

Nesse sentido, a obra é crítica a essa ideia de institucionalidade, mas também a afirma, defendendo novas possibilidades. E nesse sentido, traz a beleza de experiências de resistência e organização em Conde (PB), Sobral (CE), Florianópolis (SC), Londrina (PR), DF, São Paulo, Jacareí e outras cidades, de tamanhos e configurações distintas, que criaram metodologias próprias e ao mesmo tempo articuladas, para pensar a cidade com cara de gente, como espaço de encontro, como palco de uma revolução solidária. E acessamos isso a partir de enfrentamentos e tentativas de construir poder local.

Em tempos de tanta desesperança causadas por uma pandemia e um pandemônio chamado de Governo Bolsonaro, espero que a travessia na qual o BR Cidades, de forma tão necessária, nos conduz te inspire a se organizar, mobilizar seu território para criar formas revolucionárias de planejamento urbano e produção de cidade.

RUD RAFAEL É COORDENADOR NACIONAL DO MTST, EDUCADOR DA ONG FASE, MEMBRO DA ATUAL GESTÃO DO CRESS-PE E INTEGRANTE DA FRENTE DE RESISTÊNCIA URBANA LATINOAMERICANA.

(...) a ideologia do “progresso” com o avanço da especulação imobiliária recente, a mudança da paisagem urbana, o crescente aumento do perímetro urbano em conjunto com a segregação territorial - que vem desencadeando longas distâncias entre casa e trabalho e o processo de autoconstrução de moradias -, o aumento do consumo individual, as novas formas de exploração - empregos informais ou sub remunerados, a falta de suporte do Estado sob os bens de consumo coletivo - e o desemprego, fazem parte do cotidiano da classe trabalhadora que carrega valores particulares em cada situação.

Ainda que essas particularidades recentes pudessem resultar num conformismo coletivo, ou até mesmo em uma anulação do sujeito político, diversos grupos ativistas e movimentos sociais vêm sendo capazes de reelaborar os significados sobre a cidade, possibilitando alcançar a instância de resistência urbana.

O que veremos nesta obra são as formas de expressão de estudiosos e movimentos sociais urbanos que vêm gestando um elemento de vida política do país ao lutar para recolocar a questão urbana no centro do debate político. Afinal, são as políticas sociais e as políticas urbanas que incidem diretamente na reprodução social da classe trabalhadora.

AS/OS ORGANIZADORAS/ES
(TRECHO RETIRADO DO TEXTO DE APRESENTAÇÃO DO LIVRO)



LUTAS ANTICAPITAL



FUNDAÇÃO
ROSA
LUXEMBURGO
BRASIL E PARAGUAI

A CIDADE EM DISPUTA: PLANOS DIRETORES E PARTICIPAÇÃO NO CENÁRIO DA PANDEMIA

A CIDADE EM DISPUTA

**PLANOS DIRETORES E
PARTICIPAÇÃO NO
CENÁRIO DA PANDEMIA**

**Beatriz Fleury e Silva,
Carina Serra Amancio,
Pedro Fneire de Oliveira Rossi e
Thiago Aparecido Trindade (ORGs.)**

INTRODUÇÃO
Ermínia Maricato



PROGRAMA DE
PÓS-GRADUAÇÃO
EM CIÊNCIA
POLÍTICA



BR
CIDADES

**ESSE NÃO É UM LIVRO SOBRE
PLANO DIRETOR. MAS NÃO
DESISTA POR AQUI SE VOCÊ VEIO
EM BUSCA DESSE TEMA.**

Provavelmente, nenhuma outra obra vai te dar um panorama tão rico como a que esta construção coletiva traz, pulsante de tantas experiências dos quatro cantos desse país.

Afirmo que não é sobre Plano Diretor porque ela traz pistas e questões que nos ajudam a ter uma síntese das disputas em torno das cidades brasileiras até o momento.

Porque, sim, a utopia de democratizar radicalmente as cidades ganhou diversas formas no corpo jurídico-institucional brasileiro. Certamente, a mais bem acabada delas é o Plano Diretor. Mas é inegável que essa crença serviu para alimentar ilusões institucionalistas e frustrar muitos esforços dedicados a garantir participação popular, não conseguindo dar cabo das estruturas e formas coloniais, patriarcais e tão desigualmente capitalistas que caracterizam nossos aglomerados urbanos.

