UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA

OS DESAFIOS DA QUESTÃO AMBIENTAL NO PROCESSO DE REVISÃO PLANO DIRETOR DE MARECHAL DEODORO/AL

MACEIÓ
2026

DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA

OS DESAFIOS DA QUESTÃO AMBIENTAL NO PROCESSO DE REVISÃO PLANO DIRETOR DE MARECHAL DEODORO/AL

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional - PROFIAP, da Universidade Federal de Alagoas, como requisito para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Madson Bruno da Silva Monte

MACEIÓ

2026

DAGOBERTO COSTA SILVA DE OMENA

OS DESAFIOS DA QUESTÃO AMBIENTAL NO PROCESSO DE REVISÃO PLANO DIRETOR DE MARECHAL DEODORO/AL

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Universidade Federal de Alagoas (UFAL), como exigência do Programa de Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional (PROFIAP), como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, na área de Administração Pública.

Aprovada em: ___/___/_____.

_____

Dr. Madson Bruno da Silva Monte
Orientador e Presidente da banca examinadora
PROFIAP/UFAL

_____

Dr. Jurandir Dutra
Examinador interno
PROFIAP/UFAL

_____

Dra. Patrícia Guarnieri
Examinador externo
UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB

RESUMO

Ao identificarmos a dificuldade de municípios em aprovar atualizações e modificações de suas normas urbanísticas, surgiu a necessidade de analisar os desafios ambientais presentes no processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro, Alagoas, com o objetivo de desenvolver um produto técnico-tecnológico destinado à solução de conflitos entre normas urbanísticas e ambientais e à promoção do desenvolvimento urbano sustentável. Trata-se de pesquisa aplicada, qualitativa, descritiva e conduzida como estudo de caso, fundamentada em revisão bibliográfica e análise documental. Os documentos foram submetidos à análise de conteúdo, com categorização e triangulação das fontes. Os resultados demonstraram participação social reduzida nas etapas iniciais e maior mobilização nas fases finais, principalmente em torno de áreas ambientalmente sensíveis. Também foram identificadas fragilidades na articulação institucional e incompatibilidades entre a proposta do novo Plano Diretor e o Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita, especialmente quanto à verticalização das edificações e à ocupação de áreas alagadiças. Restrições judiciais e normas de proteção das restingas também interferem no zoneamento urbano proposto. Como resposta, elaborou-se um Protocolo de Integração Normativa e Institucional, composto por inventário normativo, matriz georreferenciada, articulação interinstitucional e mecanismos de transparência e monitoramento. Conclui-se que a harmonização entre planejamento urbano, gestão ambiental, decisões judiciais e participação social é indispensável para reduzir inseguranças jurídicas e orientar a ocupação sustentável do território municipal.

Palavras-chave: Gestão ambiental; Ordenamento territorial; Participação social; Planejamento urbano; política urbana.

ABSTRACT

Upon identifying the difficulty municipalities face in approving updates and modifications to their urban planning regulations, the need arose to analyzed the environmental challenges involved in the revision process of the Master Plan for Marechal Deodoro, Alagoas, aiming to develop a technical-technological product designed to resolve conflicts between urban planning and environmental regulations and to promote sustainable urban development. This is an applied, qualitative, and descriptive study conducted as a case study, grounded in a literature review and document analysis. The documents underwent content analysis, involving categorization and source triangulation. The results showed limited public participation during the initial stages and greater mobilization in the final phases, particularly regarding environmentally sensitive areas. Weaknesses in institutional coordination and incompatibilities between the proposed new Master Plan and the Management Plan for the Santa Rita Environmental Protection Area were also identified, especially concerning building height (verticalization) and the occupation of wetland areas. Judicial restrictions and regulations protecting *restinga* (coastal sandbank) ecosystems also impact the proposed urban zoning. In response, a Normative and Institutional Integration Protocol was developed, comprising a regulatory inventory, a georeferenced matrix, inter-institutional coordination, and transparency and monitoring mechanisms. The study concludes that harmonizing urban planning, environmental management, court rulings, and public participation is essential to reduce legal uncertainty and guide the sustainable occupation of the municipal territory.

Keywords: Environmental management; Territorial planning; Public participation; Urban planning; Urban policy.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO 07
1.1 OBJETIVOS 11
1.1.1 Objetivo Geral 11
1.1.2 Objetivo Específico 11
1.2 JUSTIFICATIVA 11
2. REFERENCIAL TEÓRICO 13
2.1 Planejamento urbano e revisão dos planos diretores 13
2.2 Direito urbanístico e ambiental, leis, normas e instrumentos de compatibilização 14
2.3 Sustentabilidade urbana, agenda ambiental e indicadores de sustentabilidade 18
2.4 Aprendizados metodológicos e institucionais em experiências de revisão de planos diretores 21
2.5 Perspectivas contemporâneas sobre planejamento urbano e ambiental 23
3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO LÓCUS DE ESTUDO: MARECHAL DEODORO (AL) 25
3.1 Caracterização do município 25
3.2 Aspectos Socioambientais 25
4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS 29
4.1 Delineamento do estudo 29
4.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados 30
4.2.1 Corpus documental 30
4.3 Sistematização e análise dos dados 32
4.4 Processo de construção do produto técnico-tecnológico 34
4.5 Resumo da metodologia 37
4.6 Considerações éticas da pesquisa 38
4.7 Declaração de originalidade 38
5. RESULTADOS E DISCUSSÃO 40
5.1 Das exigências do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal para elaboração de plano diretor 40
5.2 O Processo de Atualização do Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro/AL 42
5.3 Competência Municipal para legislar sobre o uso e ocupação do solo urbano 51
5.4 Da sobreposição normativa: análise do conflito entre instrumentos de ordenamento territorial e proteção ambiental no município de Marechal Deodoro/AL 56
5.4.1 Sobreposição de normas entre o Plano de Manejo da APA de Santa Rita e a proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL 57
5.4.2 Das decisões judiciais que impactam na questão ambiental na proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL 63
5.4.2.1 Das Áreas de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ) 64
5.4.2.2 Da aplicação da Resolução nº 303/2002 do CONAMA e a ampliação das Áreas de Preservação Permanente (APP) 65
5.4.2.3 Dos impactos jurídicos, urbanísticos e administrativos decorrentes da sobreposição normativa 67
6. SEÇÃO PROPOSITIVA – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO 70
6.1 Apresentação do produto 70
6.2 Problemas identificados 70
6.3 Recomendações do protocolo 71
6.4 Plano de ação para implementação do protocolo 73
7. CONCLUSÃO 76
REFERÊNCIAS 79

1. INTRODUÇÃO

O planejamento e a gestão urbana são instrumentos essenciais para o desenvolvimento ordenado e sustentável das cidades, buscando não apenas a organização do espaço urbano, mas também a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos. Nota-se ainda que a função social da cidade e da propriedade somente pode ser garantida por meio de instrumentos de ordenamento territorial, como o plano diretor, que orienta o uso e ocupação do solo e estabelece diretrizes de longo prazo para o crescimento urbano (Villaca, 1986; Silva, 2001).

Segundo Carlos (1994; 2001), o espaço urbano é ao mesmo tempo produto e condição das relações sociais, refletindo as formas como a sociedade se organiza, produz e se apropria do território. Dessa forma, o planejamento urbano deve ser entendido como um instrumento de garantia do direito à cidade, voltado à promoção de uma convivência mais justa e inclusiva nos espaços urbanos. Nessa mesma perspectiva, Rolnik (1997; 2009) destaca que o plano diretor representa o pacto social e territorial construído coletivamente, sendo o principal instrumento de gestão democrática da cidade. Para a autora, a participação social é condição essencial para que o planejamento urbano reflita os interesses da coletividade e contribua para a efetivação da função social da cidade e da propriedade, conforme preconizado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001).

Para Silva (2001; 2006), o plano diretor constitui o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano no Brasil, conforme estabelecido no artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Segundo o autor, é por meio desse instrumento que se efetiva a função social da cidade e da propriedade urbana, orientando o uso e a ocupação do solo de modo a promover o bem-estar coletivo, a justiça social e o equilíbrio ambiental.

Assim, o plano diretor deve ser compreendido como o eixo estruturador da política urbana municipal, assegurando que o crescimento das cidades ocorra de forma ordenada, sustentável e compatível com os interesses públicos e comunitários e que a atualização periódica desses instrumentos é indispensável para garantir que as cidades se mantenham adequada as informações sociais, econômicas e ambientais que ocorrem em diferentes contextos municipais (Silva,2001; 2006).

O caso do município de Marechal Deodoro, em Alagoas, mostra bem essa diretriz. O Plano Diretor municipal é a principal ferramenta para orientar o desenvolvimento local. É por meio dele que são definidas as diretrizes para o uso e a ocupação do solo, a

implantação da infraestrutura e a execução de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento urbano. Atualizar esse instrumento, conforme exigido pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), é essencial para responder às demandas sociais e urbanísticas, garantindo que a expansão da cidade aconteça de forma planejada e eficiente (Brasil, 2001; Maceió, 2020).

Há diversas pesquisas no Brasil sobre a revisão de planos diretores municipais, notadamente em localidades que abrigam áreas de proteção ambiental dentro do perímetro urbano, situação que complica esse processo. A revisão do Plano Diretor do Recife, em Pernambuco, foi examinada em trabalhos acadêmicos de Santana (2021) e Rocha (2022), enquanto o procedimento realizado em Cachoeira do Sul, no Rio Grande do Sul, foi igualmente estudado em programas de pós-graduação (UFSM, 2020).

A pesquisa de Santana (2021) sobre o caso do Recife demonstra que, embora o processo de revisão tenha ampliado os mecanismos de participação social, sua realização permaneceu assimétrica e pouco deliberativa, revelando disputas de poder e dificuldades para incorporar efetivamente as propostas da sociedade civil ao texto final do instrumento urbanístico. O estudo desenvolvido pela UFSM (2020), em Cachoeira do Sul, por sua vez, destaca a importância da base técnica e cartográfica na atualização dos instrumentos de planejamento territorial, demonstrando como a cooperação entre universidade e gestão municipal pode fortalecer o diagnóstico do território e assegurar maior consistência técnica e ambiental ao plano.

A jurisprudência demonstra que a ausência de integração normativa pode provocar insegurança jurídica e comprometer a aplicação prática do planejamento urbano (TJ/AL, 2020). Em Marechal Deodoro, a sobreposição de normas ambientais e urbanísticas frequentemente produz embates entre a pressão pela expansão urbana e a necessidade de preservação ambiental. Esse contexto torna a atualização do instrumento de ordenamento territorial um processo sensível, que exige articulação técnica, política e jurídica.

Um instrumento estratégico debatido nesse cenário é o Plano Integrado de Gestão Territorial (PIGT), elaborado pelo Ministério das Cidades em conjunto com o Ministério do Meio Ambiente como mecanismo de conciliação entre o ordenamento urbano e as normas ambientais (Brasil, 2018). O PIGT busca alinhar planos diretores, zoneamentos territoriais e planos de manejo das unidades de conservação. Sua efetividade, entretanto, depende da adesão dos diferentes atores sociais e institucionais, bem como da capacidade de integrar distintas legislações em um mesmo processo de governança (Azevedo et al., 2020).

Assim, a realidade deodorense exemplifica os dilemas enfrentados por municípios brasileiros que precisam conciliar expansão urbana, preservação ambiental e segurança jurídica. A revisão da legislação municipal de ordenamento territorial não se limita a uma atualização legal, mas representa uma arena de disputas políticas e técnicas na qual se confrontam interesses coletivos e privados.

Marechal Deodoro integra a Região Metropolitana de Maceió, capital do estado de Alagoas, e parte de seu território está inserida no Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM). O município também abrange áreas pertencentes a duas unidades de conservação: a Área de Proteção Ambiental de Santa Rita (APA de Santa Rita) e a Reserva Ecológica do Saco da Pedra (RESEC do Saco da Pedra).

No território municipal também estão localizados a Ilha de Santa Rita, considerada a maior ilha lacustre do Brasil, a Praia do Francês, a Praia do Saco da Pedra, o complexo gastronômico da Massagueira e a Prainha da comunidade de Barra Nova. Essa diversidade de espaços ambientais, urbanos, turísticos e econômicos torna a revisão do Plano Diretor particularmente desafiadora, pois cada unidade de conservação possui diretrizes próprias e seu respectivo plano de manejo, cujas determinações podem, em determinadas situações, entrar em conflito com as normas estabelecidas pelo planejamento urbano municipal.

Essa realidade territorial reveste o processo revisional de elevada complexidade, uma vez que exige a compatibilização entre os diferentes instrumentos normativos incidentes sobre o mesmo espaço. A situação é reconhecida pela literatura e pela legislação nacional, especialmente pela Lei nº 9.985/2000, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, e pela Lei nº 10.257/2001, denominada Estatuto da Cidade. Também foi observada em trabalhos específicos sobre o município, que destacam a necessidade de integração entre o planejamento urbano e o ambiental como condição para uma gestão territorial sustentável (IMA/AL, 2017; Souza et al., 2020; Silva; Barros, 2021; Paula, 2021).

Atualmente, o instrumento urbanístico dessa localidade foi instituído em 2006 e necessita de revisão, considerando a exigência prevista no § 3º do artigo 40 do Estatuto da Cidade, segundo a qual a lei que estabelece esse instrumento deve ser revista, pelo menos, a cada dez anos (Brasil, 2001). A nova legislação do município também deverá ser adequada às normas que surgiram após a elaboração da versão vigente, a exemplo da Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006) e do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) (Brasil, 2006; Brasil, 2012).

De acordo com Lessa (2007), o Plano Diretor constitui a espinha dorsal da cidade, por definir as principais diretrizes relacionadas ao desenvolvimento urbano. No contexto deodorense, esse instrumento precisa ser revisto tanto para atender às novas necessidades e demandas da população, considerando as mudanças ocorridas no perfil demográfico, econômico e social da localidade, quanto para cumprir a exigência expressamente estabelecida pela legislação.

O processo de atualização da norma urbanística deverá estar em consonância com os anseios da sociedade civil organizada, com o desenvolvimento econômico municipal e com as determinações contidas nos planos de manejo da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita e da Reserva Ecológica do Saco da Pedra. Essa compatibilização mostra-se necessária para evitar que as decisões relacionadas à expansão urbana desconsiderem as restrições e os objetivos de proteção definidos para essas unidades de conservação.

Também não podem ser ignoradas as decisões judiciais relacionadas à sobreposição de zoneamentos que apresentam parâmetros conflitantes, as quais devem ser interpretadas à luz das particularidades territoriais de Marechal Deodoro. Nesse sentido, a presente pesquisa abordará os pontos controversos relacionados à questão ambiental e às peculiaridades envolvidas na construção de uma política pública de planejamento urbano. Conforme Seara (2016), a participação popular constitui uma das garantias fundamentais do planejamento urbano democrático, pois possibilita que a cidade seja organizada de acordo com as necessidades e os anseios de seus habitantes.

Lima (2012) destaca que a gestão urbana não deve ser conduzida exclusivamente pelo poder público, mas precisa envolver continuamente a sociedade para que o processo alcance legitimidade e efetividade. Nessa perspectiva, a participação popular e a utilização adequada dos instrumentos legais, como a outorga onerosa, são essenciais para promover um desenvolvimento urbano mais justo e equilibrado, garantindo que o crescimento da cidade ocorra de maneira sustentável e atenda às necessidades da população.

A existência de conflitos de normas ambientais e urbanísticas no processo de revisão do plano diretor do município de Marechal Deodoro/AL é o problema da nossa pesquisa, uma vez que, o citado conflito de normas vem dificultando a finalização e a aprovação do novo plano diretor.

Neste trabalho, será realizada uma análise documental do processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro, compreendido como instrumento estruturante do planejamento urbano, examinando-se sua função na gestão territorial e sua relevância

para a ordenação do espaço municipal. Também serão analisados, de maneira sistemática, os conflitos normativos e operacionais existentes entre os planos de manejo das unidades de conservação situadas no território e as normas consideradas durante a atualização da legislação urbanística.

Ademais, será adotado o estudo de caso como estratégia metodológica, com o objetivo de avaliar o referido processo e suas implicações sobre as áreas ambientalmente protegidas. A partir dessa avaliação, propõe-se elaborar um plano de ação, consubstanciado em um produto técnico-tecnológico, destinado à mitigação das controvérsias jurídicas identificadas e fundamentado nos princípios do desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Desenvolver um roteiro técnico operacional destinado à solução de conflitos entre normas ambientais e urbanísticas no processo de revisão de planos diretores, com vistas à promoção do desenvolvimento urbano ambientalmente sustentável, com base no caso do município de Marechal Deodoro, Alagoas.

1.1.2 Objetivo Específico

- Analisar o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro, com ênfase nos conflitos existentes entre as normas ambientais e urbanísticas, identificando os principais conflitos e controvérsias e a conformidade com a Constituição Federal e o Estatuto das Cidades;

1.2 JUSTIFICATIVA

A realização deste estudo justifica-se pela necessidade de avançar tanto no campo prático da gestão urbana quanto no campo teórico das discussões sobre planejamento urbano e ambiental. Do ponto de vista prático, os resultados esperados contribuirão para os processos de revisão de planos diretores em municípios que enfrentam situações complexas, como a presença de unidades de conservação dentro do perímetro urbano. Ao abordar os conflitos entre normas urbanísticas e ambientais, comuns nesse cenário, este estudo pretende oferecer soluções aplicáveis a outros municípios, evitando inseguranças jurídicas e promovendo maior equilíbrio entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental.

Além disso, as ações sugeridas ao final da pesquisa poderão servir de base para que gestores públicos, técnicos e formuladores de políticas urbanas adotem medidas que previnam a repetição de conflitos semelhantes ao observado em Marechal Deodoro/AL. A atualização do Plano Diretor desse município é fundamental para assegurar crescimento urbano sustentável, em consonância com o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), com o Novo Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) e com a Lei da Mata Atlântica (Lei nº 11.428/2006), harmonizando a legislação urbanística e ambiental vigente.

Sob a perspectiva teórica, este estudo contribuirá para a literatura científica ao aprofundar a análise sobre a interação entre políticas urbanas e ambientais na elaboração de planos diretores, temática ainda pouco explorada em municípios de médio porte com elevada pressão sobre seus recursos naturais e com unidades de conservação dentro do perímetro urbano, existindo de fato uma lacuna teórica acerca do tema.

Ao discutir o papel dos planos diretores na integração de instrumentos de gestão ambiental e urbana, como a outorga onerosa do direito de construir e os planos de manejo das unidades de conservação, o trabalho oferecerá uma base conceitual que pode auxiliar futuras pesquisas no campo da geografia urbana, do direito urbanístico e da gestão ambiental.

Espera-se, portanto, que este estudo traga contribuições relevantes tanto para a prática da gestão urbana, ao indicar caminhos viáveis de revisão dos planos diretores, quanto para o avanço da literatura acadêmica, ao inserir novos elementos no debate científico acerca da compatibilização entre preservação ambiental e ordenamento urbano em contextos complexos.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento urbano e revisão dos planos diretores

O planejamento urbano constitui preocupação recorrente desde a Antiguidade. Na Grécia clássica, Hipódamo de Mileto (século V a.C.) é reconhecido como precursor ao propor uma organização espacial baseada em zonas distintas (comercial, civil e religiosa) e em hierarquização viária, com ruas de diferentes larguras, conforme a função desempenhada (Benevolo, 2003).

Com o advento da sociedade industrial, a urbanização adquiriu novas dimensões, resultando na formação de metrópoles, conurbações, grandes conjuntos habitacionais e cidades industriais, ao mesmo tempo em que se consolidaram diversas correntes teóricas de ordenação urbana, progressistas, culturalistas e naturalistas, sistematizadas por Choay (2015). Tanto Benevolo (2003) quanto Choay (2015) evidenciam que, ao longo da história, sucessivos modelos buscaram responder às transformações socioeconômicas e às demandas de organização das cidades.

Na contemporaneidade, as transformações urbanas continuam a suscitar debates, refletindo diferentes perspectivas de planejamento. Modelos como cidades sustentáveis, cidades compactas, novo urbanismo e cidades inteligentes constituem respostas às pressões exercidas pela expansão urbana, apoiando-se em técnicas como zoneamento, valoração urbana e hierarquização viária, bem como em instrumentos de intervenção, como desapropriação e parcelamento compulsório.

A preocupação com a saúde pública também se mostra recorrente: na segunda metade do século XVIII, a reestruturação de Paris e a expansão de Barcelona se tornaram marcos de intervenção urbana, e Cerdá (1867), em sua Teoria Geral da Urbanização, enfatizou a centralidade dos espaços públicos, dos parques e jardins, e a necessidade de soluções voltadas à salubridade e à higiene coletiva.

No século XX, a “Carta de Atenas” consolidou uma visão funcionalista de cidade, estruturada em quatro funções básicas, habitar, trabalhar, recrear e circular, sendo esta última considerada suporte das demais (Corbusier, 1993). No século XXI, a pandemia de Covid-19 reatualizou a relevância dos espaços urbanos, reafirmando a importância dos espaços públicos para a promoção da saúde coletiva e para a construção de cidades mais resilientes (Honey-Rosés *et al.,* 2021). Nesse sentido, Mandeli (2019) observa que transformações recentes em diretrizes urbanísticas e práticas de gestão têm modificado de forma significativa os espaços públicos, embora nem sempre em consonância com as

demandas sociais. Para Angelo e Wachsmuth (2020), o discurso sobre planejamento urbano tem se aproximado do planejamento sustentável, com soluções integradas para problemas sociais, ambientais e econômicos.

A compreensão contemporânea do planejamento urbano ultrapassa a organização física do território e envolve a coordenação de políticas habitacionais, ambientais, de mobilidade, infraestrutura, saneamento, proteção do patrimônio e desenvolvimento econômico. O planejamento passa a constituir um processo contínuo de diagnóstico, formulação, implementação, acompanhamento e revisão das ações públicas, devendo considerar as transformações demográficas, as dinâmicas imobiliárias, os riscos ambientais e as necessidades sociais existentes no território. Dessa forma, o Plano Diretor não se limita a estabelecer parâmetros construtivos, pois também orienta decisões administrativas e articula diferentes políticas setoriais relacionadas ao desenvolvimento municipal (Souza, 2002; Silva, 2006).

A revisão periódica do Plano Diretor deve ser compreendida como oportunidade de verificar a correspondência entre as diretrizes previstas na legislação e as transformações ocorridas no território. Alterações na ocupação do solo, expansão de áreas urbanizadas, implantação de empreendimentos, crescimento populacional, surgimento de assentamentos informais e mudanças nas condições ambientais podem tornar inadequadas determinadas disposições do plano vigente. O processo de revisão permite, portanto, corrigir distorções, atualizar o diagnóstico municipal e redefinir estratégias de ordenamento territorial de acordo com o interesse coletivo (Ferrari, 1977; Araújo, 2009).

