



INSTRUMENTO BÁSICO DE POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO E EXPANSÃO URBANA: O PLANO DIRETOR SOB A PERSPECTIVA DO ESTATUTO DA CIDADE

Christine Benciveni Franzoni (UFSC)
christinefranzoni@gmail.com

Ana Maria Benciveni Franzoni (UFSC)
profa.ana@gmail.com

Somente após quase 13 anos da promulgação da Constituição Federal é que foi aprovada e sancionada, em 2001, a Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, a qual passou a entrar em vigor em 10 de outubro de 2001 regulamentando os artigos 182 e 183 da CF/88. Essa Lei estabelece as diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências e, veio, principalmente, garantir a todos os cidadãos o direito à cidade, a gestão democrática, a função social da propriedade e o direito a moradia. Desse modo, os municípios na elaboração de seus planos diretores deverão observar as normas gerais fixadas na referida Lei. Assim, o presente artigo tem como objetivo geral apresentar um estudo do Plano Diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana sob a perspectiva do Estatuto da Cidade. Pode-se concluir que o estudo veio confirmar a tese apresentada pela Constituição Federal de que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Palavras-chaves: Gestão Ambiental, Plano Diretor, Estatuto da Cidade

1. Introdução

A Constituição Federal de 1988, no que tange à Política de Desenvolvimento das Cidades Brasileiras, passou a ser definida por Leis Orgânicas e Planos Diretores.

Entretanto, para Carneiro (1988), com o propósito de que essa política seja efetivamente concretizada, a mesma deve atender aos pressupostos do planejamento municipal, onde se tem o Plano Diretor como espécie deste planejamento.

O Plano Diretor ao fornecer normas, dá orientações à política de desenvolvimento e expansão urbana, em razão da necessidade da cidade ser reconstruída a partir de limites e regras socialmente apresentadas, o qual deve gerar um espaço urbano natural humanizado, equilibrado e habitável (MAKOWIECKY, 2003, p. 49).

De acordo com o art. 182, caput, da Constituição Federal em Brasil (2005, p. 53), “a política do desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes”. Sendo que em seu § 1º, a mesma, define o Plano Diretor como o instrumento básico da política urbana.

Mais tarde, as Leis 9.785/99 e 10.257/01 (Estatuto da Cidade) que, respectivamente, dispõem sobre o Parcelamento do Solo Urbano; e regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e dando, ambas, outras providências reforçaram o dispositivo constitucional, as quais condicionam a aplicação da maioria dos instrumentos urbanísticos ao disposto no Plano Diretor.

2. Plano Diretor

O Plano Diretor tem como objetivo básico estabelecer como a propriedade urbana levará a efeito a sua função social, de maneira a garantir aos cidadãos o acesso a terra urbanizada e regularizada, dotar a todos o direito à moradia e aos serviços urbanos.

O mesmo, elaborado pelos Municípios, atenderá “sempre mais diretamente aos seus objetivos, quanto mais forem abertos à inovação e à criatividade, e quanto mais estimularem a participação dos cidadãos e a produção coletiva” (BRASIL, 2004, p. 13).

A idéia de Plano Diretor foi desenvolvida no Brasil a partir dos anos 50, apesar de em 1930, o mesmo termo já ter aparecido no Plano Agache - Rio de Janeiro. Entretanto, para Saule Júnior (1997), o Plano Diretor teve origem na década de 70 e sua institucionalização foi disseminada, naquela época, nas administrações municipais a partir das Leis Orgânicas dos Municípios elaboradas pelos Estados, sendo que atualmente os mesmos são de competência municipal.

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado constitui o instrumento básico do processo de planejamento municipal para a realização do desenvolvimento de todo território do município nos seus aspectos físicos, territorial, econômico, social e institucional (administrativo).

Por ser um instrumento de importância política, de acordo com Braga (1995), um de seus objetivos é o de dar transparência à política urbana, considerando públicas as diretrizes e prioridades do crescimento urbano, tornando-se uma lei. Também, como objetivo, deverá democratizar a política urbana, tornando obrigatória a participação dos membros da sociedade.

