

Nairane Decarli
Paulo Ferrareze Filho

Plano Diretor no Estatuto da Cidade:

uma forma de participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, veio regular os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, de forma a possibilitar 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. Um dos mais relevantes instrumentos previstos no Estatuto é o Plano Diretor, previsto com o desiderato de estruturar o planejamento do território municipal como um todo, bem como fazer valer demais instrumentos que o próprio Estatuto estabelece. Desse modo, o Plano Diretor no Estatuto da Cidade é um instrumento criado para permitir a participação social no âmbito da gestão dos interesses públicos, uma vez que para sua efetivação é fundamental que exista, na sua formulação, a participação popular. Em suma, a pesquisa tem o fito de sobressaltar uma importante inovação jurídica, que vem para favorecer uma concreta política de desenvolvimento e expansão urbana, em atenção à função social da cidade e, por conseguinte, à garantia do bem-estar de seus habitantes.

Considerações iniciais

A altaneira e rápida urbanização das cidades brasileiras, marcada por um crescimento populacional desenfreado, originou problemas sociais, políticos e econômicos. As cidades nasceram, cresceram e se desenvolveram formando regiões metropolitanas com extensas desigualdades, paradoxos e injustiças sociais.

Segundo trabalho realizado pela Área de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente do Instituto Brasileiro de Administração Municipal para a Caixa Econômica Federal,

as já densas e grandes cidades se expandiram formando regiões metropolitanas, com extensas periferias ocupadas por população pobre expulsa das áreas centrais ou atraída de outros pontos do território brasileiro em busca de trabalho, renda e acesso a bens, serviços e equipamentos urbanos (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

O resultado desse crescimento desordenado das cidades, não poderia ser outro, senão, o estado de caos urbano e o tóxico aumento dos índices de violência. Os problemas urbanos, claro, fazem parte do cotidiano, e fenômenos como os assentamentos desordenados, a criminalidade, a formação perni-



ciosa das favelas, o adensamento, a retenção especulativa de terrenos e o alargamento de vilas, para não alargar o rol, são apenas alguns exemplos da problemática vivenciada nos centros urbanos. Em razão desses negativismos e para o atendimento – em algumas cidades já em estado emergencial – da grande maioria populacional que vive na caldeira em ebulição da desorganização cidadina, é fatalmente necessário que se operem mudanças capazes de abrandar, num plano inicial, e de solver, em outro momento, os problemas resultantes de ditos entraves.

Conforme Isabel Cristina de Eiras Oliveira,

a destruição dos benefícios decorrentes do processo de urbanização é historicamente injusta e resultante de décadas de descaso, de incompreensão, de preconceito, e de atuação privilegiada voltada apenas para alguns setores da cidade (OLIVEIRA, 2001, p. 2).

Dessa forma, com o desassossego em relação aos problemas urbanos e, também, em atenção à exigência constitucional de regulamentar o capítulo da política urbana da Constituição Federal de 1988, foi editada, em 2001, a Lei n.º 10.257.

O advento do Estatuto da Cidade se assenta no acervo legislativo como marco legal de nível federal para as políticas urbanas, como resultado da necessidade dos municípios em implantar os princípios expressos na Constituição Federal, que estabelece meras diretrizes genéricas de política urbana, conforme dispõe o artigo 182:

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.

§ 1º - O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Plano Diretor tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território.

§ 3º - As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º - É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no Plano Diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais (HORBACH, 2004).

Nesse contexto, o Estatuto da Cidade é a lei federal de desenvolvimento urbano exigida constitucionalmente, que regulamenta importantes instrumentos urbanísticos, tributários e jurídicos capazes de salvaguardar a efetividade do Plano Diretor, que se mostra como instrumento imprescindível para o estabelecimento da política urbana na esfera municipal e como responsável pelo pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade

e da propriedade urbana, como preconiza o artigo 182 da Magna Carta.