Aliás, isso pode até ser surpresa para alguns, mas como afirma a própria Ermínia Maricato na introdução do livro, a obrigatoriedade dos Planos Diretores não vem necessariamente de um bom momento. Na ditadura se utilizava esse instrumento para empreender uma política tecnocrática.

**A cidade em disputa:
Planos Diretores e participação
no cenário da pandemia**

**Beatriz Fleury e Silva
Carina Serra Amancio
Pedro Freire de Oliveira Rossi
Thiago Aparecido Trindade
(orgs.)**

Beatriz Fleury e Silva
Carina Serra Amancio
Pedro Freire de Oliveira Rossi
Thiago Aparecido Trindade
(orgs.)

**A cidade em disputa:
Planos Diretores e participação
no cenário da pandemia**

1ª edição
LUTAS ANTICAPITAL
Marília/SP – 2021

Editora LUTAS ANTICAPITAL

Editor: Julio Hideyshi Okumura

Conselho Editorial: Andrés Ruggeri (Universidad de Buenos Aires - Argentina), Bruna Vasconcellos (UFABC), Candido Giraldez Vieitez (UNESP), Claudia Sabia (UNESP), Dario Azzellini (Cornell University – Estados Unidos), Édi Benini (UFT), Fabiana de Cássia Rodrigues (UNICAMP), Henrique Tahan Novaes (UNESP), Julio Cesar Torres (UNESP), Laís Fraga (UNICAMP), Mariana da Rocha Corrêa Silva, Maurício Sardá de Faria (UFRPE), Neusa Maria Dal Ri (UNESP), Paulo Alves de Lima Filho (FATEC), Renato Dagnino (UNICAMP), Rogério Fernandes Macedo (UFVJM), Tania Brabo (UNESP).

Projeto Gráfico e Diagramação: Mariana da Rocha Corrêa Silva e Renata Tahan Novaes

Capa: Marina Castelo Zilbersztein

Impressão: Renovagraf

C568

A cidade em disputa: Planos Diretores e participação no cenário da pandemia / Beatriz Fleury e Silva ... (et al.) (Org.). – Marília : Lutas Anticapital, 2021.

348 p. : il.

Inclui bibliografia

ISBN 978-65-86620-74-0

1. Cidades e vilas - Planejamento. 2. Políticas públicas. 3. Conselhos de cidades – Juazeiro do Norte (CE). 4. Participação social. I. Silva, Beatriz Fleury e. II. Amancio, Carina Serra. III. Rossi, Pedro Freire de Oliveira. IV. Trindade, Thiago Aparecido. V. Título.

CDD 307.76

Ficha elaborada por André Sávio Craveiro Bueno
CBR 8/8211 FFC – UNESP – Marília

1ª edição: dezembro de 2021

Editora Lutas Anticapital

Marília –SP

editora@lutasanticapital.com.br

www.lutasanticapital.com.br

Sumário

Apresentação | *Beatriz Fleury e Silva, Carina Serra Amancio, Pedro Freire de Oliveira Rossi, Thiago Aparecido Trindade*.....9

Introdução | *Ermínia Maricato*.....17

Parte 1

Planejamento urbano e processos participativos na política urbana recente do Nordeste

1 | Para além do Plano Diretor: as disputas em torno da sua regulamentação e a importância da participação social - o caso de Conde/PB.....33

Flávio Tavares

Susana Montenegro

2 | A Desdemocratização da Cidade: a experiência do Conselho nas alterações do Plano Diretor de Juazeiro do Norte.....57

Ana Clara Benjamim Silva

Larissa Duarte Galvão

Lucas Gomes de Sousa

3 | Entraves e avanços na elaboração e revisão de Planos Diretores no interior do Ceará.....79

Carolina Gondim Rocha

Cleiton Galvão de Mesquita Furtado

Cicera Sarah Moura Farias

Diego Coelho do Nascimento

Gabrielle Astier

Henrique Augusto Aragão Carneiro

José Otávio Santos de Almeida Braga

Lucas Gomes de Sousa

Raquel Pessoa Morano

Parte 2
**As disputas pelo território e a força do processo
participativo em recentes revisões de Planos
Diretores do Sul**

4 | Plano Diretor de Florianópolis à luz dos 20 anos do Estatuto da Cidade: revisão ou oportunismo?.....99