Para a Prefeitura Municipal de Florianópolis (1998), o Plano Diretor contempla diretrizes

urbanísticas que habilita a administração municipal a cumprir cada vez melhor o seu poder de controle no que tange ao uso e ocupação do solo, sendo que se possa exigir dos demais níveis de poder inter-agentes, iguais performances no que toca as suas obrigações para com a cidade e ainda possibilita canalizar os interesses da comunidade para a construção do projeto comum.

Em entrevista concedida em 17 de maio de 2005, o Ministro Olívio Dutra, de acordo com os direitos e garantias fundamentais, ressalta que o Plano Diretor por ser um instrumento no qual garantirá a todos munícipes um lugar que proporcione acesso a uma habitação digna, ao saneamento ambiental, à mobilidade dada pelo trânsito e transporte público, bem como, aos serviços e equipamentos urbanos, deverá ser um processo transparente e participativo. Todavia, afirma o ministro, o mesmo não tem a pretensão de ser a solução de todos os problemas, mas deverá contemplar, dentre outros, a inclusão territorial, a gestão democrática e a justiça social (FRANZONI, 2006).

Um dos principais objetivos do Plano Diretor é o de fiscalizar o bom uso do solo, para uma melhor convivência urbana, visando a regulamentação da função social da propriedade, de forma a garantir o bem-estar dos habitantes das cidades (art. 182, caput, da Constituição Federal). Para Bastos (2000), no caso do Poder Público Municipal omitir-se quanto ao pleno desenvolvimento da função social da cidade, devido à falta de iniciativa do prefeito, poderia esta omissão ser indicada como crime de responsabilidade por atentar contra a Constituição Federal.

O Plano Diretor é um instrumento eficaz de gestão ou controle ambiental na medida em que as informações geradas do meio ambiente respondem, efetivamente, às necessidades e restrições a ele impostas.

A questão ambiental refere-se à forma pela qual a sociedade se relaciona com a natureza. Inclui tanto as relações sociais, econômicas, como as complexas relações entre o mundo físico-químico e orgânico (FRANZONI, 2000).

Dessa temática derivou-se a discussão sobre o atual modelo de desenvolvimento da economia, assinalando para um antagonismo entre meio ambiente e crescimento econômico, em prejuízo até mesmo do próprio crescimento do sistema econômico.

Destarte, a discussão sobre o meio ambiente vai adentrando na área das Ciências Econômicas dado ser este sistema econômico o tema central de interesse. Conforme Franzoni (2006) foi a partir de 1987, com o Relatório Brundtland que o desenvolvimento sustentável foi definido como o desenvolvimento que satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações satisfazerem suas próprias necessidades. Nesse contexto, atividade econômica, meio ambiente e sociedade formam o tripé básico no qual se apóia a idéia de desenvolvimento sustentável, o qual quer dizer que a justiça social terá que assentar necessariamente na sustentabilidade econômica e na equidade que por sua vez requerem sustentabilidade ambiental.

Contudo, as disposições referentes à questão ambiental e o desenvolvimento sustentável apresenta-se entre os objetivos do Plano Diretor, dado que, sua especificação encontra-se sujeita à normas futuras.

O mesmo será obrigatório: para cidades com mais de 20 mil habitantes; integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; áreas de especial interesse turístico; inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

A falta de cooperação das associações representativas no planejamento municipal transgredir os princípios constitucionais. Portanto para a elaboração do Plano Diretor fica clara a necessidade da livre manifestação dos anseios da população no processo de desenvolvimento local, sendo que as características de cada Município devem ser observadas.

