

## **A RELEVÂNCIA DO ESTATUTO DA CIDADE NO DESENVOLVIMENTO URBANO: IMPACTOS DOS INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS EM SÃO LUIZ DO PARAITINGA/SP.**

**ODS 11 e 16**

Brenner César Franco (Universidade de Taubaté)  
Prof. Dr. Leonardo da Silva e Lima (Universidade de Taubaté)  
Profa. Dra. Roxane Lopes de Mello Dias (Universidade de Taubaté)

### **Resumo**

O trabalho investiga a distância entre norma e prática na aplicação dos instrumentos urbanísticos de São Luiz do Paraitinga/SP, com base na análise comparativa do Plano Diretor de 2010 e sua revisão realizada em 2023. A pesquisa identifica que, embora o novo plano tenha ampliado a agenda ambiental e social, incluindo o Zoneamento Agroecológico como instrumento de integração territorial, a efetividade das políticas permanece limitada por fragilidades institucionais e políticas. O estudo confirma a persistência de um modelo declaratório de planejamento, em que mecanismos como ZEIS, Direito de Preempção e Outorga Onerosa carecem de regulamentação e implementação. Conclui-se que a transição para um modelo executivo depende da consolidação de práticas de gestão democrática, monitoramento contínuo e cooperação interinstitucional.

**Palavras-chave:** Função social da propriedade; Planejamento territorial; Zoneamento Agroecológico; Política urbana; Participação social.

### **Introdução**

Nas últimas décadas, o debate sobre a gestão territorial e urbana tem se intensificado no Brasil, especialmente diante da necessidade de conciliar crescimento econômico, preservação ambiental e justiça social. Nesse contexto, o ordenamento territorial, enquanto expressão concreta da política urbana e ambiental, constitui um dos pilares fundamentais para a promoção de cidades sustentáveis, socialmente justas e ambientalmente equilibradas. Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, especialmente a partir dos artigos 182 e 183, o planejamento urbano deixou de ser um tema restrito à técnica administrativa e passou a ser compreendido como um campo de concretização de direitos fundamentais, sobretudo o direito à cidade, à moradia e ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) consolidou essa perspectiva ao instituir o Plano Diretor como o principal instrumento de política urbana, impondo aos municípios (com mais de 20 mil



habitantes e/ou localizados em regiões metropolitanas e/ou de interesse turístico/ambiental e/ou suscetíveis a impactos e desastres ambientais) a tarefa de compatibilizar o desenvolvimento econômico, a inclusão social e a preservação ambiental.

Segundo Fiorillo (2002), a efetividade do planejamento urbano depende da incorporação de variáveis ambientais e sociais desde a concepção das políticas públicas, sob pena de se perpetuarem desigualdades e riscos socioambientais. Nesse sentido, o Plano Diretor não pode ser reduzido a um simples documento normativo de organização do solo urbano, mas deve ser compreendido como ferramenta estratégica de gestão territorial, que articula múltiplas dimensões — jurídicas, sociais, econômicas e ambientais — de forma integrada. Monteiro et al. (1990) reforçam que o Plano Diretor orienta a expansão urbana considerando simultaneamente aspectos econômicos, sociais e ecológicos, constituindo uma ferramenta adequada para a mediação de conflitos inerentes ao uso do território.

Dessa forma, esse artigo discute de que maneira o Plano Diretor de São Luiz do Paraitinga/SP, à luz do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal de 1988, fez avanços, enfrentou os desafios e combateu as fragilidades do planejamento territorial da cidade nos últimos 15 anos, com foco especificamente na implantação dos instrumentos urbanísticos previstos.

## **Revisão da literatura**

### **Gestão e Planejamento Urbano no Brasil**

A gestão e o planejamento urbano, apesar de conceitualmente distintos (Rovati, 2013), são processos interdependentes que buscam organizar o espaço das cidades de maneira racional, equitativa e sustentável. No entanto, conforme destaca Carlos (2001), o planejamento urbano deve ser entendido como prática social atravessada por relações de poder, expressão de projetos políticos e sociais. A autora argumenta que não se trata apenas de ordenar atividades econômicas, mas de considerar a reprodução da vida cotidiana — habitar, lazer, memória e relações sociais — que confere sentido ao urbano. Nessa perspectiva, políticas eficazes devem priorizar o



valor de uso sobre o valor de troca, colocando as necessidades humanas no centro das decisões.

Rolnik (2000) reforça essa abordagem ao mostrar que a política urbana brasileira oscila entre modelos técnicos e experiências participativas, revelando tensões entre centralização e democratização. Para a autora, a gestão urbana é sempre um campo de disputa, no qual diferentes atores buscam influenciar a produção do espaço. Isso se materializa em escolhas que podem gerar exclusão ou inclusão: privilegiar automóveis ou transporte público, concentrar centralidades em benefício das elites ou distribuir oportunidades de maneira mais equitativa.

Nessa mesma linha, Villaça (1998) interpreta o espaço intraurbano como produto da ação seletiva do capital, que molda a cidade de acordo com interesses econômicos dominantes. Para ele, a segregação socioespacial é estrutural nas cidades brasileiras, resultado da lógica de valorização fundiária. O desafio do planejamento urbano, portanto, é romper com esse padrão excludente e enfrentar as desigualdades produzidas pelo próprio funcionamento do capitalismo.

