

# Direito urbanístico, planos diretores e controle social: a construção de uma nova ética urbana

*Luana Borchardt*

*Tarcisio Dorn de Oliveira*

*Sergio Luis Allebrandt*

## Resumo

Este artigo busca realizar uma leitura jurídica dos elementos que constituem o direito urbanístico, em especial, o que se refere à regulação, construção e efetivação de Planos Diretores de municípios que se caracterizam como cidades médias, situados na Região Funcional de Planejamento 7 do estado do Rio Grande do Sul. A atenção concentra-se na efetividade de execução dos Planos Diretores nesses municípios desde as perspectivas do gestor público e do cidadão, considerando a sua construção e execução, integradas com pautas públicas convergentes e integrantes (mobilidade, disponibilidade de serviços públicos oferecidos, meio ambiente sustentável, qualidade de vida, gentrificação). Para tanto, vale-se de uma pesquisa exploratória, de base empírica, a partir de uma análise qualitativa de conteúdo, fundamentada em bibliografia, legislações e informações financeiras. Os resultados informam sobre a efetividade quanto à participação dos cidadãos em relação à destinação e aplicação de recursos orçamentários, voltados ao desenvolvimento da política urbana para a qualificação e a valorização do espaço territorial, atendendo a uma nova ética urbana, integradora, inteligente e humanizada.

**Palavras-chave** | Direito urbanístico; ética urbana; participação; Plano Diretor; Rio Grande do Sul.

**Classificação JEL** | K39 R14 R58.

## Urban planning law, master plans and social control: building a new urban ethic

### Abstract

This article seeks to carry out a legal reading of the elements that make up urban planning law, especially with regard to the regulation, construction and implementation of Master Plans in municipalities that are characterised as medium-sized cities, located in Functional Planning Region 7 in the state of Rio Grande do Sul. The focus is on the effectiveness of the implementation of Master Plans in these municipalities from the perspectives of the public

manager and the citizen, considering their construction and implementation, integrated with converging and integrating public agendas (mobility, availability of public services offered, sustainable environment, quality of life, gentrification). To this end, an exploratory, empirically-based study was carried out using a qualitative content analysis based on bibliography, legislation and financial information. The results provide information on the effectiveness of citizen participation in relation to the allocation and application of budgetary resources, aimed at developing urban policy for the qualification and enhancement of territorial space, in line with a new, integrative, intelligent and humanised urban ethic.

**Keywords** | Masterplan; participation; Rio Grande do Sul; urban ethics; urban planning law.

**JEL Classification** | K39 R14 R58.

## **Derecho urbano, planes maestros y control social: la construcción de una nueva ética urbana**

### **Resumen**

Este artículo busca realizar un abordaje jurídico de los elementos que constituyen el derecho urbanístico, en particular, en lo que respecta a la regulación, construcción e implementación de Planes Maestros de municipios que se caracterizan como ciudades medianas, ubicados en la Región Funcional de Planificación 7 del Estado de Río Grande del Sur. El objetivo se centra en la efectividad de ejecución de los Planes Maestros de estos municipios, desde las perspectivas del gestor público y del ciudadano, considerando su construcción y ejecución, integradas con agendas públicas convergentes e integrantes (movilidad, disponibilidad de servicios públicos ofrecidos, medio ambiente sostenible, calidad de vida, gentrificación). Para ello, se utiliza una investigación exploratoria, de base empírica, basada en un análisis cualitativo de contenido, fundamentado en bibliografía, legislaciones e informaciones financieras. Los resultados informan sobre la efectividad de la participación ciudadana en relación con la asignación y aplicación de recursos presupuestarios, encaminados al desarrollo de una política urbana para la calificación y valorización del espacio territorial, respondiendo a una nueva ética urbana, integradora, inteligente y humanizada.

**Palabras clave** | Derecho urbano; ética urbana; participación; Plan Maestro; Rio Grande do Sul.

**Clasificación JEL** | K39 R14 R58.

### **Introdução**

O Direito Urbanístico constitui-se por distintas áreas do direito que se complementam para orientar regramentos afetos à propriedade e à cidade, considerando suas respectivas funções sociais e ocupação territorial, com vistas ao melhor desenvolvimento da cidade e bem-estar dos cidadãos. O Direito Urbanístico vale-se de normas civilistas de Direito Privado e de Direito Público, que perpassam

o Direito Civil, a Lei de Registros Públicos, o processo da Reforma Urbana e suas discussões para o entendimento da ideia de evolução social da propriedade que contribuíram para o conteúdo da Constituição Federal – CF/1988, a qual consagrou a função social da propriedade e da cidade. Posteriormente, o Estatuto da Cidade (2001) veio regular estes preceitos constitucionais. Mais recentemente, também a Lei da Liberdade Econômica, em vigor a partir desde 1º de setembro de 2020, estabeleceu normas relativas à propriedade e ao urbanismo, além de outras intervenções legais. Neste sentido, ao abordar a temática do Direito Urbanístico, Martins (2005) buscou fundamento nas normas constitucionais, observando que se trata de um assunto complexo que envolve relações tanto na esfera pública quanto na privada, cuja finalidade é a de disciplinar a ordenação do território e dos espaços habitados e habitáveis.

De fato, o direito à propriedade é, por excelência, não apenas um direito real, mas uma garantia constitucional outorgada ao cidadão, conforme estabelecido no *caput* do artigo 5º, inciso XXII da Constituição Federal – CF/1988. Ao garantir a igualdade do indivíduo perante a lei, o referido artigo estabelece que, em relação ao seu direito real de ser titular de propriedade, esta deverá atender à sua função social. Ou seja, ser capaz de atender ao conjunto de necessidades do indivíduo para que desfrute de uma vida em sociedade de modo qualificado, contribuindo para sua plena cidadania (Oliveira; Carvalho, 2001). Ainda na seara constitucional, os artigos 182 e 183 estabelecem regras acerca da política de desenvolvimento urbano, de competência dos Poderes Executivos municipais, que, a partir da observância de disposições de diretrizes legais, “tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (art. 182, *caput* da CF/1988). Nesse contexto, “o Plano Diretor, obrigatório para municípios com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (parágrafo 1º do art. 182 da CF/1988).

