territorial. Por meio do Plano Diretor, pode-se converter a cidade em benefício de todos; democratizar as oportunidades e as condições para usar os recursos disponíveis; garantir condições satisfatórias para financiar o desenvolvimento municipal; tudo isso de forma democrática e sustentável. (BRASIL, 2005, on-line).

Além disso, o Plano Diretor contribui para reduzir as desigualdades sociais, uma vez interagindo com as dinâmicas do mercado econômico, redistribui os riscos e os benefícios da urbanização. O Plano Diretor tem como objetivo principal estabelecer a forma que propriedade cumprirá sua função social, visando garantir o acesso a terra urbanizada e regularizada, reconhecer a todos os cidadãos o direito à moradia e aos serviços urbanos. (BRASIL, 2005, on-line).



Portanto, o Plano Diretor estabelece normas essenciais para o desenvolvimento sustentável das cidades, estimulando a ocupação consciente e ordenada do espaço urbano, e, por conseguinte, determinando políticas urbanas amparadas pela participação social. (KERKHOFF, 2012).

3. CAPÍTULO II – PRINCÍPIOS NORTEADORES E GARANTIAS CONSTITUCIONAIS

3.1 O meio ambiente e o direito fundamental de terceira geração

Como definido pelo texto constitucional, em seu art. 225, *caput*, o meio ambiente é um bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida (BRASIL, 1988, on-line), ou seja, sendo considerado um direito difuso o meio ambiente e os seus bens pertencem à categoria jurídica da *res comune omnium*, isto é, são bens de interesse público.

Nesse diapasão, o conceito legal de interesses ou direitos difusos, encontra fundamento no art. 81, parágrafo único, inciso I, do Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), tendo em vista que constitucionalmente o meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito fundamental de todos, (BRASIL, 1988) a sua natureza jurídica insere nos ideais dos direitos difusos, se tratando de direito transindividual, indivisível, onde são titulares pessoas indeterminadas e ligadas entre si por circunstâncias de fato (BRASIL, 1990).

Dispõe o art. 99, inciso I do Código Civil, que são considerados bens públicos aqueles de “uso comum do povo, tais como os rios, mares, estradas, ruas e praças” (BRASIL, 2002, on-line). Desse modo, temos que tais bens devem atender as necessidades de todos os indivíduos (MACHADO, 2002), sendo abertos para a utilização de toda a população (MAZZA, 2018, p. 932).

Contudo, o meio ambiente recebe também como uma de suas definições a dimensão intergeracional ou de terceira geração, uma vez que a Constituição Federal determina o dever de todos e do Estado de defender e preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado para as futuras gerações (BRASIL, 1988). Dessa forma, a proteção dos recursos naturais é a única maneira de garantir a evolução da humanidade, bem como evitar o surgimento de conflitos entre gerações, devendo respeito ao princípio da solidariedade.

Leciona André de Carvalho Ramos (2017, p. 58) que:

“Os direitos de terceira geração são aqueles de titularidade da comunidade, como direito ao desenvolvimento, direito à paz, direito à autodeterminação e, em especial, o direito ao meio ambiente. São chamados de direitos de solidariedade. São oriundos da constatação da vinculação do homem ao planeta Terra, com recursos finitos,

divisão absolutamente desigual de riquezas em verdadeiros círculos de miséria e ameaças cada vez mais concretas à sobrevivência da espécie humana.”

Outrossim, o reconhecimento do direito ao meio ambiente como um direito fundamental do ser humano surgiu com a Conferência das Nações Unidas a respeito do Meio Ambiente Humano, realizada pela ONU no ano de 1972, e teve como resultado a elaboração da Declaração de Estocolmo, originando o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. Em se tratando de tal direito, temos em que a maior preocupação se refere ao direito de viver em um ambiente sem poluição (BOBBIO, 1992).

Por fim, em relação ao tema, o Supremo Tribunal Federal, decidiu no Julgamento do MS nº 22.164, Rel. Min. Celso de Mello, Pleno, em 30.10.1995, on-line que:

“Os direitos de terceira geração, que materializam poderes de titularidade coletiva atribuídos genericamente a todas as formações sociais, consagram o princípio da solidariedade e constituem um momento importante no processo de desenvolvimento, expansão e reconhecimento dos direitos humanos, caracterizados, enquanto valores fundamentais indisponíveis, pela nota de uma essencial inexauribilidade.” (BRASIL, 1995, on-line).

Ademais, o direito ao meio ambiente, é o direito de terceira geração mais elaborado (FERREIRA, 2000), por meio do qual o conceito ultrapassa o sentido de bem público, uma vez que o dever de preservar não é só do poder público, mas também de toda coletividade.

3.2 A função social da cidade e a transformação da realidade urbana por meio da implementação de plano diretor

Dotado de toda uma infraestrutura formada por bens e serviços públicos, visando o bem-estar de seus habitantes, o meio ambiente, entendido como o espaço modificado pelo homem, é simbolizado pela cidade (MARQUES, 2010). Dessa forma, o meio ambiente artificial, compreendido como o local de convivência social, materializador de atividades humanas e garantidor de direitos fundamentais, está diretamente relacionado ao conceito de cidade (FIORILLO, 2013).

É nesse sentido que a cidade evidencia como o centro da vida humana, demandando atenção e proteção do Estado, quanto ao seu desenvolvimento sustentável, bem como quanto à capacidade de cada indivíduo nela inserido, revelando-se como o meio a assegurar os direitos básicos da sociedade.

Nesse íterim, a cidade necessita de um arcabouço normativo especial, devido a sua essencialidade à existência digna de todos os indivíduos, razão pela qual foi elaborado o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) com a finalidade de garantir o pleno desenvolvimento sustentável do meio ambiente urbano, lecionando em seu art. 2º, inciso I:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:
I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infra-estrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 2001, on-line).

