



**Ananda Barros Matos**

**Direito à cidade, plano diretor e gestão  
participativa: O caso-referência de  
Paraty**

**Dissertação de Mestrado**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito.

Orientadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi

Rio de Janeiro  
Abril de 2010.



**Ananda Barros Matos**

**Direito à cidade, plano diretor e gestão participativa: O caso-referência de Paraty**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Direito. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof<sup>a</sup> Rosângela Lunardelli Cavallazzi**  
Orientadora  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof. Carlos Alberto Plastino Esteban**  
Departamento de Direito – PUC-Rio

**Prof<sup>a</sup>. Raquel Hemerly Tardin Coelho**  
UFRJ

**Prof<sup>a</sup>. Mônica Herz**  
Vice-Decana de Pós-Graduação do Centro de  
Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 12 de abril de 2011

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, da autora e do orientador.

### **Ananda Barros de Matos**

Graduou-se em Direito pela Faculdade de Ciências Sociais Aplicadas IBMEC-RJ em 2007. É membro do Projeto Integrado de Pesquisa Interinstitucional. Práticas sociais instituintes e sua tradução jurídica e urbanística (UFRJ/OAB-RJ).

#### Ficha Catalográfica

Matos, Ananda Barros.

Direito à cidade, plano diretor e gestão participativa: O caso-referência de Paraty / Ananda Barros de Matos; Orientadora: Rosângela Lunardelli Cavallazzi – Rio de Janeiro: PUC, Departamento de Direito, 2011.

145 f. ; 30 cm

Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Direito.

Inclui referências bibliográficas.

1. Direito – teses. 2. Conflitos urbanos. 3. Direito à cidade. 4. Gestão participativa. 5. Plano Diretor. 6. Paraty. I. Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Direito. III. Título.

CDD: 340

À minha Avó Neyde, por doar 26 anos da energia de sua vida para ser mais que uma mãe, mais que uma amiga, um exemplo de sabedoria e de solidariedade, um anjo da guarda que costuma sempre se colocar em segundo plano, cedendo espaços e “coisas”, atraindo fãs por onde passar. Ao meu pai José Quirino, sempre acreditando em minha capacidade, estimulando minha criatividade e demonstrando grande afeto ao atributo de sonhar, sempre, com a possibilidade de um mundo social e ambientalmente mais amadurecido.

## Agradecimentos

Ao meu irmão Caio, por ter sido um companheiro, melhor amigo durante todos esses anos. Ao meu irmão André, pelo carinho e amor. À minha avó Neyde, meu Pai José Quirino, meu avô Ronaldo, Mãe Claudia, e toda minha família, pelo carinho e constante valor que deram à minha existência.

Ao meu noivo, Mateus, por me fazer desfrutar de tanta felicidade, qualidade que se torna um combustível para a vida. Um amor precioso, a ser cultivado com todo empenho.

À minha orientadora Rosângela Lunardelli Cavallazzi, pelo incentivo que sempre se empenhou em exercer, pela especial atenção, ilustres ensinamentos e a apresentação de uma perspectiva justa para o mundo em que vivemos.

À professora Raquel Tardin, pela oportunidade de proporcionar meu encontro com o estudo sobre o Município de Paraty, uma trajetória interdisciplinar que me abriu várias formas de olhar para os temas que se apresentavam.

Ao professor Carlos Plastino, pela forma didaticamente cautelosa como transmite seus ensinamentos, pela humildade, pelo carinho em sala, e seu dom de encantar os ouvintes.

Ao Secretário Adjunto de Urbanismo da SEDUMA, Marcus Fiorito, pela ampla disposição em fornecer dados para complementar o trabalho.

Ao IBMEC, pela graduação em direito pautada em perspectivas de crítica e justiça social. À PUC-Rio pela oportunidade de uma pós-graduação em terreno aberto à espontaneidade acadêmica, com um programa voltado ao estudo da norma fundamental que abriga os princípios basilares da democracia brasileira.

À PUC-Rio e à CAPES, pela bolsa e incentivo à pesquisa, que possibilitaram a realização deste mestrado.

À querida amiga Janda Montenegro, pela ajuda na revisão, da presente dissertação, sob as regras da língua portuguesa.