O Plano Diretor, mais que uma peça técnica é um instrumento político, cuja maior virtude é a de dar visibilidade e ser transparente à política urbana. Na medida em que se tornam públicas as diretrizes e prioridades de desenvolvimento e expansão urbana, a sociedade pode intervir e participar da gestão. Cada cidade possui uma lógica de crescimento e o plano deve democratizar e dar clareza ao processo. Em suma, o mesmo deve ter o papel de “livro de regras do jogo” da cidadania (BUENO, 2003).

Observa-se que, o Plano Diretor é o guia mestre do Poder Público municipal, de modo a oferecer-lhe os meios exatos para um bom desenvolvimento das funções sociais da cidade. Contudo é importante ressaltar que, o mesmo após a promulgação da Constituição de 1988 permite aos municípios repensarem as cidades onde vivem. Anteriormente, alguns Municípios já haviam editado leis orgânicas que contemplavam e previam o planejamento urbanístico, faziam menção ou até mesmo já possuíam Planos Diretores.

3. O Plano Diretor e a Constituição Federal

É importante ressaltar que, em conformidade com o art. 24, XVI, § 1º da Constituição Federal, compete a União a fixação das diretrizes gerais, igualmente, aos Municípios poderes e obrigações sobre a matéria.

Versam os arts. 25 e 29 da Constituição Federal que as Constituições Estaduais, bem como, as Leis Orgânicas asseguram e detalham as principais inovações da própria Constituição Federal e as demais Leis Federais e Emendas Constitucionais, que regulamentam diferentes aspectos de âmbito nacional.

Dispõe o art. 25 da Constituição Federal: Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

No mesmo diploma legal, pelo art. 29: O Município reger-se-á por lei orgânica, [...], que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição e na Constituição do respectivo Estado.

Para Saule Júnior (1997, p. 223), a “capacidade da autolegislação, caracterizando a autonomia normativa, fundamenta-se na competência do município legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber”.

Somente em 1988 que o texto constitucional brasileiro abordou sobre o Plano Diretor, ao tratar da política urbana. Evidencia-se, no entanto, que desde então, diferentes interpretações têm sido dadas sobre o princípio do Plano Diretor e, ainda, são adotados modelos com denominações semelhantes, tais como, Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado, Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano, Plano Diretor Participativo, Plano Diretor Estratégico.

Para Pinto (2006) desde seu advento, têm-se diversas interpretações sobre o conteúdo do Plano Diretor. Com denominação semelhante, conceitos denotados por essas expressões são bastante distintos entre si.

Analisando-se o conceito constitucional do Plano Diretor pode-se observar que o mesmo tem um caráter eminentemente urbanístico e deve contar com a cooperação das associações representativas no planejamento municipal (art 29, XII, da CF/88), bem como, com a

iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado (art 29, XII, da CF/88).

Nesse sentido, afirma Mukai (2001), que as questões urbanísticas devem ser decididas no foro do Município, de seu Legislativo, com ampla participação dos segmentos representativos da população, dos profissionais e dos empreendedores envolvidos.

O artigo 30, § 1º, da Constituição determina a competência para os Municípios legislarem sobre assuntos de interesse local; sendo que em seu inciso VIII, dispõe que o mesmo promove no que couber adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano.

No entendimento de Carneiro (1998), com relação às questões urbanísticas, a Constituição é permeada de fundamentos, princípios e prescrições quais sejam, as que dão proteção à propriedade, que apontam para o seu condicionamento ao atendimento da função social através dela própria, à disciplina do planejamento urbanístico, ao uso e à ocupação do solo urbano, aos instrumentos existentes para intervenção urbanística por parte do Poder Público.

Ao instituir a função social da propriedade a Constituição em seu § 2º do art. 182, ganhou um relevo e uma estrutura jurídica ímpar, pois concretiza mais do que nunca, o próprio direito de propriedade, e, além disso, coloca-se no texto constitucional como princípio fundamental, ao lado da própria propriedade privada (art. 170, incisos II e III) (MUKAI, 2001).

Pelo o art 170, III (CF/88) percebe-se que todos têm assegurado a existência digna, conforme os ditames da justiça social observada a função social da propriedade.