Tanto Villaça (1998) quanto Rolnik (2000) convergem ao destacar que o urbanismo não pode ser reduzido a uma técnica neutra. Trata-se de um instrumento político que pode legitimar a exclusão ou, ao contrário, abrir caminhos para a redistribuição de renda e poder. Planos diretores e projetos urbanos, portanto, precisam ser lidos como escolhas ideológicas, capazes de reforçar ou transformar a ordem social vigente.

Rolnik (2000) acrescenta que tais planos e projetos devem estar articulados à capacidade real de gestão, evitando propostas idealizadas e descoladas das condições efetivas de implementação e controle. Já Villaça (1998; 1999) critica a fragilidade teórica de muitas práticas de planejamento, limitadas ao simples registro de transformações espaciais sem análise de suas funções sociais. Para ele, a gestão urbana historicamente serviu à reprodução das desigualdades, ao privilegiar a apropriação das vantagens locacionais pela classe dominante.

Assim, o planejamento urbano deve ser compreendido como campo de disputa onde se decide quem terá acesso aos recursos da cidade e em que condições. Ao evidenciar que “a dominação através da estruturação do espaço intraurbano visa



principalmente à apropriação diferenciada de suas vantagens locacionais” (Villaça, 1998, p. 44), o autor explicita que o espaço urbano não é apenas palco, mas parte constitutiva da luta de classes e da construção ideológica da dominação capitalista.

### **A Questão Urbana Brasileira e os Fundamentos Constitucionais**

A questão urbana no Brasil é marcada por profundas desigualdades e pela ausência histórica de políticas públicas consistentes. Durante décadas, o planejamento urbano seguiu uma lógica tecnocrática, distante das necessidades reais da população, o que explica, em parte, a dificuldade de transição para modelos mais democráticos. Como observa Marques (2009, p. 45), “a transição para uma gestão democrática ainda enfrenta obstáculos institucionais e culturais”, revelando o peso das estruturas históricas que sustentam um urbanismo excludente.

A Constituição Federal de 1988, ao inaugurar um novo paradigma para o Direito Urbanístico e Ambiental, buscou romper com esse modelo. Nos artigos 182, 183 e 225, estabeleceu-se não apenas a função social da cidade e da propriedade, mas também a dimensão ecológica da ordem econômica e social. O artigo 182 vincula o desenvolvimento urbano ao pleno exercício das funções sociais; o artigo 183 garante a usucapião especial urbano; e o artigo 225 assegura a todos o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. Em conjunto, esses dispositivos configuram uma base constitucional que visa integrar justiça social, sustentabilidade e dignidade da pessoa humana.

Entretanto, a distância entre o texto constitucional e a realidade prática permaneceu significativa. Mais de vinte anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade, a plena efetividade desses princípios continua comprometida. Resistências políticas, limitações administrativas e interesses econômicos contraditórios transformam o planejamento urbano em uma arena de disputas permanentes. Nesse sentido, a advertência de Alves (2012, p. 41) é precisa:

“a gestão socioambiental deve ser concebida como um processo integrado que transcende os limites das instituições e articula diferentes atores sociais, econômicos e políticos, sob pena de reduzir-se a meras ações formais, incapazes de promover mudanças estruturais nos padrões de produção e consumo”.



O reconhecimento constitucional da função social da propriedade e do direito ao meio ambiente evidência que o Direito Urbanístico e o Direito Ambiental não podem ser tratados de forma autônoma ou estanque. A Constituição Federal de 1988 institui um diálogo permanente entre ambos, condicionando a legitimidade das intervenções urbanísticas à efetivação de princípios que combinem justiça socioespacial e sustentabilidade. Esse entrelaçamento jurídico exige políticas públicas que ultrapassem a mera formalidade legal, traduzindo-se em práticas concretas de redistribuição territorial e de proteção dos bens comuns.

Assim, compreender a gestão urbana no Brasil implica reconhecer que não se trata apenas de aplicar normas jurídicas ou instrumentos técnicos, mas de disputar projetos políticos de cidade. O avanço do planejamento urbano depende da capacidade de articular novos paradigmas voltados à sustentabilidade e à equidade social, confrontando a lógica da mercantilização irrestrita do espaço. A cidade, nesse contexto, deve ser vista como arena de conflitos, onde se decide entre a manutenção de privilégios históricos ou a construção de alternativas inclusivas.

É nesse horizonte que se insere o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), concebido como instrumento normativo fundamental para dar concretude aos princípios constitucionais. Ele traduz em mecanismos operacionais o direito à cidade, a função social da propriedade e a exigência de sustentabilidade, buscando integrar planejamento urbano, gestão democrática e proteção ambiental. Ao mesmo tempo, constitui resposta às limitações do modelo tecnocrático anterior, oferecendo novas bases jurídicas e institucionais para enfrentar as desigualdades urbanas no Brasil.

