

## **PLANEJAMENTO URBANO PARTICIPATIVO: A EXPERIÊNCIA DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO PARAÍBA E LITORAL NORTE**

**ODS 11 e 16**

Brenner Cesar (Universidade de Taubaté)  
Roxane Lopes de Mello Dias (Universidade de Taubaté)  
Leonardo da Silva e Lima (Universidade de Taubaté)

### **Resumo**

O direito à cidade, na perspectiva proposta por Henri Lefebvre, deve ser compreendido em sua dimensão ampliada, que não se restringe ao simples acesso ao espaço urbano, mas abrange também o direito à participação ativa, ao pertencimento e à apropriação coletiva nos processos de planejamento urbano e desenvolvimento regional. Sob essa ótica, o direito à cidade configura-se como um instrumento de democratização do espaço urbano e de fortalecimento da cidadania, estando intimamente vinculado à garantia da inclusão social, da equidade territorial e da gestão participativa. No contexto da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN), criada com o propósito de articular políticas públicas e promover o desenvolvimento regional integrado, a análise dos planos diretores municipais assume relevância central. Tais instrumentos, disciplinados pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), são fundamentais para a materialização de políticas urbanas que assegurem a justiça socioespacial e enfrentem as desigualdades persistentes. Assim, compreender como os municípios da RMVPLN têm incorporado a participação popular em seus processos de elaboração e revisão dos planos diretores torna-se essencial para avaliar o grau de efetividade da gestão democrática prevista em lei. O presente estudo teve como objetivo examinar em que medida os planos diretores dos municípios de Jacareí, São José dos Campos e São Luiz do Paraitinga incorporam mecanismos de gestão democrática e promovem o direito à cidade. Para tanto, adotou-se uma metodologia de natureza qualitativa e documental, que consistiu na análise dos textos normativos e dispositivos relacionados à participação popular constantes nos referidos planos diretores. A investigação concentrou-se na identificação dos instrumentos de participação previstos, tais como audiências públicas, conselhos municipais e consultas comunitárias, bem como na verificação da efetividade de tais mecanismos no processo de formulação das políticas urbanas. Os resultados obtidos indicam avanços significativos no que se refere à incorporação de instrumentos participativos, refletindo a influência das diretrizes do Estatuto da Cidade e a crescente preocupação com a democratização do planejamento urbano. No entanto, observou-se que, embora os mecanismos de participação estejam formalmente previstos, sua aplicação prática ainda enfrenta limitações, especialmente quanto à amplitude da representatividade social, à diversidade de atores envolvidos e à efetiva incorporação das contribuições da sociedade civil nas decisões finais. Conclui-se que, apesar de progressos institucionais e normativos, os municípios analisados da RMVPLN ainda se deparam com desafios estruturais e culturais para a consolidação de uma gestão verdadeiramente democrática. Entre os principais obstáculos destacam-se a dificuldade de mobilização social ampla, a prevalência de

interesses setoriais em detrimento do coletivo e a necessidade de fortalecer canais permanentes de participação cidadã. Nesse sentido, o direito à cidade permanece como horizonte de luta e de aprimoramento das práticas de planejamento urbano, exigindo a contínua articulação entre Estado e sociedade civil para que os planos diretores cumpram efetivamente sua função de instrumentos de justiça social e de ordenamento territorial inclusivo.

**Palavras-chave:** Plano Diretor; Participação popular; Desenvolvimento regional; Direito à Cidade; RMVPLN.

## **Introdução**

Enquanto produto e meio de produção social, o espaço urbano expressa as contradições da sociedade capitalista e materializa desigualdades na distribuição de riquezas. A cidade torna-se, ao mesmo tempo, *locus* de acumulação e de reprodução do capital, mas também de concentração da pobreza e de múltiplas vulnerabilidades sociais, marcadas pela exclusão e pela segregação socioespacial (Balbim, 2016). No caso brasileiro, esse processo foi inicialmente impulsionado pela mecanização agrícola, que reduziu empregos no campo e transformou o solo rural em reserva de valor, estimulando fluxos migratórios para as cidades. Atualmente, observa-se a reprodução da lógica de valorização do espaço urbano como mercadoria, em um cenário em que a especulação imobiliária e a escassez da terra ampliam as dinâmicas de segregação (Oliveira; Lopes; Souza, 2018).