Além de sua base, que é a Constituição Federal, a legislação que trata do tema do Direito Urbanístico, que não se constitui de forma compilada, apresenta sistemas normativos distintos, dos quais destacam-se a Lei nº 6.766/7199, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano; a Lei nº 10.257/2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana, sendo conhecida como Estatuto da Cidade; e, ainda, a Lei nº 11.977/2009, que dispõe sobre a regularização fundiária de assentamentos urbanos. Logo, o Estatuto da Cidade reconheceu a relevância dos municípios na definição de diretrizes para o planejamento urbano e na condução do processo de gestão das cidades. Esse instrumento normativo consolidou tanto a competência jurídica quanto a ação política municipal. Neste sentido, Reis e Venâncio (2016) ressaltam a importância do planejamento urbano, em especial o plano diretor, a fim de que as políticas públicas venham a melhor atender o princípio da função social da cidade, sendo esta ferramenta recebida como eficaz para uma gestão democrática e compartilhada com os cidadãos.

O Estatuto da Cidade, ao estabelecer como obrigatoriedade legal a participação democrática do cidadão na construção dos planos diretores das cidades, possibilita uma gestão compartilhada. Neste recorte, relativo à formulação do plano diretor, encaminha-se o presente trabalho acerca das estruturas em que se apresentam os planos diretores de três cidades médias da Região Funcional de Planejamento 7 do Estado do Rio Grande do Sul, com vistas ao melhor aproveitamento e qualidade da ocupação do espaço urbano, observada a efetiva participação do cidadão. O objetivo deste estudo é analisar as normativas constantes nos planos diretores dos municípios de Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo e sua efetividade quanto à participação dos cidadãos na sua construção, observando os pressupostos estabelecidos no Estatuto das Cidades em relação à destinação e aplicação de recursos orçamentários voltados ao desenvolvimento da política urbana para a qualificação e valorização do espaço territorial, atendendo a uma ética urbana inclusiva, integradora e humanizada.

## Fundamentação teórica

Tendo por prerrogativa do poder público a organização do espaço urbano, tornando-o habitável para o cidadão, observando a sua ordenação habitacional, meio ambiente, mobilidade, dentre outros aspectos, bem como regulando o solo em áreas rurais, o Direito Urbanístico busca normatizar preceitos legais, harmonizando o conjunto destas legislações reguladoras da atividade urbanística, isto é, aquelas destinadas a ordenar os espaços habitáveis (Silva, 2010). Romano (2017, p. 1) corrobora este entendimento, afirmando que

O Direito Urbanístico é estudado sob a forte influência das novas teorias Geopolíticas ou de Política Ambiental, enfocando-se nos problemas históricos e geográficos das grandes cidades brasileiras como conurbação, alta densidade demográfica (que causa conflitos de terras) e também problemas ambientais que envolvem o Código de Trânsito Brasileiro, a Lei da Política Nacional do Meio Ambiente, a Lei de Parcelamento do Solo Urbano, demais dispositivos esparsos sobre organização administrativa pública, ambiental, de manejos geográficos das cidades em matéria tributária (impostos municipais vs. função social da propriedade), além da mais importante norma: a Constituição Federal, que dispõe da Política Urbana nos artigos 182 e 183 do referido diploma.

Assim, este processo de urbanização passou por distintas etapas do desenvolvimento das cidades, e, desde a Constituição Federal de 1934, considerou a função social da propriedade como princípio. A Constituição Federal de 1988

também incorporou este princípio às cidades, seja como obrigação, pelo dever de efetividade ou também um direito, diante da necessidade do melhor proveito de toda a coletividade (Romano, 2017). Osório e Menegassi (2002, p. 39) destacam que “a cidade é o local primordial da contradição em que o mundo se debate hoje”, pois manifesta as estruturas diversas e complexas do mundo. Ainda, conforme estes autores, o modelo de cidade considerado ideal constituiu-se a partir de um paradigma de segregação social e diferenciação hierárquica dos espaços em decorrência de uma necessidade do mercado imobiliário, retratando um processo de modernização da ocupação do solo incompleta e excludente, com periferias crescendo de modo desordenado e centros urbanos recebendo um planejamento ordenado.

No ano de 2001, o Estatuto da Cidade veio regular os artigos 182 e 183 da CF/1988 acerca da política urbana, estabelecendo a possibilidade de minimizar as diferenças de ocupação do espaço territorial, pois obrigou o poder público a promover a democratização das decisões de investimento no planejamento das cidades por meio do plano diretor, instrumento de planejamento para a criação de políticas públicas do município relativas ao desenvolvimento e ocupação do espaço urbano, de modo a auxiliar nas tomadas de decisão que contemplem as necessidades dos cidadãos e da cidade. Neste aspecto, o Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), no ano de 2016, estabeleceu princípios fundamentais relativos ao Direito da Cidade, assim, dispondo:

- I – Exercício pleno da cidadania social: realização de todos os direitos humanos coletivos e individuais, e das liberdades fundamentais, assegurando a dignidade e o bem-estar coletivo dos habitantes da cidade em condições de igualdade, justiça social e territorial, e sustentabilidade ambiental.
- II – Gestão democrática da cidade: garantia do controle e da participação de todas as pessoas que moram na cidade, através de formas diretas e representativas, no planejamento e no governo local.
- III – Função social da propriedade urbana e regulação pública do solo urbano: subordinação dos direitos individuais de uso da propriedade aos interesses e direitos coletivos, de forma a garantir o uso socialmente justo e ambientalmente equilibrado do espaço urbano.

Em 2020, o FNRU estabeleceu uma Plataforma Nacional pelo Direito à Cidade com vistas ao fortalecimento da luta pela sustentabilidade urbana, contra desigualdades e pela justiça social, voltadas às competências dos poderes públicos estaduais e federal, mas com plena aplicação pelos municípios. Esta plataforma indica aspectos prioritários a serem enfrentados pelo poder público acerca da cidade

que se pretende ter, quais sejam: (1) a efetivação do Estatuto da Cidade, integrando políticas econômicas e medidas administrativas com as decisões da política urbana; (2) uma gestão democrática e participativa, com uma significativa representação da sociedade por entidades populares; (3) desenvolvimento urbano e sustentável, integrando direitos sociais em harmonia com o meio ambiente; (4) habitação de qualidade para todos, considerando particularidades regionais e criação de planos integrados de habitação entre as três esferas governamentais; (5) saneamento ambiental para todos, levando em conta que a água é um direito fundamental; (6) priorização do transporte público e coletivo, com vistas a melhor mobilidade urbana; (7) segurança pública democrática, baseada nos direitos humanos e não meramente repressiva, construindo uma cultura de paz; (8) trabalho e distribuição de renda mediante o fortalecimento das dinâmicas da economia popular por meio de políticas de acesso a crédito, de capacitação e de apoio à comercialização; (9) apoio à reforma agrária, melhorando a qualidade de vida no campo; e (10) priorização dos recursos para setores populares, viabilizando a criação de uma política de subsídios que tenha como orientação destinar recursos a fundo perdido para as políticas urbanas e sociais e revisar a política tributária, criando novas fontes de recursos.

