

# O plano diretor como instrumento jurídico eficaz para a gestão ambiental dos municípios amapaenses

Ives Faiad Freitas<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Analista Judiciário do TRT 8ª Região (PA). Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas (UNIFAP).

**RESUMO:** O plano diretor, previsto no texto da Constituição Federal de 1988 e na Constituição do Estado do Amapá de 1991, posteriormente regulamentado pela Lei nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, o plano diretor constitui-se em um dos pilares da política urbana dos municípios. Não obstante tal importância, os dezesseis municípios amapaenses não o tem utilizado como instrumento capaz de, juridicamente, resolver inúmeros problemas que os afligem, em especial os de ordem ambiental. Desse modo, esse estudo tem o objetivo de analisar, ainda que brevemente, o contexto dessa problemática, a qual tem causado indubitáveis prejuízos econômicos, sociais e ambientais à população.

**PALAVRAS-CHAVES:** Plano diretor; instrumento; gestão ambiental; municípios; Amapá.

**ABSTRACT:** The master plan provided for in the Constitution of 1988 and the Constitution of the State of Amapá of 1991, subsequently regulated by Law nº 10.257/01, known as the City Statute, the master plan is in one of the pillars of urban policy municipalities. Despite such importance, the sixteen municipalities Amapá has not used as an instrument capable of, legally, to solve numerous problems that afflict them, especially environmental issues. Thus, this study aims to examine, albeit briefly, the context of this problem, which has caused undoubted economic damage, social and environmental population.

**KEYWORDS:** Master plan; instrument; environmental management; municipalities; Amapá.

**SUMÁRIO:** 1 Introdução; 2 Conceito e finalidade do Plano Diretor; 3 O Plano Diretor na Constituição Federal de 1988 e no estatuto da cidade; 4 O plano diretor na constituição do Estado do Amapá; 5 O plano diretor como instrumento de gestão ambiental das cidades; 6 O caso das cidades amapaenses; Considerações finais; Referências.

## 1 Introdução

O presente trabalho almeja, sem a pretensão de esgotar a análise do tema, discutir o plano diretor como um instrumento jurídico seguro e eficaz para a implementação de uma política urbana que almeje garantir o bem-estar dos habitantes da cidade, em especial no que concerne aos aspectos ambientais.

Para tanto, serão abordados o conceito e finalidade do plano diretor, bem como sua previsão nas Constituições Federal e Estadual, e no Estatuto da Cidade, pois, em todos esses diplomas normativos, o plano diretor é visto como um meio hábil de proteção ao meio ambiente não só artificial, mas também ao natural, ao cultural e do trabalho. Por fim, serão analisadas as situações de todos os dezesseis municípios amapaenses quanto à obrigatoriedade de possuir um plano diretor e da conveniência de criá-lo, independentemente de haver obrigatoriedade legal.

## 2 Conceito e finalidade do Plano Diretor

Em primeiro lugar, partindo da premissa de que o plano diretor tem sua aplicação voltada às cidades, necessário se faz traçar um conceito do que seja a mesma. Ocorre que essa definição é variável, conforme o país. A maioria adota o critério demográfico-quantitativo, ou seja, uma localidade é considerada cidade quando atinge determinado número de habitantes.

Na Holanda, p. ex., para caracterizar um núcleo urbano como cidade são necessários cinco mil habitantes. O Brasil, por outro lado, adota o critério legal, isto é, são consideradas cidades os núcleos urbanos que se enquadrarem na disposição constitucional do § 4º do art. 18 da Constituição Federal de 1988 (CF/88), modificado pela Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996:

Art. 18, § 4º, CF/88: A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por Lei Complementar Federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (BRASIL, 1996).

Vale ressaltar que a constitucionalidade dessa nova norma constitucional foi contestada no Supremo Tribunal Federal (STF) por meio da ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2395, todavia, em julgamento realizado pelo Tribunal Pleno desta Corte, em 09/05/2007, foi declarada a constitucionalidade da mesma, inexistindo, portanto, afronta à cláusula pétrea da forma federativa do Estado decorrente da atribuição à lei complementar federal para fixação do período dentro do qual poderão ser efetivadas a criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios (BRASIL, 2007).