Assim, o Plano Diretor tem o fito de indicar a forma de desenvolvimento do município, fixando as regras e as estratégias de planejamento, para que se alcance o efetivo desenvolvimento econômico, social e físico de seu território. Essa é a lição de Cristina Fortini (2002, p. 29), que conclui: “a importância do Plano Diretor é tão evidente que mal andou o constituinte ao fixar um número mínimo de habitantes para que a existência do plano se fizesse obrigatória”. Em suma, o Plano Diretor é peça essencial para a implantação e efetivação do Estatuto da Cidade, pois é ele que estabelece os parâmetros para o cumprimento da função social.

Ordenar o pleno desenvolvimento da função social da cidade e da propriedade urbana, além de promover uma esperança de

mudança no quadro do cenário urbano das cidades brasileiras é a finalidade primordial do Estatuto da Cidade.

Da Função Social da Cidade

A Constituição Federal vigente salientou a preocupação com os problemas sociais e jurídicos da vida urbana - deveras contundentes tanto nas grandes cidades quanto nas de médio porte - no seu capítulo denominado "Da Política Urbana".

Com base no preceito do art. 182 da Constituição Federal, a política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, de acordo com as diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem estar de seus habitantes.

Em complemento, o §2º do mesmo artigo, contempla que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor, que, como outrora referido, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Assim, o Estatuto da Cidade, com base na disciplina constitucional do capítulo em comento mencionado - "Da Política Urbana" -, buscou estabelecer como um de seus objetivos, a ordem de pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade.

Nessa seara, Celso Antonio Pacheco Fiorillo afirma que:

[...] a função social da cidade é cumprida quando esta proporciona a seus habitantes o direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade (CF, art. 5.º, *caput*) bem como quando garante a todos um piso vital mínimo, compreendido pelos direitos sociais à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, à assistência aos desamparados, direitos materiais constitucionais fixados no art. 6.º da CF (FIORILLO, 2002, p. 23).

Dessa forma, não restam dúvidas de que a alquimia da genérica normativa constitucional, com a função social pintada no Estatuto da Cidade, traz como resultado aspectos solidários dados a proporcionar mais qualidade e um ambiente mais estável e salutar para os habitantes.

O Estatuto da Cidade destaca o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como instrumento capaz de introduzir a justiça social, com o foco voltado para o necessário equilíbrio entre os interesses públicos e privados dentro do território urbano.

Destaca Isabel Cristina Eiras de Oliveira:

Este princípio assegura que, daqui para frente, a atuação do poder público se dirigirá para o atendimento das necessidades de todos os cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, sempre observando as exigências fundamentais de ordenação da cidade contidas no Plano Diretor (OLIVEIRA, 2001, p.8).

Assim, com a principiologia posta, um novo patamar é alcançado no campo do direito coletivo, de modo a introduzir a justiça social no uso das propriedades, em especial no uso das propriedades urbanas.

A Constituição Federal em seu artigo 5º, incisos XXII e XXIII, garante o direito de propriedade em todo território nacional, mas também estabelece que toda propriedade deva atender sua função social.

Diante desse limite, o princípio norteador do regime da propriedade urbana é a função social, permitindo que, por meio do Plano Diretor, o poder público municipal possa exigir o cumprimento do dever do

proprietário, para que possam conviver em harmonia tanto interesses particulares quanto interesses da coletividade.

Segundo Eros Roberto Grau, "[...] a propriedade dotada de função social é justificada pelos seus fins, seus serviços, suas funções" (GRAU, 2005, p. 238). Isso significa que a função social da propriedade atua como fonte de imposição de comportamentos positivos - prestação de fazer -, e não meramente de não fazer, àquele que detém o poder que defere da propriedade.

A função social pode ser entendida como requisito inerente ao conceito de propriedade. No Direito positivo brasileiro, a função social da propriedade urbana encontra-se formalmente definida no artigo 182, §2º da Magna Carta, ao referir que a propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade destaca o princípio da função social da cidade e da propriedade urbana como instrumento capaz de introduzir a justiça social (...)