Dessa forma, é no meio urbano que se confirma a importância da função social da propriedade, sempre buscando o bem-estar dos indivíduos nele inserido, onde os interesses da coletividade devem prevalecer sobre os interesses dos particulares (BRASIL, 1988). Todavia, a cidade, indispensável à existência humana, ainda entendida como o centro do meio ambiente artificial (COSTA; RIOS, 2013) vem se mostrando cada vez mais como um palco de segregação social, impossibilitando muitas vezes a vida digna.

Visando adequar a função social da cidade como garantia fundamental, o legislador, ao regular os arts. 182 e 183 do texto constitucional, criou a Lei nº 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), com o intuito de compatibilizar o desenvolvimento urbano e a proteção da natureza. Dessa forma, ressalta-se a importância do plano diretor, como instrumento trazido pela norma supracitada, direcionando a atuação do Poder Público municipal em face das particularidades do município, bem como a região que integra.

“O Plano Diretor caracteriza-se como o principal instrumento utilizado para garantia de desenvolvimento e sustentabilidade urbana, criando um sistema de planejamento e gestão da cidade no sentido de orientar as políticas públicas a serem desenvolvidas nos próximos anos em todas as áreas da administração pública municipal. (...) Portanto, o Plano Diretor é o melhor instrumento para garantir a qualidade de vida,



mantendo de forma sustentável o equilíbrio da sociedade.” (JESUS; FERREIRA, 2010, p. 01).

Outrossim, a atuação estatal através do planejamento das políticas públicas, revela-se essencial na gestão eficiente das cidades, bem como na transformação da realidade urbana violadora de direitos fundamentais, resultante do processo de urbanização, sanando a disparidade entre a expansão urbana e a garantia de direitos fundamentais. (ALOCHIO, 2010).

“Urbanificar é corrigir falhas da urbanização.” (ALOCHIO, 2010, p. 67). Nesse contexto, o planejamento é o instrumento pelo qual se direciona as ações públicas na correção das falhas trazidas pela urbanização desordenada, bem como na concretização dos direitos sociais, levando a cidade à busca do desenvolvimento sustentável, de modo que ela passe a ser pensada de forma intensificada rumo ao bem-estar de seus habitantes, significando melhor qualidade de vida para as futuras gerações. (MARQUES, 2010).

Nesse diapasão, o plano diretor representa uma aliança da sociedade na busca do desenvolvimento do município. Dessa forma, sua elaboração deve se dá através de um processo com uma rica participação popular, onde as bases do planejamento possam ser decididas democraticamente. (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006).

4. CAPÍTULO III – GESTÃO DEMOCRÁTICA

4.1 A participação popular junto a atuação estatal na gestão da cidade

A organização das políticas urbanas, como uma das atribuições do Estado, busca orientar a atuação do poder público no atendimento pleno a garantia de uma vida digna aos indivíduos, razão pela qual a participação popular na tomada de decisões políticas, mostra-se essencial na execução fiel dos anseios sociais. (FURQUIM, 2014).

Dessa forma, o texto constitucional, em seu art. 1º indica como alguns de seus fundamentos a soberania e a cidadania, determinando, no parágrafo único, que todo o poder emana do povo, que o exerce de forma indireta ou direta, nos termos do texto da Constituição Federal (BRASIL, 1988, on-line).

A cidade, como o “espaço urbano de convivência social, materializador das atividades humanas” (FIORILLO, 2013, p. 79), necessita de meios capazes de promover a reconstrução de uma sociedade sustentável, priorizando o bem-estar social. Contudo, a participação popular junto ao planejamento de políticas públicas valida a importância do cumprimento eficiente aos anseios de todos os indivíduos, visando conceber uma sociedade integradora, atendendo todas as peculiaridades de cada localidade, correspondendo aos interesses dos munícipes, bem como às temporalidades que está submetida, principalmente referente aos direitos necessários a uma existência com dignidade, como por exemplo, o direito à moradia e ao lazer (ALOCHIO, 2010).

A participação popular na elaboração e fiscalização das políticas públicas comprova a relevância de uma gestão compartilhada do meio ambiente urbano entre o poder público e a sociedade civil, titular de direitos, destacando o direito de participação como um fator democrático, trazendo como resultado que a vontade popular prevaleça, promovendo legitimidade, às deliberações políticas (MENCIO, 2006).

No entanto, a participação popular deve estar voltada a uma atuação objetiva e consciente da sociedade, que deve se portar de maneira informada e crítica às ideias que serão apresentadas, bem como atentar para as expectativas socioambientais de toda população. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade em seu art. 2º, inciso II, dispõe:

“Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

[...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;” (BRASIL, 2001, on-line)

Além disso, o art. 43 do Estatuto da Cidade preconiza alguns instrumentos a serem utilizados com intuito de garantir essa gestão democrática, objetivando promover a efetiva participação popular na administração do meio ambiente urbano, assegurando o controle das atuações estatais e a plenitude do exercício da cidadania (BRASIL, 2001, on-line). Destarte, entre os instrumentos apresentados no Estatuto da Cidade, enfatiza-se a previsão de realização de audiências públicas, onde, por meio desta, efetiva-se a participação popular, bem como é uma forma de aprimorar a legitimidade das decisões estatais (BIM, 2014).

A eficaz democratização no que tange ao planejamento urbano se perfaz através da participação social no processo, o que, em tese, é uma garantia trazida pela Constituição Federal e, como se verifica, pelo Estatuto da Cidade. É com a participação ativa das entidades representativas da sociedade na elaboração do plano diretor que será garantida sua legitimidade e propicia condições para sua efetiva implementação. (CARVALHO; BRAGA, 2001).

Portanto, a gestão praticada com democracia nos municípios “é o modelo de gestão pública, baseado no diálogo permanente do governante com a sociedade civil, inclusive, nos processos de tomada de decisão.” (SILVA JÚNIOR; PASSOS, 2006).