### **O Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade, instituído pela Lei Federal nº 10.257/2001, consolidou-se como marco regulatório do planejamento urbano brasileiro, fundamentado nos princípios da função social da propriedade e da gestão democrática da cidade. Como observa Oliveira (2001, p. 9), trata-se da lei que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana e instrumentos para sua implementação. Assim, o Estatuto busca assegurar que o



desenvolvimento urbano se realize de forma justa, inclusiva e sustentável, reconhecendo o direito à cidade como direito coletivo.

Para Oliveira (2001), a propriedade urbana não pode ser concebida apenas como expressão de interesses individuais, mas deve cumprir sua função social, atendendo ao bem-estar da coletividade. Essa concepção exige um planejamento urbano orientado pelas necessidades sociais e não apenas pela lógica de mercado. Nesse sentido, o Estatuto da Cidade fortalece a ideia de gestão democrática, estimulando a participação da sociedade civil na formulação, execução e controle das políticas urbanas.

A relevância do Estatuto da Cidade vai além de seu conteúdo normativo. Como destaca Marques (2002), sua origem está profundamente vinculada a um processo histórico de mobilização social, protagonizado sobretudo por movimentos urbanos que reivindicavam o direito à cidade e à moradia digna. Esse percurso evidencia que o Estatuto não resultou apenas de um arranjo institucional, mas foi fruto da pressão popular por mudanças estruturais na forma de produzir e gerir o espaço urbano.

Nesse horizonte, Marques (2002, p. 61) afirma que “o Estatuto da Cidade inaugura uma nova fase do direito urbanístico brasileiro, ao reconhecer a função social da propriedade e do planejamento participativo”. Sua promulgação buscou romper com o modelo tecnocrático e excludente que historicamente marcou o urbanismo no país, abrindo caminho para práticas baseadas na justiça social, na democratização das decisões e na construção coletiva do espaço urbano. De modo geral, o Estatuto pode ser compreendido em quatro dimensões centrais: suas diretrizes gerais, o plano diretor, os instrumentos urbanísticos e a gestão democrática, que serão analisadas a seguir.

### **Diretrizes Gerais do Estatuto da Cidade**

O Estatuto da Cidade, segundo Oliveira (2001), estabelece diretrizes fundamentais que orientam os municípios na formulação de planos diretores e demais instrumentos de ordenamento territorial. Entre elas, destacam-se a gestão democrática da cidade, a função social da propriedade e da cidade, a justiça social com inclusão e a sustentabilidade ambiental. Essas diretrizes não se limitam a



aspectos técnicos, mas configuram-se como princípios estruturantes do direito urbanístico brasileiro.

A gestão democrática é um dos pilares centrais do Estatuto, assegurada por meio da participação da população e de associações representativas em todas as etapas de elaboração, implementação e acompanhamento de planos e projetos urbanos (Oliveira, 2001, p. 11). Trata-se de um avanço em relação ao modelo tecnocrático anterior, pois desloca parte do poder decisório para a esfera coletiva, fortalecendo a legitimidade das políticas públicas.

Outro ponto de destaque é a função social da propriedade, que vincula o uso da terra urbana às necessidades coletivas. A propriedade não é concebida como direito absoluto, mas como instituto subordinado ao interesse público (Oliveira, 2001, p. 12). Esse princípio busca enfrentar práticas especulativas e garantir que o espaço urbano cumpra sua finalidade social.

No mesmo sentido, o Estatuto procura combater a segregação socioespacial e promover inclusão, assegurando acesso universal à terra urbanizada, à moradia digna e aos serviços públicos essenciais (Oliveira, 2001, p. 13). Essa diretriz se conecta à noção de justiça social, entendida como base da política urbana, e impõe ao poder público a tarefa de reduzir desigualdades históricas no acesso ao espaço e à infraestrutura urbana.

A preservação ambiental também ocupa lugar de destaque, ao determinar que o desenvolvimento urbano deve respeitar o meio ambiente, promovendo o uso racional dos recursos naturais e a proteção dos ecossistemas urbanos (Oliveira, 2001, p. 14). Essa perspectiva reforça a integração entre o direito urbanístico e o direito ambiental, condição indispensável para a sustentabilidade das cidades.

Por fim, Oliveira (2001) ressalta que o Estatuto da Cidade não deve ser visto apenas como um conjunto de normas técnicas, mas como um instrumento político e social que redefine o papel do Estado, da sociedade civil e do mercado na produção do espaço urbano. Sua efetividade, no entanto, depende da capacidade institucional dos municípios, da transparência administrativa e do compromisso com a equidade. Assim, o Estatuto constitui mais do que uma lei: representa um marco de transformação na relação entre direito, cidade e cidadania.



## Plano Diretor

O plano diretor, previsto no Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), constitui um dos principais instrumentos da política urbana brasileira e orienta a função social da propriedade. Trata-se de uma exigência constitucional derivada do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos municípios a competência de promover o desenvolvimento urbano de modo a assegurar o pleno exercício das funções sociais da cidade e da propriedade.

