

## O ESTATUTO DA CIDADE DUAS DÉCADAS DEPOIS: AÇÕES E INSTRUMENTOS NA LEGISLAÇÃO URBANÍSTICA DE MARINGÁ

Maria Eduarda de Abreu Tardivo (PIBIC). Orientador: Antônio Rafael Marchezan Ferreira. E-mail: ra118051@uem.br

Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Sociais, Maringá-PR

**Coautoras:** Mariana Miranda Baliscei (PIBIC) e Milena Yumi Goto (PIBIC)

**Ciências Sociais Aplicadas (6.00.0.00-7); Direito Constitucional (6.01.02.05-5)**

**Palavras-chave:** Direito urbanístico; Plano Diretor; instrumentos urbanísticos

**RESUMO:** O presente estudo visa explorar as transformações na política de desenvolvimento urbano desencadeadas a partir do Estatuto da Cidade e sua reverberação na legislação urbanística de Maringá, desde sua vigência, com foco especial ao Plano Diretor (MARINGÁ, 2006) e a efetividade de seus principais instrumentos. Para isso, examina-se a aplicação/transformação destes dispositivos de legais, levando-se em consideração a discussão acerca da competência para legislar sobre matéria urbanística e seu impacto no desenvolvimento urbano. A pesquisa foi conduzida de forma conjunta pelos cursos de Arquitetura e Direito da Universidade Estadual de Maringá, sendo esta análise do tema na cidade de Maringá pelo viés jurídico, ao passo que outras duas bolsistas de Iniciação Científica se voltaram à área de Arquitetura e Urbanismo, explorando a região metropolitana de Maringá. Assim, as informações das pesquisas foram compartilhadas para consecução dos respectivos projetos de pesquisas. No decorrer do projeto foram utilizadas diversas metodologias e fontes, sendo as principais a pesquisa teórica, compilação de leis urbanísticas das cidades de Maringá e região e a criação de tabela e mapas comparativos.

## INTRODUÇÃO

A pesquisa tem como objetivo analisar as implicações do Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257/2001) na legislação urbana de Maringá, com um enfoque especial no Plano Diretor. A investigação abrange duas décadas de evolução dessas normas e concentra-se particularmente na revisão corrente do Plano Diretor de Maringá (Lei 632/2006). O estudo é resultado de uma colaboração entre estudantes e orientadores das áreas de Arquitetura e Direito, resultando em duas abordagens distintas: uma centrada em Maringá e outra abrangendo sua região metropolitana, subdividida em Leste e Oeste.

Explora-se, de início, a evolução do direito urbanístico, destacando a crescente urbanização e os desafios habitacionais que, no contexto brasileiro, se orientou pelo agronegócio, direcionando a legislação urbana para a industrialização e exportações de *commodities*. A autonomia municipal surgiu, mas o enfoque capitalista limitou preocupações sociais, até que a Constituição de 1988 deu conteúdo jurídico ao conceito de função social da propriedade, influenciando na perspectiva da elaboração de normas.

Ademais, a pesquisa fixa o interesse na análise individualizada do município de Maringá a fim de observar que, embora a cidade tenha se desenvolvido, há questões pendentes de melhora. A cidade ainda enfrenta desafios para alinhar suas políticas aos interesses sociais, destacando-se a necessidade de um Plano Diretor (MARINGÁ, 2006), que agora passa por sua primeira revisão.

Parte-se, enfim, para implicações no campo jurídico relativos à competência para a criação de normas urbanísticas. A legislação municipal em matéria de planejamento urbano requer uma abordagem integrada e informada e a criação de leis alinhadas aos princípios

constitucionais, para que possam contribuir para um desenvolvimento urbano mais equilibrado.

## MATERIAIS E MÉTODOS

A metodologia empregada engloba pesquisa teórica, análise e compilação das leis urbanísticas municipais, elaboração de uma tabela comparativa da presença de instrumentos urbanísticos nas diferentes cidades da região e, por fim, a construção de mapas comparativos dos diversos diagnósticos obtidos.

Assim, foram empregadas diversas metodologias, iniciando-se pela pesquisa teórica com a leitura de diversos textos e artigos relevantes ao tema e o sucessivo levantamento das leis urbanísticas das cidades que compõe a Região Metropolitana de Maringá -RMM, para fins de análise comparativa. Nesse processo, foram consultados recursos como o Guia de Implementação do Estatuto da Cidade (Instituto Pólis, 2003) bem como outras literaturas especializadas. Já para a obtenção das leis, foram empregadas diversas fontes de pesquisa e bases de dados, dentre elas, principalmente os sites das prefeituras de cada cidade bem como outros sites de compilação de leis, para que a tabela pudesse ser alimentada da forma mais completa o possível.