2.2 Direito urbanístico e ambiental, leis, normas e instrumentos de compatibilização

Apesar dessas propostas, o processo de urbanização atual é marcado por embates crescentes entre desenvolvimento econômico, preservação ambiental e regulação normativa. Ramos e Cladera (2012) destacam que a expansão urbana em escala global tem resultado em consumo progressivo de solo, intensificando conflitos entre ocupação urbana e áreas ambientalmente sensíveis. Esse fenômeno é particularmente evidente nas metrópoles, onde a pressão por habitação e infraestrutura colide com a necessidade de preservar recursos naturais e conter a degradação ambiental. A sobreposição de normas urbanísticas e ambientais aprofunda esse cenário: instrumentos de planejamento urbano, como o plano diretor e suas leis complementares, muitas vezes entram em tensão com legislações ambientais, como o Código Florestal e leis de proteção de áreas de

preservação permanente, gerando disputas interpretativas e insegurança jurídica na gestão municipal.

No Brasil, a trajetória do planejamento urbano remonta ao período colonial, quando cidades como Salvador (1549) e Rio de Janeiro (1567) foram fundadas com objetivos estratégicos de colonização e defesa territorial (Reis, 2000). No contexto contemporâneo, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu a obrigatoriedade de plano diretor para municípios com mais de 20 mil habitantes (Brasil, 1988), regulamentada pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), que determinou sua revisão periódica a cada dez anos.

Ferrari (1977) ressalta que, no processo de avaliação, torna-se inevitável identificar distorções entre as previsões do plano e a realidade, justificando a revisão como instrumento corretivo. Entretanto, Araújo (2009) observa que modificações nos planos podem decorrer tanto de necessidades legítimas de atualização quanto de pressões político-econômicas e imobiliárias, cabendo ao interesse público orientar a legitimidade dessas mudanças.

A compatibilização entre planejamento urbano e proteção ambiental encontra fundamento na leitura conjunta dos artigos 182 e 225 da Constituição Federal. O artigo 182 estabelece que a política de desenvolvimento urbano deve ser executada pelo Poder Público municipal e reconhece o Plano Diretor como instrumento básico dessa política, enquanto o artigo 225 assegura o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e atribui ao Poder Público e à coletividade o dever de protegê-lo. Assim, a autonomia municipal para disciplinar o uso, o parcelamento e a ocupação do solo devem ser exercida em conformidade com as normas de proteção ambiental e com a repartição constitucional de competências entre União, estados e municípios (Brasil, 1988).

O Estatuto da Cidade regulamentou os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e definiu diretrizes gerais para o desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana. A legislação estabelece instrumentos como parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, direito de preempção, outorga onerosa do direito de construir, transferência do direito de construir, operações urbanas consorciadas, estudo de impacto de vizinhança e desapropriação com pagamento em títulos. Esses mecanismos devem ser selecionados e aplicados de acordo com as particularidades territoriais do município, mantendo coerência com as diretrizes ambientais e com as disposições do Plano Diretor (Brasil, 2001; Silva, 2006).

O processo de elaboração e revisão do Plano Diretor também deve garantir publicidade, participação popular e acesso às informações produzidas. A realização de audiências públicas, debates, consultas e divulgação dos documentos técnicos permite que a sociedade acompanhe as decisões referentes ao uso e à ocupação do território. A participação social, contudo, não deve ocorrer apenas para cumprir formalmente as etapas previstas na legislação, sendo necessário estabelecer condições para que as contribuições apresentadas sejam analisadas e consideradas nas decisões finais. A legitimidade do plano depende tanto de sua fundamentação técnica quanto da transparência e da efetividade de seu processo participativo (Brasil, 2001; Souza, 2002).

No campo ambiental, a Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei nº 6.938/1981, dispõe de instrumentos que interferem diretamente no planejamento territorial, entre os quais se encontram o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental, o zoneamento ambiental, a avaliação de impactos ambientais, o licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras e a criação de espaços territoriais especialmente protegidos. A articulação desses instrumentos com o Plano Diretor possibilita identificar restrições, potencialidades e riscos ambientais antes da definição das zonas urbanas e dos parâmetros de ocupação do solo (Brasil, 1981; Milaré, 2015).

O Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), instituído pela Lei nº 9.985/2000, também possui implicações para o ordenamento territorial municipal. O plano de manejo constitui o documento técnico responsável por estabelecer o zoneamento e as normas de uso de uma unidade de conservação, orientando o manejo dos recursos naturais e a implantação das estruturas necessárias à sua gestão. Nos municípios que apresentam unidades de conservação em áreas urbanas, periurbanas ou submetidas à expansão imobiliária, a elaboração e a revisão do Plano Diretor devem considerar os limites, as zonas de amortecimento, os objetivos e as restrições definidos nos respectivos instrumentos de gestão ambiental (Brasil, 2000).

A existência de uma Área de Proteção Ambiental não impede necessariamente o desenvolvimento de atividades econômicas ou a permanência de propriedades particulares, mas condiciona os usos do território aos objetivos de conservação que justificaram sua criação. Essa característica pode gerar conflitos quando o zoneamento estabelecido pelo Plano Diretor permite usos, índices construtivos ou formas de parcelamento incompatíveis com o plano de manejo da unidade. A compatibilização exige análise conjunta dos dois instrumentos, com identificação das convergências, lacunas e

contradições normativas, evitando que autorizações municipais produzam efeitos contrários às finalidades de proteção ambiental (Brasil, 2000; Rossin, 2018).

O Código Florestal, instituído pela Lei nº 12.651/2012, estabelece normas gerais de proteção da vegetação nativa e disciplina as Áreas de Preservação Permanente, inclusive quando localizadas em perímetros urbanos. A Lei da Mata Atlântica, Lei nº 11.428/2006, por sua vez, estabelece regras específicas para utilização e proteção da vegetação pertencente a esse bioma. Dessa maneira, a definição municipal de áreas urbanizáveis ou de expansão urbana não afasta a incidência das restrições ambientais federais e estaduais, tornando indispensável a delimitação cartográfica das áreas protegidas e a sua incorporação ao zoneamento municipal (Brasil, 2012; Brasil, 2006).

Entre os instrumentos centrais do planejamento, destaca-se o zoneamento do uso do solo, que operacionaliza as diretrizes do Plano Diretor, definindo usos, densidades e padrões construtivos adequados (Silva, 2015). Todavia, esse instrumento tem sido palco de controvérsias, pois frequentemente é tensionado por interesses privados que buscam flexibilizações em detrimento do interesse coletivo. Acioly e Davidson (1998) assinalam que as densidades urbanas impactam diretamente processos de mobilidade, qualidade ambiental e oferta de espaços de lazer, enquanto Mascaró (2005) relaciona a estrutura viária às demandas de tráfego e circulação, aspectos normatizados pelo Código de Trânsito Brasileiro (Lei nº 9.503/1997). Nesse cenário, a sobreposição entre regras urbanísticas, ambientais e de mobilidade reforça o caráter conflitivo do planejamento urbano.

A compatibilização normativa não consiste na simples escolha de uma lei em detrimento de outra, mas na identificação das competências, finalidades, escalas territoriais e níveis de proteção presentes em cada instrumento. Para isso, podem ser sistematizados o Plano Diretor, as leis de uso e ocupação do solo, as normas de parcelamento, o zoneamento urbano, o zoneamento ambiental, os planos de manejo, as regras de proteção das áreas de preservação permanente, os procedimentos de licenciamento ambiental e os estudos de impacto de vizinhança e ambiental. Essa sistematização permite reconhecer antinomias, omissões e sobreposições, oferecendo fundamentos técnicos e jurídicos para a formulação de soluções compatíveis com o interesse público (Machado, 2016; Milaré, 2015).

A análise da compatibilidade pode ser organizada por meio de uma matriz normativa contendo a identificação da norma, o ente responsável por sua edição, a escala territorial de aplicação, a matéria disciplinada, os instrumentos previstos, as restrições

impostas e os possíveis conflitos com outras disposições. A utilização dessa matriz durante a revisão do Plano Diretor contribui para que decisões sobre zoneamento, densidade, expansão urbana e instalação de empreendimentos sejam fundamentadas em informações territoriais e jurídicas consolidadas. O procedimento também favorece a atuação coordenada entre órgãos municipais e estaduais responsáveis pelas políticas urbana e ambiental.

No caso de Marechal Deodoro, o Plano Diretor foi instituído pela Lei Municipal nº 909/2006 e posteriormente alterado pela Lei nº 1.320/2020. A incidência de normas relacionadas às unidades de conservação, às áreas de preservação permanente, à proteção da Mata Atlântica e ao ordenamento urbano torna o território municipal especialmente complexo. A revisão desse instrumento deve considerar as disposições municipais juntamente com as normas estaduais e federais, os planos de manejo e os documentos técnicos de gestão territorial, de modo a reduzir incompatibilidades e conferir maior segurança jurídica às decisões administrativas (Marechal Deodoro, 2006; Marechal Deodoro, 2020).

O conflito entre o zoneamento do Plano Diretor de Marechal Deodoro e as regras ambientais aplicáveis à Área de Proteção Ambiental de Santa Rita demonstra como instrumentos elaborados em diferentes momentos e por distintas instituições podem estabelecer orientações divergentes para um mesmo espaço. Enquanto o planejamento urbano pode indicar determinadas áreas para expansão imobiliária, infraestrutura ou atividades turísticas, o planejamento ambiental pode impor restrições destinadas à proteção de manguezais, restingas, corpos hídricos e demais ecossistemas sensíveis. A superação dessas divergências exige coordenação institucional, atualização cartográfica e definição de critérios técnicos comuns para a tomada de decisões (Souza, 2021; Rossin, 2018).

2.3 Sustentabilidade urbana, agenda ambiental e indicadores de sustentabilidade

A sustentabilidade urbana pressupõe a integração das dimensões ambiental, social, econômica, territorial e institucional no processo de planejamento das cidades. Não se restringe à preservação de áreas naturais, pois também envolve acesso à moradia, saneamento, mobilidade, infraestrutura, serviços públicos, espaços verdes, segurança, participação social e redução das desigualdades. Uma cidade sustentável deve organizar seu crescimento de acordo com a capacidade do território, evitando que a ocupação

urbana comprometa recursos naturais indispensáveis ao bem-estar das gerações presentes e futuras (Angelo; Wachsmuth, 2020; Milaré, 2015).

A Agenda 2030 das Nações Unidas estabeleceu 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e 169 metas voltadas à integração entre desenvolvimento social, proteção ambiental e crescimento econômico. Sua incorporação ao planejamento municipal permite relacionar as decisões sobre uso e ocupação do solo com compromissos mais amplos de sustentabilidade e resiliência. Nesse sentido, a revisão do Plano Diretor pode contribuir para a territorialização dos ODS, transformando objetivos globais em diretrizes, metas, indicadores e ações adequadas às condições locais (ONU, 2015).

O ODS 11, relacionado às cidades e comunidades sustentáveis, apresenta correspondência direta com o planejamento urbano. A meta 11.3 propõe ampliar a urbanização inclusiva e sustentável e fortalecer as capacidades de planejamento e gestão participativa e integrada. As metas 11.4, 11.6 e 11.7 abrangem, respectivamente, a proteção dos patrimônios cultural e natural, a redução dos impactos ambientais negativos das cidades e a garantia de espaços públicos seguros, inclusivos, acessíveis e verdes. Essas metas podem orientar a definição das diretrizes e dos indicadores de acompanhamento do Plano Diretor (ONU, 2015).

A realidade de Marechal Deodoro também se relaciona com o ODS 6, referente à água potável e ao saneamento; o ODS 13, direcionado à ação contra a mudança global do clima; o ODS 14, que trata da conservação e do uso sustentável dos oceanos, mares e recursos marinhos; e o ODS 15, voltado à proteção, recuperação e uso sustentável dos ecossistemas terrestres. A presença de lagoas, áreas costeiras, manguezais, restingas e unidades de conservação faz com que o planejamento urbano municipal produza repercussões diretas sobre a qualidade da água, a biodiversidade e a capacidade de adaptação do território aos eventos climáticos (ONU, 2015).

Adicionalmente, os espaços verdes e parques públicos assumem papel estratégico na busca por equilíbrio socioambiental. Macedo e Sakata (2010) ressaltam que, além de sua função tradicional de lazer, os parques incorporaram no século XX novas dimensões, como esportivas, de conservação ambiental e de valorização cultural. Nas cidades brasileiras contemporâneas, sua expansão é fundamental para mitigar os impactos da urbanização acelerada, garantir qualidade de vida e assegurar a função socioambiental da cidade. Contudo, a implementação desses espaços também enfrenta embates normativos, na medida em que sua destinação frequentemente conflita com interesses de expansão imobiliária e de ocupação do solo urbano.

A utilização de indicadores de sustentabilidade permite transformar diretrizes gerais em informações mensuráveis, favorecendo o acompanhamento da implementação do Plano Diretor. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) organiza os indicadores de desenvolvimento sustentável em quatro dimensões: ambiental, social, econômica e institucional. Essa abordagem demonstra que a sustentabilidade municipal não pode ser avaliada exclusivamente por critérios ecológicos, devendo considerar também as condições de vida da população, as atividades econômicas, a capacidade administrativa e a participação social (IBGE, 2015).

Na dimensão ambiental, podem ser considerados indicadores de cobertura vegetal, áreas verdes urbanas, qualidade da água, coleta e tratamento de esgoto, gestão de resíduos sólidos, ocupação de áreas de preservação permanente, proporção territorial protegida e pressão urbana sobre unidades de conservação. Na dimensão social, podem ser analisados o acesso à moradia adequada, aos serviços públicos, ao transporte, aos equipamentos urbanos e aos espaços de lazer. A dimensão econômica pode contemplar geração de emprego, diversificação produtiva e efeitos das atividades turísticas e industriais, enquanto a dimensão institucional deve abranger participação social, integração entre órgãos públicos, capacidade de fiscalização e cumprimento das metas estabelecidas no planejamento municipal (IBGE, 2015).

Outros indicadores pertinentes à revisão do Plano Diretor incluem a relação entre crescimento populacional e expansão da área urbanizada, densidade de ocupação, quantidade de parcelamentos regulares e irregulares, proporção de áreas de risco ocupadas, disponibilidade de espaços públicos, acesso ao transporte coletivo e percentual de propostas da sociedade incorporadas ao plano. Para que sejam efetivos, esses indicadores devem possuir definição, fonte de informação, periodicidade, linha de base, meta e órgão responsável pelo acompanhamento. Dessa forma, o Plano Diretor deixa de apresentar apenas orientações gerais e passa a dispor de critérios objetivos para avaliação de sua execução.

No contexto de Marechal Deodoro, os indicadores também podem demonstrar os efeitos das normas urbanísticas sobre as áreas ambientalmente protegidas. A comparação periódica entre mapas de ocupação, limites das unidades de conservação, áreas de preservação permanente, autorizações de empreendimentos e expansão da infraestrutura possibilita identificar pressões territoriais e avaliar se as decisões municipais permanecem compatíveis com os objetivos de conservação. Esses dados podem apoiar tanto a revisão

do Plano Diretor quanto a elaboração do produto técnico-tecnológico destinado à solução dos conflitos normativos.

Assim, o planejamento urbano contemporâneo é marcado não apenas pela necessidade de responder às transformações sociais, ambientais e econômicas, mas também pela constante mediação de conflitos entre diferentes normas, legislações e interesses. A revisão dos Planos Diretores emerge, nesse contexto, como espaço de disputa política e técnica, no qual se articulam demandas de desenvolvimento, preservação ambiental, direito à cidade e segurança jurídica, configurando-se como instrumento central para a governança urbana no Brasil.

Nesse processo, a figura do gestor público municipal assume papel estratégico, pois cabe a ele articular diferentes atores sociais, políticos e institucionais, assegurando que as revisões normativas promovam o equilíbrio entre crescimento urbano e sustentabilidade ambiental. Trata-se de uma atuação que exige não apenas capacidade técnica, mas também habilidade de mediação e negociação em um cenário de sobreposição normativa, no qual diretrizes urbanísticas, ambientais e de mobilidade frequentemente entram em conflito. A gestão pública, nesse sentido, deve ser compreendida como instância de coordenação capaz de garantir que os instrumentos de planejamento, especialmente o Plano Diretor, cumpram sua função social e expressem o interesse coletivo, ao invés de se submeterem a pressões setoriais ou particulares (Secchi, 2013; Boullosa, 2014; Denhardt; Denhardt, 2003; Farah, 2011).

2.4 Aprendizados metodológicos e institucionais em experiências de revisão de planos diretores

A análise de experiências de revisão de planos diretores em outros municípios brasileiros oferece subsídios importantes para compreender os desafios metodológicos e institucionais enfrentados no processo de atualização desses instrumentos. Destacam-se, nesse sentido, os estudos realizados em Recife/PE (Santana, 2021) e Cachoeira do Sul/RS (UFSM, 2020), que, embora em contextos distintos, revelam a necessidade de conciliar participação social qualificada e base técnica consolidada na formulação das diretrizes urbanísticas.

O estudo de Recife, conduzido por Santana (2021), analisou o processo participativo de revisão do Plano Diretor 2018–2020, utilizando indicadores de participação social, como o número de audiências públicas realizadas, a quantidade de contribuições registradas e o percentual de propostas incorporadas ao texto final. A

metodologia combinou análise documental, entrevistas e observação das etapas deliberativas.

Os resultados mostraram que, embora houvesse ampla mobilização popular, a efetividade da participação foi limitada, pois as proposições da sociedade civil foram apenas parcialmente incorporadas ao plano. Esse cenário confirma o que Souza (2002) já apontava: a fragmentação institucional e a sobreposição de competências entre órgãos urbanos e ambientais geram incoerências normativas e dificultam a implementação de políticas integradas.

Por outro lado, o estudo desenvolvido pela Universidade Federal de Santa Maria (UFSM, 2020) em Cachoeira do Sul/RS concentrou-se na consolidação de uma base técnica e cartográfica voltada ao diagnóstico urbano-ambiental. Foram aplicados indicadores espaciais e ambientais, como densidade de ocupação, delimitação de áreas de preservação permanente, infraestrutura urbana e vulnerabilidade ambiental. Essa abordagem reforça a importância de integrar a dimensão territorial à política urbana, como defende Maricato (2011), ao alertar que os planos diretores frequentemente não dialogam com os instrumentos de gestão ambiental, o que resulta em sobreposição de normas e insegurança jurídica.

As experiências analisadas convergem ao evidenciar que a eficácia dos planos diretores depende da integração entre conhecimento técnico e participação social, mas também do alinhamento entre políticas urbanas e ambientais. Essa constatação encontra respaldo nos estudos de Rossin (2018), que demonstra haver desalinhamento entre as escalas e competências dos planos diretores e dos planos de manejo de unidades de conservação, especialmente em municípios costeiros ou com áreas de proteção ambiental sobrepostas. O Ministério do Meio Ambiente (MMA, 2016) também reconhece esse problema, propondo diretrizes metodológicas para integração entre planos diretores e planos de manejo, a fim de evitar contradições normativas e favorecer a gestão territorial integrada.

Comparativamente, o estudo de Recife enfatiza a dimensão sociopolítica da revisão, enquanto o de Cachoeira do Sul valoriza a dimensão técnico-ambiental. Em conjunto, apontam que a qualidade do planejamento urbano depende do equilíbrio entre deliberação democrática, rigor técnico e coordenação institucional. Como proposta para estudos futuros, ambos sugerem a ampliação de análises comparativas entre municípios de diferentes portes e contextos ambientais, incorporando indicadores de efetividade pós-aprovação, como o cumprimento de metas, a atualização das legislações complementares

e os impactos concretos sobre o uso e ocupação do solo. Essa abordagem pode servir de referência para Marechal Deodoro, município cujo território combina áreas urbanas consolidadas e múltiplas unidades de conservação, exigindo planejamento integrado e metodologias de governança compartilhada.

Com o objetivo de investigar como o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro articula a participação social, o planejamento urbano e os impactos ambientais e institucionais, o presente estudo configura-se como uma pesquisa aplicada, voltada à compreensão e à proposição de soluções para problemas concretos relacionados à gestão territorial e ao conflito de normas. Trata-se de uma investigação que busca analisar as práticas institucionais e os instrumentos normativos que orientam a elaboração do Plano Diretor, considerando seus reflexos sobre o desenvolvimento urbano local (Gil, 2019; Vergara, 2009).

2.5 Perspectivas contemporâneas sobre planejamento urbano e ambiental

A literatura recente demonstra que os desafios relacionados à elaboração e à implementação de planos diretores não constituem uma particularidade do contexto brasileiro. Em diferentes países, instrumentos equivalentes aos planos diretores têm sido utilizados para articular expansão urbana, proteção ambiental, desenvolvimento econômico e gestão territorial, revelando dificuldades semelhantes quanto à integração de políticas setoriais e à capacidade institucional dos governos locais.

Nesse sentido, Gres, Zhikharevich e Pribyshin (2026), ao analisarem 29 *master plans* de cidades e aglomerações urbanas na Rússia, identificam a ampliação e o amadurecimento desses instrumentos como documentos de planejamento territorial e estratégico. Os autores demonstram que os *master plans* contemporâneos apresentam caráter cada vez mais abrangente, embora persistam limitações quanto à capacidade de promover transformações estruturais no território. Essa constatação evidencia que a existência formal de um instrumento de planejamento não assegura, isoladamente, sua efetividade, sendo necessário considerar sua articulação com estratégias de desenvolvimento e capacidade institucional para sua implementação.

A questão ambiental assume relevância ainda maior quando o crescimento urbano ocorre sobre territórios ambientalmente sensíveis. Rajeev, Ramamurthy e Tarafdar (2026), ao discutirem o planejamento urbano sustentável no contexto indiano, propõem a incorporação da capacidade de suporte ambiental ao processo de planejamento territorial.

A abordagem parte do entendimento de que a expansão urbana não planejada pode ultrapassar os limites ambientais do território e produzir impactos de difícil reversão. Assim, variáveis relacionadas aos recursos naturais e à vulnerabilidade ambiental devem integrar o diagnóstico e anteceder decisões relativas à expansão urbana.

Estudos recentes, como de De Toni et al. (2026), reforçam a necessidade de incorporar a biodiversidade aos instrumentos municipais de planejamento. Ao analisarem a integração entre ambiente urbano e biodiversidade na Itália, identificaram ameaças associadas à impermeabilização do solo, fragmentação de habitats e a redução da conectividade ecológica. Os autores defendem que essas informações sejam incorporadas diretamente aos instrumentos municipais de planejamento urbano, de forma que decisões sobre ocupação do território considerem não apenas parâmetros urbanísticos, mas também a qualidade ambiental, a infraestrutura verde e a conservação da biodiversidade.