A Constituição Federal de 1988, ao incorporar pela primeira vez um capítulo a cerca da política urbana (Título VII, capítulo II, art. 182), regulamenta que a política de desenvolvimento urbano é “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”.

O § 1º, do art. 182, da CF/88, trata da obrigatoriedade do Plano Diretor para cidades com mais de 20 mil habitantes como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

Sobre a propriedade urbana, o § 2º, do mesmo artigo dispõe que: “cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no Plano Diretor”.

As desapropriações de imóveis urbanos, conforme o § 3º, ainda do mesmo artigo, serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

Em conformidade com o parágrafo 4º tem-se que 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.

O Plano Diretor, em vista do disposto no artigo 182, §§ 2º e 4º da Constituição Federal,

transformou-se no instrumento obrigatório para a municipalidade intervir com o objetivo de executar a política urbana, como forma de assegurar que a propriedade urbana exerça sua função social.

Os parágrafos 2º e 4º poderão servir como um valioso instrumento municipal no favorecimento do desenvolvimento urbano, pois se utilizados preservarão o meio ambiente e o patrimônio histórico/cultural, evitarão a ocupação de áreas não suficientemente equipadas e a retenção especulativa de imóveis vagos ou subutilizados, ordenarão a urbanização, promoverão a recuperação dos danos causados pelos impactos ambientais, bem como, a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes, dentre outros.

Se como uma leitura científica é um aspecto peculiar das cidades diante de suas atividades urbanas, se na dimensão política do poder local dispõe de autonomia para formular e executar as políticas públicas necessárias para assegurar o direito à cidade, na recepção da mensagem jurídica constitucional, as normas constitucionais que tratam especificamente do tema, no capítulo da política urbana demonstram relevância da função do Município (SAULE JÚNIOR, 1997).

A definição do regime jurídico do Plano Diretor, para Pinto (2006) constitui tarefa fundamental do direito urbanístico, caracterizando-se como condição prévia para a própria legitimidade da política urbana. A partir de sua caracterização como documento técnico, numerosas conseqüências podem ser inferidas com relação ao regime jurídico do Plano Diretor.

De acordo com Saule Júnior (1997, p.79), o Estatuto da Cidade aborda o Plano Diretor com grande ênfase, pelo fato “deste ser o principal instrumento para os Municípios promoverem uma política urbana que tenha por objetivo o pleno respeito aos princípios das funções sociais da cidade e da propriedade urbana e garantir o bem estar de seus habitantes”.

4. Um enfoque do Plano Diretor à luz do Estatuto da Cidade

A Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, denominada Estatuto da Cidade foi aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República – oriunda do Projeto de Lei nº 5.788, de 1990 – que disciplina as diretrizes gerais da política urbana.

Dentre os aspectos institucionais relativos ao Município e à cidade está, sem dúvida, o teor do Estatuto da Cidade. Lei esta, que trata do Plano Diretor em um capítulo específico, inserido nos arts. 39 a 42.

O Estatuto da Cidade veio complementar a Lei de Responsabilidade Fiscal, fazendo com que o princípio do planejamento governamental fosse efetivamente cumprido.

Segundo Carvalho (2001), o Estatuto da Cidade reafirma os princípios da política urbana, ditados pela Constituição Federal, mantendo a competência do Município para legislar sobre Plano Diretor, admitindo a este ser o instrumento básico da política urbana e dando ênfase na gestão democrática.

Na Lei nº 10.257/01 tem-se que é incumbência do Plano Diretor o estabelecimento de “metas e diretrizes da política urbana, os critérios para verificar se a propriedade atende sua função social, as normas condicionadoras do exercício desse direito, a fim de alcançar os objetivos da política urbana” (BRASIL 2001, p. 43).

No que concerne ao Plano Diretor como instrumento de gestão, segundo Braga (2006), a democratização efetiva do planejamento se dá pela participação da sociedade no processo, o

que, pelo menos em tese, é garantido pela Constituição Federal (no art. 29) e, como se verifica da Lei, no Estatuto da Cidade.

