

## A IMPORTÂNCIA DO PLANO DIRETOR DE ARBORIZAÇÃO URBANA ATRAVÉS DA PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA NA GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

DOI: <http://dx.doi.org/10.55449/congea.13.22.VI-005>

**Margarete Sponchiado (\*), Sandro Donadel Moscardini, Eduarda Ebling**  
Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (margarete-sponchiado@uergs.edu.br)

### RESUMO

A maior parte da população brasileira vive na área urbana e o crescimento sem planejamento compromete a qualidade de vida dos que ali habitam, por isso o Plano Diretor é um instrumento estabelecido na Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade. A elaboração do Plano Diretor é democrática, pois ocorrem audiências públicas e sessões de discussão sobre seu conteúdo na Câmara de Vereadores, a qual está garantida aos munícipes para opinarem e decidirem o desenvolvimento do município. É obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, segundo o Estatuto da Cidade. Teve como objetivo conhecer através de palestras participativas que abordaram as normas legais do Plano Diretor; discussões de Planos Diretores com ênfase na arborização no espaço urbano, de um município de pequeno porte com cerca de 20.000 habitantes; um de médio porte com cerca de 100.000 habitantes, e um de grande porte acima de 1.000.000 habitantes. Além de sensibilizar a comunidade sobre o efeito benéfico da arborização urbana e importância da participação na sua elaboração, aprovação; e conhecer árvores e plantas indicadas para arborização urbana. Este projeto de extensão da UERGS de Tapes RS foi transmitido 100% on-line via plataforma do Google Meet, em razão das medidas sanitárias a fim de prevenir a disseminação do SARS-CoV-2 através das medidas de distanciamento social no controle da pandemia. Os 80 inscritos não tinham conhecimento da lei que instituiu o Plano Diretor de seus municípios e, consequentemente, não participaram das audiências públicas para compreender todo o processo em suas etapas de elaboração e de aprovação de um Plano Diretor que esteja em sintonia com a Agenda 2030 a fim de promover o desenvolvimento regional sustentável e a qualidade de vida dos seus habitantes. Apesar dos avanços quantitativos dos espaços de participação social observados nos últimos anos, a consolidação da participação democrática no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo na educação, como instrumento de emancipação do cidadão em termos de participação coletiva nos espaços de discussão. Esta ação contribuiu para levar informação à população de que está previsto por lei sobre a importância da participação democrática na Gestão Pública Municipal. Recomenda-se a continuidade do processo educativo a população, para que passem a ser atuantes nas decisões do município.

**PALAVRAS-CHAVE:** Plano diretor de arborização urbana, Participação Democrática, Gestão Pública Municipal

### INTRODUÇÃO

No Brasil mais de 80% dos habitantes vivem em áreas urbanas, que, apesar das facilidades, apresentam padrões indesejáveis de qualidade ambiental. A arborização e paisagismo em vias públicas e privadas ajudam a mitigar o impacto da urbanização. (FREITAS & SARDINHA, 2009). Melhora o microclima ao diminuir a amplitude térmica, principalmente com a evapotranspiração, interfere na velocidade e direção dos ventos, sombreamento, embelezamento das cidades, diminuição das poluições atmosférica, sonora e visual, auxilia na manutenção de diversas espécies de animais vertebrados e invertebrados que ocorrem em áreas urbanas, provendo recursos alimentares, sítios de pouso, locais para reprodução entre outros recursos e condições; contribuem direta e indiretamente para a saúde física e mental do homem, além dos aspectos econômicos, agregando valor às propriedades. (MILANO & DALCIN, 2000).

Nas cidades, conta-se pouca arborização, e muitas vezes se concentrando em algumas ruas ou bairros, sendo uma das causas a largura insuficiente nas calçadas e canteiros centrais e sua impermeabilização. Além de que seu processo de urbanização vem impermeabilizando o solo com construções e calçamentos geralmente asfaltados. Os planos de bacia hidrográfica respaldados pela Política Nacional de Recursos Hídricos, enfatizam a importância da infiltração da água no solo para a recarga de água subterrânea, faz-se necessário o reconhecimento de sua importância pela comunidade.