Com efeito, a mudança do texto constitucional buscou frear a criação indiscriminada de municípios ocorrida a partir da promulgação da CF/88. Desde então, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (BRASIL, 2009), surgiram 1.307 novos municípios, dentre os quais 90% com menos de 20 mil habitantes. Tal fato, por um lado, transpareceu o grande interesse político envolvido (criação de cargos de prefeito, vereadores e de todo o aparato administrativo municipal) e, por outro, a falta de seriedade nos estudos de viabilidade. Sobre os mesmos, oportuna a advertência feita por Silva (2008, p. 25-26):

Os conceitos demográfico e econômico não servem para definir as cidades brasileiras, que são conceitos jurídico-políticos, que se aproximam da concepção das cidades como conjunto de sistemas. O centro urbano no Brasil só adquire a categoria de cidade quando seu território se transforma em município. *Cidade, no Brasil, é um núcleo urbano qualificado por um conjunto de sistemas político-administrativo, econômico não agrícola, familiar e simbólico como sede do governo municipal, qualquer que seja sua população.* (grifo nosso)

No que tange ao conceito de plano diretor, ensina Machado (2012, p. 380) que o plano diretor constitui-se em um

[...] conjunto de normas obrigatórias, elaborado por lei municipal específica, integrando o processo de planejamento municipal, que regula as atividades e empreendimentos do próprio Poder Público Municipal e das pessoas físicas ou jurídicas, de direito privado ou público, a serem levadas a efeito no território municipal.

Em definição um pouco mais abrangente, Villaça (1997, p. 2) aduz que o plano diretor:

Seria 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 urbana, para a cidade e para o município, propostas estas definidas para curto, médio e longo prazos, e aprovadas por lei municipal.

Tendo em vista a constituição de centenas de novos municípios, fruto tanto do intenso processo de urbanização experimentado pela sociedade brasileira nas últimas décadas, como pela sua legitimação em diversas leis estaduais, o plano diretor surge como um instrumento de orientação e normatização dos processos de gestão da área territorial municipal, a partir de uma radiografia de seu estado atual, cujo objetivo é identificar os problemas existentes e planejar ações futuras que os resolvam ou os minimizem, promovendo e garantindo os direitos fundamentais de seus habitantes, em especial, o de um ambiente urbano ecologicamente equilibrado.

Para atingir esse objetivo, deve o plano diretor orientar com suas premissas e diretrizes os demais instrumentos de planejamento local, como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), pois é imprescindível que haja recursos financeiros destinados especificamente para a concretização das políticas por ele traçadas (SILVA, 2008).

### **3 O Plano Diretor na Constituição Federal de 1988 e no Estatuto da Cidade**

Sensível às problemáticas do meio urbano, a CF/88 prevê, em seu artigo 182, *caput* e § 1º, que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo município e

que, dentre os seus vários objetivos, estão o ordenamento do desenvolvimento das funções sociais da cidade e a garantia do bem-estar de seus habitantes.

Para o constituinte, o plano diretor é o instrumento básico para que esses objetivos sejam alcançados, sendo obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes, as quais devem aprová-lo por meio de suas Câmaras Municipais. Além disso, conforme os §§ 2º e 4º do supracitado artigo, o plano diretor traçará os requisitos necessários para que a propriedade urbana cumpra sua função social, sob pena de sanções que vão desde o aumento do imposto predial e territorial urbano (IPTU) até a desapropriação. Nesse sentido, valiosa a lição de Dallari e Ferraz (2006, p. 324):

O plano diretor é o mais importante instrumento de planificação urbana previsto no Direito Brasileiro, sendo obrigatório para alguns Municípios e facultativo para outros; deve ser aprovado por lei e tem, entre outras prerrogativas, a condição de definir qual a função social a ser atingida pela propriedade urbana e de viabilizar a adoção dos demais instrumentos de implementação da política urbana [...].