Mais do que uma formalidade administrativa ou um documento técnico restrito a especialistas, o plano diretor é um instrumento normativo com densidade constitucional, voltado à organização democrática do território. Como observa Fiorillo (2002, p. 110), “o Plano Diretor não é mero plano administrativo, mas peça fundamental do sistema normativo que, por determinação constitucional, condiciona o exercício do direito de propriedade e o ordenamento do território”. Nessa mesma direção, Villaça (1999, p.237) define o plano diretor como um plano que,

“a partir de um diagnóstico científico da realidade física, social, econômica, política e administrativa da cidade, do município e de sua região, apresentaria um conjunto de propostas para o futuro desenvolvimento socioeconômico e futura organização espacial dos usos do solo urbano, das redes de infraestrutura e de elementos fundamentais da estrutura urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal”.

Essa concepção evidencia a necessidade de planejamento fundamentado em diagnósticos rigorosos e voltado para a transformação do espaço urbano em diferentes escalas temporais.

Entretanto, a experiência brasileira revela que a elaboração e a revisão dos planos diretores frequentemente enfrentam tensões políticas e institucionais que comprometem a efetividade dos princípios constitucionais. Lopes (2005, p. 72) destaca que “o plano diretor só alcança legitimidade e efetividade quando elaborado de forma participativa, garantindo a inclusão de múltiplos segmentos sociais e a valorização dos saberes locais”. Assim, a validade do plano não se esgota no campo jurídico-formal, mas depende da legitimidade social construída pelo processo participativo.



A ausência de mecanismos efetivos de participação transforma o plano diretor em mero exercício burocrático, fragilizando sua função de mediação entre interesses coletivos e privados. Nesse sentido, sua legitimidade repousa sobre três dimensões centrais: a normatividade constitucional, que assegura a função social da cidade e da propriedade; a participação democrática, que incorpora diferentes vozes na formulação das diretrizes urbanísticas; e a racionalidade ambiental, que impõe limites ecológicos ao processo de urbanização e de transformação do território.

Dessa forma, o plano diretor deve ser compreendido não apenas como norma jurídica, mas como instrumento político e social, capaz de promover a justiça socioambiental e de desempenhar funções de justiça distributiva. Sua realização, no entanto, depende da materialização em políticas públicas concretas, do compromisso estatal e da efetiva participação da sociedade civil na construção do direito à cidade. Para isso, ele deve prever a aplicabilidade de instrumentos urbanísticos que visam garantir a aplicação de aspectos diretamente vinculados com a função social da propriedade, com a gestão democrática e com o direito à cidade.

### **Instrumentos Urbanísticos**

O Estatuto da Cidade estabelece que o Plano Diretor deve prever a aplicação de instrumentos voltados a assegurar a função social da propriedade e da cidade. Esses mecanismos permitem ordenar o uso do solo, garantir direitos fundamentais e combater distorções no processo de urbanização. De forma sintética, podem ser organizados conforme a tabela abaixo:

Tabela 1 – Instrumentos Urbanísticos e Garantias

<b>Instrumento Urbanístico</b>	<b>Garante</b>
Usucapião	O Direito a Moradia
Utilização Compulsória, IPTU Progressivo no Tempo e Desapropriação	O Combate a Especulação Imobiliária
Definição de ZEIS Direito de Preempção	O Acesso a Terra
Operações Urbanas Consorciadas Outorga Onerosa do Direito de Construir Transferência do Direito de Construir	A Renovação Urbana



Fonte: Os autores.

A usucapião urbana garante o direito à moradia àqueles que ocupam, de forma contínua e pacífica, área urbana de até 250 m<sup>2</sup>, utilizando-a como moradia própria ou de sua família por pelo menos cinco anos. É um instrumento que regulariza a posse e dá segurança jurídica a moradores de baixa renda. Por exemplo, comunidades que ocupam pequenos lotes urbanos podem requerer a regularização por usucapião especial urbano.

A utilização compulsória, o IPTU progressivo no tempo e a desapropriação são mecanismos que atuam em conjunto para combater a especulação imobiliária. O município pode exigir que imóveis ociosos ou subutilizados cumpram sua função social, sob pena de aplicação de alíquotas progressivas de IPTU e, em último caso, desapropriação. Um exemplo é quando grandes terrenos vazios em áreas centrais permanecem inutilizados apenas para valorização futura.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) são áreas destinadas prioritariamente à moradia popular (mas não apenas a moradia, podendo ser destinadas a implantação de equipamentos urbanos ou outras necessidades que a administração municipal julgar pertinente para atender demandas de grupos socialmente frágeis). Permitem reservar terras bem localizadas para programas habitacionais e regularização fundiária, evitando que a população de baixa renda seja expulsa para áreas periféricas. Um exemplo é a delimitação de ZEIS em áreas próximas a eixos de transporte público.

O direito de preempção concede ao município prioridade na compra de determinados imóveis, sempre que estes forem colocados à venda. Essa prerrogativa garante acesso a terras bem localizadas para implantação de equipamentos públicos, áreas verdes ou habitação social. Por exemplo, um terreno próximo a uma estação de metrô pode ser adquirido pela prefeitura para construir moradias acessíveis.

As operações urbanas consorciadas permitem que poder público e iniciativa privada atuem conjuntamente na reestruturação de determinadas áreas da cidade, mediante contrapartidas urbanísticas. Um exemplo é a revitalização de regiões centrais degradadas, como aconteceu na Operação Urbana Água Espraiada em São Paulo.