Dessa forma, fica evidente que não há definição material que conceitue a idéia de função social de forma única em relação às cidades, uma vez que de acordo com as necessidades, peculiaridades e definições do Plano Diretor de cada cidade é que será, efetivamente, possível visualizar conceitos materiais e fechados da função social da propriedade.

Dita Fernando Dias Menezes de Almeida:

Causa estranheza essa opção do constituinte. Seria perfeitamente cabível, e mesmo recomendável, que houvesse uma definição material de abrangência nacional quanto à função social da propriedade urbana, com um enfoque geral que independesse das especificidades de cada município (HORBACH, 2004).

Em suma, a Constituição Federal permite que cada Plano Diretor estabeleça as exigências fundamentais de ordenamento da cidade, de modo que atenda a função social da propriedade urbana em atenção à realidade local de cada município.

Ensina Liana Portilho de Mattos que

o conceito de função social da propriedade urbana é intrinsecamente fluido, indeterminado e abstrato. Em consequência disso, é um conceito aberto e plurissignificativo. A determinação e a aplicação do princípio da função social da propriedade exigirá, portanto, o preenchimento – ou a densificação, na terminologia utilizada por alguns autores – de seu conteúdo análise e na solução do caso concreto pelo intérprete (MATTOS, 2003, p. 44).

Já não é novidade o largo passo dado pela Constituição quando revelou que a propriedade não poderia mais ser vista como direito meramente individual, mas sim como um direito que só

poderia ser exercido de forma plena se satisfeitos os deveres de cunho social impostos.

Historicamente a propriedade era vista como direito exclusivo e absoluto de usar, gozar e dispor da coisa. Hoje, todavia, se mostra como um instrumento de pacificação social, de harmonia entre os direitos, de restrições ao direito de vizinhança e de sujeição de interesses coletivos e públicos.

Segundo Regis Fernandes de Oliveira,

Indiscutível que, hoje, a propriedade não fica à disposição de seu titular, como direito intocável e absoluto. Cede não só ante exigências de vizinhança como também a normas de ordem pública que limitam o direito de propriedade (OLIVEIRA, 2002, p. 18).

Assim, a propriedade hodierna tem, inequivocamente, cunho social, o que compatibiliza seu uso com os interesses públicos encampados no ordenamento normativo.

Trazendo a idéia genérica de função social para o viés desse estudo, para que a propriedade urbana atenda sua função social, o Estatuto da Cidade aponta no art. 2º, VI, as seguintes diretrizes de ordenação e controle do solo, que visam evitar: a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infra-estrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como pólos geradores de tráfego, sem a previsão da infra-estrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas; a poluição e a degradação ambiental.



<http://inventarioambientalforaleza.blogspot.com>

A função social da cidade como princípio balizador da política urbana pode redirecionar, de forma saudável, os recursos e a riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

A função social da cidade como princípio balizador da política urbana pode redirecionar, de forma saudável, os recursos e a riqueza de forma mais justa, de modo a combater as situações de desigualdade econômica e social vivenciadas em nossas cidades.

Contudo, a efetivação desse fidalgo princípio passa pela adoção no Plano Diretor de ações e medidas dadas a garantir o exercício do direito a cidades sustentáveis, de acordo com o próprio texto do art. 2º, I do Estatuto da Cidade.

Do Plano Diretor

A Lei 10.257/01, em seu art. 4º, enumera diversos instrumentos de política urbana municipal capazes de garantir o desenvolvimento e planejamento político e urbano das cidades. Dentre os que compõe o rol, porém, não há dúvida de que o Plano Diretor, previsto nos artigos 39, 40, 41 e 42 é o instrumento de maior destaque e relevância, por se revestir de base das políticas urbanas.

Esta legislação federal que, como já dito, veio para regulamentar os artigos 182 e 183 da Carta Magna, remeteu ao Plano Diretor a competência de englobar o território do município como um todo, tendo em vista a competência do município para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30 da Constituição Federal).