Essa discussão é pertinente para municípios que apresentam áreas protegidas inseridas ou próximas às zonas urbanas e de expansão. Tal perspectiva aproxima-se do problema observado em Marechal Deodoro, onde o Plano Diretor, as unidades de conservação, as áreas de preservação permanente e outros instrumentos ambientais se sobrepõem, exigindo procedimentos de compatibilização antes da definição ou alteração do zoneamento.

A literatura internacional também tem destacado a importância da atuação das autoridades municipais para transformar as diretrizes dos planos em resultados concretos. Tennøy, Hagen e Swensen (2026), a partir da análise de processos de planejamento em cidades pequenas e médias da Noruega, demonstram que a viabilidade dos planos é influenciada pela forma como os órgãos municipais conduzem o processo decisório.

Aydin e Çelik (2026), ao desenvolverem metodologia aplicada ao centro histórico de Adana, na Turquia, estruturam o planejamento em etapas de análise, definição, desenho, planejamento e implementação, combinando observações de campo, mapeamento e avaliação multicritério. O estudo evidencia uma tendência metodológica relevante, onde decisões territoriais complexas devem ser organizadas por procedimentos sequenciais, indicadores e critérios previamente definidos, aumentando a transparência e a fundamentação técnica das escolhas públicas.

Essas evidências reforçam a pertinência da presente pesquisa ao demonstrar que os conflitos identificados em Marechal Deodoro se inserem em uma discussão contemporânea mais ampla sobre governança territorial e planejamento urbano sustentável.

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO LÓCUS DE ESTUDO: MARECHAL DEODORO (AL)

3.1 Caracterização do município

O município de Marechal Deodoro, localizado na região metropolitana de Maceió (AL), situa-se a aproximadamente 30 km da capital alagoana e possui área territorial de 340,98 km² (IBGE, 2024). Segundo o último Censo Demográfico (IBGE, 2022), sua população é de 60.370 habitantes, com densidade demográfica de 177,05 hab/km², sendo estimada em 62.477 pessoas para 2025. O gentílico é deodorense e, atualmente, o município é administrado pelo prefeito André Luiz Barros da Silva (IBGE, 2025).

Marechal Deodoro tem relevância histórica por ter sido a primeira capital de Alagoas e por ser a cidade natal de Manuel Deodoro da Fonseca, proclamador da República. Sua economia apresenta como principais eixos o turismo, a pesca artesanal e a indústria, sem perder vínculos com a agricultura de subsistência. Em 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita do município foi de R$ 64.514,89, refletindo crescimento econômico atrelado à diversificação produtiva (IBGE, 2025).

Do ponto de vista social, Marechal Deodoro apresenta taxa de escolarização de 98,23% entre crianças de 6 a 14 anos (IBGE, 2022) e Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) de 0,642 (PNUD, 2010), considerado médio. A taxa de mortalidade infantil registrada em 2023 foi de 11 óbitos por mil nascidos vivos, indicador que demonstra a necessidade de políticas públicas contínuas de saúde (IBGE, 2025).

A configuração territorial do município combina áreas urbanas em expansão, setores industriais em crescimento e zonas rurais que ainda preservam modos de vida tradicionais. Essa diversidade de usos do território reflete diretamente nos desafios de planejamento urbano, sobretudo diante da sobreposição de legislações urbanísticas e ambientais. Em 2024, o orçamento municipal registrou R$ 657 milhões em receitas brutas realizadas e R$ 648 milhões em despesas brutas empenhadas, evidenciando o esforço de gestão para equilibrar crescimento econômico, prestação de serviços públicos e preservação ambiental (IBGE, 2025).

3.2 Aspectos Socioambientais

Marechal Deodoro possui duas Unidades de Conservação de grande relevância: a Área de Proteção Ambiental de Santa Rita (APASR), criada pelo Decreto Estadual nº 38.072/2000, e a Reserva Ecológica do Saco da Pedra (RESEC), instituída pelo Decreto

Estadual nº 36.034/1995. Esses territórios possuem diretrizes de uso próprias que, em diversos momentos, entram em conflito com as normas do Plano Diretor municipal, especialmente quanto ao uso e à ocupação do solo urbano.

Além de sua função de preservação ambiental, essas unidades exercem influência direta na vida da população. A APASR garante a proteção de ecossistemas costeiros, restingas e manguezais, fundamentais para a pesca artesanal, enquanto a RESEC protege áreas frágeis de biodiversidade, mas impõe restrições às atividades imobiliárias e turísticas. Esses elementos evidenciam a relação intrínseca entre o meio ambiente e as práticas socioeconômicas locais.

Para facilitar a compreensão das características das Unidades de Conservação existentes no município, a Tabela 1 apresenta suas respectivas categorias, atos de criação, áreas aproximadas, objetivos de proteção e principais conflitos relacionados ao uso e à ocupação do território.

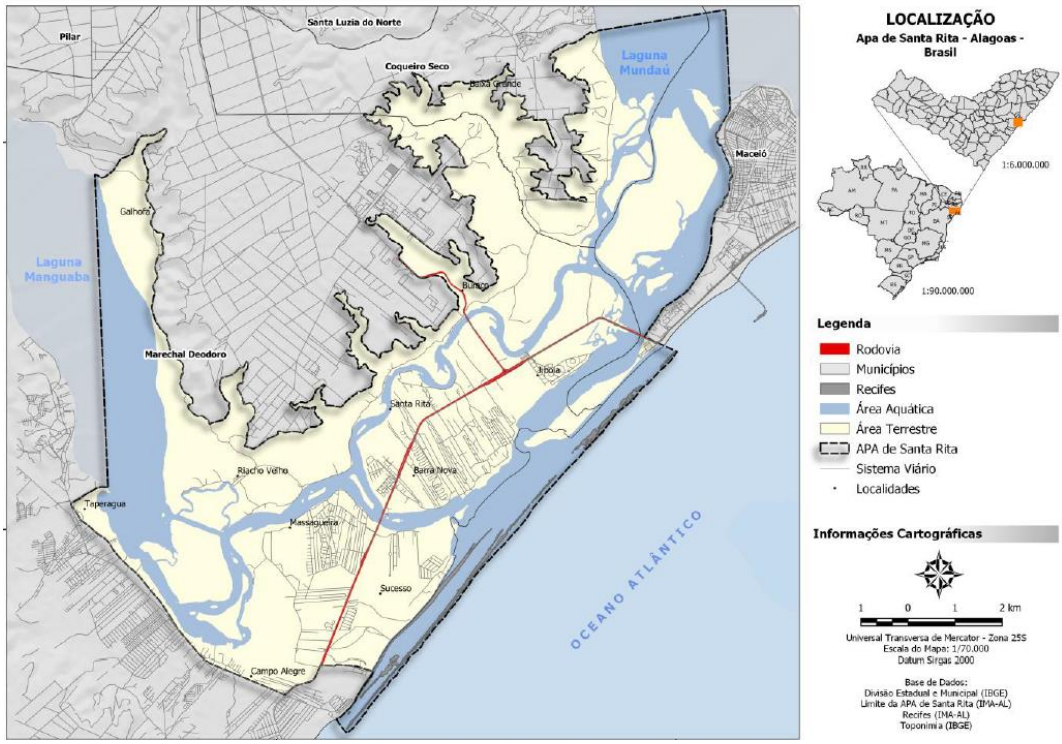
Tabela 1 – Caracterização das Unidades de Conservação de Marechal Deodoro

Unidade de Conservação	**Categoria**	**Decreto de criação**	**Área aproximada (ha)**	**Objetivo principal**	**Principais conflitos identificados**
APA de Santa Rita (APASR)	Proteção Ambiental	Decreto Estadual nº 38.072/2000	10.230	Uso sustentável e proteção de ecossistemas costeiros	Expansão urbana e empreendimentos turísticos nas margens da Lagoa Manguaba
RESEC do Saco da Pedra	Reserva Ecológica	Decreto Estadual nº 36.034/1995	90	Preservação da biodiversidade e pesquisa científica	Pressão imobiliária e ocupações irregulares no entorno

Fonte: Elaborada pelo autor com base nos decretos estaduais de criação das Unidades de Conservação (2026).

Após a caracterização das Unidades de Conservação, torna-se necessário compreender sua distribuição espacial no território. A Figura 1 apresenta a localização e a delimitação da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita, evidenciando sua abrangência sobre áreas terrestres e aquáticas situadas entre os municípios de Marechal Deodoro, Maceió, Coqueiro Seco, Santa Luzia do Norte e Pilar.

Figura 1 – Localização e delimitação da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita.



Fonte: Anexo I do Decreto Estadual nº 6.274, de 5 de junho de 1985.

De maneira complementar, a Figura 2 apresenta a delimitação espacial da Reserva Ecológica do Saco da Pedra, conforme o marco referencial estabelecido em seu ato de criação. A imagem permite observar a proximidade da área protegida com setores urbanizados, ambientes costeiros e corpos hídricos, demonstrando a pressão territorial existente no entorno da Unidade de Conservação.

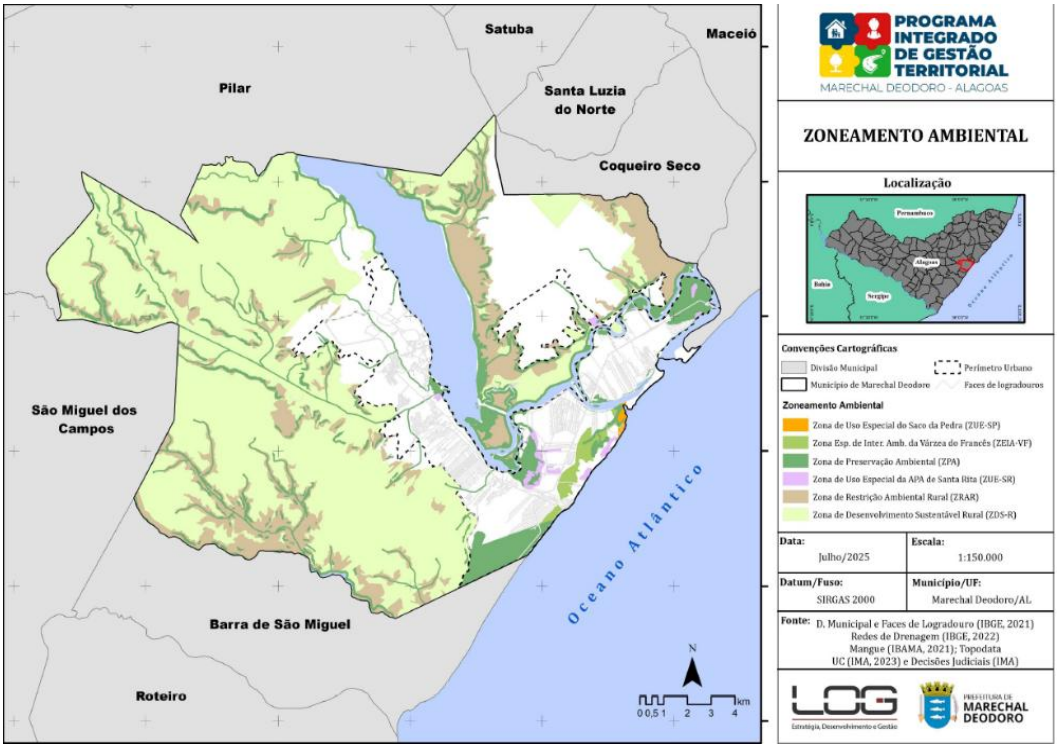
Figura 2 – Delimitação da Reserva Ecológica do Saco da Pedra conforme seu marco referencial (Destaque em verde claro)



Fonte: Anexo II do Decreto Estadual nº 6.274, de 5 de junho de 1985.

Além da delimitação individual das Unidades de Conservação, é necessário compreender como as diferentes restrições e possibilidades de uso se distribuem pelo território municipal. A Figura 3 apresenta o zoneamento ambiental de Marechal Deodoro, com a identificação do perímetro urbano e das zonas destinadas à preservação, ao uso especial, à restrição ambiental e ao desenvolvimento sustentável. Essa representação contribui para a análise das áreas em que as normas ambientais podem coincidir ou entrar em conflito com as disposições urbanísticas do Plano Diretor.

Figura 3 – Zoneamento ambiental do perímetro urbano de Marechal Deodoro/AL



Fonte: Anexo I do PIGT – Programa Integrado de Gestão Territorial de julho de 2025

Diante das figuras supracitadas, percebe-se que as informações contidas serão de grande relevância para a compreensão e direcionamento do estudo, posto que, serão utilizadas na identificação dos conflitos.

4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

4.1 Delineamento do estudo

A presente investigação caracteriza-se como uma pesquisa aplicada, de abordagem qualitativa, orientada à compreensão de problemas concretos relacionados à gestão territorial e à articulação entre planejamento urbano e normativas ambientais no município de Marechal Deodoro.

Do ponto de vista teórico, identifica-se uma lacuna relevante na literatura no que se refere à análise integrada entre planos diretores municipais e planos de manejo de unidades de conservação, especialmente em contextos locais marcados por sobreposição normativa e conflitos institucionais. Embora existam estudos que abordem, de forma isolada, o planejamento urbano ou a gestão ambiental, ainda são incipientes as abordagens que examinam, de maneira sistemática, como esses instrumentos se articulam no plano jurídico-institucional e operacional durante processos de revisão de planos diretores.

A pesquisa adota como estratégia central o estudo de caso, tendo como unidade de análise o processo de revisão do Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro. O estudo de caso constitui a estratégia metodológica central, pois possibilita examinar em profundidade um fenômeno específico o processo institucional de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro dentro de seu contexto real (Yin, 2015; Stake, 1995).

No que se refere aos procedimentos técnicos, destaca-se que o estudo se fundamenta em uma análise documental, e não em uma pesquisa documental exploratória. Isso implica que os documentos não são utilizados apenas como fontes de levantamento de dados, mas como objetos analíticos centrais, sendo examinados de forma sistemática, crítica e orientada por categorias previamente definidas.

O estudo é descritivo por apresentar, de forma detalhada, as etapas e práticas associadas ao processo de revisão (Gil, 2019). O objeto de análise compreende o acervo documental relacionado à revisão do Plano Diretor, incluindo o Programa Integrado de Gestão Territorial (PIGT), atas das oficinas e das audiências públicas, relatórios técnicos, pareceres jurídicos e os planos de manejo das duas unidades de conservação. Essa seleção justifica-se por representarem o núcleo legal e decisório do processo, permitindo identificar avanços, lacunas e conflitos normativos.

A natureza aplicada da investigação concretizou-se na elaboração de um produto técnico-tecnológico voltado à solução dos problemas identificados no estudo de caso. O produto foi estruturado como um protocolo de integração normativa e institucional

destinado a orientar a identificação, a análise e o tratamento dos conflitos entre normas urbanísticas e ambientais durante a elaboração ou revisão de planos diretores. Sua construção tomou como base os resultados da análise documental, a sistematização dos fundamentos jurídicos e técnicos e as necessidades institucionais verificadas no município de Marechal Deodoro.

4.2 Procedimentos de coleta e análise dos dados

A coleta de dados concentrou-se em duas principais fontes de informação: a pesquisa bibliográfica e a análise documental. A pesquisa bibliográfica compreendeu o levantamento de literatura científica e técnica sobre planejamento urbano, gestão territorial, participação social e integração entre planos diretores e planos de manejo, contemplando obras clássicas e contemporâneas, além de legislações estruturantes, como a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001) e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (Lei nº 9.985/2000).

A pesquisa documental, por sua vez, envolveu a análise de fontes institucionais e registros oficiais relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro, incluindo o Programa Integrado de Gestão Territorial, atas das oficinas, relatórios técnicos, registros de audiências públicas, pareceres jurídicos e técnicos, legislações complementares, planos de manejo e documentos administrativos.

A seleção desses materiais justifica-se por representarem o núcleo legal e decisório do processo, possibilitando a identificação de avanços, lacunas e conflitos normativos. As informações extraídas das fontes bibliográficas e documentais também forneceram os subsídios necessários à construção do produto técnico-tecnológico, sendo utilizadas tanto na interpretação do processo de revisão do Plano Diretor quanto na formulação dos procedimentos de compatibilização normativa e articulação institucional reunidos no protocolo.

4.2.1 Corpus documental

O corpus de análise foi composto por documentos institucionais diretamente relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor, incluindo o Programa Integrado de Gestão Territorial (PIGT), as atas de oficinas e audiências públicas, os relatórios técnicos e diagnósticos territoriais, a legislação urbanística e ambiental aplicável e os planos de manejo das Unidades de Conservação, especificamente da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita e da Reserva Ecológica do Saco da Pedra.

O Quadro 1 apresenta a relação completa dos documentos que compõem o corpus documental da pesquisa, indicando a data de cada documento e sua respectiva finalidade no processo de investigação.

Quadro 1 – Relação dos documentos que compõem o corpus documental da pesquisa

Nº	Documento	Data	Finalidade na pesquisa
1	Lei Municipal nº 919/2006 – Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro	2006	Constituiu o principal objeto de análise da pesquisa, permitindo identificar os instrumentos de ordenamento territorial, os parâmetros urbanísticos vigentes e os dispositivos sujeitos ao processo de revisão.
2	Lei Estadual nº 4.607/1984 – Criação da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita	1984	Fundamentou a análise do regime jurídico da Unidade de Conservação e das restrições ambientais incidentes sobre o território municipal.
3	Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita	2022	Utilizado para analisar o zoneamento ambiental, as normas de uso e ocupação do solo e sua compatibilização com o Plano Diretor.
4	Decreto Estadual nº 6.274 – Criação da Reserva Ecológica do Saco da Pedra	05/06/1985	Permitiu identificar os instrumentos legais de proteção ambiental e sua interface com o planejamento urbano municipal.
5	Portaria de designação da Comissão de Acompanhamento do Programa Integrado de Gestão Territorial (PIGT)	20/05/2024	Identificou a composição, as competências e a estrutura de governança responsável pelo acompanhamento da revisão do Plano Diretor.
6	Produto 02 – PIGT – Relatório das reuniões da Comissão Municipal e Plano de Comunicação e Mobilização Social	2024	Analisado para compreender a organização inicial do processo participativo e as estratégias de mobilização social adotadas durante a revisão do Plano Diretor.
7	Produto 03 – PIGT – Relatório das Oficinas Participativas, Seminários Temáticos e da 1ª Audiência Pública	2024	Serviu para examinar os mecanismos de participação social, as demandas apresentadas pela população e sua incorporação ao processo de planejamento.
8	Produto 06 – PIGT – Definição e Pactuação das Diretrizes e Proposições	2024	Utilizado para identificar as diretrizes técnicas, territoriais e institucionais que subsidiaram a elaboração da proposta de revisão do Plano Diretor.
9	Produto 07 – PIGT – Projeto de Lei do Plano Diretor Participativo	2024	Permitiu comparar a legislação vigente com a proposta de revisão, identificando alterações, avanços e conflitos normativos.
10	Ata da Reunião da Comissão Municipal	13/05/2024	Registrou as deliberações iniciais, os encaminhamentos administrativos e a organização dos trabalhos da Comissão Municipal.
11	Ata da Reunião da Comissão Municipal	21/05/2024	Complementou a análise das decisões institucionais relacionadas ao desenvolvimento do processo de revisão.

Nº	Documento	Data	Finalidade na pesquisa
12	Ata da 1ª Audiência Pública	08/06/2024	Permitiu analisar a participação da sociedade civil, as contribuições apresentadas e os conflitos identificados durante a audiência pública.
13	Ata da Oficina Comunitária da Praia do Francês	10/06/2024	Subsidiou a identificação das demandas locais relativas ao uso e ocupação do solo e às restrições ambientais existentes.
14	Ata da Oficina Comunitária do Centro Histórico	10/06/2024	Possibilitou analisar os conflitos entre preservação do patrimônio histórico, expansão urbana e proteção ambiental.
15	Ata da Oficina Comunitária da Barra Nova	11/06/2024	Registrou as demandas relacionadas ao ordenamento territorial e à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis.
16	Ata da Oficina Comunitária da Massagueira	11/06/2024	Utilizada para identificar conflitos territoriais específicos e contribuições da comunidade para o processo de revisão.
17	Processo Judicial nº 03884-68.2010.4.05.8000 – 13ª Vara Federal/JFAL	2010	Analisado para identificar precedentes judiciais relacionados aos conflitos entre ocupação urbana e proteção ambiental no município.
18	Processo Judicial nº 01301-42.2012.4.05.8000 – 13ª Vara Federal/JFAL	2012	Utilizado para compreender a interpretação judicial acerca da aplicação das normas ambientais incidentes sobre o território estudado.
19	Processo Judicial nº 0703011-56.2025.8.02.0044 – 2ª Vara Cível da Comarca de Marechal Deodoro	2025	Complementou a análise dos conflitos normativos contemporâneos e dos impactos da judicialização sobre o planejamento territorial municipal.

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A seleção desses documentos justificou-se por representarem o núcleo decisório, normativo e técnico do processo analisado. Além de constituírem as fontes da análise documental, esses materiais serviram de base para a identificação dos procedimentos, das responsabilidades institucionais e dos instrumentos jurídicos incorporados ao produto técnico-tecnológico.

4.3 Sistematização e análise dos dados

A análise documental seguiu o método de análise de conteúdo de Bardin (2011), com base nas etapas de pré-análise, exploração do material e tratamento e interpretação dos resultados. As interpretações foram guiadas pela abordagem proposta por Yin (2015), centrada nas questões de estudo, nas unidades de análise e nas proposições teóricas derivadas da literatura sobre planejamento urbano participativo. A triangulação entre as fontes bibliográficas e documentais assegurou maior validade e confiabilidade aos resultados (Godoy, 2006).

Na pré-análise, os documentos foram identificados, selecionados e organizados de acordo com sua natureza, origem institucional e relação com o processo de revisão do

Plano Diretor. Durante a exploração do material, foram localizadas as disposições referentes ao uso e à ocupação do solo, às restrições ambientais, às competências dos órgãos públicos, aos instrumentos de gestão territorial e aos mecanismos de participação social. Posteriormente, essas informações foram classificadas nas categorias estabelecidas para a pesquisa.

Na etapa de tratamento e interpretação, os conteúdos dos documentos foram confrontados com as normas urbanísticas e ambientais aplicáveis ao município. Esse procedimento permitiu identificar dispositivos convergentes, omissões, sobreposições e incompatibilidades entre o Plano Diretor, os planos de manejo e os demais instrumentos de gestão territorial. Os resultados foram organizados em uma matriz analítica, que também serviu como base para a elaboração do protocolo de integração normativa e institucional.