Ocorre que as disposições constitucionais relativas ao meio ambiente urbano, embora inovadoras, passaram a carecer de uma legislação que lhes regulamentasse, definindo melhor conceitos e formas de concretização. Isto só viria a ocorrer quase treze anos depois, com a promulgação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10,257, de 10 de julho de 2001), o qual veio estabelecer regras gerais em termos de política urbana, visando à regulação do uso da propriedade em prol do bem coletivo, da segurança, bem-estar dos cidadãos e do equilíbrio ambiental.

Em seu art. 4º, o referido diploma legal enumera como instrumentos para consecução de seus objetivos, dentre outros: a) planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; b) planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões; c) planejamento municipal; d) institutos tributários e financeiros; e e) estudos prévios de impacto de vizinhança (EIV) e de impacto ambiental (EIA). Dentre os citados, importa para este estudo o planejamento municipal, que abrange a elaboração e instituição de um plano diretor.

Regulado nos artigos 39 a 42 do Estatuto da Cidade, o plano diretor deverá ser aprovado em lei municipal e deverá englobar o município como um todo, todavia, deverá ser revisto a cada dez anos, sendo obrigatório para cidades: a) com mais de vinte mil habitantes; b) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; c) onde o poder público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF/88; d) integrantes de áreas de especial interesse turístico; e) inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Registre-se que o Estatuto da Cidade acabou contemplando outras hipóteses de exigibilidade do plano diretor, não se restringindo apenas ao critério populacional expresso no texto constitucional. Sem dúvida, esse alargamento das hipóteses nas quais se revela obrigatória a instituição do mesmo veio ao encontro do princípio do

desenvolvimento sustentável previsto na CF/88 e em diversos tratados internacionais ratificados pelo Brasil.

De fato, além de ser uma forma eficaz para nortear as políticas de ordenamento da cidade, o plano diretor é um instrumento juridicamente seguro e legítimo, pois criado por lei que, necessariamente, é precedida de amplas discussões envolvendo os mais diversos atores sociais que protagonizam o habitar cidadão, fato que, em princípio, facilita sua plena implementação.

#### **4 O Plano Diretor na Constituição do Estado do Amapá**

Promulgada em 1991, a Constituição do Estado do Amapá trouxe, originalmente, em seu art. 195, *caput*, a seguinte redação: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de cinco mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (AMAPÁ, 1991).

Ocorre que, em 07 de janeiro de 1993, o Governador do Estado do Amapá, na época Anníbal Barcellos, impetrou no Supremo Tribunal Federal (STF) uma Ação Direta de Inconstitucionalidade (nº 826), visando à declaração de inconstitucionalidade do supracitado artigo, argumentando que o mesmo desrespeitou o art. 182, § 1º da CF/88, que estipula a obrigatoriedade de instituição de plano diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes. Referida ADI foi, em 01/02/1993, distribuída ao Ministro Sydney Sanches, designado relator, o qual, em 07/05/1993, concedeu liminar suspendendo a aplicação do referido artigo da Constituição Estadual, sendo que, em 12/03/1999, foi publicada decisão final suspendendo em definitivo a aplicação da norma, sob o argumento, acolhido por unanimidade pelos ministros da Corte, de a mesma ter violado o princípio da autonomia dos municípios com mais de cinco mil e até vinte mil habitantes, em face do que dispõem os artigos 25, 29, 30, I e VIII, da CF/88 e 11 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

Em função da decisão do STF, a Assembléia Legislativa do Amapá, em 21/03/2006, promulgou a Emenda Constitucional nº 35, dando nova redação ao artigo 195 da Constituição Estadual: “O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana” (AMAPÁ, 2006).

Com isso, o legislativo amapaense adequou o texto da Constituição Estadual ao da Constituição Federal. É de se questionar, no entanto, se a população dos municípios amapaenses, sobretudo aqueles residentes em municípios de menos de cinco mil habitantes teve algum prejuízo com o questionamento da norma estadual no STF.