Em síntese, esta pesquisa busca examinar o impacto do Estatuto da Cidade na legislação urbana de Maringá, destacando a relevância do Plano Diretor (MARINGÁ, 2006). Para atingir esse objetivo, adotaram-se abordagens tanto no campo jurídico quanto no arquitetônico e os métodos abrangem desde investigações teóricas até análises comparativas e estudos de fontes diversas, visando compreender a evolução dos instrumentos do Plano Diretor e seu impacto no desenvolvimento urbano da região.

## RESULTADOS E DISCUSSÃO

A pesquisa teórica realizada fez constatar-se que a evolução do direito urbanístico brasileiro é extremamente influenciada pelo crescimento urbano desorganizado do país e pelo agronegócio, tendo como foco a industrialização e exportação. A Constituição Federal de 1988 deu melhor contorno à função social da propriedade, alterando a perspectiva individual para a coletiva e introduzindo o Plano Diretor (MARINGÁ, 2006) como instrumento de efetivação dos objetivos urbanísticos.

O Plano Diretor de Maringá foi aprovado em 2006 e, desde então, a cidade experimentou um crescimento notável. No entanto, apesar da aparência, Maringá enfrenta desafios, a cidade parece focar em melhorias no centro, deixando problemas não resolvidos nas periferias. A estratégia tem sido elitizar a cidade, empurrando os menos favorecidos para a periferia ou cidades vizinhas. O crescimento de municípios próximos como Floresta, Sarandi e Mandaguaçu ilustram esse fenômeno.<sup>1</sup>

A pesquisa sugere que a ineficácia dos instrumentos do Plano Diretor contribui para essa situação e também compara a evolução dos Planos Diretores nas cidades da região metropolitana, destacando que as dinâmicas locais nem sempre se alinham aos interesses dos instrumentos urbanísticos.

Ou seja, apesar do crescimento, Maringá enfrenta desafios sociais e de desenvolvimento. A eficácia dos instrumentos urbanísticos é questionável, indicando a necessidade de uma abordagem mais centrada nas necessidades sociais, com participação popular e foco na efetivação das propostas do Plano Diretor.

Outro tema abordado é a revisão do Plano Diretor (MARINGÁ, 2006), pois esse é crucial para a gestão urbana de uma cidade, uma vez que assegura o alinhamento das políticas urbanas com as mudanças sociais e urbanas. Isso é importante por diversos

<sup>1</sup> <https://cidades.ibge.gov.br/>

motivos, especialmente a adequação às mudanças constantes da cidade; a promoção de desenvolvimento sustentável, considerando meio ambiente, mobilidade; habitação, a inovação de diretrizes atualizadas, seguindo melhores práticas e experiências de outras cidades; a participação e engajamento dos cidadãos para enriquecimento do processo, garantindo que o plano atenda às necessidades da população; a prevenção de conflitos de interesses e desenvolvimento desordenado ao coordenar o crescimento da cidade; a transparência do processo, das decisões e responsabilização dos gestores públicos; e a atualização de informações e dados para decisões precisas.

A pesquisa observa que o atraso na revisão do Plano Diretor (MARINGÁ, 2006) é comum a diversas cidades, incluindo Maringá, e isso se dá em virtude de diversos fatores, incluindo a pandemia de Covid-19. A revisão atual do Plano de Maringá é uma oportunidade crucial para corrigir erros, avaliar instrumentos e promover o desenvolvimento. Assim, estudos se provam valiosas fontes de análise para futuras mudanças.

A reflexão sobre o aprendizado no campo histórico, político e prático conduz à análise jurídica a conclui-se que o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor e as Leis Complementares são instrumentos urbanísticos que concretizam normativas superiores, ou seja, a Constituição Federal. Essas normas podem ser agrupadas em categorias como as de sistematização urbanística, de intervenção urbanística e de controle urbanístico.

A competência para criar tais normas é definida pela Constituição de 1988, em que a União elabora planos nacionais e regionais de ordenação do território, enquanto Estados legislam sobre normas regionais. No âmbito municipal, cidades possuem atribuições essenciais para a política urbana, incluindo a elaboração do Plano Diretor e a promoção do ordenamento territorial.