5. CAPÍTULO IV – LEVANTAMENTO DE DADOS E DISCUSSÃO DE RESULTADOS

5.1 Número de municípios brasileiros com Plano Diretor

Os resultados apontam que, dos 5.570 municípios existentes no Brasil, cerca de 2.866 implementaram Plano Diretor. Apurou-se ainda que, 836 desses já tiveram o plano revisado. Ademais, do total de municípios do país sem Plano Diretor, qual seja, 2.701, vale ressaltar que 533 estão com o Plano em elaboração, tudo isso conforme Tabela 1.

Restou evidenciado uma tendência de aproximadamente 90% (noventa por cento) de aplicação do Plano Diretor em municípios que contam com uma grande quantidade populacional. Contudo, os municípios que têm implementação obrigatória, mas que contam com 2.000 a 50.000 habitantes estão abaixo desse percentual.

Verificou-se, ainda, conforme a Tabela 1, que apenas as regiões Norte e Sul do Brasil tem mais de 50% (cinquenta por cento) do total de municípios com Plano Diretor, sendo assim as regiões com maiores números de municípios com a implementação do referido instrumento.

Tabela 1 - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2018

Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios				
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor	
		Total	O plano diretor foi revisado	Total	Com Plano Diretor em elaboração
Brasil	5 570	2 866	836	2 701	533
Até 5 000	1 257	388	72	869	124
De 5 001 a 10 000	1 203	407	79	796	126
De 10 001 a 20 000	1 348	486	116	861	207
De 20 001 a 50 000	1 096	927	262	167	70
De 50 001 a 100 000	349	341	151	8	6
De 100 001 a 500 000	271	271	130	-	-
Mais de 500 000	46	46	26	-	-
Norte	450	259	67	191	57
Até 5 000	77	25	3	52	13
De 5 001 a 10 000	80	30	3	50	14
De 10 001 a 20 000	106	39	4	67	21
De 20 001 a 50 000	115	93	23	22	9
De 50 001 a 100 000	43	43	21	-	-
De 100 001 a 500 000	25	25	12	-	-
Mais de 500 000	4	4	1	-	-

Nordeste	1 794	704	133	1 088	214
Até 5 000	231	27	2	204	24
De 5 001 a 10 000	366	58	5	308	38
De 10 001 a 20 000	565	109	18	455	103
De 20 001 a 50 000	449	334	52	114	44
De 50 001 a 100 000	120	113	32	7	5
De 100 001 a 500 000	52	52	19	-	-
Mais de 500 000	11	11	5	-	-
Sudeste	1 668	782	264	885	140
Até 5 000	377	60	7	317	41
De 5 001 a 10 000	383	86	16	297	39
De 10 001 a 20 000	361	113	23	248	49
De 20 001 a 50 000	288	265	83	22	10
De 50 001 a 100 000	109	108	58	1	1
De 100 001 a 500 000	129	129	64	-	-
Mais de 500 000	21	21	13	-	-
Sul	1 191	907	313	284	51
Até 5 000	438	252	56	186	28
De 5 001 a 10 000	260	196	45	64	10
De 10 001 a 20 000	224	192	68	32	11
De 20 001 a 50 000	159	157	81	2	2
De 50 001 a 100 000	58	58	30	-	-
De 100 001 a 500 000	47	47	29	-	-
Mais de 500 000	5	5	4	-	-
Centro-Oeste	467	214	59	253	71
Até 5 000	134	24	4	110	18
De 5 001 a 10 000	114	37	10	77	25
De 10 001 a 20 000	92	33	3	59	23
De 20 001 a 50 000	85	78	23	7	5
De 50 001 a 100 000	19	19	10	-	-
De 100 001 a 500 000	18	18	6	-	-
Mais de 500 000	5	5	3	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

A Tabela 2, demonstram os mesmos resultados da tabela anterior, porém divide seus dados de acordo com a quantidade de Unidades de Federação em cada região. Dessa forma, constata-se que a região Sul com aproximadamente 76% (setenta e seis por cento) de municípios com Plano Diretor, região de maior aplicação, contém o menor números de estados.

Em contrapartida, a região nordeste possui o maior número de estados, mas o menor percentual de implementação do Plano Diretor, abaixo de 40% (quarenta por cento).

Tabela 2 - Municípios, total e com Plano Diretor, segundo as Grandes Regiões e as Unidades da Federação - 2018

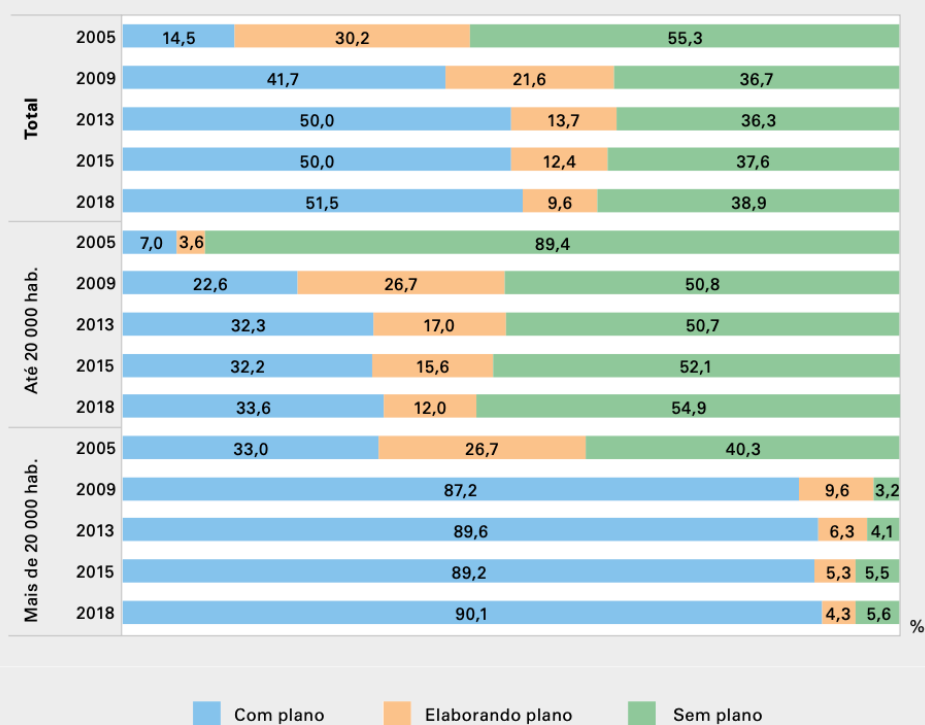
Grandes Regiões e Unidades da Federação	Municípios				
	Total	Com Plano Diretor		Sem Plano Diretor	
		Total	O plano diretor foi revisto	Total	Com Plano Diretor em elaboração
Brasil	5 570	2 866	836	2 701	533
Norte	450	259	67	191	57
Rondônia	52	29	4	23	13
Acre	22	10	2	12	2
Amazonas	62	33	7	29	6
Roraima	15	4	1	11	4
Pará	144	122	44	22	9
Amapá	16	5	1	11	5
Tocantins	139	56	8	83	18
Nordeste	1 794	704	133	1 088	214
Maranhão	217	96	17	120	34
Piauí	224	64	6	160	22
Ceará	184	90	26	94	22
Rio Grande do Norte	167	40	6	127	13
Paraíba	223	58	8	165	29
Pernambuco	185	101	19	84	27
Alagoas	102	40	6	62	18
Sergipe	75	27	6	48	5
Bahia	417	188	39	228	44
Sudeste	1 668	782	264	885	140
Minas Gerais	853	315	91	538	72
Espírito Santo	78	54	17	24	4
Rio de Janeiro	92	69	28	22	3
São Paulo	645	344	128	301	61
Sul	1 191	907	313	284	51
Paraná	399	393	94	6	6
Santa Catarina	295	235	102	60	18