Conforme o § 1º do art. 40, Lei nº 10.257/01, o Plano Diretor, é exigido como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

Dessa forma, pode-se afirmar que esse parágrafo é categoricamente constitucional, pois está fundamentado nos §§ 1º e 2º do art. 165 da Constituição Federal.

Já o § 2º, do mesmo artigo, diz que o Plano Diretor deverá englobar o território do Município como um todo.

Contudo, Mukai (2001) afirma que esse parágrafo é inconstitucional, pois dispõe que o Plano Diretor deverá englobar todo o território do Município e não apenas a zona urbana ou de expansão urbana como determina o § 1º do art. 182 da Constituição.

Constatou-se que no mês de junho do ano de 2004, do total de municípios brasileiros, 2.353 deles estavam obrigados a elaborar ou rever seus Planos Diretores segundo o Estatuto da Cidade, sendo que destes, 1.684 até outubro de 2006.

Os Municípios obrigados a elaborar os Planos Diretores pertencem aos estados do Acre (5), Alagoas (44), Amazonas (28), Amapá (3), Bahia (164), Ceará (88), Distrito Federal (1), Espírito Santo (32), Goiás (58), Maranhão (76), Minas Gerais (208), Mato Grosso do Sul (21), Mato Grosso (21), Pará (84), Paraíba (30), Pernambuco (96), Piauí (29), Paraná (101), Rio de Janeiro (60), Rio Grande do Norte (23), Rondônia (17), Roraima (1), Rio Grande do Sul (121), Santa Catarina (83), Sergipe (20), São Paulo (251) e Tocantins (10).

Como primeira lei federal especificamente destinada a regulamentar o capítulo da Política Urbana, trazido na atual Constituição, o Estatuto da Cidade trata o Plano Diretor como principal instrumento dessa política, ao contrário das leis anteriores, em que o mesmo era relacionado com outros instrumentos.

A partir da promulgação do Estatuto, além do Plano Diretor ser obrigatório para Municípios com população acima de 20 mil habitantes, o mesmo estabelece sua obrigatoriedade para aqueles situados em regiões metropolitanas ou aglomerações urbanas; em áreas de interesses turísticos ou áreas sob influência de empreendimentos de grande impacto ambiental. Municípios que não se incluem em qualquer dessas categorias precisam dispor obrigatoriamente de um Plano Diretor, se o Poder Público pretender aplicar os instrumentos previstos no capítulo de reforma urbana na Constituição Federal (BRASIL, 2001.p.38).

Para constituir normas e ferramentas do Plano Diretor, necessita-se levar em conta o previsto no art. 2º da Lei Lei nº 10.257/01, posto que os Municípios devam levar em conta a função social da cidade e da propriedade urbana, bem como o princípio do desenvolvimento sustentável.

Sabe-se que a realidade da maioria dos Municípios brasileiros, onde o processo de expansão urbana ocorre de forma aleatória, sem critérios técnicos que venham cumprir com as condições mínimas de habitabilidade, a ocupação dos espaços urbanos tem originado ambientes carentes de infra-estrutura urbana, devido à aleatoriedade quanto à forma de ocupação, originando logradouros e até mesmo regiões carentes das condições mínimas de qualidade de vida aos moradores.

Portanto, para que o Plano Diretor, dentro da realidade de cada Município, explicita as leis

que orientarão o uso do solo urbano, tem-se que incluir as regiões especiais de interesse social, cumprindo com a premissa de buscar junto ao município maior justiça fiscal, o direcionamento dos investimentos sociais e infra-estrutural das referidas regiões.

O município, em conformidade com Saule Júnior (1997) deve observar os princípios constitucionais da política urbana e as diretrizes gerais da mesma previstas no art. 2º do Estatuto da Cidade, para o estabelecimento das normas e instrumentos do Plano Diretor, considerando o disposto no art. 39 do Estatuto da Cidade.