Assim, o Estatuto da Cidade possibilita a qualificação do processo de participação da sociedade ante as ações do poder público no que se refere às decisões relativas ao espaço territorial, de modo a cumprir sua função social. Nesta perspectiva, Silva e Leite (2020) destacam que o processo de desenvolvimento da cidade não se exaure na questão econômica, mas revela-se como sendo o meio pelo qual o cidadão realiza seus direitos (constitucionais) para o melhor uso dos espaços urbanos e territoriais em consonância com uma ética de desenvolvimento. O plano diretor, obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, conforme estabelecido pela CF/1988 e regulado pelo Estatuto da Cidade, que, em seu artigo 2º, inciso II, estabelece a “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”, possibilita a efetivação do controle social para a melhor efetividade dos planejamentos (urbano, orçamentário, de mobilidade, ambiental).

Neste sentido, a promoção do controle social, amparada em normativas legais, segundo Allebrandt *et al.* (2018), possibilita que os atores sociais fiscalizem as ações dos gestores públicos viabilizando uma maior efetividade e qualidade das políticas, serviços e do próprio gasto público realizado pelos gestores, estabelecendo critérios norteadores a serem observados para a consecução do controle social. Estes critérios se estruturam em requisitos de transparência das informações disponibilizadas pelo gestor público a todo cidadão, viabilizando que se possa fiscalizar a gestão pública, especialmente pela atuação de conselheiros municipais; na legitimidade conferida pela sociedade a estes conselheiros sociais; nos instrumentos de acompanhamento de políticas; na inteligibilidade que possibilita a

compreensão das informações (claras, precisas, atuais) e, por fim, na promoção do controle social pelos conselhos, cuja atuação tem papel preponderante para o desenvolvimento da cidade.

Ainda para Allebrandt *et al.* (2018, p. 49), o controle social alia-se à gestão social, sendo desta um elemento para viabilizar que a sociedade civil participe ativamente junto à gestão pública, podendo contribuir na definição de diretrizes e na formulação de diagnósticos, indicando prioridades, programas e ações, além de fiscalizar e avaliar as ações da gestão pública. Contribuem para este entendimento Cabral e Pio (2017, p. 229), destacando:

No âmbito do controle social, os efeitos que promanam do princípio da eficiência são também sentidos com grande amplitude. Isso porque a eficiência robustece o controle social, na medida em que esse se coloca como garante eficaz – não seria exagero dizer necessário – da primeira. É dizer: o controle social se mostra como elemento indispensável para o controle da eficiência administrativa. A eficiência dele em muito depende para efetivar-se na prática da função administrativa. Destarte, como garantidor da eficiência, o controle social ganha força, fôlego e amplitude.

A viabilidade de um real controle social na construção e execução dos planos diretores, além de conferir a sua legitimidade, portanto, também possibilita que as ações ali planejadas possam caminhar para o desenvolvimento integrado, inclusivo e humanizado do espaço ocupado, pensando a cidade como um organismo vivo, complexo e com necessidades distintas e complementares. Em que pese a força normativa dos planos diretores, entretanto, uma recente conceituação vem se inserindo no contexto do desenvolvimento das cidades, que são os processos de gentrificação, desencadeados com o objetivo de alterar o espaço urbano, denotando ser um elemento permanente na (re)estruturação urbana, impactando na transformação social do espaço habitado, de acordo com as necessidades do modo de produção dominante na economia e que está em sintonia com os propósitos da estrutura dominante da sociedade em um período histórico determinado (Furtado, 2014).

Em outras palavras, os processos de gentrificação modificam o âmbito urbano, com foco em áreas periféricas que passam por uma remodelação, transformando-se em espaços de ocupação urbana qualificada, que acabam por estabelecer um novo modo de habitar, de ocupar o lugar, constituindo um novo *status* social para aquela área e para aquelas pessoas. Se não for planejado de modo a integrar as necessidades das pessoas que habitam estes espaços ou com sua exclusão destes, com políticas públicas inclusivas e de melhoria de acesso aos serviços públicos essenciais e não essenciais, acaba-se por gerar um problema de justiça social, mediante a segregação

de pessoas menos favorecidas economicamente. A gentrificação transforma e ressignifica o espaço geográfico, não necessariamente o expandindo espacialmente, mas alterando internamente a sua ocupação em aspectos sociais, econômicos e ambientais (Smith, 1982).

O fenômeno ou o fato da gentrificação parece contrapor as normativas estabelecidas no Estatuto das Cidades relativas aos planos diretores, e também se mostra desconectado com os objetivos definidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), por sua representante local – Nações Unidas Brasil (2020) –, mais especificamente aqueles elencados no item 11, que se refere às cidades e sua ocupação espacial:

Objetivo 11. Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

11.1 Até 2030, garantir o acesso de todos à habitação segura, adequada e a preço acessível, e aos serviços básicos e urbanizar as favelas.

11.2 Até 2030, proporcionar o acesso a sistemas de transporte seguros, acessíveis, sustentáveis e a preço acessível para todos, melhorando a segurança rodoviária por meio da expansão dos transportes públicos, com especial atenção para as necessidades das pessoas em situação de vulnerabilidade, mulheres, crianças, pessoas com deficiência e idosos.

11.3 Até 2030, aumentar a urbanização inclusiva e sustentável, e as capacidades para o planejamento e gestão de assentamentos humanos participativos, integrados e sustentáveis, em todos os países.