Assim, além das leis orgânicas, deve o município elaborar o Plano Diretor, que dirigirá o seu destino no que tange ao aspecto urbanístico. Nesse sentido, a fulgurante lição de Hely Lopes Meirelles:

O Plano Diretor ou Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e diretrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do município, sob o aspecto físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações

dos municípios quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico legal definidor dos objetivos de cada municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda a atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade (MEIRELLES, 2002, p. 518 e 519).

Desse modo, pois, o Plano Diretor é um instrumento que permite um planejamento urbano da cidade, onde o gestor público, juntamente com a população, pode estabelecer propostas de melhoria do município para que a cidade cumpra devidamente sua função social.

Ao comentar o Estatuto da Cidade, Regis Fernandes de Oliveira (2002, p. 18) assevera a fundamentalidade da existência do Plano Diretor, destacando que o administrador tem de ter idéias prévias de organização das cidades, pois nada pode ser feito de forma improvisada.

Destarte, a partir de instrumentos de políticas urbanas dispostos no Plano Diretor, o gestor público poderá agir para que sejam supridas as necessidades de caráter emergencial, permitindo a solução mais célere de problemas de primeira ordem.

Convém salientar que o Plano Diretor é um planejamento da cidade que se fará em nível municipal, cujo objetivo maior é cumprir o que estabelece a Constituição Federal, ou seja, a garantia da função social da cidade.

No entanto, conforme estabelece o art. 41 do Estatuto, o Plano Diretor somente será obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, além das cidades integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, das cidades onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos

(...)o Plano Diretor é um instrumento que permite um planejamento urbano da cidade, onde o gestor público, juntamente com a população, pode estabelecer propostas de melhoria do município para que a cidade cumpra devidamente sua função social.



Marcelo Terraza / SXC

no § 4º, do artigo 182 da Carta Magna, das integrantes de áreas de interesse turístico ou que estejam inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades de significativo impacto ambiental. Ademais, deverá ser editado o imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo ou a desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública nos municípios em que o poder público municipal pretenda utilizar o parcelamento ou edificação compulsórios.

O Estatuto vai além e fixa o prazo de cinco anos para a aprovação do Plano nos municípios que atendem os requisitos obrigatórios de sua edição, de forma a penalizar com procedimento de improbidade administrativa os agentes públicos que não providenciarem sua construção no prazo estabelecido. A Lei determina, ainda, a revisão do Plano a cada dez anos, conforme regra do art. 50, combinado com o art. 40 parágrafo 3º da comentada Lei.

Entretanto, nota-se que a elaboração do Plano Diretor com o advento da Lei 10.257/01 deixa de ser um mero documento administrativo, assumindo função instrumental, e que interfere no processo de desenvolvimento dos municípios, uma vez que sua elaboração passa a ter caráter coletivo, sendo garantida a participação da população na sua formulação, mediante a realização de audiências públicas e debates com as associações representativas dos vários segmentos da comunidade, conforme as diretrizes do capítulo IV do Estatuto da Cidade - da Gestão Democrática da Cidade.

Salienta Cristiana Fortini que

cabe ao Plano Diretor indicar como o município irá se desenvolver, fixando estratégias e regras para que as atividades desenvolvidas naquele espaço geográfico traduzam a expectativa da população, de forma a assegurar o "atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas" (art. 39 do Estatuto da Cidade), razão pela qual é inegável a importância hoje realçada pelo Estatuto da Cidade, de participação popular na constituição do instrumento (FORTINI, 2004, p. 29).

Destaca-se a garantia de acesso de toda a população à documentação e informação produzida no Plano. Assim relata Nelson Saule Junior:

no processo de elaboração do Plano Diretor, pode configurar um vício processual em razão ao desrespeito do preceito constitucional da participação popular, que resulte numa declaração de inconstitucionalidade por omissão do Plano Diretor (SAULE JUNIOR, 2002, p. 91 e 92).