A outorga onerosa do direito de construir possibilita que proprietários construam acima do coeficiente básico previsto pela lei, mediante contrapartida financeira destinada a investimentos urbanos. Já a transferência do direito de construir autoriza que o potencial construtivo de uma área seja utilizado em outra, preservando patrimônios ambientais ou culturais. Por exemplo, o proprietário de um imóvel tombado pode transferir seu potencial construtivo para outra área da cidade, enquanto o recurso obtido pela outorga pode financiar infraestrutura urbana.

Em síntese, a efetividade dos instrumentos urbanísticos depende de uma regulamentação clara no âmbito local, aliada à capacidade técnica do poder público e à disposição política para enfrentar resistências privadas. Como observa Marques (2002), somente a regulamentação cuidadosa e a aplicação transparente podem evitar que tais instrumentos sejam desviados de seus objetivos, transformando-se em mecanismos de arbitrariedade ou de captura por interesses econômicos.

### **Gestão Democrática**

A gestão democrática constitui o fio condutor que qualifica o Estatuto da Cidade como avanço democrático, pois não se limita a formalidades. Ela exige a criação de canais permanentes de participação, como conselhos, conferências, audiências públicas e comissões, além do acesso amplo à informação, da capacitação das comunidades para deliberar sobre temas técnicos e da existência de mecanismos que transformem decisões participativas em efeitos concretos, legais e orçamentários.

Rolnik (2000) adverte, contudo, para o risco da captura desses espaços por grupos econômica e politicamente organizados. Para a autora, a qualidade da gestão democrática depende do desenho institucional que regula os processos participativos, bem como da implementação de políticas que garantam a representatividade social e a capacitação técnica dos diferentes segmentos da população.

Nesse mesmo sentido, Carlos (2001) destaca que incorporar o cotidiano e os saberes locais é condição essencial para que o planejamento urbano reflita efetivamente os usos reais e as necessidades da população. Essa perspectiva se opõe à tendência de racionalizar o espaço urbano unicamente a partir de lógicas de mercado, o que esvazia o papel social do planejamento e acentua desigualdades.



Oliveira (2001) contribui com orientações práticas para a operacionalização dos princípios do Estatuto da Cidade no nível municipal, ressaltando a necessidade de instrumentos de implementação e de mecanismos contínuos de monitoramento. Segundo a autora, a efetividade da gestão democrática depende da articulação entre marcos normativos, práticas administrativas transparentes e espaços participativos que funcionem de modo sistemático.

Exemplos concretos dessa efetivação incluem a criação de conselhos do plano diretor, a realização periódica de audiências públicas para a proposição ou revisão de planos diretores, a disponibilização de consultas públicas sobre projetos de impacto urbano e a adoção do orçamento participativo como ferramenta de democratização da alocação de recursos. Esses mecanismos, quando bem estruturados, fortalecem a legitimidade das políticas urbanas e ampliam a capacidade de inclusão social no processo de planejamento.

Assim, desde a análise da evolução histórica da gestão e do planejamento urbano no Brasil até a discussão sobre os instrumentos normativos e a gestão democrática, observa-se que a efetividade das políticas urbanas depende da articulação entre bases constitucionais, normatividade jurídica, participação social e capacidade de implementação. O Estatuto da Cidade, ao consolidar esse quadro, apresenta-se como marco fundamental na construção do direito à cidade, mas sua realização plena exige constante vigilância social, compromisso político e inovação institucional.