O Plano Diretor existe a partir da necessidade de organizar os espaços urbanos diante do rápido crescimento populacional e distribuição inadequada da terra, em como estabelece diretrizes referentes à circulação, habitação, meio ambiente, patrimônio histórico, arborização urbana, estrutura viária, áreas de preservação ambiental e cultural. Além disso, é uma lei municipal, elaborada por uma equipe interdisciplinar, em um processo de planejamento participativo e aprovado pela Câmara Municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, §1º

Segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Munic/IBGE) que 51,5% dos municípios possuíam Plano Diretor em 2019. E, aqueles que possuem ainda não completaram sua pela efetivação.

No Brasil, as bases para o planejamento das cidades estão estabelecidas no Estatuto da Cidade (lei 10.257/2001), considerado o principal marco legal para o desenvolvimento das cidades, junto à Constituição de 1988, que estabelece as normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental.

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade da adoção de espaços de participação democrática em diversas áreas de políticas públicas nos diversos níveis de governo. Nesse sentido, os governos da União e dos Estados implementaram espaços, no entanto, foram nos municípios que essas experiências espalharam de maneira mais ampla. Seja por exigência constitucional, seja pela decisão e construção de espaços por atores locais.

Assim, o planejamento urbano deve ir além dos aspectos físicos e territoriais, e garantir, à moradia, o saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações; distribuir os riscos e benefícios da urbanização, induzindo um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável. Fica ainda mais nítida a importância legal atribuída a esse instrumento uma vez que consideramos três fatores (BRUME, 2022):

**a) Legalidade:** o plano diretor é um instrumento estabelecido na Constituição Federal de 1988, regulamentado pelo Estatuto da Cidade e PDAU. Os demais instrumentos de planejamento de governo – o plano plurianual (PPA) - documento que traz as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo com vigência de quatro anos, e expressa a visão estratégica da gestão pública. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – (LDO) - elaborada anualmente e aponta as prioridades do governo para o próximo ano (artigo 165 de Constituição Federal de 1988).

O plano diretor é o principal instrumento da política urbana brasileira. Durante sua elaboração, devem ocorrer audiências públicas e sessões de discussão sobre seu conteúdo nas Câmaras de Vereadores, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual – devem incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.

O Plano Diretor de Arborização Urbana (PDAU) é obrigatório, a partir de 27 de maio de 2008, que deverá conter informações sobre espécies e porte das árvores e as condições da arborização, como as larguras das calçadas, material de calçamento público e cada cidade deve manifestar os interesses das comunidades locais.

**b) Abrangência:** o plano diretor deve abranger o território do município como um todo. Não está restrito a bairros ou partes específicas da cidade.

**c) Obrigatoriedade:** sua realização é obrigatória para municípios com mais de 20 mil habitantes, o que significa afirmar que para quase  $\frac{1}{3}$  (31,6%) dos municípios brasileiros o plano diretor não é uma opção, é uma obrigação. Mais importante ainda, significa afirmar que pelo menos 84,2% da população do país vive em municípios que (em tese) deveriam ter seu desenvolvimento econômico, social e ambiental regido por um plano diretor.

O plano diretor é uma lei municipal, elaborada pelo poder executivo (Prefeitura), aprovada pelo poder legislativo (Câmara de Vereadores), que estabelece regras, parâmetros, incentivos e instrumentos para o desenvolvimento da cidade.

A elaboração do plano diretor, é democrática, por se estabelecer por audiências públicas abertas, com ampla participação. Os moradores devem ser chamados a participar do debate sobre a cidade que eles mesmos querem. É previsto no Estatuto da Cidade, que pressupõe a gestão democrática, com 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.

Portanto, este projeto, buscou conhecer os três Planos Diretores com ênfase na arborização urbana, compará-los entre si, e suas importâncias no desenvolvimento das cidades; desse modo, possibilitou conhecer os potenciais benefícios gerados de um Plano Diretor de Arborização Urbana para o bem-estar dos cidadãos. Além disso, despertou o interesse dos inscritos para o exercício da cidadania e do controle social para uma melhor eficácia no monitoramento do Plano Diretor através da participação democrática nos espaços de discussão.