Rio Grande do Sul	497	279	117	218	27
Centro-Oeste	467	214	59	253	71
Mato Grosso do Sul	79	61	17	18	12
Mato Grosso	141	59	14	82	33
Goiás	246	93	27	153	26
Distrito Federal	1	1	1	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2018.

Analisando os dados divulgados pelo IBGE em 2018, o percentual de municípios brasileiros com Plano Diretor era semelhante ao constatado na Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic em 2015 (50,0%) e bem superior ao encontrado na Munic 2005 (14,5%), onde sem existência de Plano Diretor, eram 2 701 (48,5%) municípios, dos quais 533 informaram que o instrumento estava em elaboração. (IBGE, 2019)

Gráfico 1 - Percentual de municípios, por situação do Plano Diretor, segundo as classes de tamanho da população dos municípios selecionadas - Brasil - 2005/2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2005/2018.

O percentual de municípios sem elaboração de Plano Diretor foi mais elevado no grupo de municípios com população até 20 000 habitantes, 66,9% (2 526). Considerando apenas os municípios com mais de 20 000 habitantes, dos 1 762 que necessitavam elaborar o Plano Diretor, conforme previsto no Estatuto da Cidade, restaram 175 (9,9%) que ainda não o fizeram. Destes, no entanto, 76 afirmaram que o Plano estava em elaboração. (IBGE, 2019)

Nesse diapasão, tudo conforme divulgado pelo IBGE, a Pesquisa de Informações Básicas Municipais – Munic realizada no ano de 2018, assim como a edição de 2015, além do Plano Diretor, investigou a existência, não apenas na forma de legislação específica, mas também como parte integrante dos Planos Diretores municipais, dos seguintes instrumentos de planejamento:

- Legislação sobre área e/ou zona especial de interesse social;
- Legislação sobre área e/ou zonas de interesse especial;
- Lei de perímetro urbano;
- Legislação sobre parcelamento do solo;
- Legislação sobre zoneamento ou uso e ocupação do solo;
- Legislação sobre solo criado;
- Legislação sobre contribuição de melhoria;
- Legislação sobre operação urbana consorciada;
- Legislação sobre estudo de impacto de vizinhança;
- Código de obras;
- Legislação sobre zoneamento ambiental ou zoneamento ecológico-econômico;
- Legislação sobre servidão administrativa;
- Legislação sobre tombamento;
- Legislação sobre unidade de conservação;
- Legislação sobre concessão de uso especial para fins de moradia;
- Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano;
- Legislação sobre direito de superfície;
- Legislação sobre regularização fundiária;
- Legislação sobre legitimação de posse; e
- Legislação sobre estudo prévio de impacto ambiental.

Diante do resultado da Pesquisa de Informações Básicas Municipais - Munic 2018, 5 371 municípios (96,3% do total) tinham pelo menos um dos instrumentos investigados, dos quais 2 866 municípios possuíam Plano Diretor, o que corresponde a cerca de 53,4% deste universo ou 51,5% de todos os municípios brasileiros. Com outros instrumentos e sem Plano Diretor, figuravam 2 5052 municípios. (IBGE, 2019)

Contudo, apesar de 2 505 municípios terem afirmado que possuem os instrumentos de planejamento e não implementaram o Plano Diretor aponta que tais instrumentos provavelmente não são utilizados de maneira planejada e com a finalidade de garantir a função social da cidade. Na verdade, alguns desses instrumentos existiam antes da regulamentação do Estatuto da Cidade, mas sua existência isolada não garante, necessariamente, o cumprimento da “função social da cidade”. (IBGE, 2019)

Tabela 3 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento, segundo as classes de tamanho da população dos municípios - Brasil - 2015/2018

Classes de tamanho da população dos municípios	Percentual de municípios com instrumentos de planejamento (%)					
	Com pelo menos um dos instrumentos		Sem nenhum instrumento		Não informado	
	2015	2018	2015	2018	2015	2018
Total	95,0	96,3	5,0	3,7	-	-
Até 5 000 hab.	95,1	96,7	4,9	3,3	-	-
De 5 001 a 10 000 hab.	92,8	94,5	7,2	5,5	-	-
De 10 001 a 20 000 hab.	93,0	94,6	7,0	5,4	0,1	0,1
De 20 001 a 50 000 hab.	96,9	97,5	3,1	2,5	-	0,2
De 50 001 a 100 000 hab.	99,7	100,0	0,3	-	-	-
De 100 001 a 500 000 hab.	100,0	100,0	-	-	-	-
Mais de 500 000 hab.	100,0	100,0	-	-	-	-

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2018.