Nesse contexto, Lefebvre (2008) destaca o direito à cidade como o direito de exercer poder sobre o processo de urbanização, articulando participação, apropriação e pertencimento. Harvey (2012) complementa esse entendimento ao apontar que a urbanização tem desempenhado papel central na absorção do capital excedente em escala global, mas ao custo de processos de “destruição criativa” que marginalizam parcelas significativas da população. Assim, a reflexão sobre o direito à cidade exige o exame dos mecanismos de gestão democrática, especialmente a participação popular na formulação dos planos diretores.

No Brasil, a intensificação da urbanização na segunda metade do século XX provocou maior intervenção estatal no espaço urbano, por meio da criação de planos mais abrangentes que diversificaram os instrumentos de ordenamento territorial (Antonello, 2013). A formulação de planos diretores ganhou força a partir do final da

década de 1970, inicialmente com caráter técnico e voltados ao ordenamento físico-espacial das cidades (Oliveira; Lopes; Souza, 2018). Contudo, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), o plano diretor passou a ser definido como o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, orientado por princípios de inclusão social, justiça territorial e gestão democrática, conforme disposto no art. 40 da aludida lei.

De acordo com Silveira (2020), o Estatuto da Cidade fornece ferramentas jurídicas para enfrentar problemas estruturais como moradia, saneamento e regularização fundiária, cuja efetivação depende das decisões tomadas pelos municípios em articulação com a participação popular. O art. 43 da referida lei reforça a centralidade da gestão democrática ao prever quatro instrumentos de participação: órgãos colegiados de política urbana; debates, audiências e consultas públicas; conferências temáticas em diferentes níveis federativos; e iniciativas populares de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Diante desse marco normativo, a análise da participação popular nos planos diretores torna-se fundamental para avaliar se o planejamento urbano e regional está, de fato, em conformidade com os princípios do direito à cidade. Nesse sentido, o presente trabalho busca investigar como o zoneamento previsto nos planos diretores de municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) se articula com as diretrizes de gestão democrática e participação popular, previstas tanto no Estatuto da Cidade quanto nas legislações específicas de planejamento metropolitano.

## **Revisão da literatura**

### **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.

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 e sem oposição. 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.

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 econômico 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**

O presente estudo fundamenta-se em uma abordagem qualitativa, com delineamento documental, voltada à análise de legislações e instrumentos normativos relacionados à formulação dos planos diretores municipais na Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN). O objetivo central consistiu em verificar em que medida tais documentos incorporam o princípio do direito à cidade e, especialmente, como se configurou a participação popular em seus processos de elaboração.

A pesquisa foi desenvolvida em duas etapas principais. Na primeira etapa, procedeu-se ao levantamento das legislações municipais que regulamentam os planos diretores nos 39 municípios integrantes da RMVPLN. Esse levantamento buscou identificar a disponibilidade e acessibilidade dos documentos, permitindo mapear o grau de transparência e a efetividade do acesso público às informações normativas.

Na segunda etapa, realizou-se uma análise aprofundada de três municípios selecionados — Jacareí, São José dos Campos e São Luiz do Paraitinga — escolhidos em razão da diversidade de práticas participativas registradas em seus respectivos processos de elaboração dos planos diretores. Nessa fase, a investigação concentrou-se na identificação e avaliação dos mecanismos de participação popular previstos e efetivamente empregados, tais como audiências públicas, consultas comunitárias, utilização de plataformas digitais e articulação com organizações da sociedade civil.

A análise buscou não apenas descrever a existência formal desses instrumentos, mas também examinar sua efetividade no fomento à gestão democrática e no fortalecimento da cidadania urbana. Assim, o estudo procurou estabelecer conexões entre as previsões normativas e a prática concreta, verificando

em que medida os planos diretores analisados incorporaram, de fato, a dimensão participativa como elemento estruturante do planejamento urbano e regional.

Por fim, reconhece-se que a pesquisa apresenta algumas limitações. O recorte de análise restringiu-se a três municípios da RMVPLN, o que não permite generalizações para toda a região metropolitana. Além disso, a disponibilidade desigual de informações e documentos entre os municípios representou um desafio metodológico, podendo influenciar o nível de detalhamento das análises. Ainda assim, considera-se que o estudo contribui para o debate sobre a efetividade da gestão democrática no planejamento urbano e oferece subsídios para pesquisas futuras de caráter comparativo e ampliado.