Crê-se que a população saiu prejudicada, pois lhe foi retirada a possibilidade de ver sua cidade adquirir um plano de desenvolvimento econômico, social e ambiental capaz de ordenar o crescimento territorial e urbanístico. Poder-se-ia afirmar, em princípio, que esse prejuízo fora amenizado com o advento do Estatuto da Cidade, cujo artigo 41 estipulou outras quatro hipóteses de obrigatoriedade da criação do plano diretor, entretanto, tal argumento é inverídico, pois no artigo 50 desse mesmo diploma legal, é estipulado prazo para elaboração e aprovação do plano até 30 de junho de 2008 somente para os casos de cidades com mais de 20 mil habitantes (inciso I) e cidades

integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas (inciso II). Ou seja, quanto às hipóteses de cidades que pretendam utilizar os instrumentos previstos no § 4º do art. 182 da CF/88 (inciso III); integrantes de áreas de especial interesse turístico (inciso IV); ou inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (inciso V), justamente as hipóteses mais comuns aos municípios amapaenses, a lei não estabeleceu nenhum prazo, deixando à discricionariedade do gestor municipal a criação do plano diretor, instrumento que, por sua complexidade, em regra se origina de projeto de lei do Poder Executivo precedido de ampla discussão com a comunidade envolvida.

## **5 O Plano Diretor como instrumento de gestão ambiental das cidades**

Primeiramente, cumpre lembrar que o meio ambiente possui, segundo Fiorillo (2012), quatro aspectos: o natural, o artificial, o cultural e o do trabalho. Logo, verifica-se que a cidade, seja qual for o seu número de habitantes, contempla estes quatro aspectos, os quais deverão ser tutelados pelo Plano Diretor, vez que seu equilíbrio ecológico revela-se imprescindível à manutenção do bem-estar da população.

Bernardi (2006) demonstra que as cidades devem desempenhar suas funções em três esferas: urbanística, cidadania e gestão. Na esfera urbanística, englobam-se a habitação, o trabalho, o lazer e a mobilidade (transporte); na esfera da cidadania, são contempladas a educação, a saúde, a segurança e a proteção social; por fim, na esfera de gestão, concentram-se a prestação de serviços, a preservação do patrimônio cultural e natural, a sustentabilidade urbano-ambiental e o planejamento.

Com efeito, tem-se que o plano diretor é o meio mais seguro e eficaz de gestão ambiental dos municípios, pois seu conteúdo, conforme o art. 42 do Estatuto da Cidade, deve conter, no mínimo, normas sobre os seguintes aspectos: delimitação das áreas urbanas onde poderá ser determinado o parcelamento, edificação ou utilização compulsórios do solo; delimitação das áreas em relação às quais o Poder Público terá direito de preempção; delimitação das áreas e forma em que poderá ser realizada a outorga onerosa do direito de construir; delimitação das áreas em que será permitida a alteração do uso do solo mediante contrapartida do beneficiário; estabelecimento das condições referentes à aplicação da transferência do direito de construir, etc.

Note-se que, por meio do plano diretor, o Poder Público Municipal pode restringir o uso da propriedade privada, logo, especialmente no que concerne ao meio ambiente, poderá fazê-lo sempre que isso importe em ameaça de degradação a áreas que englobem qualquer de suas quatro dimensões, ou seja, que firam normas de tutela do ambiente natural, artificial cultural e do trabalho.

Não obstante o plano diretor outorgue diversos poderes ao Município, é importante considerar que o mesmo não é o único ente federativo que tem dentre suas funções resguardar o princípio da função socioambiental da propriedade urbana. Nesse sentido, Gaio (2012, p. 114) ensina:

[...] ainda que as técnicas de planejamento e controle do espaço urbano confirmam ao plano diretor a primordial tarefa de estabelecer as contrapartidas necessárias ao cumprimento do princípio da função social da propriedade, a relevância do equilíbrio ambiental impede que o município detenha tal exclusividade. Ou seja, o referido princípio é materializado por uma pluralidade de normas jurídicas constitucionais e infraconstitucionais editadas pelos três entes federativos.