11.4 Fortalecer esforços para proteger e salvaguardar o patrimônio cultural e natural do mundo.

11.5 Até 2030, reduzir significativamente o número de mortes e o número de pessoas afetadas por catástrofes e substancialmente diminuir as perdas econômicas diretas causadas por elas em relação ao produto interno bruto global, incluindo os desastres relacionados à água, com o foco em proteger os pobres e as pessoas em situação de vulnerabilidade.

11.6 Até 2030, reduzir o impacto ambiental negativo per capita das cidades, inclusive prestando especial atenção à qualidade do ar, gestão de resíduos municipais e outros.

11.7 Até 2030, proporcionar o acesso universal a espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes, particularmente para as mulheres e crianças, pessoas idosas e pessoas com deficiência.

11.a Apoiar relações econômicas, sociais e ambientais positivas entre áreas urbanas, periurbanas e rurais, reforçando o planejamento nacional e regional de desenvolvimento.

11.b Até 2020, aumentar substancialmente o número de cidades e assentamentos humanos adotando e implementando políticas e planos integrados para a inclusão, a eficiência dos recursos, mitigação e adaptação às mudanças climáticas, a resiliência a desastres; e desenvolver e implementar, de acordo com o Marco de Sendai para a Redução do Risco de Desastres 2015-2030, o gerenciamento holístico do risco de desastres em todos os níveis.

11.c Apoiar os países menos desenvolvidos, inclusive por meio de assistência técnica e financeira, para construções sustentáveis e resilientes, utilizando materiais locais.

Nesta perspectiva de melhor compreender a função dos planos diretores na ordem urbanística, em 29 de outubro de 2015 o Supremo Tribunal Federal (STF), em julgamento de Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário nº 607.940 do Distrito Federal, sob a relatoria do ministro Teori Zavascki, decidiu matéria interpretando norma constitucional que deve, desde então, ser assim observada:

Constitucional. Ordem Urbanística. Competências Legislativas. Poder Normativo Municipal. Art. 30, VIII, e Art. 182, Caput da Constituição Federal. Plano Diretor. Diretrizes Básicas De Ordenamento Territorial. Compreensão.

**1. A Constituição Federal atribuiu aos Municípios com mais de vinte mil habitantes a obrigação de aprovar Plano Diretor, como “instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (art. 182, § 1º). Além disso, atribuiu a todos os Municípios competência para editar normas destinadas a “promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso do solo, do parcelamento e da ocupação do solo urbano” (art. 30, VIII) e a fixar diretrizes gerais com o objetivo de “ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar dos habitantes” (art. 182, caput). Portanto, nem toda a competência normativa municipal (ou distrital) sobre ocupação dos espaços urbanos se esgota na aprovação de Plano Diretor.**

2. É legítima, sob o aspecto formal e material, a Lei Complementar Distrital 710/2005, que dispôs sobre uma forma diferenciada de ocupação e parcelamento do solo urbano em loteamentos fechados, tratando da disciplina interna desses espaços e dos requisitos urbanísticos mínimos a serem neles observados. A edição de leis dessa espécie, que visa, entre outras finalidades, inibir a consolidação de situações irregulares de ocupação do solo, está inserida na competência normativa conferida pela Constituição Federal aos Municípios e ao Distrito Federal, e nada impede que a

matéria seja disciplinada em ato normativo separado do que disciplina o Plano Diretor.

3. Aprovada, por deliberação majoritária do Plenário, tese com repercussão geral no sentido de que **“os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor”**.

4. Recurso extraordinário a que se nega provimento (grifos nossos).

Esta decisão vem ao encontro da necessidade de se evitar que os processos de gentrificação, ocorridos nos espaços urbanos, venham a desencadear mudanças prejudiciais às pessoas e à comunidade, mas, sim, eles devem ser pensados e executados com observância do conteúdo dos planos diretores, ainda que necessitem de normas complementares a este para uma qualificada ocupação do espaço habitado, com respeito à cidadania, cultura, meio ambiente, às relações socioeconômicas existentes e futuras, possibilitando o desenvolvimento da comunidade.