### **Resultados e discussão**

A Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte foi criada a partir da Lei Complementar nº 1.166/2012. Observou-se que, dos 39 municípios da RMVPLN, a maior parte dos municípios dispõe de legislação quanto ao plano diretor desenvolvido no município disponível para pesquisa e compreensão em sites próprios de cada prefeitura, à exceção de Redenção da Serra, Areias, Silveiras e São José do Barreiro.

O Estatuto da Cidade estabelece que municípios que compõem regiões metropolitanas e aglomerações urbanas são obrigados a realizar seu plano diretor. Além disso, para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados instrumentos como órgãos colegiados de política urbana, debates, audiências e consultas públicas, conferências sobre assuntos de interesse urbano, iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

Oliveira, Lopes e Sousa (2018) apontam que a partir de planos diretores participativos pode-se alcançar a funcionalidade social das cidades, com reflexos positivos da urbanização para a população de forma geral. Além de que a gestão democrática em uma sociedade plural requer a abrangência de múltiplos interesses, sendo apenas consideradas ou atingidas por meio do diálogo e da abertura governamental às questões coletivas, além da demanda da própria sociedade.

O Plano Diretor Participativo de 2006 de São Luiz do Paraitinga foi uma iniciativa do Poder Executivo, conduzido pela Assessoria Administrativa com o apoio da FUNDUNESP. À época, um grupo gestor foi fundado para liderar o processo de criação da lei, que contou com audiências públicas realizadas em áreas urbanas e rurais. O plano inclui o Macrozoneamento Urbano, que define a divisão do território urbano em zonas específicas com funções sociais determinadas.

O Plano Diretor Participativo de São Luiz do Paraitinga (Lei Complementar nº 1347/2010) prevê participação direta da população em todas as fases do processo de gestão democrática da política urbana da cidade a partir de audiências públicas, conselhos, programas e projetos de gestão popular e orçamento participativo.

As audiências públicas para discussão e elaboração do Plano Diretor no município foram realizadas em doze bairros diferentes, sendo sete em zona urbana e cinco em zona rural. As leituras comunitárias foram realizadas em dezessete ocasiões, em cada leitura comunitária foi documentado questões locais a serem consideradas na elaboração do plano diretor.

As demandas apontadas nas leituras comunitárias indicam para questões de governança e administração local e regional, potencialidades locais e regionais na agricultura, turismo e artesanato, desenvolvimento econômico, geração de renda, empregabilidade, educação e inclusão digital, saúde, ascensão e assistência social, cultura, esporte e lazer, habitação e infraestrutura.

Além disso, as demandas levantadas nas leituras comunitárias realizadas em bairros urbanos e rurais ressaltaram a importância de parcerias regionais para potencializar o artesanato, a agricultura familiar e as práticas turísticas, áreas que beneficiam não apenas São Luiz do Paraitinga, mas também os municípios vizinhos.

O Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí (Lei Complementar nº 49/2003) prevê que as discussões da política urbana devem ocorrer de forma permanente, configurando um processo de planejamento participativo, além de que o processo de planejamento por Unidade de Planejamento deverá articular-se com o processo de elaboração da gestão orçamentária participativa.

Em 2020 foi iniciado um processo de revisão do plano diretor, que pressupõe propostas de alteração e está alicerçado na participação popular, a partir de conselhos, consultas, leituras críticas e estudos técnicos. Observou-se que um meio

importante de participação popular foram as oficinas de revisão do plano diretor. Ao todo, foram vinte e seis oficinas realizadas ao longo de 2024 realizadas em escolas do município que levaram a propostas de emendas a serem aprovadas ou rejeitadas pelo conselho gestor de revisão do plano diretor.

O Plano Diretor de Jacareí também destaca a necessidade de articulação com os demais municípios da RMVPLN. Esse alinhamento se dá por meio da definição de Unidades de Planejamento que promovem a coordenação entre políticas urbanas e orçamentárias, integrando demandas locais com estratégias regionais. Durante a revisão do plano iniciada em 2020, a importância da integração regional foi reforçada nas oficinas participativas, onde questões como mobilidade intermunicipal, gestão de recursos naturais compartilhados e estímulo à economia regional foram trabalhadas.