Sobre esse ponto, a própria Constituição do Estado do Amapá, em seu art. 195, § 2º, adverte que “os municípios observarão, quando necessário, os parâmetros de interesse regional, fixados em lei estadual [...]” (AMAPÁ, 1991). Essa interpretação é corroborada pelo próprio Estatuto da Cidade que, em seu art. 4º, faz menção a instrumentos de política urbana cujas iniciativas devem partir não só dos municípios, mas também dos Estados e da União (BRASIL, 2001):

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:  
I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;  
II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;  
III – planejamento municipal, em especial:  
a) plano diretor;  
[...]

Com efeito, a questão relativa à proteção do meio ambiente não se circunscreve às fronteiras políticas dos municípios e, justamente por isso, sua tutela jurídica pelos planos diretores deve considerar aspectos regionais e as peculiaridades dos municípios vizinhos. As políticas desenvolvimentistas desenvolvidas em âmbito local não podem estar dissociadas de ações mais abrangentes de nível estadual e federal, mas harmonizadas. Isso as tornam mais eficazes quando o plano diretor é construído nos exatos termos preconizados pelo art. 40, § 4º, incisos I a III, do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.  
[...]  
§ 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:  
I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;  
II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;  
III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Originando-se de uma construção dialogada e participativa, o plano diretor se transforma em um legítimo vetor das políticas desenvolvimentistas dos municípios,

constituindo-se em um instrumento jurídico seguro para que a gestão municipal desenvolva ações de proteção nas mais diversas áreas, em especial a ambiental.

## 6 O caso das cidades amapaenses

O Amapá, alçado à condição de Estado pela CF/88, atualmente possui 16 municípios, cujo número de habitantes, conforme dados do último censo populacional realizado pelo IBGE em 2010 é, em ordem decrescente, a seguinte: Macapá – 366.484; Santana – 101.262; Laranjal do Jari – 39.942; Oiapoque – 20.509; Mazagão – 17.032; Porto Grande – 16.809; Tartarugalzinho – 12.563; Vitória do Jari – 12.428; Calçoene – 9.000; Pedra Branca do Amapari – 10.772; Amapá – 8.069; Ferreira Gomes – 5.802; Cutias – 4.696; Serra do Navio – 3.982; Pracuúba – 3.793; Itaubal – 4.265 (BRASIL, 2010).

Conforme se observa, o Amapá possui, hoje, apenas quatro municípios com mais de 20 mil habitantes e todos os demais com população abaixo de quinze mil. Diante desse quadro, é possível afirmar que, caso o Governador do Estado Anníbal Barcellos não tivesse contestado a constitucionalidade do art. 195 da Constituição Estadual, hoje, tomando-se por base o critério populacional, provavelmente, Mazagão, Porto Grande, Tartarugalzinho, Vitória do Jari, Calçoene, Pedra Branca do Amapari, Amapá e Ferreira Gomes (cidades com mais de cinco mil habitantes) já teriam planos diretores aprovados e implementados. Todavia, conforme informação de Tostes (2006), apenas as cidades de Macapá, Santana, Laranjal do Jari e Oiapoque o fizeram, ou seja, justamente as que têm mais de 20 mil habitantes.

Por outro lado, sabe-se que o Estatuto da Cidade ampliou as hipóteses de obrigatoriedade da criação de planos diretores (art. 41), todavia, na prática, isso não se refletiu nos municípios amapaenses, que parecem estar adstritos ao requisito do número de habitantes. Provavelmente, isso vem ocorrendo em razão de, mesmo havendo a obrigatoriedade legal, não haver estipulação de prazo para a criação e implantação do plano diretor, fato que leva a decisão de fazê-lo para o campo da discricionariedade do gestor municipal, o qual por sua vez, pelos mais variados motivos, tende a ficar inerte.