Com relação à existência dos outros instrumentos de planejamento investigados, seja como parte integrante do Plano Diretor ou como legislação específica, em 2018, 5 363 (96,3%) municípios tinham pelo menos um dos instrumentos pesquisados, enquanto 204 (3,7%), nenhum deles. Na comparação com 2015, observou-se um

aumento no percentual de municípios que possuíam pelo menos um dos instrumentos investigados, uma vez que, naquele ano, 5 290 (95,0%) municípios informaram a existência de pelo menos um desses instrumentos, ao passo que 279 (5,1%), nenhum deles. Em 2015 e 2018, em todas as classes de tamanho da população dos municípios, os percentuais foram superiores a 90,0%, chegando, em 2018, a 100% dos municípios com mais de 50 000 habitantes. (BGE, 2019)

Gráfico 2 - Percentual de municípios com instrumentos de planejamento - Brasil - 2015/2018



Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2015/2018.

No que tange aos instrumentos de planejamento investigados, de 2015 para 2018, houve um aumento no percentual de municípios que informaram possuí-los. Assim como em 2015, em 2018, os instrumentos mais e menos utilizados foram os mesmos, sendo a Lei de perímetro urbano, o Código de obras e a Legislação sobre parcelamento do solo os mais utilizados; e a Legislação sobre usucapião especial de imóvel urbano, a Legislação sobre legitimação de posse e a Legislação sobre servidão administrativa os menos utilizados. (IBGE, 2019)

5.2 Análise das condições de vida social no Brasil

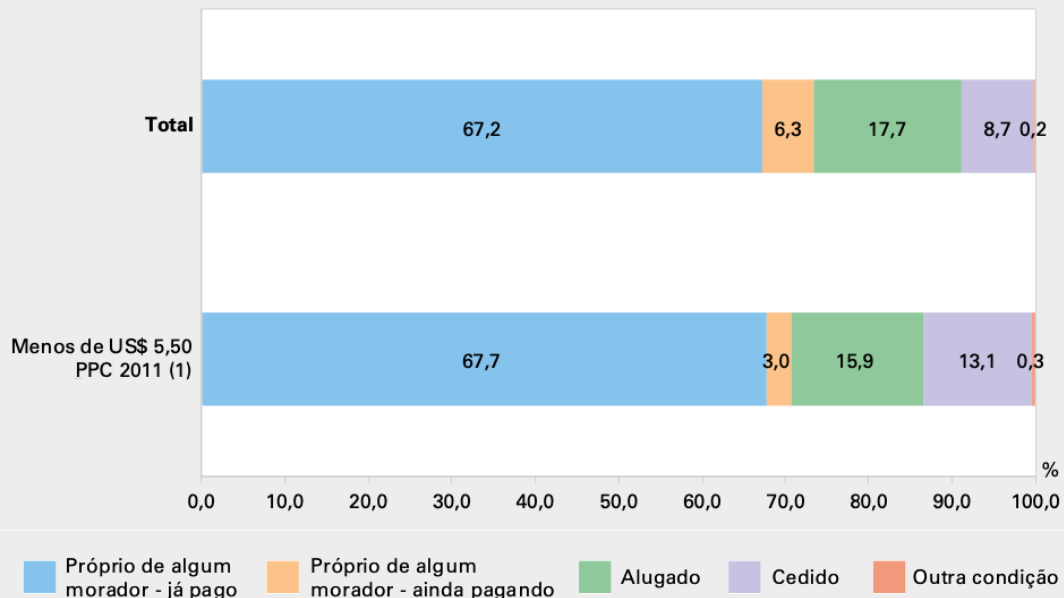
Conforme Pesquisa Síntese dos Indicadores Sociais, com base nos dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNAD Contínua) do ano de 2019, divulgada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 12 de novembro de 2020, que aborda as desigualdades relativas ao trabalho, à renda e às condições de moradia, constatou-se que um em cada cinco brasileiros mora em habitação precária. (IBGE, 2020).

Nesse diapasão, a Confederação Nacional dos Municípios (CNM), chama atenção no que diz respeito a área de Planejamento Territorial e Habitação para os dados de moradia, que devem nortear o planejamento local e subsidiar políticas em âmbito federal, estadual e municipal.

A marcada concentração de renda observada no Brasil, bem como as significativas desigualdades regionais e raciais, reflete-se nas condições de moradia da população do País. No Brasil, o domicílio próprio, sem financiamento pendente (domicílio próprio de algum morador – já pago) é a modalidade dominante de condição de ocupação de moradia em todas as faixas de renda. (IBGE, 2020, on-line).

Contudo, conforme demonstra o gráfico abaixo (Gráfico 3) é elevada a proporção de domicílios próprios. No entanto, apesar de haver tal proporção, essa se deve ao fato do processo histórico de expansão das Cidades do Brasil que ocorreu no Século XX, época em que a solução principal de habitação popular foi a casa própria, na maioria das vezes adquirida por autoconstrução e em localização periférica, com inúmeras restrições de acesso a serviços essenciais a uma vida digna e utilizando de posse irregular. (BONDUKI, 1998; MARICATO, 2010, apud IBGE, 2020).

Gráfico 3 - Distribuição da população, por condição de ocupação do domicílio, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários - Brasil – 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, inflacionado pelo IPCA para anos recentes.