Todavia, apesar de ser requisito essencial de validação, a participação popular na elaboração do Plano, infelizmente, não ocorre na forma participativa que deveria, pois além do desconheci-



Uma das maneiras de transformar a realidade das nossas cidades, de abrandar o desnivelamento e de acalmar alguns dos tantos desassossegos sociais é com a participação da coletividade na busca da execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento.

mento de grande parte sobre a existência de um planejamento físico da cidade, há falta de conscientização dos que não reconhecem no Plano Diretor uma maneira de efetivar sua contribuição para o desenvolvimento da cidade.

Dessa forma, para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e condições dignas de vida urbana, não basta apenas a elaboração do Plano Diretor nos termos do Estatuto, mas também a garantia da sua efetivação por meio da execução por parte do agente público e a participação da coletividade na busca da execução e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento. Eis a única maneira de transformar a realidade das nossas cidades, de abrandar o desnivelamento e de acalmar alguns dos tantos desassossegos sociais.

A Gestão Democrática Municipal

A participação popular estabelecida e reconhecida no Estatuto da Cidade é, sem dúvida, um dos principais meios de garantir a



O processo de democratização da sociedade brasileira, aos poucos foi apresentando mecanismos capazes de garantir a chamada democracia participativa. Eis a razão da edição do Estatuto da Cidade.

gestão democrática municipal. Sabe-se da eterna luta dos povos ao longo dos tempos para garantir uma governabilidade capaz de resguardar seus direitos e liberdades, bem como sua participação efetiva na sociedade. O caminhar evolutivo não foi diferente em nosso País que, antes da adoção do regime democrático, provava o azedume do autoritarismo e da ditadura, até, finalmente, a Constituição Federal de 1988 reconhecer, mesmo de forma mais sublimar, a participação popular na administração pública.

Nesse sentido, ao tratar sobre a ampliação dada ao tema com a Constituição de 1988, assevera Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho:

A Constituição ordenou que o exercício da participação popular democrática deve dar-se através de representantes eleitos, ou de modo direto, através da iniciativa popular (art. 61, § 2.º), pelo referendo ou pelo plebiscito (art. 50, XV). (HORBACH, 2004, p. 260).

E assim, com a Constituição Federal de 1988, o cidadão adquiriu diversos direitos e garantias nominados de fundamentais, indispensáveis para uma sobrevivência com dignidade, cabendo, pois, ao Estado Democrático de Direito assegurar a sua população essas garantias. Dentre os direitos fundamentais, políticos ou de cidadania, previstos no artigo 14 da Magna Carta, temos, a saber: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Esses três institutos foram aprovados para garantir a participação popular direta.

Não obstante, a Constituição impôs a observância de diversos fundamentos em seu artigo 1º, dentre eles o respeito à cidadania. Ademais, o parágrafo único do mesmo artigo disserta que todo o poder emana do povo, podendo ser exercido mediante a representação partidária ou diretamente. Logo, o que se constata é que a democracia passou a ser abordada juntamente com a participação ativa da sociedade. A esse respeito, afirma Rogério Gesta Leal:

[...] a idéia de democracia e de sociedade e administração pública democráticas – inseridas no texto constitucional de 1988 – implica necessariamente uma noção processual de democratização que deixa de ser passageira e funcional para tornar-se forma permanente e processo de ajuste entre legalidade e legitimidade, entre moral e lei. (LEAL, 2006, p. 149).

O processo de democratização da sociedade brasileira, aos poucos foi apresentando mecanismos capazes de garantir a chamada democracia participativa. Eis a razão da edição do Estatuto da Cidade, uma vez que nele encontra-se previsto o direito de voz ativa do cidadão no exercício do poder político, em especial na esfera municipal, capacitando-o a opinar e expor suas idéias, além de reivindicar seus direitos assegurados constitucionalmente e, em especial, ajudar nas decisões de como proceder na administração da cidade, visando seu progresso em benefício de todos.

Destarte, é com maestria que a Lei Federal 10.257/01 recepciona em seus artigos 43, 44 e 45 o Capítulo IV que trata “Da Gestão Democrática da Cidade”.