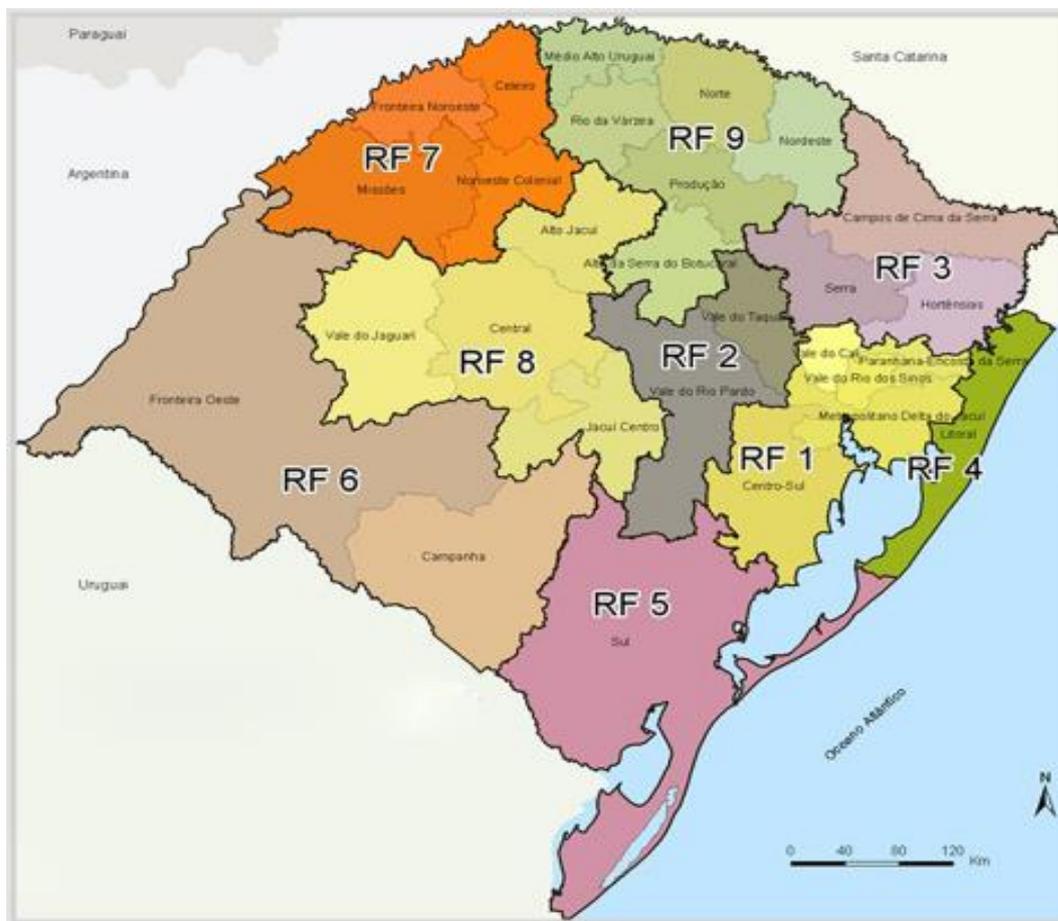
## Método de pesquisa

A legislação afeta às questões urbanísticas advém de áreas distintas, conforme anteriormente exposto, envolvendo normas de Direito Público, em sua grande maioria, e também normas de Direito Privado. Assim, para uma visualização geral e estruturação da análise pretendida realizou-se uma busca e compilação da legislação correlata, sistematizando-a, de modo a se perceber a sua complexidade no mundo jurídico, afetando as relações econômicas, sociais, habitacionais etc. No que se refere ao objeto de estudo proposto, consoante as normativas e concepções apresentadas, tendo por ponto de partida os planos diretores vigentes de municípios que se caracterizam como cidades médias, situados na Região Funcional de Planejamento 7 (RFP 7)<sup>1</sup> (ver Figuras 1 e 2, a seguir), do estado do Rio Grande do Sul, este trabalho busca verificar a sua efetividade, observada a participação da sociedade realizando o controle social, bem como a sua integração com políticas públicas específicas que se correlacionam com a ocupação espacial do solo e a vida das pessoas. Para tanto, conforme se apresenta, esta pesquisa é exploratória, de base empírica, que utiliza uma análise qualitativa de conteúdo, considerando fundamentos bibliográficos, legislações e informações financeiras.

---

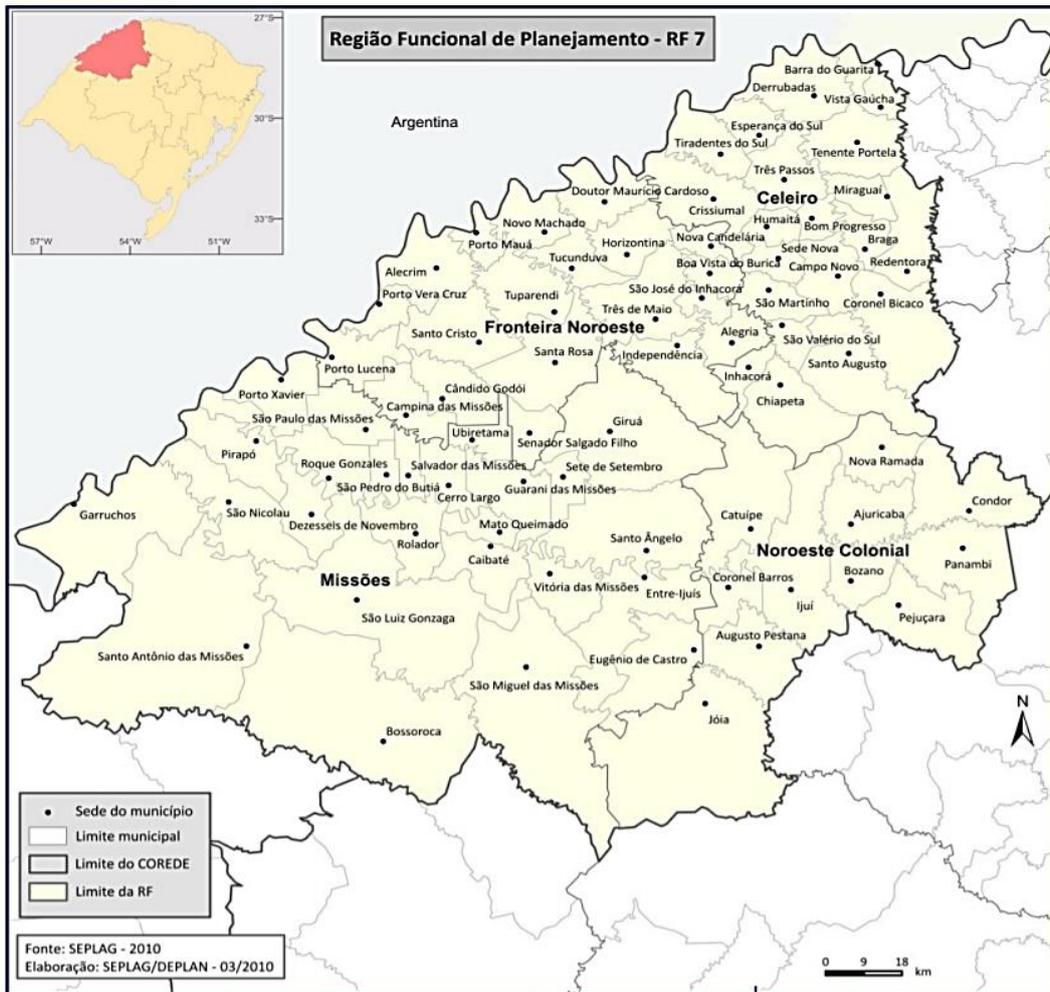
<sup>1</sup> A RF7 compreende os Coredes da Fronteira Noroeste, Missões, Noroeste Colonial e Celeiro.

Figura 1 – Mapa das Regiões Funcionais de Planejamento



Fonte: Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado do Rio Grande do Sul

Figura 2 – Mapa da Região Funcional de Planejamento 7



Fonte: Secretaria de Governança e Gestão Estratégica do Estado do Rio Grande do Sul

Cabe destacar que as cidades que constituem objeto deste estudo foram escolhidas por se caracterizarem como municípios médios, assim considerados por sua estrutura logística e de integração regional, dispondo da prestação de múltiplos serviços, com especial destaque para as áreas da educação, saúde e produção agrícola. Conforme dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), estes municípios apresentam valores de Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) considerados altos e uma população média estimada de cerca de 78 mil habitantes, sendo Ijuí o mais populoso. O menos populoso é o município de Santa Rosa, que também possui a menor área territorial, concentrando a maior densidade demográfica.