Lino Fernando Bragança Peres
Maria Inês Sugai

5 | Disputas na Revisão do Plano Diretor Participativo de Londrina.....121

Ariella Kely Besing Motter
Eliane Tomiasi Paulino
Gilson Jacob Bergoc
Miguel Etinger de Araujo Júnior

6 | O Exercício da Gestão Democrática na Revisão do Plano Diretor de Maringá-PR: o papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial.....145

Beatriz Fleury e Silva
Layane Alves Nunes
Maysa Pinhata Battistam
Sandra Cristina Silva dos Santos

7 | A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores de Santos após a Constituição Federal de 1988.....163

José Marques Carriço
Lenimar Gonçalves Rios
Mônica Antonia Viana

Parte 3

Participação popular sob risco: impactos nos recentes processos de revisão de Planos Diretores

8 | A luta pela democratização do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Distrito Federal.....187

Thiago Aparecido Trindade

Liza Maria Souza de Andrade

Ludmila de Araujo Correia

9 | Participativo, mas nem tanto. Da lógica da produção do espaço urbano aos desafios da resistência popular na revisão do Plano Diretor em Jacareí-SP.....213

Bruno Ricardo Miragaia Souza

João de A. R. Campinho

10 | O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social.....229

Ruth Maria da Costa Ataíde

Amíria Bezerra Brasil

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio

Sarah de Andrade e Andrade

Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante

Flávia Laranjeira Costa de Assis

11 | Atraso, Pandemia, Mudança de Governo e Mobilização Social: marcas do processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre.....249

Clarice Misoczky de Oliveira

João Telmo de Oliveira Filho

Vanessa Marx

12 | O processo de revisão dos planos diretores no contexto de pandemia: a participação popular e a experiência do Rio de Janeiro.....271

Tarcyla Fidalgo Ribeiro

Tatiana Cotta G. Pereira

13 | A Disputa e o Mercado: tentativas de mudança no Plano Diretor de São Paulo em retrospectiva e seus impactos no fundo público.....295

Tales Fontana Siqueira Cunha

Douglas Tadashi Magami

Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins

Celso Santos Carvalho

14 | O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da região metropolitana da Grande Vitória e a pandemia da Covid 19.....315

Bruno Casotti Louzada

Clara Luiza Miranda

Giovanilton A. Carreta Ferreira

Leticia Tabachi Silva

Martha Machado Campos

Vinicius Lamego de Paula

Sobre as autoras e os autores.....339

Apresentação

Beatriz Fleury e Silva
Carina Serra Amancio
Pedro Freire de Oliveira Rossi
Thiago Aparecido Trindade

Este é o primeiro livro produzido pelo BrCidades, uma rede sociopolítica criada em maio de 2017 que articula diversos segmentos, com o objetivo principal de reconstruir a agenda urbana a partir do protagonismo da sociedade civil e dos movimentos populares. Trata-se, afinal, de um projeto político que busca se somar, e ao mesmo tempo contribuir para a articulação de diversas lutas urbanas espalhadas pelo território nacional, com vistas a recolocar a questão urbana no centro da agenda pública brasileira.

Nesse sentido, esta obra se debruça sobre o debate que envolve os procedimentos de revisão de Planos Diretores (PD) em diversas cidades brasileiras na última década, incluindo o contexto da pandemia de Sars-Cov-2. O objetivo central do livro consiste em reunir experiências de mobilização social que se engajaram na luta por processos mais justos, democráticos e participativos frente ao contexto de retrocesso democrático, avanço autoritário e acelerada deterioração dos direitos sociais conquistados nas lutas contra o regime militar instaurado em 1964 e consagrados pela Constituição Federal de 1988.

Muitos governos municipais, e também o do Distrito Federal, têm buscado realizar ou dar continuidade ao processo de revisão de seus PD em plena pandemia. Esse movimento vem sendo denunciado por diversos manifestos produzidos por

coletivos e redes ativistas em todo o território nacional, pois trata-se de um momento singular na história, prejudicando a já fragilizada participação dos setores populares - justamente os que mais necessitam das políticas públicas. Estas diversas iniciativas de mobilização coletiva pela suspensão, com repactuação de cronograma juntamente com grupos que compõem a revisão do PD, ou, em muitos casos, que pedem redefinição de sua metodologia, merecem ser devidamente sistematizadas, publicizadas e debatidas, não apenas pelos aprendizados que nos trazem, mas também por sua relevância na luta por uma democracia mais ampla e radical.