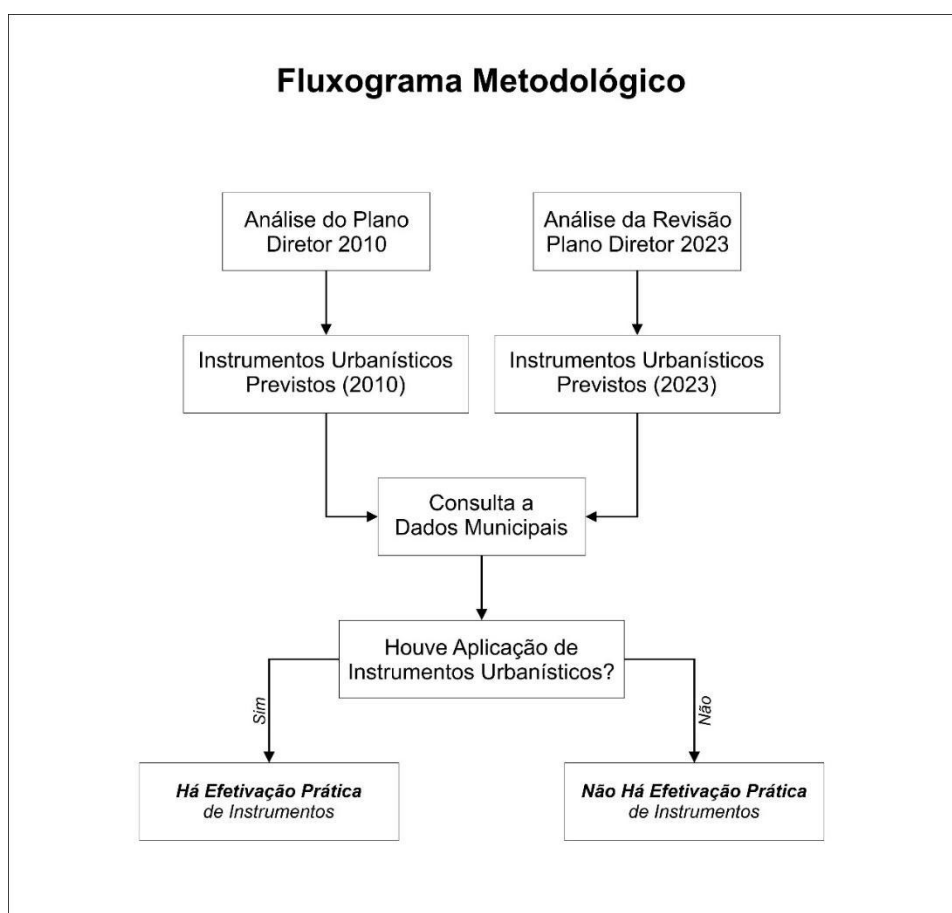
## **Método**

A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de natureza interpretativa e crítica, fundamentada em análise documental e bibliográfica. As fontes consultadas compreendem: (1) documentos legais e normativos — como a Constituição Federal (arts. 182, 183 e 225), a Lei nº 10.257/2001 e demais legislações correlatas; (2) o Plano Diretor de 2010 (Lei Municipal nº 1.347/2010) e sua revisão de 2023 (Lei Complementar nº 2.343/2023).; (3) bibliografia especializada, contemplando autores clássicos e contemporâneos do direito urbanístico e do urbanismo crítico; e (4) dados

do município e registros da mídia, voltados à análise da relação entre os dispositivos normativos do plano e sua efetivação prática.

O procedimento analítico tem início com o exame do Plano Diretor de 2010 de São Luiz do Paraitinga/SP e de sua revisão realizada em 2023, com ênfase nos instrumentos urbanísticos previstos e nos meios propostos para sua implementação no município.

Figura 1 – Fluxograma Metodológico



Fonte: Os autores.

Na etapa seguinte, são avaliadas as informações relativas à aplicação de instrumentos como a definição de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o direito de preempção, a utilização compulsória, IPTU progressivo, Desapropriação e a transferência do direito de construir, buscando identificar a existência — ou ausência — de efetividade prática desses e de outros instrumentos previstos no Estatuto da



Cidade. Complementarmente, é feita a análise de um dispositivo implantado de forma pioneira no município de São Luiz do Paraitinga/SP: o Zoneamento Agroecológico.

Por fim, procede-se à análise da efetivação concreta desses instrumentos, estabelecendo a conexão entre os aspectos normativos da legislação e as situações reais que incidem sobre o cotidiano dos cidadãos, de modo a identificar convergências e dissonâncias entre norma e prática.

O fluxograma apresentado na figura 1 sintetiza as etapas metodológicas do trabalho

## **Resultados e discussão**

O Plano Diretor Participativo de São Luiz do Paraitinga/SP (Lei Complementar nº 1.347/2010) apresenta um conjunto de instrumentos urbanísticos e ambientais previstos no Estatuto da Cidade, voltados à ordenação territorial e à promoção da justiça socioespacial. Entre eles, destacam-se as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), o Direito de Preempção, a Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo e a possibilidade de Desapropriação além da Transferência do Direito de Construir (TDC) e o Zoneamento Agroecológico (ZAE). Juntos, esses instrumentos representam mecanismos essenciais para compatibilizar o crescimento urbano com a preservação ambiental e a inclusão social. No entanto, a análise da aplicação desses instrumentos revela um descompasso entre a formulação normativa e a execução prática, evidenciando fragilidades institucionais que comprometem o alcance dos objetivos do plano.

As Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS) se consolidaram como um dos principais instrumentos de democratização do acesso à terra urbana em São Luiz do Paraitinga/SP. Sua delimitação foi realizada de forma criteriosa, acompanhada de uma regulamentação específica que estabeleceu parâmetros urbanísticos claros, critérios objetivos para a seleção de áreas e estratégias eficazes de regularização fundiária. Essas definições permitiram a implementação efetiva das ZEIS, promovendo a segurança habitacional da população de baixa renda. Esse avanço confirma a importância de alinhar o espaço normativo ao espaço vivido, conforme



destacado por Carlos (2007), demonstrando que o reconhecimento legal do direito à moradia pode, sim, se traduzir em políticas concretas de inclusão urbana.

O Direito de Preempção, por sua vez, foi previsto como ferramenta estratégica para ampliar a capacidade do poder público adquirir imóveis de interesse coletivo — especialmente para habitação social, implantação de equipamentos urbanos e preservação ambiental. Contudo, o município não estruturou mecanismos técnicos e financeiros que permitissem o exercício desse direito. A ausência de cadastros atualizados e de um fundo específico para aquisição de imóveis inviabilizou a aplicação prática do instrumento, perpetuando a dependência de doações, convênios ou repasses externos. Assim, um dos principais meios de intervenção sobre o mercado imobiliário local permaneceu inoperante.