**Tabela 1 – Dados estatísticos municipais**

	Ijuí	Santo Ângelo	Santa Rosa
Área territorial	689,064 km <sup>2</sup> [2019]	679,340 km <sup>2</sup> [2019]	489,380 km <sup>2</sup> [2019]
População estimada	83.764 pessoas [2020]	77.568 pessoas [2020]	73.575 pessoas [2020]
Densidade demográfica	114,51 hab./km <sup>2</sup> [2010]	112,09 hab./km <sup>2</sup> [2010]	140,03 hab./km <sup>2</sup> [2010]
Escolarização 6 a 14 anos	98,9% [2010]	99% [2010]	98,6% [2010]
IDH-M	0,781 [2010]	0,772 [2010]	0,769 [2010]
PIB <i>per capita</i>	R\$ 42.446,90 [2018]	R\$ 34.128,89 [2018]	R\$ 41.100,58 [2018]

Fonte: IBGE.

Para a viabilidade deste estudo buscou-se analisar o conteúdo de cada um dos planos diretores destes municípios, realizando um breve comparativo, bem como foi feita uma busca no portal do Tribunal de Contas do Estado (TCE/RS) a fim de verificar o quantitativo em valores dispensados na execução de obras e serviços de engenharia no ano de 2019 e 2020 até o dia 30 de novembro, pois o gasto público desta natureza pode ser mais facilmente percebido para fins de correlação com as normativas definidas nos planos diretores e com o controle social, com vistas ao desenvolvimento das comunidades e a manutenção e a qualificação dos serviços e dos espaços públicos. Por fim, foi utilizado o suplemento do Word/Office chamado Pro Word Cloud, a fim de buscar as palavras mais recorrentes encontradas em cada um dos planos diretores, para que melhor possa ser visualizado o conjunto de palavras que caracteriza, em linhas gerais, cada um deles.

## Resultados e discussão

Ao analisar o conteúdo das normativas constantes dos planos diretores das cidades de Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa, municípios relativamente equidistantes entre si, observou-se, primeiramente, que cada um dos documentos normativos teve a atualização de seu conteúdo ocorrido em 2020. O mais antigo plano é o da cidade de Santo Ângelo, estabelecido por lei ordinária, mas que prevê em seu conteúdo uma reavaliação anual do seu plano de gestão, a qual vem ocorrendo alterando, em separado, conteúdos distintos, por exemplo, a caracterização e a destinação dos espaços públicos por meio da edição de novas leis que modificam os mapas de ocupação urbana da cidade, mudando continuamente a estrutura de uso do espaço

urbano. Os seus principais objetivos gerais são abrangentes, atentando, em especial, para a garantia da justiça social, o direito à cidade e a efetiva função social da propriedade e da cidade, sendo o desenvolvimento municipal e regional sustentável um dos objetivos.

Santo Ângelo também apresenta o mais sucinto dos planos diretores no que se refere ao seu conteúdo geral, mas, ao promover a reavaliação anual deste Plano, por meio de audiências públicas que viabilizam a participação da sociedade, acaba por manter sempre atualizadas as suas normativas, pois insere a realidade da cidade adequando sua legislação. Para tanto, o município estabeleceu a criação do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial, cuja atuação tem por prerrogativa (Santo Ângelo, 2011, art. 128 e 129):

Art. 128. São objetivos do Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial:

- I – coordenar e executar as medidas necessárias ao planejamento do desenvolvimento municipal e ao gerenciamento do Plano Diretor;
- II – criar canais de participação da sociedade na gestão municipal da política de desenvolvimento sustentável urbano e rural;
- III – garantir eficiência e eficácia à gestão, visando a melhoria da qualidade de vida;
- IV – instituir um processo permanente e sistematizado de detalhamento, atualização e revisão do Plano Diretor.

Art. 129. O Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Territorial atua nos seguintes níveis:

- I – de formulação de estratégias, de políticas e de atualização do Plano Diretor;
- II – de gerenciamento do plano diretor, de formulação e aprovação dos programas e projetos para a sua implementação;
- III – de monitoramento e controle dos instrumentos urbanísticos e dos programas e projetos aprovados.

Este referido sistema é composto por órgãos e entidades locais que representam a sociedade civil e o governo municipal. Nele, atuam o Conselho Municipal da Cidade (Comcidade), o Escritório da Cidade, o Fundo Municipal de Desenvolvimento Territorial (Fumdest) e as Câmaras Setoriais. Observa-se que cada um destes órgãos/entidades tem em sua composição a presença governamental, em especial o Escritório da Cidade, que é diretamente vinculado ao gabinete do prefeito e às câmaras setoriais, compostas por integrantes das secretarias e departamentos municipais.

Esta cidade também apresenta em seu plano diretor a previsão de realização do estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV), o qual vem ao encontro da prevenção para a ocorrência dos processos de gentrificação, pois objetiva analisar, previamente, as repercussões de empreendimentos ou atividades nas comunidades em que pretendam se instalar, evitando que sejam mitigadas ou prejudicadas,



Relativamente ao município de Santa Rosa, constituído por meio de lei complementar, observa-se que já em suas disposições preliminares há clara referência à necessidade de que seja compatível com o planejamento do desenvolvimento local e regional, com destaque para os princípios de cidadania, gestão democrática e participativa e a sustentabilidade, dentre outros. O plano possui objetivos que incluem políticas públicas universais, como é o caso do saneamento ambiental, da acessibilidade logística do território e da reversão do processo de segregação socioespacial, o que leva à conclusão de que há um processo de gentrificação reconhecido pelo poder público, bem como a garantia de participação da sociedade, de forma livre e democrática. O plano diretor de Santa Rosa também estabelece um Sistema Municipal de Planejamento e Gestão Participativa (SMPGP) que prevê seu funcionamento nos níveis de formulação de estratégias, gerenciamento, monitoramento e controle dos instrumentos urbanísticos, sob a coordenação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Sustentável (CMDS), que coordena o referido sistema. Ele é composto, além do CMDS, também pelo Sistema de Informações Municipais (SIM) e por outros órgãos instituídos por lei específica.