Tabela 2- Matriz analítica da análise documental

Categoria de análise	**Elementos observados**	**Referência Legal**	**Fonte documental**	**Técnica de tratamento**	**Objetivo analítico**
Coerência normativa	Compatibilidade entre normas urbanísticas e ambientais	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001	Plano Diretor e planos de manejo	Categorizaçã o temática	Identificar conflitos legais
Integração institucional	Articulação entre órgãos e instrumentos	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001	Relatórios, pareceres e PIGT	Análise interpretativa	Avaliar a governança territorial
Uso e ocupação do solo	Parâmetros urbanísticos e restrições ambientais	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001 e CF/88	Legislação e diagnósticos técnicos	Cruzamento de dados	Verificar a compatibilidade territorial
Participação social	Mecanismos participativos e influência nas decisões	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001 e CF/88	Atas e registros de audiências	Análise qualitativa	Avaliar a efetividade da participação
Lacunas e conflitos	Ausências normativas e sobreposições	Jurisprudência STJ / STF	Conjunto do corpus documental	Síntese crítica	Evidenciar os problemas normativos
Instrumentos integradores	Aplicação de instrumentos como o PIGT	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001	PIGT e documentos técnicos	Análise de conteúdo	Avaliar o nível de integração
Subsídios para o produto técnico-tecnológico	Achados passíveis de conversão em procedimentos e orientações	Estatuto da Cidade Lei Federal nº 10.257/2001 e CF/88	Matriz normativa, pareceres, legislação, planos de manejo	Síntese técnico-propositiva	Fundamentar a construção do protocolo

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A tabela que mostra a análise documental constitui um instrumento metodológico fundamental para a organização e a sistematização dos dados, permitindo a operacionalização das categorias analíticas definidas no estudo. A partir dele, torna-se possível estabelecer uma relação estruturada entre os objetivos da pesquisa, as fontes documentais e as técnicas de análise empregadas, garantindo maior rigor e transparência ao processo investigativo.

Conforme destaca Bardin (2011), a categorização é uma etapa essencial da análise de conteúdo, pois possibilita a decomposição do material em unidades significativas, favorecendo sua interpretação crítica. Nesse sentido, o quadro analítico orientou a leitura sistemática dos documentos, permitindo identificar padrões, contradições e lacunas normativas.

Além disso, ao articular diferentes dimensões, como coerência normativa, integração institucional e participação social, o instrumento contribuiu para uma análise abrangente do fenômeno estudado. De acordo com Yin (2015), a utilização de múltiplas fontes de evidência e sua organização em estruturas analíticas fortalecem a validade do estudo de caso, enquanto Gil (2019) ressalta que a sistematização dos dados em quadros e categorias favorece a clareza e a consistência da pesquisa científica. Dessa forma, a tabela de análise documental não apenas orientou a interpretação dos dados, mas também assegurou coerência metodológica entre os procedimentos adotados, os objetivos propostos e a elaboração do produto técnico-tecnológico.

4.4 Processo de construção do produto técnico-tecnológico

O produto técnico-tecnológico foi elaborado na forma de um protocolo de integração normativa e institucional, direcionado à prevenção e ao tratamento de conflitos entre normas urbanísticas e ambientais no processo de revisão de planos diretores. A escolha desse formato decorreu dos problemas identificados no caso de Marechal Deodoro, especialmente a sobreposição de regras, a fragmentação das competências administrativas e a ausência de procedimentos permanentes de articulação entre o planejamento urbano e a gestão ambiental.

A construção do produto não ocorreu de maneira isolada da pesquisa, mas resultou diretamente das evidências obtidas na análise documental. Inicialmente, foram reunidos os conflitos, as lacunas e as contradições identificadas no Plano Diretor, nos planos de manejo das Unidades de Conservação, nos pareceres jurídicos e técnicos, no PIGT e nos

registros institucionais do processo de revisão. Esses elementos permitiram delimitar os problemas concretos que deveriam ser enfrentados pelo protocolo.

Em seguida, foram sistematizados os fundamentos jurídicos e técnicos aplicáveis a cada conflito. Para essa sistematização, foram considerados a identificação da norma, o órgão responsável por sua edição, a competência administrativa envolvida, a matéria disciplinada, a abrangência territorial, as restrições ambientais, os parâmetros urbanísticos e as possíveis incompatibilidades com outros instrumentos. Essa etapa resultou na elaboração de uma matriz de compatibilização normativa, utilizada como base para a formulação das orientações do produto.

Posteriormente, os resultados da análise foram convertidos em procedimentos operacionais. Foram definidas orientações para a identificação antecipada de conflitos durante o diagnóstico territorial e as oficinas públicas, o registro das divergências entre o Plano Diretor e os planos de manejo, a elaboração de relatórios técnicos e jurídicos, o encaminhamento das controvérsias aos órgãos competentes e a articulação entre o Poder Executivo municipal, os órgãos ambientais, os Conselhos Gestores das Unidades de Conservação, o Poder Legislativo e a sociedade civil.

O protocolo foi estruturado com apresentação, finalidade, público-alvo, fundamentos jurídicos e técnicos, matriz de compatibilização normativa, roteiro para identificação dos conflitos, fluxo de articulação institucional, orientações para elaboração de relatório técnico e recomendações para acompanhamento das medidas propostas. O produto destina-se principalmente aos gestores municipais, equipes responsáveis pelo planejamento urbano, assessorias jurídicas, órgãos ambientais e Conselhos Gestores de Unidades de Conservação.

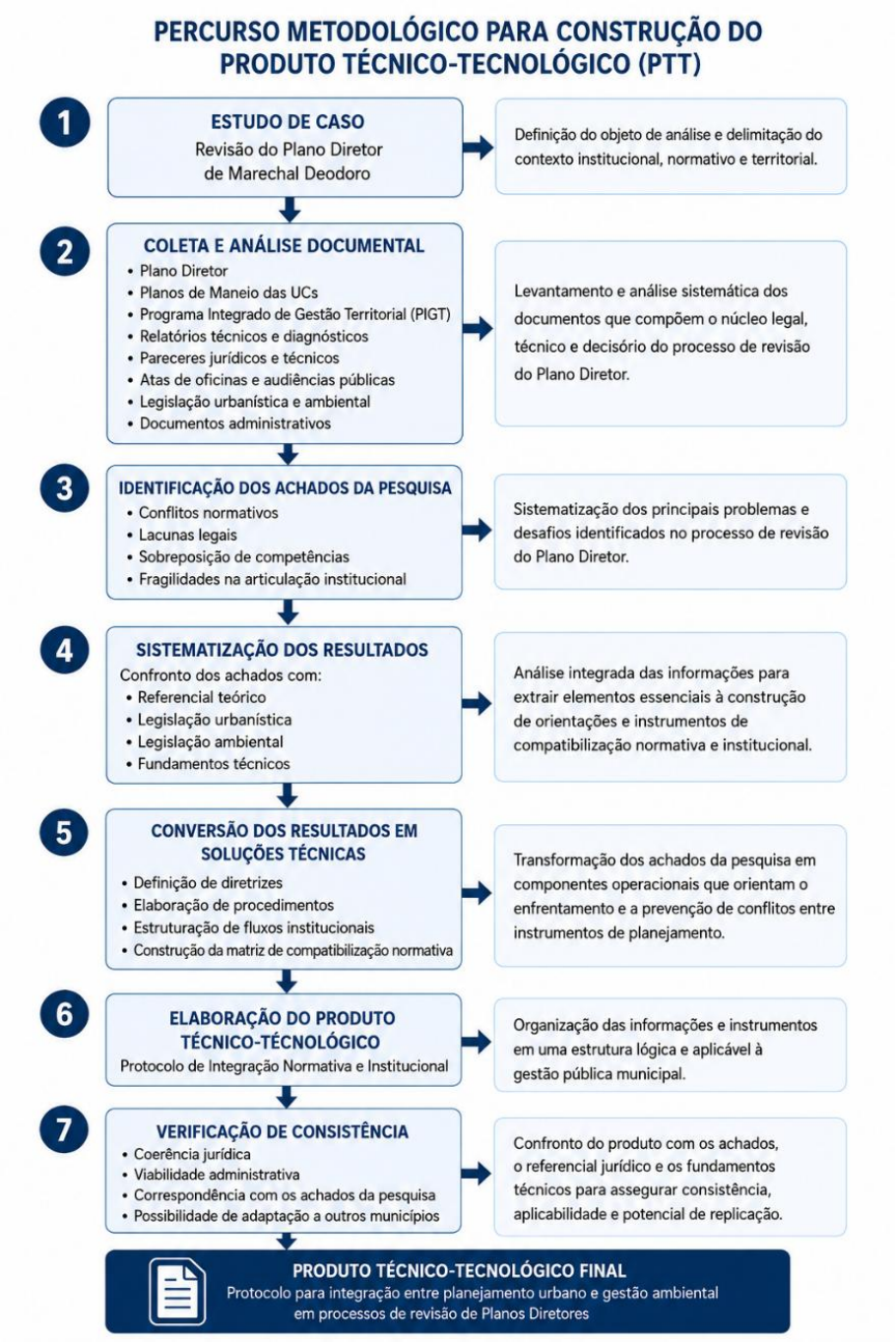
Após sua estruturação, realizou-se uma verificação documental de consistência, mediante o confronto entre os componentes do protocolo, as evidências do estudo de caso e as normas analisadas. Foram observados critérios de clareza, coerência jurídica, viabilidade administrativa, correspondência com os problemas identificados e possibilidade de adaptação a outros contextos municipais. Essa etapa não correspondeu a uma validação externa com participantes, mas a uma verificação interna fundamentada no corpus documental e no referencial utilizado na pesquisa.

A versão final do produto foi consolidada após essa verificação, preservando sua vinculação com o caso de Marechal Deodoro e, simultaneamente, sua possibilidade de adaptação por outros municípios que apresentem áreas urbanas sobrepostas a Unidades de Conservação ou submetidas a diferentes instrumentos de ordenamento territorial.

Desse modo, o percurso metodológico estabeleceu uma relação direta entre diagnóstico, análise, sistematização dos fundamentos e proposição de uma solução técnico-institucional.

O fluxograma 1 abaixo sintetiza o percurso metodológico adotado para a construção do Produto Técnico-Tecnológico (PTT), evidenciando a integração entre as etapas da pesquisa e a elaboração da solução proposta.

Fluxograma 1 – Percurso metodológico para construção do Produto Técnico-Tecnológico (PTT)



Fonte : elaborado pelo autor (2026)

A construção do PTT representa a culminância do processo investigativo, materializando os conhecimentos produzidos pela pesquisa em um instrumento voltado ao aperfeiçoamento da gestão territorial e ao apoio aos processos de revisão de planos diretores em contextos caracterizados por conflitos entre normas urbanísticas e ambientais.

4.5 Resumo da metodologia

Tabela 3- Síntese dos procedimentos metodológicos

Tipo de dado ou etapa	Técnica de coleta ou elaboração	Fonte	Tratamento dos dados	Técnica de análise	Finalidade na pesquisa
Bibliográfico	Revisão bibliográfica	Livros, artigos científicos, legislações e documentos técnicos	Fichamento, sistematização e categorização temática	Análise interpretativa e crítica	Fundamentar o referencial teórico e sustentar a discussão sobre planejamento urbano e gestão territorial
Documental	Levantamento e análise documental	Atas, relatórios técnicos, pareceres jurídicos, legislações, registros de audiências, planos de manejo e PIGT	Organização em matriz analítica e categorização conforme o roteiro de análise	Análise de conteúdo (Bardin, 2011)	Identificar conflitos, lacunas e níveis de integração entre o Plano Diretor e os instrumentos de gestão ambiental
Técnico-propositiva	Sistematização dos resultados e construção do produto técnico-tecnológico	Matriz analítica, fundamentos jurídicos e técnicos e resultados da análise documental	Conversão dos achados em procedimentos, orientações, matriz normativa e fluxo institucional	Síntese técnico-propositiva e verificação documental de consistência	Desenvolver o protocolo de integração normativa e institucional

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A tabela metodológica apresenta, de forma sistematizada, os principais procedimentos adotados na pesquisa, evidenciando a articulação entre os tipos de dados utilizados, as técnicas de coleta, os procedimentos de tratamento e as estratégias analíticas empregadas. Essa estrutura contribui para a transparência e o rigor metodológico do

estudo, ao explicitar como as informações foram organizadas e interpretadas ao longo da investigação.

Conforme destaca Gil (2019), a sistematização dos procedimentos de pesquisa é fundamental para assegurar a coerência entre os objetivos propostos e os métodos adotados. Ademais, a utilização da análise de conteúdo, conforme proposta por Bardin (2011), possibilita a interpretação crítica dos documentos, permitindo a identificação de padrões, contradições e lacunas normativas.

Dessa forma, o quadro não apenas sintetiza os procedimentos metodológicos, mas também demonstra o percurso realizado entre a coleta das informações, a análise dos conflitos e a elaboração do produto técnico-tecnológico, reforçando a consistência científica e aplicada da pesquisa.

4.6 Considerações éticas da pesquisa

A presente pesquisa não foi submetida à apreciação de Comitê de Ética em Pesquisa, por não envolver seres humanos de forma direta nem a coleta de dados primários sensíveis, como entrevistas, questionários ou experimentações. O estudo fundamentou-se exclusivamente na análise de documentos públicos, institucionais e de acesso aberto, não havendo manipulação de informações pessoais ou dados que permitissem a identificação de indivíduos.

Nesse sentido, a investigação está em conformidade com os princípios éticos estabelecidos pelo Conselho Nacional de Saúde, especialmente aqueles previstos na Resolução nº 510/2016, que dispensa o registro e a avaliação pelo sistema CEP/CONEP das pesquisas que utilizam informações de domínio público, nos casos abrangidos pela norma. Ressalta-se, contudo, o compromisso com a integridade científica, a fidedignidade das fontes e o uso responsável das informações analisadas.

A construção do produto técnico-tecnológico também não envolveu a participação direta de seres humanos ou a coleta de opiniões de especialistas. Sua elaboração e verificação foram fundamentadas no corpus documental, no referencial teórico e jurídico e nos resultados produzidos pela análise do estudo de caso.

4.7 Declaração de originalidade

Declara-se que o presente trabalho é de autoria própria, tendo sido elaborado com base em referencial teórico e análise crítica das fontes selecionadas, em conformidade com os princípios da integridade científica e das normas acadêmicas vigentes. Ressalta-

se que foram utilizadas ferramentas de inteligência artificial de forma auxiliar e complementar, exclusivamente para apoio na revisão textual, aprimoramento da redação, organização das ideias e sugestões de melhoria linguística.

Não houve utilização dessas ferramentas para a produção autônoma de conteúdo científico, análise de dados ou geração de resultados. Dessa forma, todas as etapas substantivas da pesquisa incluindo definição do problema, construção do referencial teórico, análise documental e interpretação dos resultados foram desenvolvidas de forma autônoma pelo autor, assegurando a originalidade e a responsabilidade intelectual do trabalho apresentado.

5. RESULTADOS E DISCUSSÃO

De início é imperioso discorrer acerca dos requisitos legais para elaboração de um plano diretor à luz da legislação vigente, em especial o Estatuto da Cidade e a Constituição Federal de 1988.

Com as premissas legais estabelecidas, relata-se todo o processo de elaboração do Plano Diretor de Marechal Deodoro destacando-se suas nuances e seus principais pontos de conflito e de sobreposição de normas, sempre fazendo referência ao entendimento judicial majoritário dos tribunais brasileiros e à luz da literatura vigente.

5.1 Das exigências do Estatuto da Cidade e da Constituição Federal para elaboração de plano diretor

A análise do arcabouço jurídico brasileiro mostra que o Plano Diretor é o principal instrumento da política de desenvolvimento urbano, como prevê o art. 182 da Constituição Federal de 1988. Ele determina que a política urbana, conduzida pelo Poder Público municipal, tem como objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. Além disso, o Plano Diretor é obrigatório para os municípios com mais de 20 mil habitantes.

Em consonância com a Constituição, a Lei Federal nº 10.257/2001, conhecida como Estatuto da Cidade, reforça o caráter estruturante do Plano Diretor, definindo-o como o instrumento básico da política urbana. Além disso, estabelece diretrizes essenciais para a sua elaboração e revisão, como: (i) a obrigatoriedade de revisão periódica, pelo menos a cada dez anos; (ii) a abrangência territorial integral do município; e (iii) a garantia da gestão democrática, com participação popular e transparência das informações.

No âmbito local, a Lei Orgânica do Município de Marechal Deodoro também reconhece o Plano Diretor como instrumento central para o desenvolvimento urbano. Assim, reafirma sua função de orientar o crescimento territorial e assegurar o bem-estar coletivo.

A partir da análise normativa, é possível identificar três pilares fundamentais para a elaboração e a revisão do Plano Diretor: (a) a gestão democrática, com a realização de audiências públicas e a participação da sociedade; (b) a publicidade e a transparência, garantindo amplo acesso às informações; e (c) a eficiência administrativa, orientada pelos

princípios constitucionais da Administração Pública. Esses elementos formam parâmetros importantes para a validade jurídica e a legitimidade social do instrumento.

Diante disso, é necessário destacar os comandos constitucionais sobre a elaboração do Plano Diretor, previstos no art. 182 da Constituição Federal:

> Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.
>
> § 1º 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 (Brasil, 1988, art. 182, caput e § 1º).

Reverberando os dizeres da Constituição, a Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001, cognominada de Estatuto da Cidade, estabelece o seguinte, em seu art. 40:

> Art. 40. O plano diretor, aprovado por lei municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.
> § 1º. O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas.
> § 2º. O plano diretor deverá englobar o território do Município como um todo.
> § 3º. A lei que instituir o plano diretor deverá ser revista, pelo menos, a cada dez anos.
> § 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 as-sociações 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.

O plano diretor constitui o instrumento básico da política urbana. A Constituição Federal estabelece sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes, enquanto o Estatuto da Cidade dispõe sobre as diretrizes gerais para sua elaboração. O Município de Marechal Deodoro enquadra-se nesse critério populacional e integra área de interesse ambiental, condição que deve ser considerada no planejamento e no ordenamento territorial.

A Lei Orgânica do Município de Marechal Deodoro, em seu art. 69, também define o plano diretor como instrumento básico do desenvolvimento urbano local:

> Art. 69. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público Municipal, conforme diretrizes fixadas em leis, tem por objetivo ordenar o plano de desenvolvimento das funções da cidade e seus bairros, do distrito e dos aglomerados urbanos e garantir o bem-estar de seus habitantes.
> § 1º. O Plano Diretor, aprovado pela Câmara Municipal, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e da expansão urbana.

Dessas disposições, depreende-se que a elaboração e a revisão do plano diretor devem observar a participação social, a publicidade dos atos e os princípios que orientam a Administração Pública. O Estatuto da Cidade determina a realização de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos diferentes segmentos sociais. O processo também deve assegurar a divulgação dos atos, documentos e informações produzidos, bem como o acesso dos interessados. Além disso, sua condução deve atender aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, assim como à transparência e à boa-fé na prática dos atos administrativos.

5.2 O Processo de Atualização do Plano Diretor do Município de Marechal Deodoro/AL

No início de 2024, o Município de Marechal Deodoro/AL iniciou o processo de contratação de uma empresa especializada para a elaboração do Plano Integrado de Gestão Territorial (PIGT). O escopo contratual compreendeu a elaboração de um novo plano diretor, do plano de mobilidade urbana e do plano sustentável de turismo, reunindo instrumentos relacionados ao planejamento e ao ordenamento territorial do município.

Para a execução das atividades, foi constituída uma equipe multidisciplinar formada pelas coordenações de Estratégia, Executiva, Geral e Técnica de Urbanismo, além de especialistas em urbanismo, gestão ambiental e conservação, geografia e geotecnologias, patrimônio histórico, geoprocessamento, socioeconomia, ações jurídicas, turismo, auditoria e finanças e mobilidade urbana. A distribuição dessas funções contemplou aspectos urbanísticos, ambientais, sociais, econômicos e jurídicos relacionados à elaboração do plano diretor.

A composição da equipe relaciona-se à natureza interdisciplinar do planejamento urbano, que envolve o uso e a ocupação do solo, a mobilidade, a infraestrutura, o patrimônio, o meio ambiente e as relações sociais estabelecidas no território. Maricato e Souza abordam a necessidade de articulação entre as dimensões técnicas e sociais do

planejamento, enquanto Rolnik analisa o plano diretor como instrumento de mediação entre os agentes e os interesses envolvidos na organização do espaço urbano.

No que se refere à categoria analítica “participação social”, foram utilizados diferentes instrumentos participativos, entre os quais oficinas públicas, seminários temáticos e audiências públicas. Essas atividades tiveram como finalidade incorporar as contribuições da população e das organizações da sociedade civil ao processo de elaboração do plano diretor. As oficinas constituíram a etapa inicial de escuta, possibilitando o levantamento de demandas territoriais e de percepções relacionadas às localidades contempladas.

Foram realizadas quatro oficinas em diferentes áreas do município. A primeira ocorreu em 10 de junho de 2024, na Praia do Francês; a segunda, em 11 de junho de 2024, no Centro Histórico; a terceira, em 17 de junho de 2024, no bairro de Barra Nova; e a quarta, em 19 de junho de 2024, no bairro da Massagueira. A distribuição territorial das atividades possibilitou a participação de moradores de diferentes localidades no processo de discussão do plano diretor.

Após as oficinas, foram realizados três seminários temáticos. O primeiro ocorreu em 2 de julho de 2024, no auditório da Prefeitura de Marechal Deodoro, com o tema “Mobilidade Urbana” e a palestra “Como a mobilidade urbana afeta a sociedade”. O segundo foi realizado em 4 de julho de 2024, no mesmo local, com o tema “Plano Diretor e Infraestrutura Urbana”. O terceiro ocorreu em 9 de julho de 2024, no Complexo Conventual Santa Maria Madalena, tendo como tema o patrimônio.

Posteriormente, foram realizadas três audiências públicas, precedidas de divulgação pela Prefeitura de Marechal Deodoro. Essa etapa integrou o processo de discussão pública do plano diretor e permitiu a apresentação das atividades desenvolvidas, o debate das propostas e o registro das contribuições apresentadas pelos participantes.

Houve baixa participação popular na primeira e na segunda audiência, com 57 e 25 participantes respectivamente, e ampla adesão da sociedade na terceira e última audiência com mais de 400 participantes. Esse achado dialoga com o objetivo da pesquisa ao demonstrar que a efetividade dos mecanismos participativos não depende apenas de sua previsão normativa, mas da sua operacionalização concreta.

As audiências tinham o intuito de apresentar a evolução do trabalho até o momento de cada encontro, oportunizando aos presentes a possibilidade de ratificar ou retificar os dados, informações e propostas de encaminhamento que definiriam o novo

olhar estratégico para a cidade, bem como, por outro lado, propor novas ideias relativas ao futuro municipal, sempre com o propósito de embasar as conclusões técnicas da equipe contratada para a elaboração do PIGT, incluída a revisão do plano diretor.