Nas lutas sociais, os sujeitos inseridos se expressam de acordo com as concepções culturais particulares, dadas pelo momento histórico e local de onde vivem, e das experiências vividas. Nesse sentido, os discursos, ou narrativas, são reelaborados por percepções que muitas vezes desordenam as noções do que é privado e público, do que é realidade e representação, sendo difícil de identificar suas diferenças. As palavras então se tornam um mecanismo de disputa de interpretações, trazendo significados que representam valores discursivos nas lutas sociais.

Nesse passo da disputa de significados, a ideologia do “progresso” com o avanço da especulação imobiliária recente, a mudança da paisagem urbana, o crescente aumento do perímetro urbano em conjunto com a segregação territorial - que vem desencadeando longas distâncias entre casa e trabalho e o processo de autoconstrução de moradias -, o aumento do consumo individual, as novas formas de exploração - empregos informais ou sub remunerados, a falta de suporte do Estado sob os bens de consumo coletivo - e o desemprego, fazem parte do cotidiano da classe trabalhadora que carrega valores particulares em cada situação. Ainda que essas particularidades recentes pudessem resultar num conformismo coletivo, ou até mesmo em uma anulação do sujeito político, diversos grupos ativistas e movimentos sociais vêm sendo capazes de reelaborar os significados sobre a cidade, possibilitando alcançar a instância de resistência urbana.

O que veremos nesta obra são formas de expressão de estudiosos e movimentos sociais urbanos que vêm gestando

um elemento de vida política do país ao lutar para recolocar a questão urbana no centro do debate político. Afinal, são as políticas sociais e as políticas urbanas que incidem diretamente na reprodução social da classe trabalhadora.

Neste sentido, este livro discute e analisa os conflitos em torno dos processos participativos, uma importante ferramenta de luta na construção do direito à cidade, e para tal traz um conjunto de textos que, organizados por abordagem e escala, reafirmam a importância do instrumento do Plano Diretor e apresentam de forma crítica alguns processos de disputas recentes que envolveram a revisão destas legislações em diversos territórios brasileiros. A seguir, apresentamos um resumo de cada texto para que as/os leitoras/es possam se situar devidamente na obra. Para fins didáticos, a apresentação é feita conforme a estrutura do livro, nas suas três diferentes - porém complementares - partes.

Parte 1

Planejamento urbano e processos participativos na política urbana recente do Nordeste

O capítulo 1, intitulado “Para além do Plano Diretor: as disputas em torno da sua regulamentação e a importância da participação social - o caso de Conde/PB”, foi elaborado pelo núcleo Paraíba e colaboradores. O texto apresenta de um lado o processo de construção coletiva do instrumento do zoneamento urbano ocorrido no município de Conde na Paraíba (gestão 2017-2020), que fortaleceu o controle social e a gestão compartilhada e garantiu o apoio aos marcos legais construídos; mas que se encontra sob risco através da atual gestão que caminha no sentido contrário às conquistas no campo urbanístico e demonstra que as forças oligárquicas ainda são muito presentes naquele território. A saída, segundo os autores, está na construção participativa, vinculada a uma intensa e efetiva alfabetização urbanística. O objetivo do capítulo 2, "A Desdemocratização da Cidade: a experiência do Conselho nas alterações do Plano Diretor de Juazeiro do Norte", é promover a discussão acerca da participação social a partir da atuação do Conselho do Plano Diretor. O texto está dividido em três seções.

Em um primeiro momento pretende-se debater os conceitos democráticos que permeiam a esfera do planejamento urbano, bem como a gestão democrática e participação social; em seguida são apresentadas algumas questões relativas ao Plano Diretor de Juazeiro do Norte; e por fim, é apresentado um panorama geral do que foi exposto no texto. Finalizando a parte 1 do livro, o capítulo 3, “Entraves e avanços na elaboração e revisão de Planos Diretores no interior do Ceará”, joga luz em uma realidade ainda pouco estudada pelos pesquisadores brasileiros. Fruto de uma reflexão coletiva, que envolveu diferentes segmentos (professores, pesquisadores, ativistas sociais, técnicos de prefeituras, etc.), o texto tem como objetivo central analisar a realidade do planejamento urbano para além daquela verificada em Fortaleza, capital cearense, nas Regiões Metropolitanas de Sobral (RMS) e do Cariri (RMC).