O artigo 43 do Estatuto da Cidade estabelece que, para confirmar a ocorrência dessa gestão democrática,

deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos: órgãos colegiados de política urbana; debates; audiências e consultas públicas; conferências sobre assuntos de interesse urbano; iniciativa popular de projetos de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (HORBACH, 2004).

O artigo 44, que trata da gestão orçamentária municipal, a conclama como “participativa”, apontando a necessária “realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamen-

to anual," sendo tais mecanismos "condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal".

Dessa maneira, entende-se que, viabilizando a prática da democracia participativa, como escreve Dowbor (1995), "grande parte das opções concretas sobre as condições de vida e de organização do cotidiano passa a ser gerida pelos próprios cidadãos." Contudo, é necessário incentivar o indivíduo a conhecer as possibilidades de contribuir na construção de sociedades sustentáveis, tornando-o participativo dos fatos relacionados ao seu interesse e, inclusive, ao interesse da coletividade, pois o simples fato de existirem mecanismos participativos não é bastante. Segundo Juliana Pedrosa Costa,

a simples abertura de canais para a participação não garante qualidade participativa, tanto em termos de capacidade de dialogar de igual para igual com o Governo, quanto em termos de representatividade e envolvimento da população. Embora seja importante, não basta apenas ampliar o número de participantes. É fundamental que os atores possam constituir espaços pú-

blicos deliberativos, onde as informações sejam processadas e opiniões independentes possam ser de fato construídas. (COSTA, 2004, p. 94)

Precisa-se estabelecer e cultivar uma cultura em que a população entenda como fundamental a sua participação na gestão pública, de modo que esta participação seja espontânea, efetiva e compartilhada. Dita Rogério Gesta Leal:

Tal participação não é formal ou circunstancial, mas fundacional, eis que na ação de gestar a cidade, o cidadão a constitui enquanto lugar de civilização, comunhão e existência digna; é nesta cidade que o homem se torna ser no mundo, porque co-responsável pela sua criação e desenvolvimento, e tudo que diz respeito à cidade diz respeito a ele, simbólica, formal e materialmente. (LEAL, 2006, p. 56).

Observa-se, dessa maneira que, a gestão pública municipal enseja o compartilhamento nos atos jurídico-políticos a serem tomados na gestão pública, aliando os representantes do povo e a cidadania no processo decisório. Sem olvidar que neste século XXI é preciso renunciar a qualquer resquício de autoritarismo, de modo a frear quaisquer imposições arbitrárias aos cidadãos, para assim proteger fundamentos constitucionais como a dignidade da pessoa humana e a cidadania, caracteres básicos da existência do Estado Democrático de Direito brasileiro.

Com isso, para que se introduza uma nova e justa arquitetura para as cidades, é essencial a criação de espaços para que as pessoas participem do processo de ordenar o lugar em que habitam. Propiciando tal direito de vez e de voz aos cidadãos é que se poderá detectar aqueles imóveis que não se encontrem dentro dos preceitos jurídicos estabelecidos e, por conseguinte, aqueles que não cumpram com a função social. Por certo que tal mecanismo auxiliará na devida regularização dos imóveis desconformes e evitará repetições de ilegalidade, tão prejudiciais ao desenvolvimento sustentável da Cidade.

Considerações finais

O Estatuto da Cidade veio para salvar as regiões urbanas de seu desenvolvimento injusto, díspar, desordenado e anti-democrático, combatendo a ambiciosa disputa por parte daqueles que desejam adquirir cada vez mais imóveis para fins especulativos e de reserva de valor, sem destiná-los a uma função social, de forma a impossibilitar um justo ordenamento e um adequado crescimento. Todavia, como se dissertou, a aplicabilidade desse instituto no meio urbano dependerá dentre outros fatores, em especial, da ciência da lei pela população. Eis o grande obstáculo a ser superado.