Notou-se que a prefeitura de Jacareí elaborou em seu portal digital, materiais que facilitassem a compreensão do processo de revisão do plano diretor, de forma a incentivar a participação popular na construção do plano diretor. Das quatro fases de revisão previstas pela prefeitura (Eleição do conselho gestor, Leitura comunitária, Oficinas de propostas, Conferência da cidade) foram concluídas as três primeiras.

O encontro contou com a presença dos delegados previamente eleitos – os únicos habilitados para votação das propostas –, além de autoridades municipais e membros da comunidade, que acompanharam o processo de discussão. Agora, a etapa seguinte consiste em consolidar as propostas aprovadas em um Projeto de Lei para revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial de Jacareí (Lei Complementar Municipal nº 49/2003). Esse projeto será enviado para análise e votação na Câmara Municipal. (Jacareí, 2024).

O Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de São José dos Campos (Lei Complementar nº 612/2018) não estabelece um capítulo ou artigo específico sobre a participação popular, ainda que, entre os objetivos do plano, destacam-se a redução das desigualdades socioespaciais e a garantia do direito à cidade para todos os cidadãos, conforme previsto pelo Estatuto da Cidade.

Para elaboração e execução do plano diretor, o município promoveu audiências públicas e criou canais de comunicação digital para a realização da participação da população. Além disso, o plano prioriza a articulação com os demais municípios da

Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, favorecendo a cooperação intermunicipal.

## **Discussão**

A urbanização brasileira, intensificada na segunda metade do século XX, levou a intervenções governamentais mais abrangentes e integradas no espaço urbano. Nesse contexto, os planos diretores emergiram como instrumentos técnicos e normativos, buscando ordenar o território e atender às demandas da crescente urbanização. Entretanto, a análise das legislações e práticas implementadas em São Luiz do Paraitinga e Jacareí levaram à compreensão de uma dicotomia entre a teoria legal e a prática social.

Embora o Estatuto da Cidade preveja a gestão democrática, garantindo à população instrumentos como audiências públicas e iniciativas populares, o nível de envolvimento e efetividade dessas ações é campo de ação importante na sociedade, ou seja, não é prática ainda arraigada na RMVPLN, ainda que conte com casos como os presentes no trabalho. São Luiz do Paraitinga, por exemplo, demonstrou um modelo participativo que integra áreas urbanas e rurais no processo de audiências públicas, enquanto São José dos Campos adotou canais digitais e debates públicos para ampliar a participação popular.

A presente pesquisa reforça a visão de Lefebvre (2008) e Harvey (2012) sobre a urbanização como um espaço de conflitos e contradições. Ao mesmo tempo, os avanços observados nos exemplos analisados indicam que a gestão democrática dos planos diretores pode contribuir para um modelo urbano mais inclusivo e equitativo, desde que acompanhada de políticas que incentivem o engajamento e fortaleçam o papel da sociedade civil no planejamento urbano.

## **Conclusão**

O presente estudo evidenciou que, embora os municípios da Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte (RMVPLN) apresentem avanços na incorporação de mecanismos participativos nos planos diretores, ainda persistem desafios significativos para a efetivação da gestão democrática prevista pelo Estatuto da Cidade. Em consonância com Antonello (2013), verificou-se que o planejamento

participativo favorece o diálogo entre os diferentes atores sociais e reforça a função social da propriedade. Contudo, a análise demonstrou que a consolidação de práticas efetivamente inclusivas e representativas ainda demanda o aprimoramento de instrumentos capazes de assegurar maior pluralidade e acessibilidade nos processos decisórios.

As análises de casos municipais permitiram identificar diferentes práticas de participação. Em São Luiz do Paraitinga, destacou-se a valorização das áreas urbanas e rurais por meio das leituras comunitárias e audiências públicas, integrando demandas locais ao planejamento municipal. Jacareí apresentou como diferencial a utilização de oficinas participativas e a revisão do plano diretor com base em consultas públicas contínuas, constituindo um modelo que conecta as políticas locais às estratégias regionais. Já São José dos Campos demonstrou avanços no uso de ferramentas digitais e audiências públicas, mas a ausência de um capítulo específico sobre participação popular fragiliza a institucionalização da gestão democrática no documento.