Parte 2
As disputas pelo território e a força do processo
participativo em recentes revisões de Planos
Diretores do Sul

A partir da vivência militante ao longo do processo de construção do Plano Diretor e de implementação do Estatuto da Cidade em Florianópolis, os autores que elaboraram o capítulo 4 intitulado "Plano Diretor de Florianópolis à luz dos 20 anos do Estatuto da Cidade: revisão ou oportunismo?" , contribuem com o debate a partir da análise de instrumentos legais proporcionados pelo Estatuto da Cidade, em especial os Planos Diretores Participativos (PDP), e o seu papel e limites no enfrentamento à segregação espacial e às desigualdades territoriais, ao analisar as disputas sociais, os interesses do capital imobiliário e as experiências de participação popular relacionadas à elaboração, às alterações e à aprovação do Plano Diretor de Florianópolis em vigor (Lei n. 482/2014), até as recentes tentativas de revisão deste Plano Diretor.

Propondo uma discussão com destacado teor crítico (retomando a centralidade do debate sobre a função social da propriedade), os integrantes do Núcleo Londrina e seus colaboradores, analisam no capítulo 5 “Disputas na Revisão do

Plano Diretor Participativo de Londrina”, os conflitos envolvendo o processo de revisão em curso do PD na cidade, iniciado em 2017 e ainda em trâmite na Câmara Municipal, trazendo os pontos mais controversos que ainda “emperram” o debate e evidenciam as disputas entre diferentes projetos de cidade.

Por sua vez, o capítulo 6 “O Exercício da Gestão Democrática na Revisão do Plano Diretor de Maringá-PR: o Papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial”, apresentado pelo Núcleo Maringá, analisa as ações lideradas por um grupo de integrantes do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) engajados na luta por um processo de revisão do PD (cujo início se deu em 2019), mais democrático e participativo, demonstrando como estes atores contribuíram para abrir novos espaços de discussão e de reflexão sobre a revisão em curso.

Finalizando a segunda parte do livro, o capítulo 7 “A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores de Santos após a Constituição Federal de 1988” redigido pelos integrantes do Núcleo da Baixada Santista, centra sua discussão nos processos de elaboração e revisão de Planos Diretores desde 1988 a partir de um recorte temporal de análise mais amplo, enfatizando o debate sobre a qualidade dos processos participativos sob a ótica da sociedade civil.

Parte 3

Participação popular sob risco: impactos nos recentes processos de revisão de Planos Diretores

Abrindo a terceira e última parte, o capítulo 8 elaborado pelo Núcleo DF intitulado “A luta pela democratização do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Distrito Federal”, analisa o processo de revisão do Plano Diretor do Distrito Federal (iniciado em julho de 2020), à luz dos debates sobre os limites dos mecanismos de participação institucional criados no país após a Constituição Federal de 1988, apontando para duas iniciativas da sociedade civil local que buscaram incidir no processo com o intuito de torná-lo mais democrático, transparente e participativo.

O capítulo 9, "Participativo, mas nem tanto. Da lógica da produção do espaço urbano aos desafios da resistência popular na revisão do Plano Diretor em Jacareí-SP", faz uma análise acerca da atuação do Estado e do poder econômico para (re)produção do espaço urbano por meio da revisão do Plano Diretor da Cidade de Jacareí, Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, do Estado de São Paulo, assim como traz reflexões sobre a atuação de instituições do sistema de justiça, movimentos populares, associações de bairro e sindicatos da classe trabalhadora, para criação e capacitação de uma rede coletiva em defesa do direito à cidade.

Tomando como pano de fundo o atual processo de revisão do Plano Diretor de Natal, que tem revelado problemas de conteúdo e forma os quais dificultaram a participação social tanto antes como durante a pandemia, o capítulo 10 elaborado pelo núcleo Natal e intitulado "O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social", ao mesmo tempo em que apresenta o enorme risco da elaboração de uma processo de revisão em plena pandemia, lança luz à gestão democrática das cidades e a importância da participação social nos processos de revisão dos planos diretores municipais.