Para Pinto (2006), seguindo o modelo já adotado pela Constituição, em seu § 4º, art. 182, o Estatuto condiciona a aplicação de qualquer instrumento urbanístico à existência prévia do Plano Diretor e de lei municipal específica.

Conforme o art. 40, § 4º, as diretrizes expressas no estatuto, os planos diretores devem contar necessariamente com a participação da população e de associações representativas dos vários seguimentos econômicos e sociais, não apenas durante o processo de elaboração e votação, mas, sobretudo, na implementação e gestão das decisões do plano.

O Plano Diretor abrangerá todo o território municipal e conterá diretrizes e prioridades a serem incorporadas nos instrumentos de gestão financeira (art. 40, §§ 1º e 2º), devendo ser acompanhada de um plano de transporte urbano integrado, para as cidades com mais de quinhentos mil habitantes (art. 41, § 2º). Deverá ser revisado a cada dez anos (art. 40, § 3º) e conter um sistema de acompanhamento e controle (art. 42, III) (FRANZONI, 2006).

O Estado do Rio Grande do Sul foi o único que editou uma legislação abrangente sobre o desenvolvimento urbano, Lei Estadual nº 10.116/94, que apresenta uma definição precisa do conteúdo do Plano Diretor.

Não obstante, discute-se muito quanto ao conteúdo mínimo do Plano Diretor. O Estatuto da Cidade, procurando por fim a essa perlanga, estabeleceu o conteúdo mínimo para o Plano Diretor nos vários incisos do art. 42, sem conseguir o intento desejado, pois não se pode afirmar que todo Plano Diretor deva ter esse conteúdo mínimo, nem que um conteúdo menor que o aí especificado caracterizaria negação à execução de lei federal, incidindo o Prefeito Municipal em crime de responsabilidade, consoante previsto no art. 1º, XIV, do Decreto-Lei Federal n. 201 de 27.2.67, que dispõe sobre a responsabilidade de Prefeitos e vereadores, punível com detenção de três meses a três anos (§ 1º) (GASPARINI, 2005, p. 10).

Pinto (2006), ao fazer uma análise da Constituição Federal, do Código Florestal, da Lei de Parcelamento do Solo Urbano, do Estatuto da Cidade, da Lei Estadual nº 10.116/94 do Rio Grande do Sul, bem como, da NBR 12.267 (1992) concluiu que o Plano Diretor deverá: delimitar as zonas urbanas, de expansão urbana e de urbanização específica; estabelecer para cada zona, dos usos permitidos e dos índices urbanísticos relativos a áreas mínimas e máximas de lotes e coeficientes básicos, máximos e mínimos de aproveitamento; apontar bases para a utilização do direito de preempção, das operações consorciadas e da transferência do direito de construir; determinar as áreas cuja vegetação natural deva ser preservada; obter o traçado do sistema viário principal da cidade, existente e projetado; localizar as grandes obras; e apresentar os índices urbanísticos relativos ao parcelamento, uso e ocupação do solo.

E por fim, faz-se necessário destacar que a natureza jurídica do plano diretor não deverá ser confundida com o seu instrumento de aprovação. O Estatuto da Cidade definiu a lei (formal) como o ato jurídico pelo qual o plano é aprovado (art. 40). Neste aspecto, nada mais fez que consagrar a tradição brasileira. Sua natureza jurídica não é, entretanto, a de lei material, por faltar-lhe as características de generalidade e de abstração.

5. Considerações finais

O Plano Diretor tem um papel fundamental, o qual deve definir os instrumentos urbanísticos para a promoção da urbanização e regularização fundiária, abranger os aspectos econômicos e jurídicos, bem como, promover a integração entre a população envolvida, o poder público e os agentes privados.

Os dispositivos constitucionais relativos ao Plano Diretor são reafirmados e regulamentados pelo substitutivo ao Projeto de Lei Federal 5788/90 denominado Estatuto da Cidade (Lei 10.257), o qual foi aprovado em 10 de julho de 2001, que estabelece diretrizes gerais de política urbana.