Percebe-se claramente que a última audiência, quando da apresentação do produto final, contou, por certo, com uma grande participação popular, além da maciça divulgação prévia no sítio eletrônico e rede social da prefeitura, perfis de *instagram* de notícias locais, como também divulgação através de carros de som que circularam durante dias pelas ruas da cidade e anúncios reiterados em forma de spots comerciais nas redes de rádio de maior audiência do público deodorense, conforme relatório de divulgação acosta do autos do processo público nº 0703011-56.2025.8.02.0044 da 2ª Vara Cível da Comarca de Marechal Deodoro.

Tal resultado dialoga com as reflexões de Souza (2008), ao destacar que a participação pode assumir caráter formal, sem necessariamente implicar influência efetiva nos processos decisórios. Adicionalmente, conforme aponta Maricato (2011), as desigualdades estruturais no acesso à informação e à participação tendem a reproduzir assimetrias no planejamento urbano, limitando o alcance democrático desses instrumentos. Por sua vez, Rolnik (2009) ressalta que o Plano Diretor deve operar como um pacto socioterritorial, cuja legitimidade depende não apenas da abertura formal à participação, mas da capacidade de incorporar, de forma substantiva, as demandas sociais no processo decisório.

No caso analisado, constatou-se que o município implantou mecanismos de transparência, como a disponibilização prévia dos documentos técnicos e a criação de canais formais para o envio de sugestões, em conformidade com o Estatuto da Cidade. Entretanto, a concentração dos debates em áreas ambientalmente sensíveis, especialmente na região da Praia do Francês mostra que a participação social tende a se intensificar em contextos de conflito, ratificando a compreensão do planejamento urbano como um espaço de disputas, no qual diferentes interesses sociais, econômicos e ambientais entraram em confronto.

Outrossim, a empresa contratada pela municipalidade disponibilizou para consulta pública com antecedência mínima de 15 (quinze) dias de cada audiência, o Plano Diretor, o Plano Estratégico de Mobilidade Urbana e o Plano Estratégico de Turismo, bem como um canal para protocolo de sugestões e contestações.

Nessa última audiência, foi apresentada a consolidação de todo o trabalho desenvolvido até então: os resultados das oficinas, as conclusões dos seminários e a

revisão das audiências públicas anteriores, a partir de temas e assuntos selecionados pela própria comunidade, postos através dos canais de comunicação disponibilizados. Importante notar que, conforme ata e gravação integral da 3ª audiência pública, a esmagadora maioria das questões entabuladas dizia respeito à Praia do Francês, o que foi ratificado pela participação popular na própria audiência, dado o tipo das ponderações e questionamentos formulados pelos cidadãos.

A análise dos documentos protocolados no canal destinado ao recebimento de sugestões e contestações demonstrou que os questionamentos se concentraram em três áreas ambientalmente sensíveis. A primeira corresponde ao território que abrange os cordões arenosos denominados “Dunas do Cavalo Russo”, o antigo lazareto da Praia do Francês e a faixa litorânea situada entre a Vila dos Pescadores do Francês e o município de Barra de São Miguel.

A Figura 4 apresenta a delimitação espacial da primeira área mencionada, permitindo identificar sua localização em relação à Praia do Francês e aos demais elementos territoriais abrangidos.

Figura 4 – Delimitação da área das Dunas do Cavalo Russo e da faixa litorânea da Praia do Francês



Fonte: Anexo I do PIGT – Programa Integrado de Gestão Territorial de julho de 2025

A área supracitada encontra-se fora da APA de Santa Rita, todavia, há questões ambientais sensíveis que foram tratados nos Processos de nºs 3884-68.2010.4.05.8000 e 1301-42.2012.4.05.8000, da 13ª Vara Federal da Seção Judiciária do Estado de Alagoas, que, estabeleceram condicionantes restritivas para seu uso da área.

Os questionamentos da sociedade civil em geral acerca desta área são no sentido de restringir ainda mais seu uso, além do já determinado pelo Justiça Federal, tornando-a uma grande área de preservação permanente. Destaca-se que outro seguimento da sociedade, composto principalmente pelos proprietários dos imóveis da área e dos sindicatos ligados a construção civil, defendem a permanência das diretrizes ambientais já estabelecidas nos processos judiciais citados, por serem por mais restritivas que as previstas no Código Ambiental.

Outra área que concentrou as contestações apresentadas pela sociedade civil organizada foi a Zona de Especial Interesse Ambiental da Várzea do Francês (ZEIA-VF), assim denominada no Plano Diretor. Essa área faz limite com a Reserva Ecológica do Saco da Pedra (RESEC do Saco da Pedra) e possui a maior parte de sua extensão inserida nos limites da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita (APA de Santa Rita). Sua função ambiental está relacionada, entre outros aspectos, à drenagem das águas da região da Praia do Francês. A Figura 5 apresenta a delimitação da ZEIA-VF e sua relação espacial com as áreas urbanizadas e os demais elementos territoriais situados no entorno.

Figura 5 – Delimitação da Zona de Especial Interesse Ambiental da Várzea do Francês (ZEIA-VF)



Fonte: Anexo I do PIGT – Programa Integrado de Gestão Territorial de julho de 2025

Uma parte da população local integrantes de ONG's – Organizações Não Governamentais e os institutos sem fins lucrativos ligados a proteção do meio ambiente pleiteiam que a citada área deve ser de proteção ambiental integral, por ser uma local de várzea que drena as águas pluviais de todo o povoado da Praia do Francês.

Os proprietários das áreas da ZEIA-VF alegaram que já há uma grande intervenção na área com barramentos artificiais, que ocasionam alagamentos constantes, devendo a região ser comtemplada com um grande projeto de macrodrenagem a fim de que, a partir da sua execução, se delimite as áreas que serão de proteção ambiental e os locais que serão passíveis de instalação de empreendimentos.

A terceira área que concentrou questionamentos registrados nos canais disponibilizados pela Prefeitura de Marechal Deodoro/AL foi a Ilha de Santa Rita. Com aproximadamente 12 km², a ilha integra o Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM) e é considerada a maior ilha lacustre do Brasil. Seu território encontra-se integralmente inserido nos limites da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita (APA de Santa Rita) (Alagoas, 2022). A Figura 6 apresenta a delimitação territorial da Ilha de Santa Rita e sua localização no Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba.

Figura 6 – Delimitação territorial da Ilha de Santa Rita no Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba



Fonte: Anexo I do PIGT – Programa Integrado de Gestão Territorial de julho de 2025

Os proprietários de imóveis localizados na Ilha de Santa Rita pleitearam na 3ª Audiência Pública a redução na metragem dos lotes para fins de parcelamento de solo de 360m² para 240m², bem como o aumento do gabarito de construção, a fim de permitir a construção de edifícios com mais de 18 metros de altura. Em relação a Ilha de Santa Rita as ONG's ligadas aos ativistas ambientais não realizaram questionamentos relevantes acerca das diretrizes desta região, tampouco se opuseram ao pleito de redução da metragem dos lotes.

Importante trazer à baila que abordagem dos temas nas audiências públicas ocorreu de forma inclusiva, ao que todos os interessados podiam se manifestar, com os devidos registros, sem que houvesse preponderância de maioria ou qualquer tipo de votação nos estritos termos desse conceito.

Na realidade, em alguns momentos se buscou uma espécie de aclamação, a fim de se averiguar o nível de adesão de cada nova proposta suscitada, todavia, os resultados alcançados nas pseudo votações não foram definitivos, posto que, conforme regulamento da 3ª Audiência Pública, os questionamentos passariam por uma última análise técnica, para, finalmente, ser apresentado à Câmara de Vereadores, em forma de projeto de lei, para um novo ciclo de debates, dessa feita com os representantes do povo, o que poderia ensejar novas modificações na iniciativa.

Após a conclusão da terceira audiência pública, quatro entidades da sociedade civil impetraram mandado de segurança, pleiteando a anulação da referida audiência. Foram elas: o Instituto Surf Carapeba – Reserva Nacional de Surf da Praia do Francês, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 58.415.360/0001-34; o Instituto Salsa-de-Praia, inscrito no CNPJ/MF sob o nº 07.756.322/0001-04; a Associação Comunitária da Praia do Francês, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 35.374.008/0001-00; e a Colônia de Pescadores Z-6, inscrita no CNPJ/MF sob o nº 08.502.312/0001-05.

No mandado de segurança, as entidades alegaram que a tramitação do novo plano diretor teria sido marcada por diversos vícios, sobretudo em relação à terceira audiência pública, realizada em 29 de outubro de 2025. Segundo as impetrantes, não teria sido assegurada a devida publicidade, teriam ocorrido alterações em áreas de preservação permanente sem a realização dos estudos de impacto ambiental e as pactuações estabelecidas nas audiências e etapas anteriores teriam sido desconsideradas. Sustentaram, ainda, que a audiência, inicialmente consultiva, teria sido convertida em deliberativa mediante votação. Por fim, alegaram a inobservância da isonomia participativa, em razão da presença e da manifestação de representantes do setor imobiliário e de pessoas não residentes no município de Marechal Deodoro/AL.

Em primeiro momento a Justiça Estadual concedeu medida liminar, acolhendo o pleito das entidades citadas, determinando a suspenção os efeitos jurídicos e administrativos da 3ª Audiência Pública de Revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL, realizada em 29 de outubro de 2025, bem como qualquer deliberação, votação, mapa, ata, relatório ou documento dela decorrente.

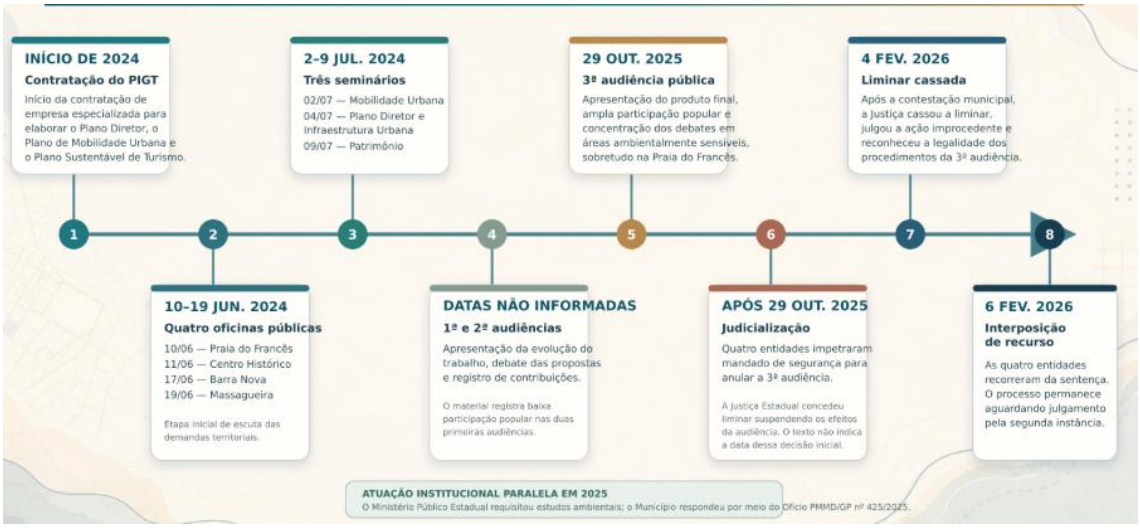
Após a apresentação da contestação da Procuradoria Jurídica da Prefeitura de Marechal Deodoro, onde se colacionou cerca de 1.500 páginas de documentos comprobatórios da ampla publicidade e todos os estudos realizados pela empresa contratada, em 04 de fevereiro de 2026, a justiça cassou a liminar anteriormente deferida, julgando improcedente a ação, reconhecendo e chancelando a legalidade dos procedimentos da 3ª audiência pública. Frisa-se que em 06/02/2026 as quatro entidades da sociedade civil organizada recorreram da sentença, estando o processo aguardando julgamento pela segunda instância do judiciário alagoano.

Paralelamente a ação judicial das entidades da sociedade civil organizada, o Ministério Público Estadual, através do Ofício nº 0570/2025/01PJ-MDeod, requisitou à Prefeitura de Marechal Deodoro o mapeamento ambiental completo das áreas legalmente protegidas e os ecossistemas relevantes, os estudos ambientais técnicos científicos e pareceres técnicos dos órgãos ambientais que serviram para fundamentar a alteração do Plano Diretor nas zonas de interesse ambiental em consonância com o Estatuto das Cidades.

O Município de Marechal Deodoro respondeu ao ofício requisitório do Ministério Público Federal através do Ofício PMMD/GP nº 425/2025 colacionando a mesma documentação comprobatória anteriormente apresentada na ação judicial. Até o momento o Ministério Público não se manifestou oficialmente acerca da documentação apresentada pelo Município de Marechal Deodoro.

A Figura 7 apresenta a linha do tempo dos principais acontecimentos relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro, desde a contratação do Programa Integrado de Gestão Territorial (PIGT), em 2024, até o encerramento da controvérsia judicial em fevereiro de 2026, evidenciando as etapas de participação social, os desdobramentos judiciais e a retomada do processo administrativo.

Figura 7 – Linha do tempo dos principais marcos do processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL (2024–2026)



Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos documentos institucionais analisados (2026)

Por fim, apesar de não haver consenso da população em geral acerca das questões ambientais incluídas no produto final do plano diretor, atualmente não há óbice judicial para o prosseguimento do processo de atualização do plano com o envio do PIGT para a Câmara de Vereadores do Município de Marechal Deodoro/AL.

A articulação desses elementos metodológicos permitiu identificar que a intensificação da participação social ocorreu, sobretudo, em contextos de maior conflito territorial, evidenciando a relação direta entre engajamento social e disputas pelo uso do espaço urbano. Nesse sentido, a análise dos documentos e registros participativos revelou a concentração dos debates em áreas ambientalmente sensíveis, com destaque para a região da Praia do Francês, a Zona Especial de Interesse Ambiental da Várzea do Francês (ZEIA-VF) e a Ilha de Santa Rita.

Nessas áreas, verificou-se a coexistência de interesses divergentes entre diferentes grupos sociais. De um lado, organizações da sociedade civil e entidades ambientalistas defendem a ampliação das restrições ao uso do solo, com ênfase na preservação de ecossistemas frágeis e na proteção de áreas de drenagem natural. De outro, proprietários de imóveis e representantes do setor da construção civil pleiteiam maior flexibilização das normas urbanísticas, visando à valorização imobiliária e à expansão de empreendimentos.

Essa dinâmica evidencia que o planejamento urbano, longe de ser um processo neutro e exclusivamente técnico, configura-se como um campo de disputas, no qual diferentes racionalidades ambiental, econômica e social se confrontam. Tal constatação reforça a perspectiva teórica de que o espaço urbano é socialmente produzido e apropriado de forma desigual, sendo o Plano Diretor um instrumento de mediação desses conflitos.

Além disso, a análise revelou que a maior concentração de manifestações e questionamentos incidiu sobre áreas específicas com elevada sensibilidade ambiental, como os cordões arenosos da região conhecida como “Dunas do Cavalo Russo” e a faixa litorânea da Praia do Francês, evidenciando a centralidade dessas zonas no debate público. Esse resultado confirma que os conflitos socioambientais tendem a emergir com maior intensidade em territórios onde há sobreposição de interesses e fragilidade ecológica.

Dessa forma, a integração entre os achados relativos à participação social e aos conflitos territoriais permite concluir que a efetividade do processo de revisão do Plano Diretor está diretamente condicionada à capacidade institucional de mediar tais disputas, articulando conhecimento técnico, instrumentos legais e participação social qualificada. A ausência dessa articulação tende a aprofundar os conflitos e comprometer a construção de um planejamento urbano efetivamente sustentável e socialmente legitimado.

5.3 Competência Municipal para legislar sobre o uso e ocupação do solo urbano

Com base na análise realizada e nas categorias metodológicas adotadas, especialmente a partir da categoria analítica coerência normativa, a presente investigação buscou examinar os limites e alcances da competência municipal no ordenamento territorial, com ênfase na relação entre o Plano Diretor e outros instrumentos normativos incidentes sobre o uso e ocupação do solo urbano. A análise documental e jurisprudencial realizada permitiu identificar que o ordenamento jurídico brasileiro atribui centralidade ao município na condução da política urbana, especialmente no que se refere à elaboração e revisão do Plano Diretor.

O Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001), ao regulamentar os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes para o planejamento urbano e prevê instrumentos de gestão democrática, como conselhos municipais, debates, consultas e audiências públicas. A participação social e a publicidade constituem requisitos do processo de elaboração e revisão do plano diretor, sem que isso implique a transferência das competências atribuídas ao Poder Executivo e à Câmara Municipal.

A Resolução nº 25/2005 do Conselho das Cidades estabelece que a coordenação do processo participativo deve ser compartilhada entre o poder público e a sociedade civil, podendo ser assumida pelo Conselho das Cidades ou por órgão equivalente que atenda aos requisitos normativos. Essa atribuição, contudo, não confere ao colegiada competência para a aprovação legislativa do plano diretor. Quanto à coordenação do processo, o art. 3º da referida resolução dispõe:

> Art. 3º O processo de elaboração, implementação e execução do Plano Diretor deve ser participativo, nos termos do art. 40, § 4º, e do art. 43 do Estatuto da Cidade.
>
> § 1º A coordenação do processo participativo de elaboração do Plano Diretor deve ser compartilhada, por meio da efetiva participação de poder público e da sociedade civil, em todas as etapas do processo, desde a elaboração até a definição dos mecanismos para a tomada de decisões.

> § 2º Nas cidades onde houver Conselho das Cidades ou similar que atenda aos requisitos da Resolução nº 13 do CONCIDADES, a coordenação de que trata o § 1º poderá ser assumida por esse colegiado (Brasil, 2005, art. 3º).

Dessa forma, vê-se que não existe norma que condicione a revisão do plano diretor à anuência prévia de qualquer órgão colegiado municipal, pois, mesmo quando há Conselho da Cidade, sua função restringe-se ao aprimoramento das propostas, não chegando a vincular ou suspender o procedimento de elaboração. Partindo dessa conclusão, constata-se que a competência para legislar sobre uso e ocupação do solo urbano é constitucionalmente atribuída aos municípios, nos termos dos arts. 30, inciso VIII, e 182 da Constituição Federal. Esse entendimento encontra ampla aceitação na doutrina urbanística, sendo o Plano Diretor considerado o principal instrumento de ordenamento territorial.

Conforme Silva (2001), o Plano Diretor estabelece as normas fundamentais de uso do solo, disciplinando o zoneamento, o parcelamento e a organização do espaço urbano. De modo convergente, Meirelles (1994) destaca que o planejamento urbano constitui função típica da administração municipal, sendo expressão direta de sua autonomia político-administrativa. Esse entendimento também se encontra consolidado na jurisprudência pátria que compete aos municípios legislar acerca do uso e ocupação do solo urbano, em especial na confecção e atualização dos planos diretores, devendo ser atendida as exigências do Estatuto das Cidades, sem, contudo, estar vinculado as deliberações os conselhos municipais e das audiências públicas. Neste sentido, existe decisão do Tribunal Regional Federal da 4a Região:

> O Código Florestal determina para as áreas urbanas que se observe o Plano Diretor do Município (Brasil, 2009b).

Faz-se necessário sintetizarmos o entendimento jurisprudencial dos tribunais pátrios, conforme tabela abaixo:

Tabela 4 – Síntese das decisões judicias acerca do tema

Tribunal	Ano da decisão	Resumo da Decisão Judicial
TRF 5ª Região	2007	A norma a ser seguida para definir as áreas protegidas no âmbito do Município de Natal é o Plano Diretor e as normas específicas de zoneamento, de modo que, tendo a área de Lagoinha (ZPA-5) sido disciplinada pela Lei Municipal nº 5.565/2004, será está a norma que estabelecerá os critérios de uso e ocupação do solo, e não uma norma

		administrativa do CONAMA, diante da ausência de respaldo legal e da incompatibilidade com as normas específicas editadas pelo Município. (Brasil, 2007).
TJ/RS	2012	Na hipótese de área urbana, a regulamentação quanto à ocupação do solo em áreas de preservação permanente caberá aos planos diretores municipais e às leis de uso do solo, conforme o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 4.771/1965 (Código Florestal). Assim, mostra-se adequada, no caso, a incidência da Lei Federal nº 6.766/1979, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano. (Rio Grande do Sul, 2012).
TJ/SC	2022	Competência dos municípios em promover o adequado ordenamento territorial. Previsão constitucional (artigos 30, viii, e 182, §§ 1º e 2º, da constituição da república federativa do brasil). Necessidade de elaboração do plano diretor. Medida essencial para convalidar a função social da cidade e da propriedade urbana. Instrumento básico de desenvolvimento. Normas de planejamento destinadas à definição de áreas urbanizáveis e em expansão. Exegese dos artigos 5º e 41 do estatuto da cidade (LEI N. 10.257/2001). (Santa Catarina, 2022).
STF	2015	Não há de se cogitar de limitações ambientais ao direito de construir, dentro da zona urbana, mediante licença da Administração Municipal" (fl. 741). [...] (Brasil, 2013a apud Antunes, 2015, p. 99).]
STF	2015	Alterações ao Decreto n. 11.990/2003, que regulamentou o Plano Diretor do Parque Municipal Ecológico de Marapendi. Área de proteção ambiental. Inclusão na APA do Lote n. 27 do PAL n. 31.418. Supostas inconstitucionalidades. [...] A aprovação do plano diretor é de competência da Câmara Municipal, a quem cabe, da mesma forma, deliberar sobre eventuais alterações. Inexistência de qualquer inconstitucionalidade. (Brasil, 2010 apud Antunes, 2015, p. 99-100).

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

Ademais, os planos de manejo das UC - Unidades de Conservação Ambiental são aprovados e modificados por meio dos seus respectivos Conselho Gestor e chancelado pelo Conselho Estadual do Meio Ambiente – CEPRAM. Nesse esteio os conselhos de gestão das UC são preenchidos a através de indicação do poder público estadual, indicação do executivo municipal dos municípios que território integra a UC, indicação das universidades e da eleição simplificada dos membros da sociedade civil.

Já o plano diretor possui indiscutivelmente maior participação popular na sua elaboração, modificação e aprovação, posto que, além da obrigação legal de realização de oficinas e audiência públicas, é imprescindível a aprovação por meio de lei municipal votada pelos representantes legítimos da população, eleitos por voto universal e direto, quais sejam os vereadores.

No plano jurisprudencial, a análise de decisões de tribunais regionais federais e do Supremo Tribunal Federal evidencia a consolidação do entendimento segundo o qual as normas municipais prevalecem na definição das diretrizes de uso e ocupação do solo em áreas urbanas, inclusive em situações de interface com normas ambientais. Tal posicionamento reforça a compreensão de que o Plano Diretor ocupa posição

hierarquicamente relevante no ordenamento jurídico urbanístico, desde que observadas as diretrizes gerais estabelecidas pela legislação federal.