Ao Anderson e Carmem, sempre dispostos a informar, sugerir e explicitar situações burocráticas ao longo do curso.

## Resumo

Matos, Ananda Barros; Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. **Direito à cidade, plano diretor e gestão participativa: O caso-referência de Paraty.** Rio de Janeiro, 2011. 145p. Dissertação de Mestrado – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Os conflitos urbanos contemporâneos interpelam os campos do Direito Constitucional e do Direito Urbanístico, no que tange aos seus desdobramentos no âmbito da tutela do direito à cidade. A presente dissertação realiza reflexões sobre a dimensão da participação popular no processo de construção, implantação e execução dos planos diretores, adotando como caso-referência o município de Paraty, privilegiando a análise do anteprojeto de Lei Complementar do Plano Diretor de Paraty divulgado pela prefeitura municipal em novembro de 2010. Levando em consideração que a participação popular no planejamento urbano municipal, como signo da democracia e da cidadania, pressupõe um ambiente dotado de transparência, publicidade e abertura às demandas populares, o estudo constatou que a participação popular, ao garantir a legitimidade da norma urbanística, viabiliza a eficácia do plano diretor, na perspectiva da realização das funções sociais da cidade.

## Palavras-chave

Conflitos urbanos; Direito à cidade; Gestão participativa;. Plano diretor; Paraty.

## Abstract

Matos, Ananda Barros; Cavallazzi, Rosângela Lunardelli. **Right To The City, Master Plan And Participatory Management: The Reference-Case Of Paraty.** Rio de Janeiro, 2011. 145p. MSc. Dissertation – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

The contemporary urban conflicts demand the constitutional and urban law fields, in what concern to its developments on tutelage's range of the right to the city. The actual dissertation reflects about the dimension of people's involvement on the construction process, implementation and execution of master plans, taking as reference-case Paraty municipality, privileging the analysis of the Complementary Law of Paraty's Master Plan draft published by city hall in November 2010. Considering that people's involvement in municipal urban planning, as a sign of democracy and citizenship, presumes an environment endowed with transparency, advertising and openness to people's demands, the study verified that people's involvement, assuring the rightness of urban principle, enables the effectiveness of the master plan, in perspective of achieving the social functions of the city.

## Keywords

Urban conflict; Right to the city; Participatory management; Master plan; Paraty.

## Sumário

Introdução	10
1. A questão urbana brasileira e a Constituição Federal	14
1.1. Conflitos urbanos nas cidades brasileiras contemporâneas	14
1.2. Direito Urbanístico e marcos normativos na perspectiva de funcionalização social	25
2. Gestão democrática e participação popular	40
2.1. Gestão participativa no Estatuto da Cidade	41
2.2. Condições para o diálogo num processo participativo	54
3. Participação popular: possibilidades e obstáculos no processo elaboração do anteprojeto de Lei Complementar do plano diretor de Paraty	79
3.1. Fotografias de Paraty: marcos históricos e sobre estruturação do espaço urbano	80
3.2. Planos diretores de Paraty à luz da participação popular	97
3.2.1. Planos diretores de 2002 e 2007	100
3.2.1.1 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paraty – 2002	100
3.2.1.2 – Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado de Paraty - 2007	104
3.2.2. – o anteprojeto de Lei Complementar do plano diretor (novembro de 2010)	110
4. Conclusão	133
5. Referências Bibliográficas	139

## Lista de Figuras

Mapa 1: Desenvolvimento urbano de Paraty	81
Mapa 2: Desenvolvimento urbano de Paraty	82
Tabela 1: População do Município de Paraty dividida pelos distritos	83
Tabela 2: PIB de Paraty em 2007	83
Foto 1: Bairro de Ilha das Cobras	91
Foto 2: Bairro do Centro Histórico	92
Foto 3: Pista de pouso de Paraty	93
Foto 4: Condomínio de Laranjeiras	95
Foto 5: Bairro de Trindade	97
Mapa 5: Vazios Urbanos no núcleo Sede	109
Mapa 6: Macrozoneamento no anteprojeto de Lei Complementar para o novo plano diretor – Novembro de 2010	121