## OBJETIVOS

Tem-se como objetivo geral conhecer Planos Diretores de cidades de grande, médio e pequeno porte com ênfase na arborização urbana e como ocorreu a participação popular no processo de sua elaboração e aprovação. E como objetivos específicos: Conhecer as normas legais que dispõem sobre Plano Diretor; Sensibilizar a comunidade sobre o efeito benéfico da arborização urbana e importância da participação na sua elaboração, aprovação e conhecer árvores e plantas indicadas para arborização urbana.

## METODOLOGIA

Este projeto de extensão, oferecido pela UERGS de Tapes-RS, integralmente on-line por meio da plataforma de videoconferências do Google Meet, em razão das medidas sanitárias vigentes a fim de prevenir a disseminação do SARS-CoV-2 através das medidas de distanciamento social no controle da pandemia.

Neste sentido, foram oferecidas palestras virtuais. A primeira palestra foi apresentada por um advogado que abordou as normas legais sobre a temática do Plano Diretor; as, segunda, terceira e quarta, palestras ficaram aos encargos de duas biólogas e uma gestora ambiental que introduziram as discussões de seus respectivos Planos Diretores com ênfase na arborização no espaço urbano, bem como, as suas trajetórias históricas e suas situações atuais de cada municípios: um de pequeno porte com cerca de 20.000 habitantes, Tapes/RS; um de médio porte com cerca de 100.000 habitantes, Erechim/RS; um de grande porte acima de 1.000.000 habitantes, Porto Alegre/RS.

O público-alvo foi a comunidade em geral e agentes públicos (câmaras municipais de vereadores, prefeituras municipais, secretarias municipais de meio ambiente e de educação pertencentes aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) das regiões Centro Sul e Sul, e o município de Porto Alegre/RS), empresas privadas. A divulgação foi feita por meio da página oficial da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (Uergs), e-mail institucional, grupos de Whatsapp, e redes sociais do Instagram e do Facebook.

## RESULTADOS

Os 80 inscritos no projeto de extensão não tinham conhecimento da lei que instituiu o Plano Diretor de seus municípios e, conseqüentemente, não participaram das audiências públicas para compreender o processo de elaboração e de aprovação da proposta pela Gestão Pública Municipal de um Plano Diretor que esteja em sintonia com a Agenda 2030 a fim de promover o desenvolvimento regional sustentável e a qualidade de vida dos seus habitantes. Apesar dos avanços quantitativos dos espaços de participação social observados nos últimos anos, a consolidação da participação democrática no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo na educação, como instrumento de emancipação do cidadão em termos de participação coletiva nos espaços de discussão.

Observou que as experiências trazidas pelas palestrantes na consolidação de espaços de participação democrática sobre o Plano Diretor, fortaleceram a importância na tomada de decisão e no controle social do Poder Público.

Constatou-se o desconhecimento que o Plano Diretor é uma lei municipal, elaborado por uma equipe interdisciplinar, em um processo de planejamento participativo e aprovado pela Câmara Municipal, cuja elaboração está prevista na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 182, §1º. É o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana e veio a ser regulamentada pelo Estatuto da Cidade que estabelece normas de ordem pública e interesse social que regulam o uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental (art. 1º, §ú, Lei Federal n. 10.257/2001) e que estabelece seu conteúdo mínimo (ARAÚJO JUNIOR, 2006).

Desconhecem, também, que o plano diretor é obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes (art. 41 da Lei Federal n. 10.257/2001) tendo ao longo do processo a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da sociedade. Esta Lei Municipal deve ser revisada periodicamente, pelo menos a cada 10 (dez) anos, conforme preconiza o Estatuto da Cidade em seu art. 40º, § 3º.

O Plano Diretor deve contemplar diretrizes referentes à circulação, habitação, meio ambiente, patrimônio histórico, regras de uso do solo, arborização urbana, estrutura viária, áreas de preservação ambiental e cultural.

Segundo os dados da Pesquisa de Informações Básicas Municipais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas (Munic/IBGE) que 51,5% dos municípios possuíam Plano Diretor em 2019. E, aqueles que possuem ainda não completaram sua pela efetivação.