Diversos instrumentos, como o Estatuto da Cidade, contribuem para o desenvolvimento sustentável e a função social da propriedade. A competência é distribuída entre União, Estados e Municípios, implicando a ponderação de princípios como igualdade e segurança jurídica. A legislação deve estar em conformidade com a Constituição Federal e com a legislação estadual.

A elaboração das leis de planejamento urbano requer compreensão técnica. O treinamento de vereadores e a colaboração com especialistas enriquecem o processo, resultando em uma legislação mais informada e efetiva. Normas gerais da União são referências importantes, mas é necessária uma interpretação realista considerando as dimensões do país.

O princípio prevalecente é o da igualdade, em conjunto com a segurança jurídica. Conclui-se, dessa forma, que, apesar da hierarquia das normas, a interpretação realista e a consideração das necessidades locais são essenciais para o planejamento urbano em um país de dimensões vastas.

As competências entre União, Estados e Municípios exigem um equilíbrio de igualdade e segurança jurídica na legislação de planejamento urbano. No cenário brasileiro, a prevalência da igualdade sugere uma abordagem realista. A coexistência de níveis governamentais demanda equilíbrio entre normas gerais e necessidades locais, visando um desenvolvimento urbano justo e sustentável. Em última análise, a evolução do direito urbanístico molda o presente e o futuro das cidades, impactando tanto a sociedade quanto a aplicação das leis para criar ambientes urbanos equitativos e funcionais.

Sabendo de tudo isso, se atentarmos à análise do Plano Diretor e de instrumentos urbanísticos maringaenses feita ao longo deste estudo, percebe-se que talvez falte um pouco de tudo o que foi mencionado no dispositivo da cidade sob análise: um olhar mais social, voltado ao princípio da igualdade em equilíbrio com a segurança jurídica, mais participação popular e mais integração com dados reais que demonstrem a efetiva necessidade da população. Só assim, talvez, poderemos chegar o mais próximo possível do ideal estampado em nossa Constituição.

## CONCLUSÕES

A partir dessa pesquisa, vemos que Maringá apresenta desafios que ainda precisam ser superados, sendo que o crescimento da cidade muitas vezes negligencia áreas periféricas em favor do centro. Isso enfatiza a necessidade de um Plano Diretor mais sensível às demandas da população e alinhado aos interesses sociais, com o apoio ativo da participação popular.

Ao examinar as questões jurídicas, torna-se evidente a divisão de responsabilidades entre a União, os Estados e os Municípios, o que ressalta a importância de uma abordagem coesa e bem-informada na formulação de leis de planejamento urbano. A prevalência do princípio da igualdade é observada, porém, compreender realisticamente as intrincadas relações entre os diferentes níveis governamentais é essencial para assegurar um desenvolvimento urbano equilibrado.

No contexto das diversas cidades que compõem a região metropolitana, os desafios urbanos tornam-se evidentes, apontando para a urgência de uma abordagem mais voltada para as necessidades sociais. A revisão do Plano Diretor (MARINGÁ, 2006) surge como uma oportunidade crítica para efetuar ajustes e melhorias.

Em suma, a pesquisa demonstra como a interação entre história, política e necessidades sociais molda a legislação urbanística, influenciando o presente e o futuro das cidades. Uma abordagem realista, centrada na igualdade e sensível às nuances locais, é fundamental para lidar com os desafios urbanos, resultando ambientes equitativos e funcionais que atendem às exigências da comunidade. Assim, a análise do Plano Diretor de Maringá (2006), realizada ao longo deste estudo, destaca a importância de uma abordagem mais inclusiva e participativa, alinhada aos princípios delineados na Constituição e que vise a um futuro urbano mais equitativo e sustentável.

## AGRADECIMENTOS

Agradecimentos à Universidade Estadual de Maringá por meio do Centro de Ciências Sociais e do Departamento do curso de Direito e em especial à fundação Araucária que propiciaram a realização dessa pesquisa.

## REFERÊNCIAS

**Site da Prefeitura de Maringá.** Disponível em: <

<http://www.maringa.pr.gov.br/portais/cgm/legislacao/legislacao/2/Legisla%C3%A7%C3%A3o%20Municipal>>. Acesso em: 25/08/2023

MARINGÁ. Lei nº 632, de 2006. Plano Diretor. Disponível em: [<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr>]. Acesso em: 25/08/2023.

INSTITUTO PÓLIS. In: ROLNIK, Raquel et al (org). **Guia de Implementação para o Estatuto da Cidade**. Ministério das Cidades, 2003.

**Site IBGE Cidades.** Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em 25/08/2023