Entretanto, a aplicação dessa competência não se dá de forma isolada, mas em um contexto de sobreposição de normas e instrumentos, especialmente em municípios que possuem unidades de conservação inseridas em seu território. Nesse sentido, a categoria analítica conflitos normativos permitiram identificar que a coexistência entre o Plano Diretor e os planos de manejo das unidades de conservação pode gerar tensões interpretativas e operacionais, sobretudo quando há divergência entre diretrizes urbanísticas e ambientais.

No caso específico de Marechal Deodoro/AL, a análise documental evidenciou a presença de duas unidades de conservação no perímetro urbano: a Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita e a Reserva Ecológica do Saco da Pedra (RESEC). Contudo, verificou-se que a RESEC do Saco da Pedra encontra-se em processo de reclassificação para a categoria de Refúgio de Vida Silvestre (RVS), em conformidade com as exigências da Lei nº 9.985/2000, que institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Essa circunstância inviabiliza, no momento, a análise de conflitos normativos mais aprofundados envolvendo essa unidade, em razão da ausência de plano de manejo atualizado.

Por outro lado, a APA de Santa Rita, com significativa extensão territorial e forte incidência sobre a área urbana do município, possui plano de manejo vigente, aprovado em 2022, configurando-se como elemento central na análise dos conflitos entre planejamento urbano e gestão ambiental. A partir da análise documental, verificou-se que as diretrizes estabelecidas nesse instrumento apresentam pontos de tensão com as propostas de uso e ocupação do solo previstas na revisão do Plano Diretor, especialmente em áreas ambientalmente sensíveis.

Diante desse cenário, os resultados da pesquisa indicam que, em caso de conflito normativo em áreas urbanas, há tendência de prevalência das diretrizes estabelecidas pelo Plano Diretor, em razão de sua natureza legal e de sua vinculação direta à competência constitucional do município. Contudo, tal prevalência não deve ser interpretada de forma absoluta, uma vez que a compatibilização com as normas ambientais é condição essencial para a construção de uma política territorial sustentável.

Assim, à luz do objetivo da pesquisa, conclui-se que a principal lacuna identificada não reside na ausência de instrumentos normativos, mas na insuficiência de mecanismos institucionais capazes de promover a integração entre planejamento urbano

e gestão ambiental. Essa constatação reforça a necessidade de adoção de estratégias de governança territorial que articulem diferentes escalas e instrumentos, de modo a reduzir conflitos e promover maior coerência normativa no ordenamento do território. Desta forma, diante da pesquisa doutrinária e jurisprudencial realizada, chega-se à conclusão de que em caso conflito de normas em zona urbana, o plano diretor se sobrepõe as diretrizes contidas no plano de manejo das unidades de conservação.

No caso concreto do Município de Marechal Deodoro/AL, como já exposto, há duas unidades de conservação dentro do perímetro urbano, a APA de Santa Rita e a RESEC do Saco da Pedra, ocorre que durante nossa pesquisa, foi constatado que a RESEC do Saco da Pedra não possui plano de manejo válido, posto que, a mesma encontra-se em processo de reclassificação e alteração da sua atual categoria de RESEC para RVS- Refúgio de Vida Silvestre , pois, a Lei Federal nº 9.985/2000 que instituiu o SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza elencou categorias de Unidades de Conservação, sem a previsão de Reserva Ecológica.

O artigo nº 55 da Lei Federal nº 9.985/2000 determinou que as unidades de conservação criadas anteriores a lei do SNUC, ou seja, 19/07/2000, serão reavaliadas com o objetivo de se adequarem as umas das categorias previstas no SNUC. Assim, a análise do conflito de normas entre as diretrizes da RESEC do Saco da Pedra e o plano diretor de Marechal Deodoro restou inviabilizada pelo fato da mesma está em fase de reclassificação, todavia, não prejudica a presente pesquisa pelo fato da RESEC do Saco da Pedra possuir pequena relevância no ordenamento urbana de Marechal Deodoro, com menos de 100 hectares de extensão.

Já a APA de Santa Rita, com mais de 10 mil hectares de extensão e de grande relevância na zona urbana da cidade de Marechal Deodoro, verificamos que a mesma possui plano de manejo devidamente aprovado e atualizado, sendo sua última versão de março de 2022. Com isso, no próximo tópico iremos discorrer acerca dos conflitos existentes entre as diretrizes do plano de manejo da APA de Santa Rita e do plano diretor de Marechal Deodoro.

No âmbito da análise desenvolvida, com base nas categorias de conflitos normativos, coerência normativa e integração institucional, esta seção examina as tensões identificadas entre as diretrizes do Plano Diretor e o plano de manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita. Trata-se de um eixo central da investigação, na medida em que a sobreposição desses instrumentos evidencia, de forma concreta, os desafios inerentes à articulação entre planejamento urbano e gestão ambiental no contexto

municipal. A partir da análise documental realizada, verificou-se que tais tensões se manifestam sobretudo em áreas ambientalmente sensíveis, nas quais coexistem interesses distintos e, por vezes, antagônicos, relacionados à preservação ambiental, à expansão urbana e à valorização econômica do território. Nesse sentido, a análise permite compreender que os conflitos identificados não se restringem a divergências formais entre normas, mas refletem disputas estruturais pelo uso e apropriação do espaço urbano, exigindo, portanto, mecanismos institucionais capazes de promover a compatibilização entre diretrizes urbanísticas e ambientais.

5.4 Da sobreposição normativa: análise do conflito entre instrumentos de ordenamento territorial e proteção ambiental no município de Marechal Deodoro/AL

A análise da sobreposição normativa no âmbito do ordenamento territorial brasileiro exige a compreensão da necessária articulação entre os instrumentos de política urbana e aqueles voltados à tutela ambiental. Nesse contexto, o Plano Diretor, enquanto instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, deve necessariamente dialogar com os instrumentos de gestão ambiental, notadamente os planos de manejo das unidades de conservação, sob pena de incorrer em disfunções normativas e inefetividade regulatória.

Conforme leciona Milaré (2015), o Direito Ambiental contemporâneo estrutura-se a partir de uma lógica sistêmica e integrativa, na qual os diversos instrumentos normativos devem operar de forma coordenada, sob a égide do princípio da proteção integral do meio ambiente. Nesse sentido, afirma o autor que:

> A fragmentação normativa compromete a eficácia da tutela ambiental, exigindo uma atuação harmônica entre os diferentes níveis e instrumentos de regulação (Milaré, 2015, p. 143).

Na mesma linha, Machado (2016) sustenta que os Planos Diretores não podem se dissociar das limitações ambientais impostas por normas específicas, especialmente aquelas relacionadas a áreas protegidas, sob pena de violação ao princípio da legalidade ambiental e da prevalência do interesse público ecológico. Segundo o autor:

> O planejamento urbano não é um campo autônomo em relação ao Direito Ambiental, mas deve submeter-se aos seus princípios e diretrizes (Machado, 2016, p. 389).

Por sua vez, Silva (2014), ao tratar do Plano Diretor, enfatiza que este deve ser concebido como instrumento de realização da função social da cidade e da propriedade, o que implica, necessariamente, a incorporação de condicionantes ambientais como elementos estruturantes do planejamento urbano. Nesse sentido, assevera que:

> Não há como dissociar o ordenamento urbanístico da proteção ambiental, sob pena de se comprometer a própria sustentabilidade do desenvolvimento urbano (Silva, 2014, p. 273).

À luz dessas premissas doutrinárias, a análise do caso concreto do município de Marechal Deodoro/AL revela um cenário paradigmático de desarticulação normativa, no qual instrumentos distintos de planejamento territorial incidem sobre o mesmo espaço geográfico sem a devida compatibilização, gerando conflitos que comprometem a efetividade da gestão ambiental e urbana.

5.4.1 Sobreposição de normas entre o Plano de Manejo da APA de Santa Rita e a proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL

A Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita, conforme delineado em seu Plano de Manejo atualizado em março de 2022, configura-se como instrumento normativo de elevada densidade técnico-jurídica, cuja finalidade precípua consiste na salvaguarda dos processos ecológicos essenciais, mediante a conservação dos ecossistemas locais e a promoção do uso sustentável dos recursos naturais, em consonância com as dinâmicas socioeconômicas estabelecidas no Complexo Estuarino Lagunar Mundaú-Manguaba.

Além de seu valor ecológico, o território possui relevância paisagística, cultural e turística, aspectos que fundamentam sua proteção pelo poder público. A APA de Santa Rita foi a primeira unidade de conservação criada pelo Governo do Estado de Alagoas. Segundo seu Plano de Manejo, sua instituição decorreu de mobilização técnica e política diante da degradação do Complexo Estuarino-Lagunar Mundaú-Manguaba (CELMM), verificada entre a década de 1970 e o início da década de 1980, especialmente em razão da ocupação das encostas e dos tabuleiros costeiros pela cultura da cana-de-açúcar, do lançamento de efluentes das usinas nos rios, da mortandade de espécies aquáticas e do

processo de ocupação da Ilha de Santa Rita após a construção da Ponte Divaldo Suruagy (Alagoas, 2022, p. 15).

O Plano de Manejo, ao identificar e priorizar as questões relacionadas à gestão da unidade, aponta problemas associados ao processo de urbanização, à especulação imobiliária, à descaracterização da paisagem e à ausência de critérios para a ocupação do solo. Como medida de alta prioridade, o documento indica a "necessidade de atualização das políticas de uso do solo dos municípios (Planos diretores compatíveis e sustentáveis)" (Alagoas, 2022, p. 31).

Esse diagnóstico evidencia a insuficiente articulação entre os instrumentos municipais de planejamento territorial e as diretrizes de proteção ambiental aplicáveis à APA. Embora possuam regimes jurídicos e finalidades específicas, esses instrumentos devem ser compatibilizados no âmbito da gestão territorial, em consonância com a função social da propriedade urbana e com o dever constitucional de proteção ambiental, bem como com as diretrizes de planejamento e gestão democrática estabelecidas pelo Estatuto da Cidade (Brasil, 1988, arts. 182, § 2º, e 225; Brasil, 2001, art. 2º, II, IV e XII, e arts. 43 a 45).

A análise comparativa entre o zoneamento ambiental da APA de Santa Rita e o zoneamento urbano proposto na revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro evidencia a existência de conflitos normativos relevantes, especialmente no que concerne aos parâmetros de uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis.

Dentre os conflitos identificados, destaca-se a verticalização das edificações. Na seção "Normas Gerais", item 4, o Plano de Manejo proíbe, independentemente da zona de manejo, edificações com mais de dois pavimentos, bem como galpões ou estruturas similares com altura superior a nove metros, fundamentando a restrição na prevenção da descaracterização paisagística da APA de Santa Rita (Alagoas, 2022, p. 49).

Em sentido diverso, as tabelas de parâmetros urbanísticos da proposta do novo Plano Diretor estabelecem altura máxima de dezoito metros em zonas que se sobrepõem à APA, a exemplo da ZOP 02, da ZOP 05, da ZPUS 01 e da ZIT 02. O documento também prevê a instalação de rooftops, observadas as condições estabelecidas para esse elemento construtivo (Marechal Deodoro, 2025, p. 145-148). A comparação demonstra a incompatibilidade entre a restrição geral estabelecida pelo instrumento ambiental e os parâmetros construtivos previstos na proposta de planejamento municipal.

Em sentido diametralmente oposto, a proposta do novo Plano Diretor admite padrões construtivos significativamente mais permissivos, permitindo, em diversas zonas

urbanas incidentes sobre a APA, edificações que podem atingir até dezoito metros de altura ou seja, o dobro do limite estabelecido pelo instrumento ambiental com possibilidade de acréscimos destinados a estruturas acessórias, como coberturas técnicas e espaços de lazer (rooftops).

Essa divergência normativa manifesta-se de forma particularmente crítica na Zona de Interesse Turístico 2 (ZIT-02), cuja diretriz de incentivo à ocupação voltada ao turismo contrasta com a necessidade de preservação dos atributos ambientais que justamente fundamentam o potencial turístico da região. Tal contradição evidencia uma lógica de planejamento territorial dissociada dos limites ecológicos do ambiente, configurando hipótese típica de insustentabilidade normativa.

Ademais, nas zonas ZOC (Zona de Ocupação Controlada) e ZPUS (Zona de Planejamento Urbano Sustentável), predominantes na Ilha de Santa Rita, observa-se a reiteração dessa incompatibilidade, uma vez que os parâmetros urbanísticos propostos permitem níveis de adensamento construtivo incompatíveis com a capacidade de suporte ambiental da área, podendo, em determinados casos, ultrapassar vinte e um metros de altura.

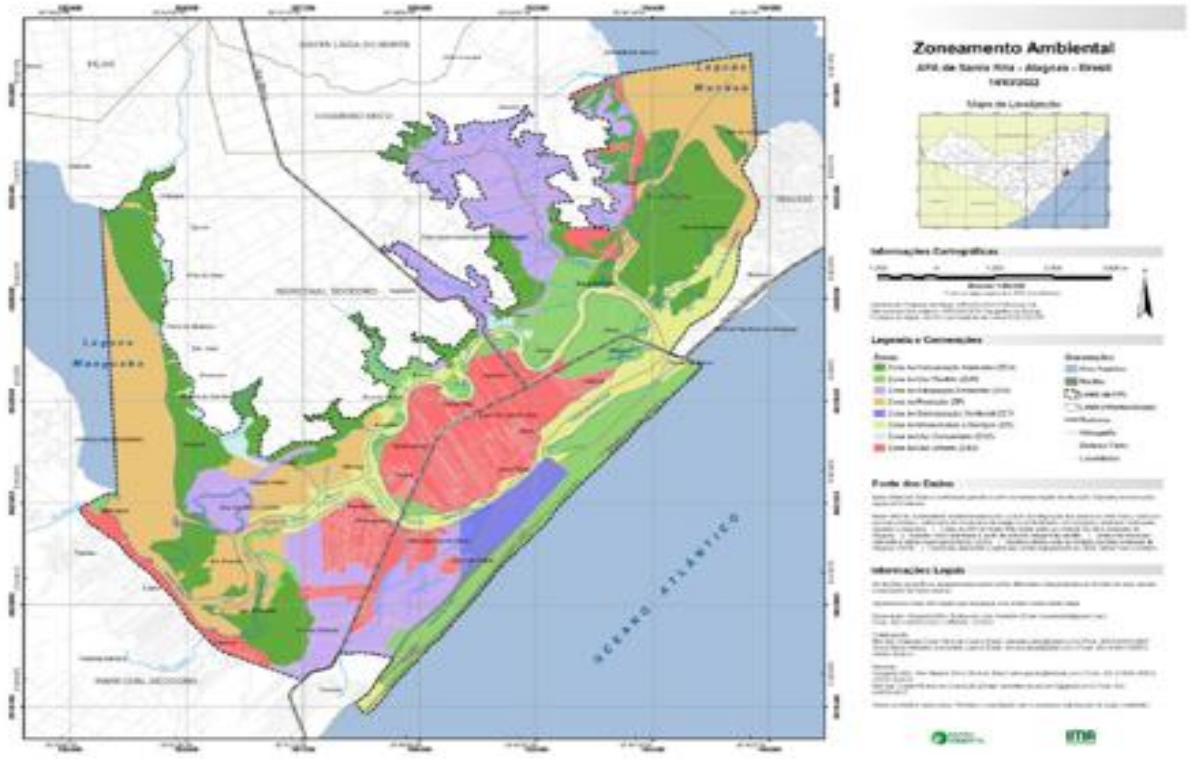
Outro aspecto de elevada relevância diz respeito ao tratamento conferido às áreas alagadiças. O Plano de Manejo da APA de Santa Rita adota uma abordagem ecossistêmica, reconhecendo tais áreas como elementos estruturantes da dinâmica ambiental local, devendo, portanto, ser objeto de proteção integral, com vistas à manutenção de sua funcionalidade hidrológica e ecológica.

Em contrapartida, a proposta do novo Plano Diretor, ao instituir a Zona de Especial Interesse Ambiental da Várzea do Francês (ZEIA-VF), introduz a possibilidade de intervenção antrópica mediante a implantação de sistemas de macrodrenagem, com o objetivo de viabilizar a ocupação urbana de áreas naturalmente inundáveis.

Tal diretriz revela-se frontalmente incompatível com os princípios da prevenção e da precaução ambiental, uma vez que promove a artificialização de ecossistemas frágeis em prol da expansão urbana, desconsiderando os riscos associados à supressão de funções ecológicas essenciais, tais como a regulação hídrica e a manutenção da biodiversidade.

A distribuição espacial das zonas de manejo constitui elemento necessário à compreensão dos conflitos identificados. A Figura 8 apresenta o zoneamento ambiental da APA de Santa Rita e permite visualizar as áreas submetidas aos diferentes graus de uso e proteção definidos pelo Plano de Manejo.

Figura 8 – Zoneamento ambiental da APA de Santa Rita.

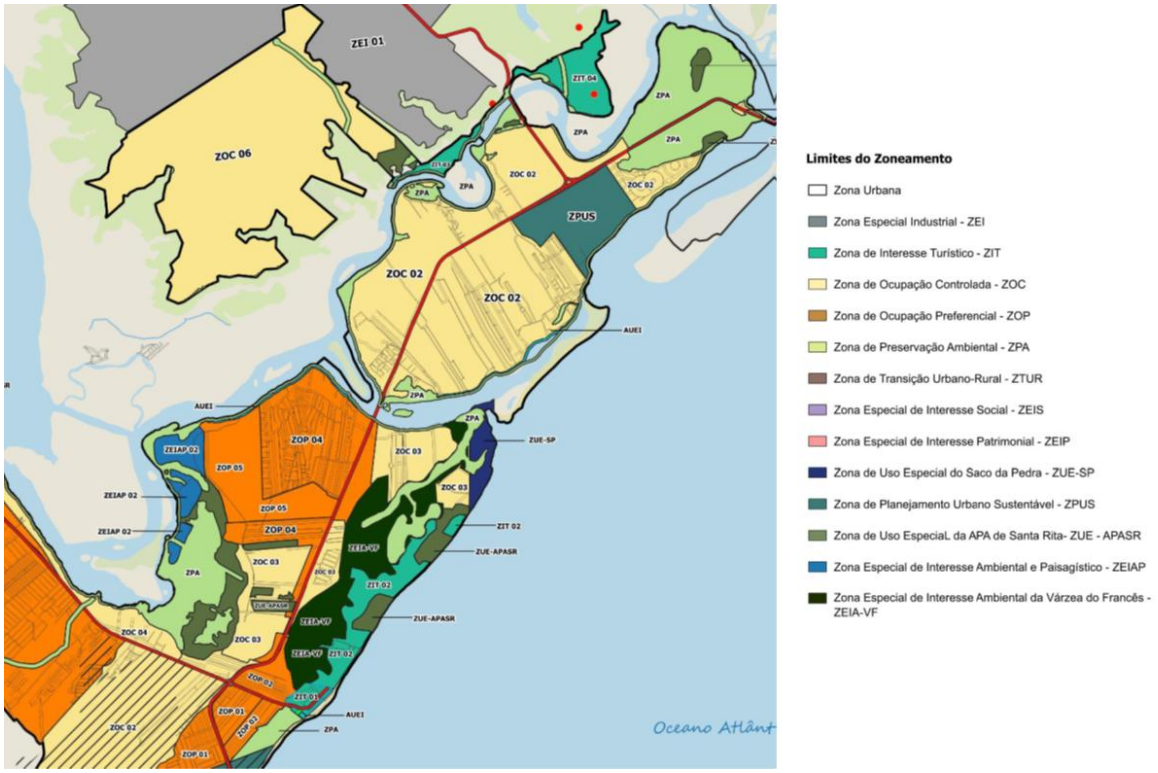


Fonte: Alagoas (2022, p. 34).

A leitura conjunta da Figura 8 e do zoneamento urbano constante da proposta de revisão do Plano Diretor evidencia a sobreposição de zonas submetidas a parâmetros distintos de uso e ocupação do solo. Nesse contexto, o conflito não se restringe às divergências pontuais anteriormente examinadas, mas decorre de orientações distintas de ordenamento territorial: enquanto o Plano de Manejo prioriza a conservação dos ecossistemas e a manutenção das funções ambientais da unidade, a proposta municipal admite formas mais intensivas de ocupação em áreas inseridas na APA (Alagoas, 2022, p. 34; Marechal Deodoro, 2025, p. 131 e 145-148).

Após a apresentação sintética dos conflitos identificados, passa-se à análise individual dos parâmetros urbanísticos previstos para as zonas que se sobrepõem à APA de Santa Rita. A Figura 9 apresenta o zoneamento urbano constante da proposta de revisão do Plano Diretor e permite identificar a localização da Zona de Interesse Turístico 2 (ZIT 02), utilizada como exemplo para a análise da verticalização.

Figura 9 – Zoneamento urbano proposto para a região da APA de Santa Rita



Fonte: Zoneamento Urbano – Pág. 131 do Produto 07 do PIGT

A Ilha de Santa Rita é composta basicamente por duas zonas de ocupação urbana, a ZOC – Zona de Ocupação Controlada e a ZPUS – Zona de Planejamento Urbano Sustentável, ambas possuem previsão de verticalização superior a dois pavimentos, sendo possível em alguns caso que a altura dos empreendimentos supere 21 (vinte e um) metros, cerca de 7 (sete) pavimentos. Observa-se uma clara incompatibilidade entre as diretrizes de adensamento preconizadas no âmbito da APA de Santa Rita e a orientação constituída pelo novo Plano Diretor para todas as zonas urbanas de ocupação. Outro elemento de interesse neste estudo é a previsão constante do plano de manejo (fls. 50) 50), a qual estabelece que as áreas alagadiças inseridas na APA de Santa Rita devem receber tratamento prioritário mediante critérios de proteção e sustentabilidade, assegurando a manutenção da conectividade e funcionalidade do ecossistema.

Advém que na proposta do novo plano diretor, consta a ZEIA-VF – Zona de Especial Interesse Ambiental da Várzea do Francês, área a partir da região brejosa localizada no Francês, as margens da AL-101 Sul e seguindo em direção ao limite com a RESEC do Saco da Pedra, na Praia do Saco, que prevê a implantação de um sistema de

macrodrenagem afim de se delimitar as áreas que poderão ser ocupadas com base na cota máxima de inundação, fls. 48 do Produto 07 do PIGT.