Abstraindo-se diversos enfoques que caracterizam o Plano Diretor, como ser participativo, político, ideológico e ecológico, pode-se vê-lo como uma das formas de exercício das políticas públicas, configurado como um instrumento que pretende promover o adequado planejamento e controle do uso, parcelamento e ocupação do solo urbano.

O Plano Diretor deverá servir para implementar um modelo de desenvolvimento equitativo, com a finalidade de tornar públicas as diretrizes e prioridades dos municípios e deve ser elaborado pela municipalidade através de seus agentes da administração e a participação efetiva da sociedade, respeitar o tamanho do município, levar em consideração as características sócio-econômicas, políticas, demográficas, estabelecer diretrizes básicas da política de desenvolvimento e expansão urbana, em fim estar de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável.

Pode-se concluir que o estudo veio confirmar a tese apresentada pela Constituição Federal de que o Plano Diretor é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Referências

- BASTOS, Celso Ribeiro.** *Comentários à constituição do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988*, v. 7. São Paulo: Saraiva, 2000. 2ª ed. atual.
- BRAGA, Roberto.** *Plano diretor municipal: três questões para discussão*. Caderno do Departamento de Planejamento – UNESP, Presidente Prudente vol. 1, n.1., agosto de 1995.
- BRAGA, Roberto.** *Política urbana e gestão ambiental: considerações sobre o plano diretor e o zoneamento urbano*. Disponível em: < <http://www.rc.unesp.br/igce/planejamento/>>. Acesso em: 22 mai. 2006.
- BRASIL.** *Constituição da República Federativa do Brasil: 1988*. 25. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.
- BRASIL.** Ministério das Cidades. *Plano diretor participativo: guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos*. Brasília, 2004.
- BRASIL.** *Estatuto da cidade: guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2001.
- BUENO, Liane da Silva.** *Zoneamento territorial para fins de uso e ocupação do solo visando à elaboração e atualização de Planos Diretores*. 2003. 117 f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) — Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis. p. 30.
- CARNEIRO, Ruy Jesus Marçal.** *Organização da cidade*. São Paulo: Max Limonad, 1998.
- CARVALHO, Sonia Nahas de.** *Estatuto da cidade: aspectos políticos e técnicos do plano diretor*. São Paulo em Perspectiva, Oct./Dec. 2001, vol.15, no.4,
- FRANZONI, Christine Benciveni.** *Plano diretor como instrumento básico de política de desenvolvimento e expansão urbana à luz do estatuto da cidade*. 2006. Monografia. Curso de Direito, Universidade do Vale do Itajaí, Biguaçu.

FRANZONI, Ana Maria Benciveni. *Avaliação do meio físico para fins de planejamento geoambiental no traçado e manutenção de rede viária: Ilha de Santa Catarina – SC.* 2000. 137 f. Tese (Doutorado em Geociências) - Curso de Pós-Graduação em Geociências, Universidade Estadual Paulista, Rio Claro.

GASPARINI, Diogenes. *Aspectos jurídicos do plano diretor.* *Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais*, ano XXIII, ed. 01, 2005. <http://200.198.41.151:8080/tribunal_contas/2005/01/-sumario?next=2>. Acesso em 15 de mai 2006.

MAKOWIECKY, Nelson. *Participação social: estratégias de legitimação do plano diretor.* Tese de Doutorado, Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, UFSC, Florianópolis, SC. 2003. p. 49

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

PINTO, Victor Carvalho. *Regime jurídico do plano diretor.* Disponível em: <www.senado.gov.br/colege/artigos/politicasocial/RegimeJuridicoPlanoDiretor.pdf> Acesso em 10 de mar. 2006.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FLORIANÓPOLIS. Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis – IPUF. Plano diretor do distrito sede do município de Florianópolis. Florianópolis, 1998.

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

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