Embora previstos em lei, a Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo e a Desapropriação não foram efetivamente implementados, limitando o alcance das políticas urbanas locais. A aplicação da utilização compulsória e do IPTU progressivo, que visavam combater a ociosidade imobiliária e induzir o uso social da propriedade, foi interrompida por resistências políticas e institucionais. De modo semelhante, a Outorga Onerosa do Direito de Construir, que poderia equilibrar os benefícios da valorização fundiária, e a Desapropriação, última etapa do processo de cumprimento da função social da propriedade, permaneceram sem regulamentação prática, revelando a distância entre o conteúdo normativo do plano e sua execução no território.

De modo semelhante, a Transferência do Direito de Construir, que possibilitaria compensar, por exemplo, proprietários de áreas com restrições ambientais mediante a cessão de potencial construtivo a outras zonas, não foi regulamentada. A inexistência de critérios técnicos e jurídicos impediu que o instrumento funcionasse como indutor de equilíbrio territorial. Essa omissão reduziu a capacidade do município de compatibilizar a proteção ambiental com o desenvolvimento urbano, limitando a inovação institucional proposta pelo Estatuto da Cidade. Conforme observa Fonseca (2021), a Transferência do Direito de Construir permaneceu apenas como previsão retórica, sem efetiva integração às políticas de gestão fundiária e sustentabilidade local.



No meio rural, o Zoneamento Agroecológico (ZAE) representava um avanço expressivo ao propor a integração entre variáveis ambientais, produtivas e sociais, orientando o uso do solo em bases sustentáveis. Segundo Sotta et al. (2021), o Zoneamento Agroecológico é instrumento essencial de adaptação às mudanças climáticas e de valorização da agricultura familiar. Todavia, em São Luiz do Paraitinga/SP, sua implementação esbarrou em resistências políticas e ausência de recursos técnicos e financeiros. A falta de articulação entre o poder público, os produtores locais e as instituições ambientais inviabilizou a consolidação de práticas agroecológicas, revelando que, como adverte Sánchez (1989), o zoneamento deve ser compreendido como prática política orientada pela justiça distributiva do espaço — e não apenas como exercício cartográfico.

A análise integrada desses instrumentos evidencia que, embora o Plano Diretor de 2010 tenha apresentado notável sofisticação conceitual, sua execução foi limitada por barreiras institucionais e pela ausência de continuidade administrativa. A revisão do plano (2023/2024) buscou retomar esses mecanismos, com ênfase na governança participativa e na articulação intersetorial, mas ainda enfrenta resistências políticas e déficits de financiamento. A não efetivação das Zonas Especiais de Interesse Social, do Direito de Preempção, da Transferência do Direito de Construir e do Zoneamento Agroecológico, por exemplo, demonstra que o planejamento urbano de São Luiz do Paraitinga/SP permanece ancorado em um modelo predominantemente normativo, com reduzida correspondência na prática territorial.

Em síntese, a experiência do município revela que a simples previsão legal de instrumentos urbanísticos e ambientais não é suficiente para promover transformações estruturais no território. A efetividade dessas ferramentas depende de capacidade técnica, vontade política e participação social contínua. Essa constatação conduz às considerações finais deste estudo, nas quais se discute de que modo o fortalecimento institucional e a gestão democrática podem converter o Plano Diretor em um instrumento realmente transformador, capaz de articular sustentabilidade, justiça social e desenvolvimento local.



## Considerações Finais

A análise comparativa do Plano Diretor de São Luiz do Paraitinga/SP de 2010 e sua revisão de 2023, demonstra que a evolução normativa dos instrumentos urbanísticos reflete avanços institucionais relevantes, mas também contradições persistentes na transposição do plano legal para a prática territorial. A revisão de 2023 reforçou a função social da propriedade, ampliou o escopo dos instrumentos urbanísticos e instituiu o Departamento de Habitação, sinalizando maior maturidade na gestão das políticas habitacionais e ambientais. Tal ampliação expressa o esforço do município em alinhar-se ao Estatuto da Cidade e aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), especialmente o ODS 11, voltado à construção de cidades inclusivas e sustentáveis. Ainda assim, persiste a tensão entre a previsão normativa e a capacidade de implementação, marcada por limitações institucionais e pela ausência de mecanismos consistentes de monitoramento e sanção.

Do ponto de vista teórico, os resultados confirmam diagnósticos clássicos da literatura urbanística (Villaça, 1998; Rolnik, 2000; Carlos, 2001), segundo os quais o planejamento urbano no Brasil oscila entre a racionalidade técnica e a reprodução de desigualdades socioespaciais. Em São Luiz do Paraitinga/SP, os instrumentos de indução ao cumprimento da função social da propriedade — como a Utilização Compulsória, o IPTU Progressivo no Tempo, a Outorga Onerosa do Direito de Construir (OODC) e o Direito de Preempção — foram previstos, mas ainda carecem de regulamentação e aplicação prática. Mesmo com a introdução de mecanismos como as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), observa-se que a distância entre o marco jurídico e sua efetividade decorre menos da ausência de instrumentos e mais da fragilidade institucional e política do poder público local.