Observa-se novamente que existe clara incompatibilidade entre as diretrizes da ZEIA-VF e o plano de manejo da APA da Santa Rita. Abaixo apresenta-se a tabela 4, na qual resumem-se os pontos de conflito presentes no plano de manejo da APA de Santa Rita e na proposta do novo plano diretor:

Tabela 5 – Síntese dos conflitos normativos entre o Plano de Manejo da APA de Santa Rita e a proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL

Zona Urbana	Parâmetro Urbanístico em Conflito	Diretriz do Plano de Manejo da APA de Santa Rita	Diretriz da Proposta do Novo Plano Diretor
ZOC 02	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 15 metros de altura
ZOC 03	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 12 metros de altura
ZOC 04	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 12 metros de altura
ZOP 02	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 18 metros de altura
ZOP 03	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 12 metros de altura
ZOP 04	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 12 metros de altura
ZOP 05	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 18 metros de altura
ZPUS 01	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 18 metros de altura
ZIT 02	Limite máximo de verticalização das edificações	Máximo de 2 pavimentos ou 9 metros de altura	Até 18 metros de altura
ZEIA-VF	Regime de uso e ocupação do solo em áreas ambientalmente sensíveis	Preservação integral dos ecossistemas de áreas alagadiças	Possibilidade de intervenção antrópica mediante drenagem para fins de ocupação

Fonte: Elaboração do autor, com base no Plano de Manejo da APA de Santa Rita (2022) e na proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL.

Com base na sistematização apresentada na tabela 4, é possível constatar a existência de um quadro de incompatibilidade normativa estrutural, no qual os parâmetros urbanísticos propostos especialmente aqueles relativos à verticalização e à ocupação de áreas ecologicamente frágeis mostram-se dissociados das diretrizes de proteção ambiental estabelecidas no Plano de Manejo, pondo em evidência uma tensão entre a lógica de expansão urbana e os limites ecológicos do território.

A área objeto de conflito normativo corresponde a mais de 50% (cinquenta por cento) da extensão territorial urbana da APA de Santa Rita. Nesse cenário, o recorte espacial analisado revela-se de elevada relevância estratégica, tanto sob a perspectiva ambiental quanto socioeconômica, em especial em virtude de sua inserção na Região Metropolitana de Maceió, da proximidade com áreas de significativo interesse turístico como a região da Praia do Francês e da concentração populacional que intensifica as pressões antrópicas sobre o território.

Ademais, os dados censitários indicam que a população residente de Marechal Deodoro passou de 46.018 habitantes em 2010 valor compatibilizado aos limites territoriais de 2022 para 60.370 habitantes em 2022, o que corresponde a um crescimento de aproximadamente 31,2% no período (IBGE, 2023). O que reforça a intensificação das demandas por uso e ocupação do solo e, consequentemente, a complexificação dos conflitos normativos entre desenvolvimento urbano e proteção ambiental.

5.4.2 Das decisões judiciais que impactam na questão ambiental na proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL

A Análise do ordenamento territorial no município de Marechal Deodoro/AL não pode prescindir da consideração das interferências oriundas do Poder Judiciário e da evolução da jurisprudência ambiental, as quais exercem papel determinante na conformação dos instrumentos de planejamento urbano. Nesse contexto, decisões judiciais e normas de caráter infralegal, especialmente aquelas voltadas à proteção de ecossistemas sensíveis, passam a incidir diretamente sobre o uso e a ocupação do solo, impondo limites adicionais à atuação do poder público municipal.

Tal dinâmica evidencia a crescente judicialização da política urbana e ambiental, na qual o planejamento territorial deixa de ser uma atribuição exclusivamente

administrativa para incorporar condicionantes jurídicas voltadas à efetivação da tutela ambiental. Nesse sentido, conforme leciona Milaré (2015):

> A proteção do meio ambiente, alçada à categoria de direito fundamental, impõe limites à atuação do Poder Público e condiciona o exercício das atividades econômicas e urbanísticas (Milaré, 2015, p. 214),

Isso mostra a necessidade de subordinação do planejamento urbano às diretrizes ambientais e às decisões judiciais que as concretizam. À luz dessas premissas, torna-se imprescindível examinar de que forma tais interferências se materializam na proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro, especialmente no que se refere à criação de zonas específicas de restrição ambiental decorrentes de decisões judiciais. É nesse contexto que se insere a análise das Áreas de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ), enquanto instrumento de internalização das determinações jurisdicionais no ordenamento territorial municipal.

5.4.2.1 Das Áreas de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ)

No âmbito das interferências de natureza jurisdicional, destaca-se a criação, na proposta de revisão do Plano Diretor, da Área de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ). Sua delimitação decorre das determinações proferidas nos autos da Ação Civil Pública nº 0001301-42.2012.4.05.8000, atualmente em fase de cumprimento de sentença perante a Justiça Federal em Alagoas. A área abrangida compreende o trecho situado entre a Praia do Francês e o limite territorial com o Município de Barra de São Miguel, submetido a condicionantes judiciais relacionadas à proteção ambiental e à ocupação do solo (Justiça Federal em Alagoas, 2026).

Tal zona incide sobre área de significativa relevância ecológica, paisagística e científica, abrangendo o trecho sul da Praia do Francês até o limite territorial com o município da Barra de São Miguel, incluindo ecossistemas costeiros sensíveis, como dunas e restingas. A instituição da ARAJ configura um mecanismo de internalização das decisões judiciais no planejamento urbano, impondo restrições ao uso e à ocupação do solo em áreas ambientalmente frágeis. Nesse contexto, observa-se que a referida zona possui caráter transitório, estando condicionada à vigência dos efeitos da decisão judicial que lhe deu origem.

A extensão territorial da Área de Restrição Ambiental Judicial e sua incidência sobre o zoneamento proposto podem ser observadas na Figura 10, que apresenta a delimitação da área submetida às restrições estabelecidas judicialmente, abrangendo o trecho entre a Praia do Francês e o limite territorial com o Município de Barra de São Miguel.

Figura 10 – Delimitação territorial da Área de Restrição Ambiental Judicial.



Fonte: Processos de nº 0001301-42.2012.4.05.8000, da 13ª Vara Federal - JFAL

Conforme sistematizado anteriormente, a ARAJ sobrepõe-se a diferentes zonas urbanas previstas na proposta de revisão do Plano Diretor, resultando na incidência de limitações adicionais sobre os respectivos parâmetros urbanísticos. Essa sobreposição demonstra que o uso e a ocupação do solo na área também estão condicionados às determinações judiciais voltadas à proteção ambiental (Processos de nº 0001301-42.2012.4.05.8000, da 13ª Vara Federal - JFAL -2026).

5.4.2.2 Da aplicação da Resolução nº 303/2002 do CONAMA e a ampliação das Áreas de Preservação Permanente (APP)

Outro aspecto de grande importância normativa refere-se à aplicação da Resolução nº 303/2002 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), que define como Áreas de Preservação Permanente (APP) as restingas localizadas na faixa de até 300 metros a partir da linha de preamar máxima. A recente consolidação desse entendimento no âmbito jurisprudencial, principalmente em decisões do Superior

Tribunal de Justiça, fortalece a obrigatoriedade de cumprimento dessa norma, expandindo de maneira significativa a extensão das áreas protegidas em zonas costeiras.

Sob a perspectiva do Direito Ambiental, essa interpretação encontra fundamento no princípio hermenêutico *in dubio pro natura*, segundo o qual, diante de dúvida quanto à aplicação ou à integração da norma ambiental, deve-se adotar a solução que assegure maior proteção ao meio ambiente e aos interesses difusos e coletivos (Brasil, 2013).

A adoção desse entendimento implica impactos diretos sobre o ordenamento territorial de Marechal Deodoro, especialmente nas zonas urbanas litorâneas, onde a delimitação de APP pode restringir ou inviabilizar a ocupação urbana anteriormente prevista no Plano Diretor. A eventual atribuição de efeitos erga omnes e vinculantes a essa decisão, por meio de manifestação do Supremo Tribunal Federal, poderá produzir impactos substanciais sobre o ordenamento territorial de Marechal Deodoro, na medida em que implicará a reclassificação de extensas áreas litorâneas como APP, restringindo severamente as possibilidades de uso e ocupação do solo.

Nesse contexto, zonas urbanas estratégicas previstas na proposta do Plano Diretor como ZIT 01.1, ZIT 02 e ZPUS 02 poderão ter sua viabilidade urbanística comprometida, seja pela redução significativa das áreas passíveis de ocupação, seja pela imposição de restrições absolutas decorrentes do regime jurídico das Áreas de Preservação Permanente.

O Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADPF nº 747/DF, declarou válida a Resolução CONAMA nº 303/2002, restituindo-lhe eficácia e alcance jurídico. Por se tratar de decisão proferida em arguição de descumprimento de preceito fundamental, os seus efeitos estendem-se à coletividade e vinculam os demais órgãos do Poder Público, nos termos do art. 10, § 3º, da Lei nº 9.882/1999 (Brasil, 1999; Brasil, 2022). Em seguida, no julgamento do Recurso Especial nº 1.827.303/SC, o Superior Tribunal de Justiça classificou como Áreas de Preservação Permanente as restingas localizadas na faixa mínima de 300 metros, medida a partir da linha de preamar máxima, bem como as áreas que desempenham função de fixação de dunas ou de estabilização de manguezais (Brasil, 2025).

A aplicação desses parâmetros ao zoneamento constante da proposta de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro revela impactos nas zonas urbanas litorâneas. Conforme a sobreposição cartográfica realizada nesta pesquisa, com base no Produto 07 do PIGT, a ZIT 01.1 e a ZPUS 02 teriam suas potencialidades de uso e ocupação do solo reduzidas, enquanto, na ZIT 02, aproximadamente 15% da área permaneceria passível de

ocupação, observadas as demais restrições ambientais e urbanísticas. Os achados desse trabalho de cruzamento cartográfico encontram-se resumidos como na tabela 5.

Tabela 6 – Conflitos entre o enquadramento das restingas como Áreas de Preservação Permanente e os parâmetros urbanísticos da proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL.

ZONA URBANA	PONTO DE CONFLITO	ACÓRDÃO DO STJ REsp nº 1.827.303	PROPOSTA DO NOVO PLANO DIRETOR
ZIT 01.1 Orla Francês	Ocupação do Solo	Área de Preservação Permanente - APP	Construções Edifícios de até 18 Metros de Altura
ZIT 02	Ocupação do Solo	Área de Preservação Permanente - APP	Construções Edifícios de até 18 Metros de Altura
ZPUS 02 Francês beira-mar	Ocupação do Solo	Área de Preservação Permanente - APP	Construções Edifícios de até 9 Metros de Altura

Fonte: Elaborado pelo autor (2026), com base no REsp nº 1.827.303/SC e no Produto 07 do PIGT.

5.4.2.3 Dos impactos jurídicos, urbanísticos e administrativos decorrentes da sobreposição normativa

A análise conjunta da Área de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ), da Resolução nº 303/2002 do CONAMA, do Plano de Manejo da APA de Santa Rita e da proposta de revisão do Plano Diretor demonstra a incidência de diferentes regimes jurídicos sobre o mesmo território. Essa sobreposição produz consequências jurídicas, urbanísticas, administrativas, ambientais e socioeconômicas, especialmente nas áreas litorâneas de Marechal Deodoro, onde se concentram zonas destinadas à ocupação urbana e turística.

No plano jurídico, a previsão de parâmetros construtivos incompatíveis com as restrições ambientais e judiciais amplia a possibilidade de questionamentos administrativos e judiciais sobre licenças, autorizações e empreendimentos aprovados com fundamento exclusivo no zoneamento municipal. Embora o Plano Diretor discipline o uso e a ocupação do solo, suas disposições devem observar as Áreas de Preservação Permanente, as determinações judiciais relacionadas à ARAJ e as normas de gestão da unidade de conservação. Consequentemente, a aprovação do instrumento municipal sem a compatibilização dessas normas pode prolongar a judicialização do planejamento territorial e comprometer sua aplicação.

Sob a dimensão urbanística, os efeitos recaem diretamente sobre a ZIT 01.1, a ZIT 02 e a ZPUS 02, localizadas na faixa litorânea. A proposta do Plano Diretor admite

edificações de até 18 metros na ZIT 01.1 e na ZIT 02 e de até 9 metros na ZPUS 02. Entretanto, o enquadramento das restingas situadas na faixa mínima de 300 metros da linha de preamar máxima como Áreas de Preservação Permanente restringe a ocupação desses espaços, admitindo intervenções apenas nas hipóteses previstas na legislação ambiental. Dessa maneira, parte dos parâmetros construtivos estabelecidos pelo Produto 07 do PIGT poderá perder aplicabilidade nas áreas alcançadas pela proteção ambiental (Brasil, 2002; Brasil, 2025).

A sobreposição também produz repercussões administrativas sobre os procedimentos de licenciamento. A Administração municipal não poderá analisar os empreendimentos apenas com base nos índices urbanísticos previstos para cada zona, devendo verificar a incidência da ARAJ, das Áreas de Preservação Permanente e das diretrizes do Plano de Manejo da APA de Santa Rita. Além disso, as decisões judiciais relacionadas à ARAJ determinam a realização integrada de estudos ambientais e urbanísticos, incluindo o Estudo de Impacto Ambiental e o Estudo de Impacto de Vizinhança, o que amplia as exigências técnicas aplicáveis aos empreendimentos situados na área protegida (Justiça Federal em Alagoas, 2026).

Na dimensão ambiental, as limitações decorrentes dessa sobreposição contribuem para a manutenção das restingas, das dunas e dos corredores ecológicos existentes entre a Praia do Francês e a Barra de São Miguel. Por outro lado, a permanência de parâmetros municipais incompatíveis com essas restrições dificulta a identificação das áreas efetivamente passíveis de ocupação, prejudicando a aplicação preventiva das normas ambientais. A ausência de correspondência entre os mapas de zoneamento urbano e ambiental também pode favorecer interpretações divergentes durante a análise de projetos e pedidos de licenciamento.

No âmbito socioeconômico, a redução das áreas passíveis de ocupação interfere no aproveitamento de imóveis inseridos nas zonas litorâneas e na implantação de empreendimentos turísticos e imobiliários. Esse efeito não decorre exclusivamente da classificação atribuída pelo Plano Diretor, mas da localização do imóvel e da incidência cumulativa das limitações ambientais e judiciais. Assim, a manutenção de índices construtivos que não possam ser efetivamente utilizados pode gerar expectativas incompatíveis com o regime jurídico da área, além de aumentar os custos associados à elaboração de projetos, estudos técnicos e procedimentos de licenciamento.

Diante desses impactos, a proposta de revisão do Plano Diretor deve incorporar as restrições ambientais e judiciais em seus mapas, quadros de parâmetros urbanísticos e

disposições normativas. Também se mostra necessária a definição das áreas efetivamente edificáveis, dos usos permitidos e dos procedimentos aplicáveis ao licenciamento em cada zona sobreposta. Essa compatibilização permitirá reduzir conflitos interpretativos, conferir maior segurança ao planejamento territorial e assegurar a articulação entre a ocupação urbana e a proteção ambiental.

6. SEÇÃO PROPOSITIVA – PRODUTO TÉCNICO-TECNOLÓGICO

6.1 Apresentação do produto

Com base nos resultados da pesquisa, propõe-se como produto técnico-tecnológico o Protocolo de Integração Normativa e Institucional para a Revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL. O produto destina-se a orientar a identificação, a análise e o tratamento dos conflitos entre o planejamento urbano, os instrumentos de gestão ambiental e as decisões judiciais incidentes sobre o território municipal.

O protocolo poderá ser utilizado pelas equipes responsáveis pela elaboração e revisão do Plano Diretor, pelos órgãos municipais de planejamento e meio ambiente, pelos conselhos gestores das unidades de conservação, pelos órgãos ambientais estaduais, pelo Poder Legislativo municipal e pelas instâncias de participação social. Sua aplicação deverá ocorrer desde o diagnóstico territorial até o acompanhamento da lei aprovada, evitando que incompatibilidades normativas sejam identificadas apenas nas fases finais do processo.

O produto não altera as competências legais dos órgãos envolvidos nem estabelece a prevalência automática de um instrumento sobre outro. Sua finalidade consiste em organizar procedimentos de análise, articulação institucional, publicidade e tomada de decisão, observando-se as normas ambientais, urbanísticas e judiciais aplicáveis. Eventual revisão dos planos de manejo deverá ser conduzida pelo órgão ambiental competente, conforme os procedimentos previstos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, sem redução injustificada do nível de proteção ambiental (Brasil, 2000).

6.2 Problemas identificados

A análise documental permitiu sistematizar os seguintes problemas relacionados ao processo de revisão do Plano Diretor:

- **P1 – Identificação tardia dos conflitos normativos:** as divergências entre o zoneamento urbano, os planos de manejo e as restrições judiciais não foram sistematizadas nas etapas iniciais do diagnóstico, concentrando os questionamentos nas fases finais do processo participativo.

- **P2 – Incompatibilidade dos parâmetros de verticalização:** o Plano de Manejo da APA de Santa Rita limita as edificações a dois pavimentos ou nove metros, enquanto a proposta do Plano Diretor admite construções de até dezoito metros em determinadas zonas sobrepostas à unidade de conservação.
- **P3 – Divergência relacionada às áreas alagadiças:** a proposta de implantação de sistema de macrodrenagem na ZEIA-VF, com a finalidade de delimitar áreas passíveis de ocupação, apresenta incompatibilidade com as diretrizes de proteção e continuidade dos ecossistemas de áreas alagadiças estabelecidas no Plano de Manejo da APA de Santa Rita.
- **P4 – Sobreposição entre o zoneamento urbano e as restrições ambientais e judiciais:** a ARAJ e as Áreas de Preservação Permanente previstas na Resolução nº 303/2002 do CONAMA incidem sobre zonas como a ZIT 01.1, a ZIT 02 e a ZPUS 02, restringindo parâmetros de uso e ocupação do solo previstos na proposta do Plano Diretor.
- **P5 – Fragmentação da atuação institucional:** não foi identificado um procedimento permanente de articulação entre a Administração municipal, os órgãos ambientais, os conselhos gestores das unidades de conservação e as instituições responsáveis pelo cumprimento das decisões judiciais.
- **P6 – Insuficiência da transparência e da rastreabilidade das decisões:** as contribuições apresentadas nas oficinas, nos seminários, nas audiências públicas e nos canais de sugestões e contestações não foram organizadas em instrumento que permitisse verificar sua aceitação, rejeição ou incorporação à proposta final.
- **P7 – Risco de ruptura entre as etapas técnica, participativa e legislativa:** alterações realizadas durante a tramitação do projeto de lei podem modificar pactuações construídas nas etapas técnicas e participativas sem a apresentação de justificativa urbanística, ambiental ou jurídica.

6.3 Recomendações do protocolo

Para enfrentar o Problema 1, recomenda-se a elaboração, ainda na fase de diagnóstico, de um inventário das normas e dos documentos incidentes sobre o território. O levantamento deverá compreender a legislação urbanística e ambiental, os planos de manejo, os mapas de zoneamento, as Áreas de Preservação Permanente, as decisões

judiciais, os termos de compromisso e os demais atos que estabeleçam limitações ao uso e à ocupação do solo.

Em relação aos Problemas 2, 3 e 4, propõe-se a construção de uma matriz georreferenciada de compatibilidade normativa. O instrumento deverá indicar, para cada zona urbana, as normas incidentes, os parâmetros urbanísticos propostos, as restrições ambientais, as determinações judiciais, o conflito identificado e a medida necessária para sua correção. A matriz deverá ser acompanhada por mapas que permitam visualizar as sobreposições territoriais.

Para enfrentar o Problema 5, recomenda-se a criação de uma instância técnica permanente de articulação interinstitucional, composta por representantes dos setores municipais de planejamento e meio ambiente, dos órgãos ambientais estaduais, dos conselhos gestores das unidades de conservação e da sociedade civil. Essa instância deverá analisar a matriz de conflitos, solicitar informações complementares e propor alternativas compatíveis com as competências de cada instituição.

No tratamento do Problema 6, propõe-se a utilização de uma matriz pública de contribuições. Cada manifestação apresentada pela sociedade deverá receber identificação, síntese do conteúdo, indicação do tema, resposta técnica e registro da decisão de acolhimento, acolhimento parcial ou rejeição. Nos casos de não acolhimento, deverá ser apresentada justificativa técnica ou jurídica. O documento deverá ser disponibilizado juntamente com as versões atualizadas da proposta.

Quanto ao Problema 7, recomenda-se que o projeto de lei seja encaminhado à Câmara Municipal acompanhado de relatório de compatibilidade normativa e territorial. O relatório deverá demonstrar a correspondência entre a proposta legislativa, os planos de manejo, as restrições ambientais, as decisões judiciais e as contribuições provenientes da participação social. Alterações legislativas que modifiquem o zoneamento ou os parâmetros construtivos deverão ser acompanhadas de justificativa técnica e submetidas à publicidade.

Após a aprovação da lei, o Poder Executivo deverá, no prazo de até 30 dias, encaminhar o texto aprovado e o relatório de compatibilidade aos órgãos ambientais e aos conselhos gestores das unidades de conservação. Esse encaminhamento não deverá transferir aos órgãos ambientais a obrigação de adequar os planos de manejo ao Plano Diretor. Quando houver necessidade de atualização do instrumento ambiental, sua revisão deverá ser avaliada pelo órgão gestor competente, conforme os procedimentos legais aplicáveis e sem redução do nível de proteção existente.

6.4 Plano de ação para implementação do protocolo

Com a finalidade de relacionar os problemas identificados às medidas propostas, a tabela 6 apresenta o plano de ação para implementação do Protocolo de Integração Normativa e Institucional.

Tabela 7– Plano de ação para integração entre o Plano Diretor, os instrumentos de gestão ambiental e as decisões judiciais.

Problema	Ação proposta	Responsáveis	Momento ou prazo	Produto esperado	Indicador de acompanhamento
P1 – Identificação tardia dos conflitos	Elaborar inventário normativo, documental e cartográfico	Equipe técnica do Plano Diretor e órgãos municipais de planejamento e meio ambiente	Fase inicial do diagnóstico	Inventário das normas e restrições territoriais	Percentual de documentos identificados e catalogados
P2 – Divergências de verticalização	Comparar os parâmetros de altura e número de pavimentos em cada zona sobreposta à APA	Equipe técnica, órgão gestor da unidade de conservação e órgão ambiental	Antes da consolidação do zoneamento	Matriz de compatibilidade dos parâmetros construtivos	Número de zonas analisadas e conflitos corrigidos
P3 – Ocupação de áreas alagadiças	Realizar análise ambiental e hidrológica da ZEIA-VF antes da definição de áreas ocupáveis	Equipe técnica, órgão ambiental e especialistas em drenagem e recursos hídricos	Antes da definição dos parâmetros da ZEIA-VF	Relatório técnico sobre drenagem, inundação e proteção ambiental	Existência do estudo e incorporação de suas conclusões
P4 – Sobreposição com ARAJ e APP	Produzir mapas georreferenciados das restrições judiciais e ambientais sobre o zoneamento urbano	Equipe de geoprocessamento, assessoria jurídica e órgãos ambientais	Antes da versão final do projeto de lei	Mapa de sobreposições e delimitação das áreas passíveis de ocupação	Percentual das zonas litorâneas analisadas
P5 – Fragmentação institucional	Instituir instância técnica de articulação interinstitucional	Poder Executivo municipal, órgãos ambientais e conselhos gestores	Durante a elaboração e após a aprovação do Plano Diretor	Ato de instituição, atas e pareceres conjuntos	Número de reuniões realizadas e encaminhamentos cumpridos
P6 – Falta de rastreabilidade	Criar e divulgar matriz de	Coordenação do Plano Diretor e equipe de	Após cada oficina, seminário ou	Matriz pública com respostas às contribuições	Percentual de manifestações

das contribuições	contribuições da sociedade	participação social	audiência pública		respondidas e divulgadas
P7 – Alterações legislativas sem fundamentação técnica	Exigir relatório de compatibilidade e justificativa para alterações no projeto de lei	Poder Executivo e Câmara Municipal	Antes e durante a tramitação legislativa	Relatório técnico-jurídico e registro das alterações	Percentual de alterações acompanhadas de justificativa
P1 a P7 – Acompanhamento do plano aprovado	Atualizar a base cartográfica e encaminhar a lei aos órgãos e conselhos envolvidos	Poder Executivo municipal	Até 30 dias após a aprovação	Base territorial atualizada e relatório de encaminhamento	Cumprimento do prazo e número de órgãos comunicados
P1 a P7 – Monitoramento permanente	Publicar relatório periódico sobre conflitos, licenciamento e adequações normativas	Instância técnica interinstitucional	Anualmente	Relatório de monitoramento territorial	Número de conflitos solucionados ou encaminhados

Fonte: Elaborado pelo autor (2026).