Note-se que, no Amapá, tendo em vista o critério populacional, todos os municípios com mais de 20 mil habitantes já possuem lei instituidora do plano diretor, uma vez que foram obrigados a criá-la até a data de 30 de junho de 2008, prazo limite estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Por outro lado, esse mesmo diploma legal, embora sem estabelecer prazo, também tornou obrigatória a criação de plano diretor caso o município se enquadre em uma das hipóteses previstas em seu art. 41. Assim, outros seis municípios amapaenses aguardam a instituição de planos diretores. São eles:

a) *Amapá*. Localizado ao norte do Estado, a 312 km da capital Macapá, possui dois distritos: Amapá (sede) e Sucuriju. Limita-se com os seguintes municípios: Macapá, Calçoene, Cutias, Tartarugalzinho e Pracuúba. Nessa cidade, a criação de um plano diretor é obrigatória em razão de seu especial interesse turístico e histórico, pois abrigou uma base aérea que deu apoio à Marinha e ao Exército norte-americano

durante a Segunda Guerra Mundial, sendo que, no local, ainda existem componentes remanescentes, como a torre de atracação de zepelins, o paiol de munição, as sucatas de um jeep, de um trator e de um carro de bombeiros. Por certo, esse patrimônio histórico, por abrigar uma extensa área territorial e representar a própria história do povo daquele município, precisa ser tutelado eficazmente por um instrumento como o plano diretor.

b) *Mazagão*. Localizado ao sul do Estado, a 41 km da capital, possui três distritos: Mazagão (sede), Carvão e Mazagão Velho. Limita-se com os municípios de Santana, Porto Grande, Pedra Branca do Amapari, Laranjal do Jari e Vitória do Jari. No século XVIII, os portugueses cristãos trouxeram cerca de 1700 famílias das regiões do Marrocos e da Mauritânia, as quais procuravam fugir das batalhas travadas entre cristãos e mouros (muçulmanos). Em razão desse contexto histórico, há um especial interesse turístico pela cidade em razão da Festa de São Tiago, evento folclórico onde são lembradas as lutas religiosas ocorridas em Mazagão, na África e o aparecimento de um cavaleiro lendário que derrotou os mouros. A fim de preservar esse meio ambiente cultural e, também, o meio ambiente natural e urbano desse município, que cada vez mais tem sofrido a conurbação urbana com Macapá e Santana, o plano diretor surge como um instrumento jurídico de tutela ambiental extremamente necessário à sua população.

c) *Pedra Branca do Amapari*. Localizado ao sul do Estado, a 180 km da capital, possuindo apenas seu distrito sede. Limita-se com os municípios de Laranjal do Jari, Mazagão, Porto Grande, Serra do Navio, Oiapoque e Ferreira Gomes. Embora possua algumas áreas que, pela natureza exuberante, apresentem interesse turístico, a criação de um plano diretor se faz necessária para tutelar o meio ambiente de forma eficaz frente aos inúmeros empreendimentos econômicos que buscam explorar as riquezas naturais ali presentes, como, principalmente, ferro e ouro, potenciais causadores de impactos ambientais e sociais de caráter regional.

d) *Serra do Navio*. Localizado ao sul do Estado, a 190 km da capital, com apenas seu distrito sede. Limita-se com os municípios de Calçoene, Oiapoque, Pedra Branca do Amapari, Ferreira Gomes e Pracuúba. Embora com grandes atrativos naturais, a criação de um plano diretor no município se justifica em razão da necessidade de tutelar o meio ambiente, ameaçado pela extração desenfreada de recursos minerais, causadora de impactos ambientais de caráter regional e, ainda, pelo fato de a ICOMI, empresa pioneira na extração de manganês na região, ter deixado um vasto patrimônio de importância histórica para os habitantes da cidade, com potencial para tornar a região em um pólo turístico de especial interesse.