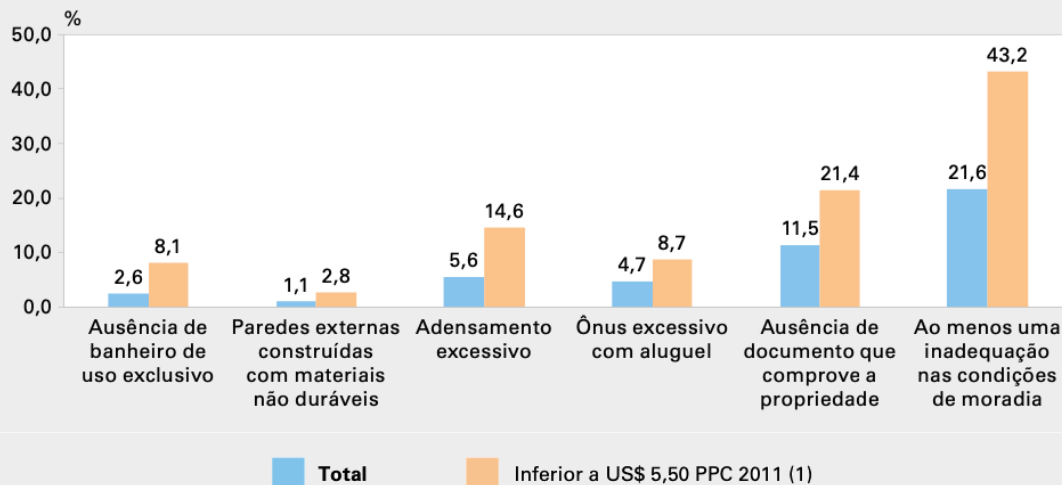
Outrossim, residir em imóvel próprio nada se confunde em habitar uma moradia adequada. Nesse diapasão, conforme o levantamento do IBGE, verifica-se que uma proporção de 21,6% da população brasileira residia, em 2019, em domicílios nos quais havia ao menos uma inadequação, ou seja, 45,2 milhões brasileiros residem em 14,2 milhões de domicílios com pelo menos uma das cinco inadequações habitacionais.

Conforme dados coletados do IBGE e conforme demonstra o Gráfico 2, são adequações habitacionais: a) ausência de banheiro de uso exclusivo; b) paredes externas com materiais não duráveis; c) adensamento excessivo de moradores; d) ônus excessivo com aluguel; e) ausência de documento de propriedade.

A primeira inadequação constata é a ausência de banheiro de uso exclusivo dos moradores no domicílio – “ou seja, um cômodo com instalações sanitárias e para banho cujo uso no cotidiano não é compartilhado com moradores de outros domicílios.” (IBGE, 2020) Em 2019, segundo a PNAD Contínua, 2,6% da população brasileira (5,4 milhões de pessoas) residiam em domicílios sem ao menos um banheiro

de uso exclusivo do mesmo. Ainda, entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, tal proporção é maior ainda, sendo de 8,1%. (IBGE, 2020).

Gráfico 4 - Proporção da população residindo em domicílios com inadequações domiciliares, total e com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC diários, segundo o tipo de inadequação - Brasil – 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.

Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

(1) Taxa de conversão da paridade de poder de compra para consumo privado, R\$ 1,66 para US\$ 1,00 PPC 2011, deflacionado pelo IPCA para anos recentes.

No que se refere a segunda inadequação selecionada, esta consiste na utilização de materiais não duráveis nas paredes externas do domicílio. Contudo, conforme se verifica nos dados do gráfico acima, no conjunto da população brasileira, essa inadequação atingia 1,1% das pessoas, já na população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, a proporção foi de 2,8%. (IBGE, 2020)

A terceira inadequação domiciliar selecionada é o adensamento domiciliar excessivo, “definido como uma situação em que o domicílio tem mais de três moradores para cada cômodo utilizado como dormitório.” (IBGE, 2020) Contatou-se que, tal inadequação atingiu 5,6% da população em geral e 14,6% da população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia.

No que tange a quarta inadequação selecionada, qual seja, o ônus excessivo com aluguel, entende-se que essa situação constitui uma inadequação na medida em

que o elevado comprometimento da renda com o aluguel pode impedir o acesso dos moradores a outras necessidades básicas. (IBGE, 2020) Em 2019, 4,7% da população residia em domicílios com essa inadequação. Entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, o percentual foi de 8,7%.