A implementação do protocolo permitirá que os conflitos sejam identificados antes da consolidação do projeto de lei, com indicação dos responsáveis, dos procedimentos e dos resultados esperados.

A estrutura do roteiro técnico proposto busca integrar os diferentes setores relacionados ao planejamento urbano, à gestão ambiental, à análise jurídica, ao geoprocessamento, à infraestrutura e à participação social, possibilitando que eventuais divergências sejam identificadas, registradas e analisadas de forma conjunta ao longo do processo. A utilização dos instrumentos de controle e acompanhamento propostos também permite documentar as providências adotadas e estabelecer critérios objetivos para o avanço entre as diferentes fases da elaboração ou revisão do plano diretor.

A aplicação do produto busca favorecer a identificação antecipada de incompatibilidades urbanísticas, ambientais e jurídicas, reduzindo a concentração de conflitos nas etapas finais da revisão, a necessidade de retrabalho, morosidade administrativa, insegurança jurídica e os riscos de judicialização. Ao incorporar a análise integrada das nuances territoriais desde as fases iniciais do planejamento, o instrumento também contribui para ampliar a fundamentação técnica e jurídica das decisões relacionadas ao uso e à ocupação do solo.

A estrutura do roteiro técnico compreende cinco etapas sequenciais, para cada etapa, o roteiro estabelece os atores responsáveis e participantes, os documentos necessários, os procedimentos a serem desenvolvidos, os produtos esperados e os critérios para o prosseguimento às etapas subsequentes. Como instrumentos de apoio, são disponibilizados checklists, fluxogramas, matrizes de análise e mecanismos de registro, com a finalidade de conferir maior sistematização, rastreabilidade e transparência ao processo de planejamento territorial.

Embora tenha sido desenvolvido a partir das especificidades territoriais e institucionais de Marechal Deodoro, o produto foi concebido sob uma perspectiva de replicabilidade e adaptação. Assim, sua estrutura poderá ser ajustada às características administrativas, normativas e ambientais de outros municípios, especialmente daqueles em que coexistam unidades de conservação, Áreas de Preservação Permanente em zonas de expansão urbana. Dessa forma, o produto apresenta potencial de aplicação para além do caso estudado, constituindo instrumento de apoio à construção de processos de elaboração e revisão de planos diretores compatíveis com as normas urbanísticas e ambientais incidentes sobre o território.

7. CONCLUSÃO

À luz da metodologia adotada, fundamentada na análise documental orientada por categorias analíticas notadamente coerência normativa, participação social, integração institucional e conflitos normativos, foi possível apreender de modo sistemático a complexidade inerente ao processo de revisão do Plano Diretor no Brasil, com atenção particular ao município de Marechal Deodoro/AL.

Inicialmente, observou-se que o Plano Diretor se insere em um arcabouço normativo de elevada densidade jurídica, desempenhando papel central no ordenamento territorial urbano, conforme previsto no art. 182 da Constituição Federal de 1988 e regulamentado pelo Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/2001). Nesse contexto, sua natureza transcende o caráter meramente técnico, configurando-se como instrumento jurídico essencial à concretização da função social da cidade e da propriedade, conforme amplamente sustentado pela doutrina urbanística.

A análise evidenciou, ainda, que a efetividade do Plano Diretor está intrinsecamente relacionada à observância de princípios estruturantes, tais como a participação social, a publicidade e a transparência. Foram identificados mecanismos participativos no processo de revisão por exemplo, audiências públicas e oficinas, porém verificou-se assimetria na participação popular, com baixa mobilização nas etapas iniciais e maior engajamento apenas nas fases finais, o que compromete a capacidade deliberativa desses instrumentos.

No que se refere à integração institucional, os resultados indicaram a presença de esforços de articulação multidisciplinar; contudo, também revelaram fragilidades significativas na coordenação entre o planejamento urbano e a gestão ambiental. Essa desarticulação expõe uma problemática recorrente no Brasil, marcada pela fragmentação das políticas públicas e pela inexistência de instrumentos eficazes de integração entre distintas normas e instrumentos de gestão.

É nesse cenário que se insere a análise dos conflitos normativos e territoriais, especialmente aqueles identificados no âmbito da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita. Conforme demonstrado ao longo do estudo, a proposta do novo Plano Diretor de Marechal Deodoro apresenta incompatibilidades relevantes em relação ao Plano de Manejo dessa unidade de conservação, sobretudo no que tange aos parâmetros de verticalização e à ocupação de áreas ambientalmente sensíveis.

A sistematização desses conflitos evidenciou a existência de uma dissonância normativa estrutural, na qual diretrizes urbanísticas mais permissivas confrontam normas

ambientais restritivas, evidenciando tensão entre a lógica expansionista urbana e os limites ecológicos do território. Tal cenário configura potencial violação a princípios fundamentais do Direito Ambiental, especialmente o princípio da prevenção, da precaução e da vedação ao retrocesso ambiental. Adicionalmente, a pesquisa revelou a crescente relevância da dimensão jurisdicional no ordenamento territorial, evidenciada pela criação das Áreas de Restrição Ambiental Judicial (ARAJ) e pela incidência de decisões judiciais que impõem restrições ao uso e ocupação do solo.

Essa judicialização reforça a compreensão de que o planejamento urbano contemporâneo ultrapassa o âmbito técnico-administrativo, incorporando condicionantes jurídicos resultantes da atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público. Nesse contexto, destaca-se também a importância da Resolução nº 303/2002 do CONAMA e sua consolidação no âmbito jurisprudencial, ampliando a proteção de áreas de restinga como Áreas de Preservação Permanente (APP).

Esse entendimento, quando dotado de efeitos robustos, pode alterar de forma significativa o ordenamento territorial municipal, restringindo a ocupação de zonas litorâneas e impondo desafios adicionais à compatibilização entre desenvolvimento urbano e preservação ambiental. Dessa forma, a análise desenvolvida confirma que a efetividade do Plano Diretor depende não apenas de sua conformidade formal com os dispositivos legais, mas, sobretudo, de sua capacidade de articulação com os instrumentos de gestão ambiental e com o conjunto de normas jurídicas que incidem sobre o território.

Com a limitação da pesquisa concentrada no processo de revisão do Plano Diretor de Marechal Deodoro/AL e nas particularidades urbanísticas, ambientais e institucionais desse território, recomenda-se cautela na generalização direta dos resultados para outros municípios. A opção metodológica pela pesquisa documental, baseada na análise de legislações, planos, registros institucionais e demais fontes relacionadas ao processo de revisão especificamente de Marechal Deodoro, não contemplou diretamente a percepção dos atores envolvidos no processo, ainda assim, foi possível identificar conflitos normativos e compreender as relações entre os diferentes instrumentos de planejamento.

A realização de entrevistas com gestores públicos, técnicos, representantes de órgãos ambientais, Ministério Público e sociedade civil, bem como a observação de audiências, reuniões e demais espaços participativos, poderia ampliar a compreensão sobre os fatores políticos, institucionais e sociais que influenciam a elaboração e a revisão do Plano Diretor.

Conclui-se, portanto, que o principal desafio identificado no caso de Marechal Deodoro reside na ausência de harmonização entre os instrumentos de planejamento urbano, ambiental e judicial, situação que compromete a coerência normativa e a eficácia da gestão territorial sustentável. Tal desarticulação não apenas gera insegurança jurídica, mas também potencializa conflitos socioambientais, dificultando a construção de um modelo de desenvolvimento urbano compatível com os limites ecológicos.

Os resultados obtidos também permitem ampliar a discussão para além do caso de Marechal Deodoro. Embora cada município apresente características territoriais, ambientais, institucionais e normativas próprias, a necessidade de compatibilização entre os diferentes instrumentos incidentes sobre o território constitui questão relevante para os processos de elaboração e revisão de Planos Diretores de maneira geral, especialmente em municípios submetidos a restrições ambientais ou à sobreposição de competências e instrumentos de planejamento.

Diante desse cenário, impõe-se a adoção de uma abordagem integrativa no processo de revisão do Plano Diretor, que incorpore de forma efetiva as diretrizes ambientais, promova a articulação institucional e assegure a participação social qualificada. Somente por meio dessa perspectiva será possível garantir a conformidade do planejamento urbano com os princípios constitucionais e ambientais, consolidando um modelo de ordenamento territorial que concilie desenvolvimento, justiça social e proteção ambiental.

Sugere-se para pesquisas futuras a ampliação da análise para outros municípios que apresentem conflitos entre expansão urbana e proteção ambiental, permitindo comparar diferentes contextos territoriais e institucionais e avaliar em que medida os problemas identificados neste estudo se reproduzem em outras realidades.

Considera-se pertinente a realização de pesquisas que incorporem metodologicamente entrevistas com os principais atores envolvidos no processo de revisão dos Planos Diretores. Por fim, estudos futuros poderão avaliar a aplicação do procedimento sistematizado no Produto Técnico-Tecnológico desta pesquisa em diferentes municípios, verificando sua capacidade de identificar previamente conflitos normativos e ambientais, reduzir falhas processuais e contribuir para processos de revisão de planos diretores.

REFERÊNCIAS

ACIOLY, C.; DAVIDSON, F. **Densidade urbana: um instrumento de planejamento e gestão urbana.** Rio de Janeiro: Mauad, 1998.

ANGELO, H.; WACHSMUTH, D. **Why does everyone think cities can save the planet?** Urban Studies, v. 57, n. 11, p. 2201–2221, 2020.

ARAÚJO, S. M. **Revisão do Plano Diretor: entre a técnica e a política. Revista de Direito Urbanístico**, v. 5, n. 2, p. 45–62, 2009.

AYDIN, Nursel; ÇELIK, Kasım. **Designing Lighting Master Plans in Historical City Centers: A Structured Approach and Case Study from Adana**. *Buildings*, v. 16, n. 5, p. 1030, 2026. DOI: 10.3390/buildings16051030.

AZEVEDO, Edinam Ferreira de *et al.* Desafios e contradições da governança ambiental em áreas de preservação permanente do rio Araguaia, em Araguatins (TO). **Research, Society and Development**, v. 14, n. 4, e48699, 2025. DOI: https://doi.org/10.33448/rsd-v14i4.48699

ALAGOAS. Instituto do Meio Ambiente. **Plano de manejo da Área de Proteção Ambiental de Santa Rita**. Versão 3.0. Maceió: IMA/AL, 2022.

ANTUNES, Paulo de Bessa. Áreas de preservação permanente urbanas: o novo Código Florestal e o Judiciário. **Revista de Informação Legislativa, Brasília**, DF, ano 52, n. 206, p. 83-102, abr./jun. 2015.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 2 set. 1981

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.198.727/MG**. Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Pedro Paulo Pereira. Relator: Ministro Herman Benjamin. Julgado em 14 ago. 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 9 maio 2013.

BRASIL. Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999. **Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental**. Brasília, DF: Presidência da República, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 747/DF.** Relatora: Ministra Rosa Weber. Tribunal Pleno, julgado em 14 dez. 2021. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 10 jan. 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2. Turma). **Recurso Especial nº 1.827.303/SC.** Relatora: Ministra Maria Thereza de Assis Moura. Julgado em 11 nov. 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 nov. 2025. Decisão divulgada pelo STJ.

BRASIL. Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000. **Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza – SNUC**. Brasília, DF, 2000.

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. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 11 jul. 2001.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012**. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 28 maio 2012.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde. **Resolução nº 510, de 7 de abril de 2016.** Dispõe sobre as normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 maio 2016.

BRASIL. **Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica, e dá outras providências. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 26 dez. 2006.

BRASIL. Ministério das Cidades; Ministério do Meio Ambiente. **Guia para elaboração do Plano Integrado de Gestão Territorial (PIGT).** Brasília: Ministério das Cidades/Ministério do Meio Ambiente, 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BENEVOLO, L. **História da cidade**. 3. ed. São Paulo: Perspectiva, 2003.

BARDIN, L**. Análise de conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2011.

BOULLOSA, R. C. Gestão pública estratégica: desafios contemporâneos. **Revista de Administração Pública**, v. 48, n. 1, p. 21-45, 2014.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade**. São Paulo: FFLCH, 2007. 123 p. ISBN 978-85-7506-144-2

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **Espaço e tempo: complexidade e desafios do pensar e do fazer geográfico**. São Paulo: Contexto, 1994.

CERDÁ, I. **Teoría General de la Urbanización**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1867

CORBUSIER, L. **Carta de Atenas**. São Paulo: Hucitec, 1993.

CRESWELL, J. W. **Research design: qualitative, quantitative, and mixed methods approach**. 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2014.

CHOAY, F. **O urbanismo: utopias e realidades, uma antologia**. São Paulo: Perspectiva, 2015.

DENHARDT, J. V.; DENHARDT, R. B. **The New Public Service: serving, not steering**. Armonk, NY: M. E. Sharpe, 2003.

DE TONI, Andrea; REYNOLDS, Chevonne; ALÌ, Alessandro; CHAMBERLAIN, Dan**. The Influence of the Urban Environment on Biodiversity: From a Systematic Literature Review to Spatial Planning Integration in Italy**. In: DE TONI, Andrea; ARCIDIACONO, Andrea; RONCHI, Silvia (org.). *Nature-Positive Cities: Adaptive Spatial Planning in Italy for an Ecological Urban Transition*. Cham: Springer, 2026. p. 13–24. DOI: 10.1007/978-3-032-06617-6_2.

DIEGUES, Antonio Carlos. **O mito moderno da natureza intocada**. São Paulo: Hucitec, 2001.

DONA, Vitor Hugo Baisch. Planejamento e gestão urbanos da cidade de Cachoeira do Sul/RS: processo de revisão do plano diretor municipal e proposta de criação do conselho municipal de gestão urbana. **Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Maria**, 2021. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/handle/1/24067.

FARAH, M. F. S. **Coprodução de bens e serviços públicos**. Revista de Administração Pública, v. 45, n. 1, p. 7–32, 2011.

FERRARI, C. **Planejamento urbano no Brasil**. São Paulo: Pioneira, 1977.

GRES, R. A.; ZHIKHAREVICH, B. S.; PRIBYSHIN, T. K. **Between Strategy and Master Plan: An Analysis of the Contents of 29 Master Plans.** ***Regional Research of Russia***, v. 16, n. 2, p. 317–331, 2026. DOI: 10.1134/S2079970526600034.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

GODOY, A. S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 2, p. 57-63, 2006.

HONEY-ROSÉS, J. *et al.* The impact of COVID-19 on public space: A review of the emerging questions. **Cities & Health**, v. 5, n. 1, p. 263–279, 2021.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2015**. Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2022: população e domicílios: primeiros resultados.** 2. apuração. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Marechal Deodoro – Panorama. Cidades**. Rio de Janeiro: IBGE, 2025. Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/brasil/al/marechal-deodoro/panorama.

JUSTIÇA FEDERAL EM ALAGOAS. Justiça Federal em Alagoas reforça marco legal para proteção ambiental no Litoral Sul. Maceió: JFAL, 17 jul. 2026.

MACEDO, S. S.; SAKATA, F. G. **Parques urbanos no Brasil. São Paulo: Annablume**, 2010.

MACEIÓ (AL). Prefeitura Municipal de Marechal Deodoro. Gabinete do Prefeito. **Lei nº 1.320, de 07 de janeiro de 2020. Altera a Lei Municipal nº 909/2006, de 09 de novembro de 2006, que institui o Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro, e adota outras providências**. Marechal Deodoro, AL: Prefeitura Municipal, 2020.

MANDERI, K. **Urban public space and the challenges of urban transformation.** Journal of Urban Design, v. 24, n. 5, p. 623–639, 2019.

MARICATO, Ermínia. **As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias: planejamento urbano no Brasil.** In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos.* Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Ermínia. **O impasse da política urbana no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2011.

MASCARÓ, J. J. **Mobilidade urbana: acessibilidade e tráfego**. Porto Alegre: Bookman, 2005.

MERRIAM, S. B. **Qualitative research: a guide to design and implementation**. San Francisco: Jossey-Bass, 2009.

MMA – Ministério do Meio Ambiente. **Diretrizes para integração entre planos diretores e planos de manejo de Unidades de Conservação.** Brasília: MMA, 2016.

MARECHAL DEODORO (AL). **Lei nº 909, de 9 de novembro de 2006.** Institui o Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro. Marechal Deodoro, AL: Prefeitura Municipal, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito de construir**. 6. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

MARECHAL DEODORO (AL). **Lei nº 1.320, de 7 de janeiro de 2020**. Altera a Lei Municipal nº 909/2006, que institui o Plano Diretor Municipal de Marechal Deodoro, nos dispositivos que indica e adota outras providências. Marechal Deodoro, AL: Prefeitura Municipal, 2020.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente**. 10. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito ambiental brasileiro**. 24. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Malheiros, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável**. Nova York: ONU, 2015.

PAULA, Kadja. **Produto proposta técnica para recategorização da reserva ecológica do Saco da Pedra.** IFAL – Instituto Federal de Alagoas, Marechal Deodoro, p.09, 2021.

RAJEEV, R.; RAMAMURTHY, Adinarayanane; TARAFDAR, Ayon Kumar. **Novel framework towards integration of Environmental Carrying Capacity for Sustainable Spatial Planning: A Systematic Approach in Indian context**. *OIDA International Journal of Sustainable Development*, v. 19, n. 3, p. 93–122, 2026. DOI: 10.64211/oidaijsd190307.

RAMOS, R.; CLADERA, J. **Urban sprawl and land use conflicts: A global analysis.** Land Use Policy, v. 29, n. 3, p. 617–628, 2012.

REIS, N. G. **As cidades no Brasil colonial**. São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

ROCHA, D. M. O novo Plano Diretor do Recife e o direito à moradia. **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 3, p. 1154-1173, 2022. Disponível em: https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/52706.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo.** São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1997. (Coleção Primeiros Passos).

ROSSIN, Rosana. Conflitos entre planos diretores e planos de manejo de unidades de conservação: desafios para a gestão integrada do território. **Revista Brasileira de Gestão Urbana,** v.10, n.2, p. 355–372, 2018.

ROLNIK, Raquel. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, 2009.

ROLNIK, Raquel. **O que é cidade.** São Paulo: Brasiliense, 1997. (Coleção Primeiros Passos).

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SANTA CATARINA. Tribunal de Justiça (4. Câmara de Direito Público). **Apelação n. 0900009-78.2019.8.24.0081**. Relator: Des. Diogo Pítsica. Florianópolis, 28 abr. 2022.

SANTANA, Letícia Rocha de. Os conflitos da participação social na revisão da legislação urbanística: um estudo sobre o Plano Diretor do Recife (2018–2020). **Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Urbano) – Universidade Federal de Pernambuco**, Recife, 2021.

SANTANA, L. R. Um estudo sobre o Plano Diretor de Recife 2018-2020. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 12, p. 45-62, 2021. Disponível em: https://biblioteca.ibdu.org.br/direitourbanistico/article/view/santana_rbdu12

SECCHI, L. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 3. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro.** 5. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006.

SILVA, José Borzacchiello da. O estatuto da cidade e a reforma urbana no Brasil. **GEOUSP – Espaço e Tempo (Online),** São Paulo, v. 5, n. 2, p. 9-26, 2001. DOI: https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2001.123590. Disponível em: https://revistas.usp.br/geousp/article/view/123590.

SILVA, L. F. Zoneamento urbano no Brasil: desafios e perspectivas. **Revista de Direito da Cidade,** v. 7, n. 4, p. 2123–2146, 2015.

SOUZA, Felipe Cardoso de; AGUIAR, José Otávio. **Cidades verticais – um novo padrão de cidades modernas: um estudo de caso sobre a verticalização urbana de Campina Grande/PB e seus impactos socioambientais** (1960–2012). Fronteiras: Revista Catarinense de História, n. 39, p. 179–194, 2022. DOI: 10.29327/253484.1.39-9.

SOUZA, Larissa Audrey Marinho de. Contrastes em Zoneamento: Plano Diretor de Marechal Deodoro e Plano de Manejo da Área de Proteção Ambiental (APA) de Santa Rita. **Cadernos de Graduação Ciências Humanas e Sociais,** Alagoas, v.6, n. 3, p. 207-2018, 2021.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

SOUZA, Marcelo Lopes de. **Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

SILVA, José Afonso da. **Direito urbanístico brasileiro**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2012.

TENNØY, Aud; HAGEN, Oddrun Helen; SWENSEN, Grete. **How municipal planning authorities' ways of acting influence plan feasibility: Studies of four city-centre zoning-plan processes in small and medium-sized Norwegian cities.** Cities, v. 178, art. 107405, 2026. DOI: 10.1016/j.cities.2026.107405.

VILLAÇA, Flávio**. Espaço intra-urbano no Brasil**. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação**. São Paulo: Global, 1986. 122 p.

VILLAÇA, Flávio. **Reflexões sobre as cidades brasileiras**. São Paulo: Studio Nobel, 2001.

VILLAÇA, Flávio José Magalhães. **O que todo cidadão precisa saber sobre habitação.** São Paulo: Global, 1986. 122 p.

UFSM, Universidade Federal de Santa Maria. **Planejamento e gestão urbanos da cidade de Cachoeira do Sul/RS: processo de revisão do plano diretor municipal e proposta de criação do Conselho Municipal.** Santa Maria: UFSM, 2020. Disponível em: https://repositorio.ufsm.br/handle/1/24067.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** 5. ed. Porto Alegre: Bookman, 2015.