O envolvimento da comunidade na discussão foi importante para a busca da consciência cidadã participativa em prol do objetivo do desenvolvimento sustentável (ODS) – 11 Cidades e Comunidades Sustentáveis da Agenda 2030, de tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

O Ministério das Cidades elaborou Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos com planejamento participativo para construir cidades melhores e mais justas, que diz: “Todos os cidadãos estão habilitados a participar do planejamento de sua cidade e podem intervir na realidade de seu município. Para que essa capacidade saia do plano virtual ou potencial

e concretize-se na forma de ação participativa, os processos de elaborar planos e projetos têm de prever métodos e passos que todos os cidadãos compreendam com clareza, em todos os municípios” (Ministério das Cidades, 2004). Assegura a importância da participação popular no processo de elaboração e discussão do Plano Diretor de seu município.

## CONCLUSÕES

Os participantes do projeto de extensão desconheciam o que é um Plano Diretor. Apesar dos avanços quantitativos dos espaços de participação social observados nos últimos anos, a consolidação da participação democrática no Brasil ainda enfrenta inúmeros desafios, sobretudo na educação, como instrumento de emancipação do cidadão em termos de participação coletiva nos espaços de discussão. A consolidação de espaços de participação democrática sobre as políticas públicas, observa-se que essas experiências possam demonstrar a sua maior importância na tomada de decisão e de controle social na Gestão Pública.

O projeto de extensão contribuiu para levar informação à população de que está previsto por lei a participação democrática da população na Gestão Pública Municipal, nas etapas de elaboração, aprovação e manutenção do Plano Diretor, para que possam virem a participar.

Associou-se à compreensão e o despertar para a legislação vigente, sua aplicabilidade, em prol da qualidade de vida de seus habitantes.

Esta atividade promoveu a cidadania e está em sintonia com a Agenda 2030 que promove o desenvolvimento regional sustentável e qualidade de vida dos seus habitantes.

Recomenda-se dar continuidade do processo educativo e instrutivo a população, para que passem a ser atuantes nos espaços decisórios do município.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Agenda 2030. Plataforma Agenda 2030. Disponível em <http://www.agenda2030.com.br/sobre/>. Acesso em 05 ago. 2022.
2. ARAUJO JUNIOR, M. E. Algumas considerações sobre o plano diretor dos municípios e sua importância no processo de construção da cidadania e da democracia. Revista do Direito Público da Universidade Estadual de Londrina, Londrina: UEL v.1, n.1, 2006, p. 1-20.
3. BRASIL. Constituição. Brasília: Senado Federal, 1988.
4. \_\_\_\_\_. Lei Federal n. 9.433, 8 de janeiro de 1977. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. In: Diário Oficial da União, Brasília, 9 jan. 1997.
5. \_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade. – 3. ed. – Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2008. 102 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70317/000070317.pdf>. Acesso em 05 ago. 2022.
6. \_\_\_\_\_. Lei Federal n. 10.257, 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. In: Diário Oficial da União, Brasília, 11 set. 2001.
7. BLUME, Bruno André PPA, LDO e LOA: as 3 siglas que definem o orçamento do governo | Politize!. Disponível em: [https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjw-L-ZBhB4EiwA76YzOV9YRL8mXrQtr6uOmyRNYp8Y6b1GXcQ7iHrQjlcTViffiLEaCfzixoCecEQAvD\\_BwE](https://www.politize.com.br/ppa-ldo-loa-3-siglas-que-definem-orcamento-governo/?https://www.politize.com.br/&gclid=CjwKCAjw-L-ZBhB4EiwA76YzOV9YRL8mXrQtr6uOmyRNYp8Y6b1GXcQ7iHrQjlcTViffiLEaCfzixoCecEQAvD_BwE). Acesso em: 25 set. 2022.
8. Estatuto da Cidade completa 19 anos, CNM reforça importância do Plano Diretor. Confederação Nacional de Municípios (CNM), 2020. Disponível em: <CNM - Confederação Nacional de Municípios | Comunicação>. Acesso em 05 ago. 2022.
9. FREITAS & SARDINHA. 2009. Avaliação preliminar da arborização urbana na zona oeste de Tambaú (SP): suporte ao planejamento ambiental. In: VI Congresso de Meio Ambiente da Associação de Universidades Grupo de Montevideú, 2009, São Carlos.
10. MILANO, M.; DALCIN, E. Arborização de vias públicas. Rio de Janeiro: LIGHT, 2000. 226 p.
11. Ministério das Cidades. Plano Diretor Participativo – Guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Projeto gráfico e editoração Tecnopop, 2004.