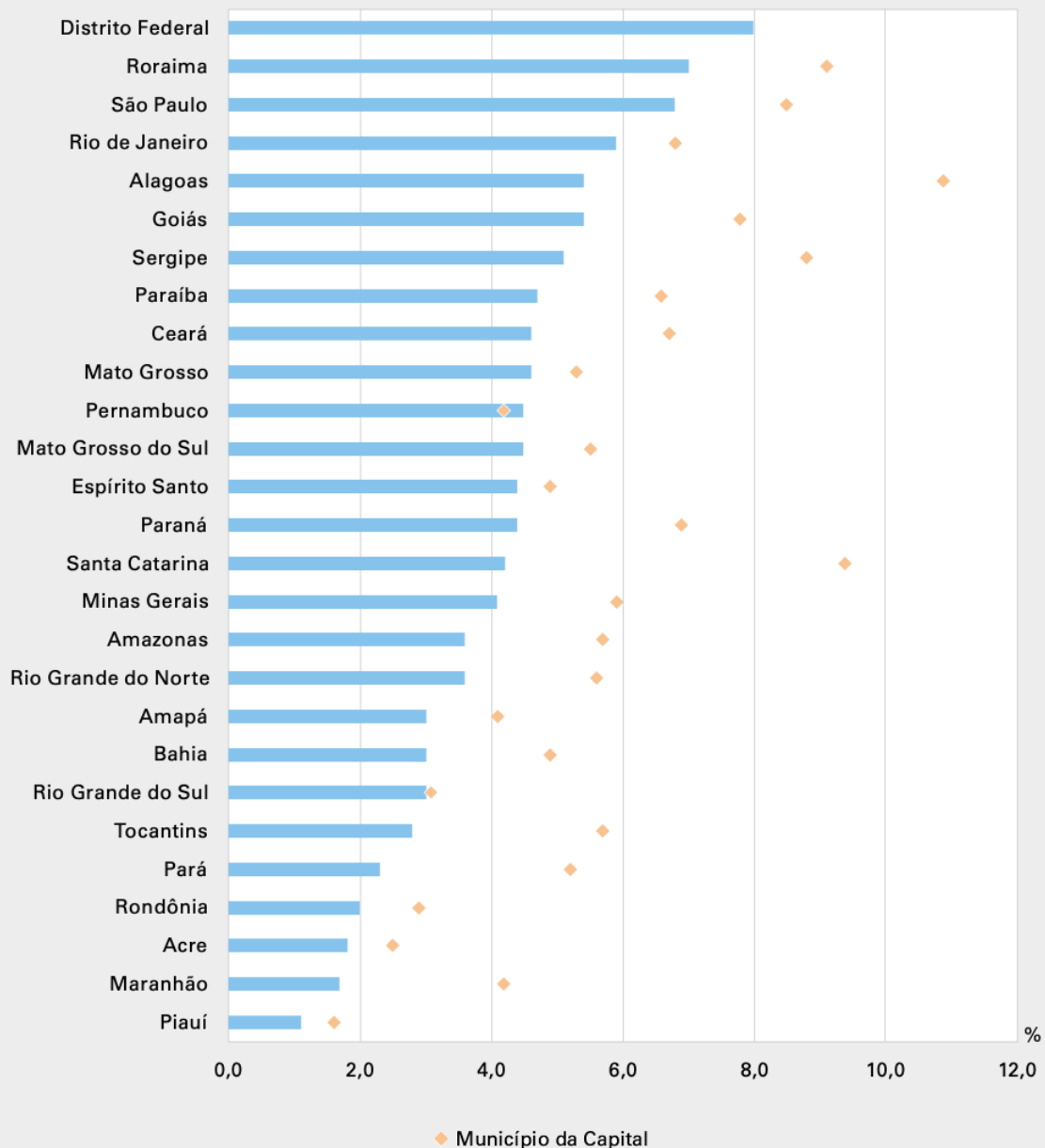
Contudo, examinando esses números, vale ressaltar que apenas 17,7% da população residia, em 2019, em domicílios alugados. Entre essas pessoas, as proporções de ocorrência de ônus excessivo com aluguel, são relativamente maiores, chegando a 25,6% na população em geral e a 54,7% na população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia. (IBGE, 2020).

A quinta inadequação selecionada foi levantada pela PNAD Contínua pela primeira vez em 2019, sendo ela a ausência de documentos que comprovem a propriedade do domicílio nos domicílios próprios. O IBGE considera que a ausência de documentação que comprove a propriedade é uma inadequação nas condições de moradia na medida em que implica algum grau de insegurança da posse por parte dos moradores. Contudo, verifica-se que no ano de 2019, 11,5% da população residia em domicílios próprios, porém sem documentos da comprovação de sua propriedade. Entre a população com rendimento domiciliar per capita inferior a US\$ 5,50 PPC por dia, a proporção foi de 21,4%. (IBGE, 2020).

Além de tudo isso, as cinco inadequações acima expostas estão distribuídas de forma desigual no território brasileiro. Conforme dados divulgados pelo IBGE, a ausência de banheiro de uso exclusivo atingia, no ano de 2019, 11,0% da população da Região Norte e apenas 0,2% da população das Regiões Sul e Sudeste. A proporção da população residindo em domicílios com paredes externas construídas predominantemente com materiais não duráveis variou entre 3,0% na Região Norte e 0,3% na Região Sudeste. Para o adensamento excessivo, as proporções variaram entre 13,2% na Região Norte e 2,3% na Região Sul. Já a ausência de documento de comprovação da propriedade atingiu extremos de 19,5% na Região Norte e 6,4% na Região Centro-Oeste. (IBGE, 2020).

O ônus excessivo com aluguel apresenta uma característica distinta das demais inadequações, já que apresenta maior resultado na Região Sudeste (5,9%) e o menor na Região Norte (2,8%). (IBGE, 2020). O Gráfico 3 demonstra as proporções verificadas em cada Unidade da Federação e em cada Capital estadual.

Gráfico 5 - Proporção da população residindo em domicílios com ônus excessivo com aluguel, segundo as Unidades da Federação e o respectivo Município da Capital, em ordem decrescente - Brasil - 2019



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2019.
Nota: Dados consolidados de primeiras entrevistas.

Contudo, o que pode se observar ao comparar as pesquisas aqui apresentadas, é que a implementação de Plano Diretor pode influenciar na vida social e nas condições de moradia de uma população. É o que se verifica quando, havendo maior índice de implementação do Plano Diretor na região Sul há também um menor potencial de inadequações em moradias.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através do presente, conclui-se, que o Plano Diretor, de instituição obrigatória para os municípios com mais de vinte mil habitantes, nos que se localizam em regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e ainda, nos de tendência para o turismo, apresenta-se como um significativo instrumento de ordenação e sustentabilidade urbana, estabelecendo normas municipais de organização territorial e imponho limites de usos às propriedades urbanas, que, cumprimento a sua função social, devem ser utilizadas para promover o desenvolvimento sustentável das cidades, bem como, diminuir as desigualdades sociais.

Contudo, diante de toda importância ora apresentada, o Plano Diretor deve ser elaborado pela Administração Pública municipal juntamente com a participação popular em todo o processo de elaboração e implantação, na busca de uma sociedade mais integradora, onde a gestão compartilhada deve estar direcionada a cumprir de maneira concreta e eficaz aos anseios da sociedade, por uma vida de qualidade, de modo a compatibilizar o desenvolvimento socioeconômico com a garantia de direitos fundamentais, dentre eles o preconizado no art. 225 da Constituição Federal, qual seja o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Dessa forma, o mecanismo acertadamente trazido pelo texto constitucional, gerou um importante mecanismo para o desenvolvimento sustentável das cidades, esperando que com a implantação do Plano Diretor, os municípios brasileiros desenvolvam de forma equilibrada, socialmente justa e economicamente viável, tutelando o direito de viver em uma cidade sustentável não só para as presentes, mas, também para as futuras gerações.