No que diz respeito ao controle social, o plano é específico ao estabelecer que a competência do CMDS se refere à “matéria de natureza urbanística e de política de desenvolvimento urbano e rural”, cuja composição é governamental e de representantes da sociedade civil. O plano estabelece a criação de um fundo para destinação de seus recursos em habitação. Diferente do plano de Santo Ângelo, em Santa Rosa, sobre o Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), as suas disposições apontam circunstâncias em vez de situações pontuais de obras, empreendimentos ou atividades. No caso, as situações a serem observadas pelo plano em Santa Rosa referem-se a questões como o próprio adensamento populacional, a valorização imobiliária, a mobilidade e a logística urbana, as situações de poluição, os riscos ambientais, dentre outros, estabelecendo um pequeno rol de atividades que terão, obrigatoriamente, de serem submetidas a este EIV. Cabe salientar que em Santa Rosa há a disposição específica de Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), as quais são assim definidas:

Art. 171. As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são os espaços territoriais destinados à implantação de loteamentos populares (ZEIS 1) e regularização de assentamentos (ZEIS 2), bem como à implantação dos equipamentos urbanos e comunitários adequados aos interesses e necessidades da população atendida e às características locais (Santa Rosa, 2017).

Este destaque referido no citado artigo 171 vem atender ao objetivo de promover a reversão do processo de segregação socioespacial. A realidade, entretanto, pode mostrar que este processo de definição de uma área especial para o estabelecimento



estabelecidos pelo município de Santa Rosa, bem como se identifica com outras definições daquele, inclusive no que se refere à contenção do processo de segregação socioespacial e à justa ocupação territorial. Quanto à política habitacional, entretanto, o plano define a criação de uma política de produção de Habitação de Interesse Social (HIS), que é coordenada pelo Conselho Municipal de Habitação e que não estabelece, por si só, uma área definida para a ocupação de moradia para atendimento de cidadãos menos favorecidos socialmente, subentendendo-se que possa ocorrer de modo integrante em espaços urbanos habitados por cidadãos de distintas categorias referentes à condição econômica.

Este plano também observa a integração de políticas públicas no planejamento de ocupação territorial da cidade ao prever a participação de conselhos municipais distintos, como é o caso do Conselho Municipal de Energia e Meio Ambiente (Consema) e do Conselho Municipal de Cultura (Comuci), revelando que a participação da sociedade, do ponto de vista legal, é bem recepcionada na lei. No mesmo sentido, o plano dialoga com questões de saneamento e mobilidade urbana por meio de seus respectivos conselhos municipais. Cabe destacar que a participação individual do cidadão também é garantida. Ijuí também estabelece, por meio do plano diretor, a constituição de um Sistema de Desenvolvimento Socioambiental e Gestão Participativa (Sidip), que, igualmente, atua em níveis, tais quais os estabelecidos pelo Plano de Santa Rosa. Ele é composto pelo próprio Conselho do Plano Diretor Participativo (Conpladip), pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Socioambiental e de Habitação Popular (Fundhap) e pelo Sistema de Informações Municipais (SIM). Quanto ao referido Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), o plano prevê a sua apreciação nos casos em que houver potencial impacto urbanístico, assim definido:

Art. 73. Os empreendimentos que causarem grande impacto urbanístico, adicionalmente ao cumprimento dos demais dispositivos previstos nesta lei, terão sua aprovação condicionada à elaboração e aprovação de Estudo de Impacto de Vizinhança – EIV e de Relatório de Impacto de Vizinhança – RIV, a serem apreciados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Regulação Urbana, cabendo recurso ao Prefeito (Ijuí, 2020).

O EIV deve ser observado conforme situações elencadas na lei que remetem à ideia de efeito sobre eventual intervenção na ocupação do espaço, conforme também referido no plano de Santa Rosa, como é o caso do adensamento populacional, situações de periculosidade, valorização imobiliária, impacto socioeconômico na população residente ou do entorno e estabelece um rol específico de atividades ou empreendimentos que devam se sujeitar ao EIV. Quanto às Zonas Especiais de Interesse Social (Zeis), também definidas na lei do plano, estas apontam ocupações já existentes ou estabelece áreas em que isso possa ocorrer. Cabe destaque à



que são próprias do poder público, apesar de atingirem o cidadão no exercício de sua cidadania. Por fim, a garantia jurídica de participação do cidadão nas decisões relativas à ocupação do espaço territorial, ainda que obrigatória nos planos diretores, por conta das disposições constitucionais e regulado pelo Estatuto da Cidade, é um instrumento de participação democrática do cidadão que lhe garante, efetivamente, a participação (e responsabilidade) de decidir os rumos da sua cidade.

## **Considerações finais**

Da análise das legislações, destaca-se que em Santa Rosa e em Ijuí a lei que normatiza os seus planos diretores é constituída por lei complementar. Esta observação é necessária, pois, tendo esta característica, o plano diretor traz em si a força jurídica mais relevante, uma vez que significa que esta vem para regular o que está estabelecido, no caso municipal, na Lei Orgânica do município, que equivale à sua Constituição. Por sua vez, em Santo Ângelo, o plano diretor foi instituído por lei ordinária, de rito simples para sua aprovação, que importa em regramento acerca de determinada matéria. Isto significa que a sua alteração é mais célere, porém, talvez na prática, possa revelar uma discussão menos aprofundada por quem deve aprová-la (Poder Legislativo). No que se refere ao conteúdo dos planos diretores, Santa Rosa e Ijuí buscam normatizar as suas disposições na perspectiva de promover o desenvolvimento municipal, e Santo Ângelo tem como horizonte também o desenvolvimento regional.

Esta diferença de concepção dos planos importa da possibilidade ou não de planejar e executar programas e ações que dialoguem com o desenvolvimento regional de forma integrada, pois todos os planos contemplam normas sobre diversos assuntos que se correlacionam com a ocupação social, econômica, ambiental e paisagística, ou seja, com questões que se inserem nesta ocupação do espaço habitado. Assim, de todo o exposto, este estudo mostrou, em uma análise preliminar, não exaurida nesta abordagem, que a periodicidade de avaliação de planos de ação com a participação da população exercendo o controle social a que tem o direito e o dever, faz com que a cidade seja adequada à realidade, que constrói e transforma no cotidiano dos dias, e às necessidades dos cidadãos, em prol do melhor e mais qualificado desenvolvimento do ambiente, para que a cidade seja o local do direito de cada cidadão, sendo pensada, planejada e construída de modo a torná-la integrada, inclusiva e, acima de tudo, humana, com ética e responsabilidade de cada um dos seus habitantes.