No campo metodológico e normativo, a comparação entre as Leis Complementares nº 1.347/2010 e nº 2.343/2023 evidencia uma relação de continuidade e aprimoramento técnico. Em 2010, a legislação municipal apresentava caráter programático, centrado em ações estratégicas ambientais e sociais — como a criação de reservas, corredores ecológicos e programas de agrovilas. Já o texto de 2023 traduz essas diretrizes em instrumentos de gestão mais operacionais, introduzindo figuras como a Transferência do Direito de Construir, a Operação



Urbana Consorciada e o Direito de Preempção. Nesse processo, destaca-se também o potencial do Zoneamento Agroecológico como instrumento de articulação entre a regulação urbana e a ordenação do espaço rural, capaz de integrar práticas produtivas sustentáveis e diretrizes ambientais em um mesmo marco de planejamento territorial. Esse deslocamento revela um processo de “tradução normativa”, em que medidas declarativas se convertem em dispositivos de execução e regulação, aproximando a legislação municipal dos marcos nacionais e internacionais de governança urbana.

Entretanto, apesar dessa sofisticação normativa, subsiste o risco de que os avanços permaneçam no plano retórico. A persistência de vazios urbanos, a lentidão na implementação das ZEIS e a ausência de estrutura técnica para fiscalização e execução reforçam a tese de que a eficácia do planejamento urbano depende mais da estabilidade institucional e da cooperação política do que da simples positividade de instrumentos.

Dessa forma, a evolução normativa observada em São Luiz do Paraitinga/SP pode ser entendida como expressão de uma transição de um modelo declaratório para um modelo executivo de planejamento, ainda em consolidação. Para que tal transição se traduza em práticas efetivas de gestão democrática e justiça socioespacial, é imprescindível fortalecer mecanismos de monitoramento, participação social e coordenação interinstitucional. A materialização dos instrumentos urbanísticos e ambientais — especialmente aqueles voltados à inclusão fundiária, à sustentabilidade e à função social da propriedade — depende da convergência entre técnica, política e cidadania. Nesse sentido, a consolidação dos princípios dos ODS 11 e 16 constitui o horizonte estratégico: construir cidades mais justas, sustentáveis e institucionalmente sólidas, nas quais o plano diretor não seja apenas um documento normativo, mas um projeto coletivo de transformação do território e da vida urbana.

## **Referências**



BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. **Dispõe sobre o Estatuto da Cidade e dá outras providências**. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>. Acesso em: 02.fev.25.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Planejamento e gestão urbana: concepções e instrumentos**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O Espaço Urbano**: Novos Escritos sobre a Cidade. São Paulo: FFLCH, 2007. 123 p.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**: lei 10.257/2001: lei do meio ambiente artificial. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais: 2002.

FONSECA, Altamir Clodoaldo Rodrigues da. **O desafio entre planejar e realizar**: a revisão do plano diretor de São Luiz do Paraitinga – SP. São Paulo, 2021.

LOPES, W. G. R. Reflexões sobre o Plano Diretor como instrumento de gestão em municípios brasileiros. 2005.

MARQUES, Eduardo. **Direito urbanístico e Estatuto da Cidade**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2002.

MARQUES, Eduardo. **Políticas urbanas no Brasil**: planejamento e gestão. Rio de Janeiro: Garamond, 2009.

MONTEIRO, Yara Darcy Police; ACCORSI, Affonso; DA SILVA, Fernando Antonio Rezende. **Subsídios para a elaboração do plano diretor**. Fundação Prefeito Faria Lima, CEPAM, 1990.

OLIVEIRA, Isabel Cristina Eiras de. **Estatuto da Cidade para compreender**. Brasília: IBAM/CEPAM, 2001.

**Prefeitura Municipal de São Luiz do Paraitinga**. Plano Diretor de São Luís do Paraitinga. Prefeitura Municipal de São Luís do Paraitinga, 2024. Disponível em: <https://www.saoluizdoparaitinga.sp.gov.br/cidade/ceresta/plano-diretor-12444#:~:text=O%20plano%20diretor%20de%20São,de%20projeto%20de%20lei%2C%20etc>. Acesso em: 14 dez. 2024.

ROLNIK, Raquel; SOMEKH, Nadia. **Governar as metrópoles**: dilemas da recentralização. São Paulo em perspectiva, v. 14, p. 83-90, 2000.

ROVATI, João Farias. (2013). **Urbanismo versus Planejamento Urbano?**. Revista Brasileira De Estudos Urbanos E Regionais, 15(1), 33. <https://doi.org/10.22296/2317-1529.2013v15n1p33>

SÁNCHEZ, Roberto O. **Zoneamento agroecológico**: objetivos, conceitos centrais e aspectos metodológicos – Estado de Mato Grosso. Cuiabá: Fundação de Pesquisas Cândido Rondon, 1989.



SOTTA, E. D.; SAMPAIO, F. G.; MARZALL, K.; SILVA, W. G. da (org.). Estratégias de adaptação às mudanças do clima dos sistemas agropecuários brasileiros. Brasília, DF: Mapa, 2021. p. 100-101.

VILLAÇA, Flávio. **Espaço intraurbano**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do Plano Diretor**. In: CEPAM. O município no século XXI: cenários e perspectivas. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam, 1999. p. 237 – 247