Ademais, através dos dados coletados, conclui-se que atualmente apenas cerca de 51% (cinquenta e um por cento) dos municípios brasileiros implantaram o Plano Diretor, perpetuando a desigualdade e a falta de planejamento principalmente naqueles municípios de pequeno porte populacional e que não possuem a obrigatoriedade causando danos para a população de baixa renda, que vive à margem da sociedade, uma vez que através da análise das condições de vida social no Brasil, conclui-se que a miséria afasta o cidadão de uma vida digna.

7. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Plano Diretor Urbano e Estatuto da Cidade:** medidas cautelares e moratórias urbanísticas. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

BIM, EDUARDO FORTUNATO. **Audiências Públicas.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

BOBBIO, Norberto. Trad. De Carlos Nelson Coutinho. **A Era dos Direitos.** Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, DF, Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 22 abr. 2020.

_____. **Lei no. 8.078, de 11 de setembro de 1990.** Código de Defesa do Consumidor. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8078.htm. Acesso em: 20 maio 2020

_____. **Lei 10.257, de 10 de julho de 2001.** Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF, Presidência da República, 2001. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 22 abr. 2020

_____. **Lei n. 10.406, 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406.htm. Acesso em: 20 maio 2020.

_____. MINISTÉRIO DAS CIDADES. **Plano Diretor Participativo: guia para elaboração pelos municípios e cidadãos.** Brasília: Ministério das Cidades, 2005, Confea. Disponível em: https://bibliotecadigital.seplan.planejamento.gov.br/bitstream/handle/iditem/181/Livro_Plano_Diretor_GUIA_DE_ELABORACAO.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 13 nov. 2020.

_____. Supremo Tribunal Federal. **MS 22.164.** Impetrante: Antônio de Andrade Ribeiro Junqueira. Relator: Ministro Celso de Mello. São Paulo, 17 de nov. de 1995. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=85691>. Acesso em: 20 maio 2020.

CÂMARA, Jacinto Arruda. **Plano Diretor.** In: DALLARI, Adilson Abreu e FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da Cidade.** 3. Ed. São Paulo. Malheiros, 2002.

CARVALHO, Pompeu F. de; BRAGA, Roberto (orgs.). **Perspectivas de Gestão Ambiental em Cidades Médias.** Rio Claro: LPM-UNESP, 2001. Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/arquivos/bibliografia/pol%C3%ADtica%20urbana%20e%20gest%C3%A3o%20ambiental.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2020.

COSTA, Beatriz Souza; RIOS, Mariza. **A cidade: o contexto urbano e os impactos ambientais**. In: RIOS, Mariza. et al. (Coord.). A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. **Direitos Humanos Fundamentais**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental Brasileiro**. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

FURQUIM, Cláudia do Amaral. **Aspectos jurídicos do planejamento urbano no Brasil**. RIOS, Mariza. et al. (Coord.). A cidade real e a cidade ideal: em uma reflexão transdisciplinar. Belo Horizonte: Del Rey, 2014.

GASPARINI, Diogenes. **Aspectos Jurídicos do Plano Diretor**. Revista da Faculdade de Direito do Distrito Federal. vol. 1, n.1. Distrito Federal, 2004.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos municípios brasileiros: 2018 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2019.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2020.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Síntese de indicadores sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira: 2020 / IBGE, Coordenação de População e Indicadores Sociais. - Rio de Janeiro: IBGE, 2020.** Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101760.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2020.

JESUS, Iago Santana de; FERREIRA, Gabriel Luis Bonora Vidrih. Participação da sociedade civil no Plano Diretor. **Anais do Sciencult**. v. 1, n. 3. Paranaíba, 2010. Disponível em: <https://anaisonline.uems.br/index.php/sciencult/issue/view/38/showToc>. Acesso em 20 maio 2020.

KERKHOFF, Juliane Aparecida. **O plano diretor participativo como instrumento de sustentabilidade urbana**. Ciências Sociais Aplicadas em Revista. UNIOESTE/MCR. v.2, n.23. 2012. p.171 a 181. MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 15. ed. atual. ampl. São Paulo: Malheiros, 2007.

MARQUES, José Roberto. **Meio Ambiente Urbano**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2010.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 8 ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MENCIO, Mariana. As consequências jurídicas advindas da falta de participação popular durante o processo de elaboração e aprovação do plano diretor. **Revista MPMG Jurídico**. Ano I, n. 4. Belo Horizonte, 2006. Disponível em: <https://aplicacao.mpmg.mp.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/839/3.2.2%20As%20consequencias%20jur%C3%ADdicas.pdf?sequence=1>. Acesso em: 26 maio 2020.

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

OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002, p. 13.

RAMOS, André de Carvalho. **Curso de Direitos Humanos**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTIN, Janaína Rigo; MARANGON, Elizete Gonçalves. **O Estatuto da Cidade e os instrumentos de política urbana para proteção do patrimônio histórico: outorga onerosa e transferência do direito de construir**. História, v. 27, n. 2. São Paulo, 2008. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742008000200006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 09 nov. 2020.

SILVA JÚNIOR, Jeconias Rosendo da., PASSOS, Luciana Andrade dos. **O negócio é participar: a importância do plano diretor para o desenvolvimento municipal**. Brasília DF: CNM, SEBRAE, 2006. Disponível em: https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca_antiga/O%20neg%C3%B3cio%20%C3%A9%20participar%20%20a%20import%C3%A2ncia%20do%20plano%20diretor%20para%20o%20desenvolvimento%20municipal.pdf. Acesso em: 13 nov. 2020.

ZAGO, Livia Maria Armentano Koenigstein. **Uma leitura do Estatuto da Cidade**. São Paulo, Editora NDJ, 2002. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/12058>. Acesso em: 11 nov. 2020.