O capítulo 11 intitulado "Atraso, Pandemia, Mudança de Governo e Mobilização Social: Marcas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre", elaborado pelo núcleo Porto Alegre, cidade que se tornou internacionalmente conhecida por conta da experiência inovadora do Orçamento Participativo (OP), também se concentra na análise do processo de revisão em curso (iniciado em 2018), evidenciando os diferentes atores e interesses em jogo, enfatizando a atuação do campo progressista nessa disputa e as possibilidades que se colocam para o futuro em decorrência de tais mobilizações.

Trazendo reflexões e análises sobre os desafios estruturais para a participação democrática no Brasil, o capítulo 12 apresenta o texto "O processo de revisão dos planos diretores no contexto de pandemia: a participação popular e a experiência do Rio de Janeiro", apresentado pelo núcleo Rio de Janeiro. Dedicado a analisar o caso da capital carioca sobre as possibilidades concretas da participação social no cenário da pandemia, insere a análise dentro do contexto mais amplo de

retrocesso democrático que se aprofundou a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016.

O capítulo 13 traz o texto "A Disputa e o Mercado: tentativas de mudança no Plano Diretor de São Paulo em retrospectiva e seus impactos no fundo público". Elaborado pelo núcleo São Paulo e colaboradores, tem como objetivo mapear, identificar e investigar as tentativas de alteração da Lei de Zoneamento e do Plano Diretor de São Paulo e sua natureza, desde o ano de 2017 - ano subsequente à promulgação da Lei, buscando fazer uma leitura histórica dos interesses que podem animar a revisão do Plano Diretor ao longo do ano de 2021, os podem colocar em risco a estrutura central do Plano Diretor e impacto no Fundo Público.

Voltado para o debate sobre os desafios colocados ao planejamento e à participação democrática na escala metropolitana, o capítulo 14 "O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória e a Pandemia Da Covid-1, apresentado pelos integrantes do Núcleo ES e seus colaboradores, analisa o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória no contexto pandêmico, levando em conta os limites e contradições da gestão metropolitana e apontando como esse processo acarreta em problemas nos mais diversos setores da política urbana – mobilidade, saneamento, habitação, saúde, educação, dentre outros.

Por fim, mas não menos importante, na condição de organizadoras/es desta obra, gostaríamos de tecer alguns agradecimentos a pessoas e instituições que tornaram este projeto possível.

Primeiramente, agradecemos a toda/os as/os autoras/es que se disponibilizaram a produzir os textos aqui apresentados. Trata-se de pessoas que estão diretamente engajadas nas lutas e mobilizações por processos participativos mais justos e democráticos, e é justamente por isso que as visões expostas nos textos são bastante densas, tanto do ponto vista analítico como também político.

Em segundo lugar, nossos agradecimentos à Professora Ermínia Maricato (idealizadora e coordenadora da rede BrCidades), cujos ensinamentos e lutas pelo direito à cidade tem inspirado milhares de pessoas no Brasil há mais de uma geração, por ter aceito nosso convite para redigir a Introdução desta obra - enriquecendo ainda mais este projeto coletivo.

Em terceiro lugar, registramos nossa gratidão à Coordenação do Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade de Brasília, que desembolsou os recursos para o financiamento integral do livro, bem como à Fundação Rosa Luxemburgo, cuja parceria tem sido imprescindível para a organização e fortalecimento do BrCidades.

Por fim, agradecemos também à Editora Lutas Anticapital por ter aceito nossa proposta e encampado o projeto de publicação deste registro tão importante da luta pela reconstrução democrática no Brasil atual.

Boa leitura!

Boa luta!

Viva as cidades para todes!

Introdução

Erminia Maricato

*É fundamental diminuir a distância entre o que se diz e o que se faz, de tal maneira que num dado momento a tua fala seja a tua prática.
Paulo Freire (2003, p. 61)*

Não é por falta de leis e planos que as cidades brasileiras são como são: ambientalmente predatórias, insalubres, segregadas, injustas e profundamente desiguais.