e) *Calçoene*. Localizado ao norte do Estado, a 380 km da capital, possui três distritos: Calçoene (sede), Cunani e Lourenço. Limita-se com os municípios de Amapá, Serra do Navio, Pracuúba e Oiapoque. Engloba áreas de especial interesse turístico tanto cultural quanto ecológico, a exemplo do Parque Ecológico do Solstício e da Praia do Goiabal (com quase 70 Km de extensão), o que justifica a instituição de um plano diretor.

f) *Cutias*. Localizado ao sul do Estado, a 163 km da capital, possuindo apenas o distrito sede. Limita-se com os municípios de Tartarugalzinho, Amapá, Ferreira

Gomes e Macapá. Em breve, essa cidade sofrerá significativos impactos ambientais decorrentes da construção de duas novas usinas hidrelétricas ao longo do Rio Araguari (UHE Ferreira Gomes e UHE Cachoeira Caldeirão), que banha a mesma. Em razão disso, o plano diretor faz-se imprescindível para planejar o território para esse novo contexto, o qual acarretará impactos não somente ambientais aos moradores, mas também sociais e econômicos.

g) *Porto Grande*. Localizado ao sul do Estado, a 108 km de Macapá, tendo apenas o distrito sede. Limita-se com os municípios de Macapá, Ferreira Gomes, Mazagão, Pedra Branca do Amapari e Santana. Também banhado pelo Rio Araguari, sofrerá impactos ainda maiores que o município de Cutias com a construção das usinas hidrelétricas citadas, em razão de sua maior proximidade com as mesmas, o que, por si só, justifica a criação de um plano diretor, a fim ordenar o crescimento urbano da cidade, prevenindo e minorando, tanto quanto possível, os impactos econômicos e sociais.

h) *Ferreira Gomes*. Localizado ao sul do Estado, a 132 km da capital, possuindo dois distritos: Ferreira Gomes (sede) e Paredão. Limita-se com os municípios de Macapá, Porto Grande, Tartarugalzinho, Cutias, Pedra Branca do Amapari, Pracuúba e Serra do Navio. Atualmente, abriga a UHE de Coaracy Nunes, inaugurada em 1975, e, em breve, sofrerá impactos socioambientais de outras duas UHE: a de Ferreira Gomes (já em construção) e a de Cachoeira Caldeirão (em processo de licenciamento ambiental). Assim como Porto Grande, por estar bem próxima a esses empreendimentos energéticos, a cidade sofrerá significativas mudanças urbanísticas, ambientais e sociais, as quais devem, necessariamente, ser controladas por um plano diretor, com o objetivo de minorar o máximo possível os impactos socioambientais.

Vale ressaltar que, no caso dos municípios de Cutias, Porto Grande e Ferreira Grandes, o Estatuto da Cidade dispõe, em seu art. 41, § 1º, que os recursos técnicos e financeiros para a elaboração do plano diretor devem estar inseridos entre as medidas de compensação socioambientais ofertadas pelas empresas proprietárias dos empreendimentos energéticos, pois tais cidades estão sofrerão impactos ambientais de caráter regional.

### **Considerações finais**

O plano diretor, embora não seja o único, é o principal instrumento de política urbana de que dispõe o município, o qual, além de ser aprovado em lei, deve abranger além, da área urbana, também a rural.

De fato, a relação entre política e direito tem no plano diretor um grande expoente, principalmente nas hipóteses onde obrigatoriedade de sua criação não vincou vinculada a prazo, hipóteses estas que abarcam grande parte das cidades amapaenses.

Com status constitucional e legal (Estatuto da Cidade), o plano diretor mostra-se essencial à proteção do meio ambiente natural, artificial, cultural e do trabalho das cidades amazônidas em função de seu conteúdo e objetivos, o que o torna um meio eficaz e seguro, já que, depois de aprovado em lei, torna sua observância e execução um ato vinculado, e não discricionário do gestor público.