Uma das propostas do Estatuto da Cidade é agregar valores impregnados de justiça, democracia e solidariedade, dessa forma, representando um marco fundamental de conscientização e mudanças de comportamento a médio e a longo prazos à disposição de todo o cidadão brasileiro. Assim, alia a busca permanente do desenvolvimento urbano em bases sustentáveis ao esforço contínuo de instauração da justiça social e ambiental nas cidades.

Dessa forma, o Estatuto apresenta diversos instrumentos de fácil aplicação pelas autoridades municipais, proporcionando o desenvolvimento do espaço local de forma democrática. Assim, destaca-se o Plano Diretor e a Gestão Democrática da Cidade, como já dissecado.

Contudo, faz-se necessário divulgar a importância de mais esses instrumentos jurídico-políticos nas mãos da população, com vistas ao desenvolvimento sustentável das cidades brasileiras e a melhoria das condições de vida das pessoas, proporcionando com sua aplicação uma nova concepção de igualdade social.

Todavia, para que a participação popular seja de fato um processo democrático contínuo e amplo na gestão das cidades, deve-se garantir que o cidadão seja ouvido não apenas em situações que favoreçam os agentes legitimados no poder de comando da prefeitura, mas sim nos mais diversos aspectos de atuação local.

Com isso, para caução de uma participação eficaz é necessário que a população esteja sempre acompanhando os processos de planejamento dos gestores públicos, fazendo valer-se dos instrumentos de participação dispostos na legislação, únicos capazes de garantir o princípio fundamental da gestão democrática.

Por fim, destaca-se a relevância de uma atuação maciça dos meios de comunicação, engajando-se em promover a participação popular no município e fomentar valores democráticos a partir de seus veículos, bem como da inserção de tais idéias no processo básico de educação, com o objetivo de incutir nos embriões da cidadania, desde muito cedo, arraigados valores democráticos.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2004.

COSTA, Juliana Pedrosa. Gestão democrática das cidades. *Revista de Direito municipal*, Belo Horizonte, v. 5. n. 13, p. 81-102, jul./set. 2004.

DOWBOR, Ladislau. *Da Globalização ao Poder Local: a nova hierarquia dos espaços*. Disponível em: <<http://www.ppbr.com/Id/5espaco.shtml>>. Acesso em: 27 maio.2007.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. *Estatuto da Cidade comentado: Lei n. 10.257/2001: Lei do Meio Ambiente Artificial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

FORTINI, Cristiana. Plano diretor - temas polêmicos. Discussão sobre a iniciativa para sua elaboração. A imperiosidade de plano diretor para apurar o cumprimento da função social da propriedade. *Revista de Direito municipal*, Belo Horizonte, v. 5. n. 2, p. 27-36, jan./mar. 2004.

GRAU, Eros Roberto. *A Ordem Constitucional na Constituição de 1988*. 10 ed. São Paulo : Malheiros, 2005.

HORBACH, Carlos Bastide et. al. *Estatuto da Cidade: Lei 10.257, de 10.07.2001: comentários*. Coord. Odete Medauar, Fernando Dias Menezes de Almeida. 2. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo : Revista dos Tribunais, 2004. 312 p.

LEAL, Rogério Gesta. *Estado, administração pública e sociedade: novos paradigmas*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

MATTOS, Liana Portilho. *A efetividade da função social da Propriedade Urbana à Luz do Estatuto da Cidade*. Rio de Janeiro: Temas & Idéias, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Municipal Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2002.

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: Revista dos Tribunais, 2002.

SAULE JÚNIOR, Nelson. Estatuto da Cidade e o Plano Diretor – Possibilidades de uma Nova Ordem Legal Urbana Justa e Democrática. In: OSÓRIO, Leticia Marques (Org). *Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: Novas Perspectivas para as Cidades Brasileiras*. Porto Alegre: Sergio A. Fabris, 2002. p. 91-92.



Nairane Decarli, bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS – UPF; especializada em Direito Público pela Faculdade Meridional – IMED; mestranda em Direito Público pela Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISCU

Paulo Ferrareze Filho, bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo/RS – UPF; mestrando em Direito pela UNISINOS/RS