Os resultados também indicaram que a integração regional é um eixo estratégico para fortalecer a política de planejamento urbano na RMVPLN. Nesse sentido, ressalta-se a relevância da elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI), uma vez que os planos diretores, embora possam dialogar com pautas regionais, têm como escopo central o ordenamento do território em escala municipal.

Conclui-se que a efetivação do direito à cidade, no contexto metropolitano analisado, depende da superação de obstáculos relacionados à representatividade social, ao acesso equitativo aos processos participativos e à articulação entre políticas urbanas e regionais. A ampliação e a qualificação da participação popular nos planos diretores configuram-se como passos fundamentais para a construção de cidades mais inclusivas, justas e sustentáveis, reafirmando o planejamento urbano como instrumento de transformação social e fortalecimento da democracia.

## Referências

ANTONELLO, I. T. Potencialidade do Planejamento Participativo no Brasil. **Sociedade & Natureza**, [S. l.], v. 25, n. 2, 2013. Disponível em:

<https://seer.ufu.br/index.php/sociedadnatureza/article/view/19752>. Acesso em: 11 dez. 2024.

BALBIM, R. Diplomacia de cidades: agendas globais, acordos locais. *In*: BALBIM, R. (Org.). **Geopolítica das cidades**: velhos desafios, novos problemas. Brasília: Ipea, 2016.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 9 dez. 2024.

BRASIL. **Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001**. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana 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 9 dez. 2024.

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

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

HARVEY, D. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S. l.], n. 29, p. 73–89, 2012. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>. Acesso em: 9 dez. 2024.

THEIS, I. M.; BUTZKE, L.; SANTOS, N. A. G. . Contradições do desenvolvimento regional no Brasil: formação do território e inserção internacional. **Desenvolvimento em Questão**, [S. l.], v. 20, n. 58, 2022. Disponível em: <https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/12546>. Acesso em: 11 dez.2024.

LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro Editora, 5a edição, 2008 (texto original de 1968).

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

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.

OLIVEIRA, C. M.; LOPES, D.; SOUSA, I. C. N. Direito à participação nas políticas urbanísticas: avanços após 15 anos de estatuto da cidade. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, vol. 10, n. 2, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/urbe/a/zNzKs38RRBnRJnspmWmd3VQ/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 9 dez.2024.

**Prefeitura Municipal de Jacaréí.** Jacaréí conclui Conferência Final da Cidade e avança na revisão do Plano Diretor. Disponível em: <https://www.jacarei.sp.gov.br/jacarei-conclui-conferencia-final-da-cidade-e-avanca-na-revisao-do-plano-diretor/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

**Prefeitura Municipal de São José dos Campos.** Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado. Prefeitura Municipal de São José dos Campos, 2024. Disponível em: <https://www.sjc.sp.gov.br/servicos/urbanismo-e-sustentabilidade/planejamento-urbano/plano-diretor/plano-diretor-de-desenv-integrado/>. Acesso em: 14 dez. 2024.

**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.

SILVEIRA, M. E. B. Plano diretor e a participação popular no exercício do princípio da função social da cidade: A audiência pública como principal mecanismo. In: II Seminário Internacional de Direitos humanos e sociedade- IV jornada de produção científica em direitos fundamentais e Estado, 2019. **Anais eletrônicos...v.2.** Periódicos Unesc, 2020. Disponível em: <https://periodicos.unesc.net/ojs/index.php/AnaisDirH/article/view/5810>. Acesso em: 11 dez. 2024.

SIQUEIRA, M. T.; CHAVES, L. S.; GONÇALVES, A. L. S. O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis: O desafio da participação popular no planejamento urbano brasileiro: o caso do Plano Diretor de Florianópolis. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, Belo Horizonte: Fórum, v. 6, n. 11, p. 37-62, 2020. Disponível em: [https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11\\_siqueira](https://biblioteca.ibdu.org.br/index.php/direitourbanistico/article/view/rbdu11_siqueira). Acesso em: 11 dez. 2024.

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.