Especificamente no caso do Amapá, observa-se uma inércia dos gestores municipais em elaborar planos diretores quando não adstritos às hipóteses de cidades com mais de 20 mil habitantes, ou pertencentes à aglomerações urbanas e regiões metropolitanas. Ou seja, embora se trate de municípios com especial potencial turístico ou afetados por projetos de impacto ambiental regional – onde a lei afirma ser obrigatória a criação de plano diretor, mas não estipula prazo – não tem havido interesse político em elaborá-lo, o que se traduz em uma conduta altamente perniciosa ao meio ambiente, vez que, p. ex., o uso e ocupação do solo não terá qualquer regulação, permitindo-se que particulares instalem empreendimentos em áreas que poderiam ser alvo de proteção ambiental ou cultural.

Sem dúvida, é importante que antes da chegada do desenvolvimento – ecoturismo, turismo comercial, hidrelétricas, projetos de mineração, extração vegetal, supermercados etc., as regras do jogo já estejam definidas, garantindo segurança jurídica à população e aos investidores e, primordialmente, a proteção do meio ambiente em todos os seus aspectos.

## Referências

AMAPÁ. **Constituição do Estado do Amapá**, de 20 de dezembro de 1991. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/constituicao\\_estadual\\_amapa.pdf](http://www.al.ap.gov.br/constituicao_estadual_amapa.pdf). Acesso em: 25 jan. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda à Constituição nº 35**, de 21 de março de 2006. Macapá, 2006. Disponível em: [http://www.al.ap.gov.br/ver\\_texto\\_lei.php?iddocumento=21507](http://www.al.ap.gov.br/ver_texto_lei.php?iddocumento=21507)>. Acesso em: 27 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 05 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional nº 15**, de 12 de setembro de 1996. Dá nova redação ao § 4º do art. 18 da Constituição Federal. Brasília, 1996. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc15.htm)>. Acesso em: 28 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. **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: [http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS\\_2001/L10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/leis/LEIS_2001/L10257.htm). Acesso em: 25 mar. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 826**. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?incidente=1555262>. Acesso em 27 fev. 2012.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2395**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28ADI%24%2ESCLA%2E+E+2395%2ENUME%2E%29+OU+%28ADI%2EACMS%2E+ADJ2+2395%2EACMS%2E%29&base=baseAcor daos>>. Acesso em: 25 mar. 2012.

- \_\_\_\_\_. **IBGE. Indicadores Sociais Municipais:** uma análise dos resultados do universo do censo demográfico. Brasília, 2010. Disponível em: <[http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores\\_sociais\\_municipais/default\\_indicadores\\_sociais\\_municipais.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/indicadores_sociais_municipais/default_indicadores_sociais_municipais.shtm)>. Acesso em: 26 mar. 2012.
- BERNARDI, Jorge Luiz. **Funções sociais da cidade:** conceitos e instrumentos. Curitiba, 2006. Dissertação (Mestrado em Gestão Urbana) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Centro de Ciências Exatas e Tecnologia.
- DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sérgio. **Estatuto da cidade:** comentários à lei federal 10.257/2001. 2ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de direito ambiental brasileiro.** 13ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- GAIO, Daniel. A política nacional do meio ambiente e a questão urbana in: GAIO, Alexandre; ABI-EÇAB, Pedro (org.). **Lei da política nacional do meio ambiente:** 30 anos. Editora Contemplar: Campo Grande, 2012, p. 105-120.
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro.** 20 ed. São Paulo: Malheiros, 2012.
- SILVA, Carlos Henrique Dantas da. **Plano diretor:** teoria e prática. São Paulo: Saraiva, 2008.
- SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5ª ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2008.
- TOSTES, José Alberto. **Planos diretores no estado do Amapá:** uma contribuição para o desenvolvimento regional. Macapá: Tostes Editora, 2006.
- VILLAÇA, Flávio. **Dilemas do plano diretor.** 1997. Disponível em: <<http://www.ongcidade.org/site/arquivos/artigos/dilemas436f9e94d59fb.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2012.

*Artigo recebido em 30 de março de 2012.*

*Aprovado em 22 de agosto de 2012.*