## Referências

ALLEBRANDT, Sérgio Luís *et al.* Controle social do desenvolvimento regional na região do COREDE Missões (Rio Grande do Sul), na perspectiva dos agentes públicos e atores sociais. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 14, n. 2, p. 38-69 (Ed. Especial), jan. 2018. Disponível em: <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/3584/658>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em: 30 out. 2020.

BRASIL. **Estatuto da Cidade**: Lei 10.257 de 10 de julho de 2001. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, 2010.

CABRAL, Flávio Garcia; PIO, Nuno Roberto Coelho. Controle social como mecanismo de efetivação da eficiência administrativa. **DPU nº 77 – Seção Especial – Estudos Jurídicos - RDU**, v. 14, n. 77, p. 214-239, set./out. 2017. Disponível em: <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2681/pdf>. Acesso em: 2 dez. 2020.

FNRU. Fórum Nacional da Reforma Urbana. **Plataforma Nacional pelo Direito à Cidade**. 2016. Disponível em: <https://forumreformaurbana.org.br/plataforma>. Acesso em: 10 dez. 2020.

FURTADO, Carlos Ribeiro. Intervenção do Estado e (re)estruturação urbana. Um estudo sobre gentrificação. *In*: Dossiê: Desenvolvimento Desigual e Gentrificação da Cidade Contemporânea. **Cadernos MetrÓpole**, v. 16, n. 32, p. 341-363, nov. 2014. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/cm/v16n32/2236-9996-cm-16-32-0341.pdf>. Acesso em: 5 dez. 2020.

IBGE. **Informações**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2022. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 jul. 2020.

IJUÍ. **Lei Complementar nº 6.929**, de 21 de janeiro de 2020. Institui o Plano Diretor Participativo do Município de Ijuí, consolida a legislação urbanística; revoga legislações que menciona, e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-ijui-rs>. Acesso em: 10 dez. 2020.

MARTINS, Ricardo Marcondes Freitas. As normas gerais de direito urbanístico. **Revista de Direito Administrativo**, v. 239, p. 66-88, jan./mar/ 2005. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/43857/44716>. Acesso em: 16 nov. 2020.

NAÇÕES UNIDAS BRASIL. **Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11**. Cidades e comunidades sustentáveis. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/sdgs/11>. Acesso em: 10 dez. 2020.

OSÓRIO, Leticia Marques; MENEGASSI, Jaqueline. A reapropriação das cidades no contexto da globalização. *In: Estatuto da Cidade e Reforma Urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras*. Porto Alegre, RS: Sérgio Antônio Fabris Editor, 2002. p. 39-60.

OLIVEIRA, Aluísio Pires; CARVALHO, Paulo César Pires. **Estatuto da Cidade** – Anotações à Lei 10.257, de 10.07.2001. Curitiba: Juruá Editora, 2001. 238 p.

REIS, Émilien Vilas Boas; VENÂNCIO, Stephanie Rodrigues. O direito à cidade e a participação popular no planejamento urbano municipal. **Revista de Direito da Cidade**, v. 8, n. 4, p. 1.205-1.230, 2016. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/23060/19141>. Acesso em: 16 nov. 2020.

ROMANO, Rogério Tadeu. Alguns conceitos de direito urbanístico. **Revista Jus Navigandi**, ano 22, n. 5.214, out. 2017. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/59453>. Acesso em: 12 dez. 2020.

SANTO ÂNGELO. **Lei nº 3.526**, de 27 de junho de 2011. Institui o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado do Município de Santo Ângelo e dá Outras Providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/rs/s/santo-angelo/lei-ordinaria/2011/352/3526/lei-ordinaria-n-3526-2011->. Acesso em: 10 dez. 2020.

SANTA ROSA. **Lei Complementar nº 118**, de 28 de agosto de 2017. Institui o Plano Diretor Participativo de Desenvolvimento Sustentável do Município de Santa Rosa, estabelecendo diretrizes de ordenamento, orientação e controle do desenvolvimento em todo o seu território municipal e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-santa-rosa-rs>. Acesso em: 9 nov. 2020.

SILVA, Carlos Sérgio Gurgel da; LEITE, David de Medeiros. A ética do desenvolvimento no cenário do planejamento urbano: reflexões sobre o conceito

de cidades sustentáveis. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 6, n. 3, p. 445-474, 2020. Disponível em:

[https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/3/2020\\_03\\_0445\\_0474.pdf](https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2020/3/2020_03_0445_0474.pdf). Acesso em: 10 dez. 2020.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 6. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010. 468 p.

SMITH, Neil. Gentrification and uneven development. **Economic Geography**, v. 58, n. 2, p. 139-155, abr. 1982. Disponível em:

<http://rohcavamaintenant.free.fr/CLE%20USBAICHE/USB%20KEY%20Fahriye/GENTRIFICATION/NEIL%20SMITH-GENTRIFICATION%20AND%20UNEVEN%20DEVELOPMENT.pdf>.

Acesso em: 10 dez. 2020.

Data de submissão: 30/09/2021

Data de aprovação: 14/12/2024

Revisão: Daniela Matthes (português), Ana Clara Medina Menezes de Souza (inglês) e Yanet María Reimondo Barrios (espanhol).

---

*Luana Borchardt*

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Rua do Comércio, 3000 – Bairro Universitário

98700-000 Ijuí/RS, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2804-254X>

E-mail: [luborchardt@yahoo.com.br](mailto:luborchardt@yahoo.com.br)

Tarcisio Dorn de Oliveira

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Rua do Comércio, 3000 – Bairro Universitário

98700-000 Ijuí/RS, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-5842-2415>

E-mail: [tarcisio.oliveira@unijui.edu.br](mailto:tarcisio.oliveira@unijui.edu.br)

Sergio Luis Allebrandt

Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul

Rua do Comércio, 3000 – Bairro Universitário

98700-000 Ijuí/RS, Brasil

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-2590-6226>

E-mail: [allebr@unijui.edu.br](mailto:allebr@unijui.edu.br)