É verdade que temos um arcabouço legal reconhecido e festejado em várias partes do mundo. Em especial, destaca-se o Estatuto da Cidade, que neste ano completa duas décadas de existência. Mas a inefetividade de nossa avançada legislação é por demais evidente, é extravagante. Isso nos permitiu aplicar a tese das “ideias fora do lugar”, desenvolvida pelo pensador brasileiro Roberto Schwarz (2012), ao campo do urbanismo (MARICATO, 2000). Planos diretores, legislação de uso, parcelamento e ocupação do solo, códigos de edificação, projetos de “revitalização” ou melhoramentos urbanos, todos inspirados no urbanismo modernista oriundo dos países capitalistas centrais. Também o pós-modernismo trouxe seus modismos: plano estratégico, smartcities...

O analfabetismo urbanístico encobre o fato de que a maior parte da nossa população está alijada do mercado imobiliário privado legal, de perfil capitalista, stricto sensu. Sob solo irregular ou informal, constrói uma outra cidade com as próprias mãos, tendo a ajuda de agentes como os loteadores clandestinos e personagens como as atuais milícias e facções do crime organizado. Estamos diante de um mercado dito “informal” que inclui até mesmo as classes médias e que,

portanto, é mais regra do que exceção. Trata-se de uma fratura estrutural. Basta ver a fervilhante produção imobiliária na periferia da Região Metropolitana do Rio de Janeiro promovida pelas milícias com a colaboração de autoridades municipais e metropolitanas (GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2021).

Dentre os autores que pensaram as especificidades da formação política e social dos países da periferia do capitalismo está Francisco de Oliveira, que excepcionalmente descreveu o processo de urbanização brasileiro a partir da ideia de desenvolvimento “desigual e combinado” (OLIVEIRA, 2003). Sua abordagem forneceu a chave para a compreensão de um processo de urbanização e industrialização marcado pela superexploração da força de trabalho. À industrialização dos baixos salários, descrita por Oliveira, correspondeu uma urbanização dos baixos salários (MARICATO, 1996). Nesse processo, a habitação, item necessário à reprodução dos trabalhadores, não é por eles obtida através do mercado e nem através do Estado, mas através da autoconstrução e ocupação irregular do solo. É uma produção doméstica ou pré-moderna, fora do mercado capitalista formal. Essa exclusão acaba determinando um mercado legal e capitalista de alcance restrito, isto é: mercado para alguns, lei para alguns, cidade para alguns. É impossível dissociar uma forma de produção do espaço da outra. Elas devem ser pensadas a partir de seu desenvolvimento desigual e combinado (MARICATO, 2000).

Para além das “ideias fora do lugar” –como é o caso do plano diretor modernista em uma sociedade que nunca foi moderna–, a partir das considerações de Oliveira (2003), lembramos que há também um “lugar fora das ideias” (MARICATO, 2000). A produção desigual e combinada do espaço vai para além das ideias e, portanto, para além de planos e leis. Assim se define a realidade de parte das nossas cidades: sem Estado e sem mercado. Uma realidade diversa daquela hegemônica nos países do capitalismo avançado, também nas cidades, e que contribui para o processo de acumulação dependente e subordinado.

A inefetividade do plano diretor e a efetividade restrita para parte da cidade das leis de zoneamento e parcelamento do

solo fez com que Flavio Villaça cunhasse a expressão “plano-discurso” quando se referia aos planos diretores. O grande prestígio dos planos e da atividade de planejamento junto aos estudiosos do urbanismo e à mídia hegemônica levou o saudoso professor a destacar o seu papel ideológico, qual seja, o de encobrir a causa real da desigualdade urbana, que não se deve à falta de planejamento, mas às injustiças sociais e territoriais. É o que mostra o capítulo sobre o município de São Paulo neste livro.

A visão crítica ao plano diretor foi tão predominante no período inicial do Movimento Nacional da Reforma Urbana que ele não foi incluído no texto da Emenda Constitucional de Iniciativa Popular de Reforma Urbana que, com o apoio de mais de 130 mil eleitores e dezenas de entidades, como IAB-Instituto de Arquitetos do Brasil, FNA- Federação Nacional dos Arquitetos, FNE-Federação Nacional dos Engenheiros, MDF-Movimento em Defesa do Favelado, ANSUR- Articulação Nacional do Solo Urbano e Coordenação Nacional dos Mutuários do BNH entre dezenas de outras, foi apresentado à Assembleia Nacional Constituinte em 1988 (FNE et al., 1987). A proposta previa um “plano de uso e ocupação do solo”, mais objetivo, visando a autoaplicação dos instrumentos implementadores da função social da propriedade, sem regulamentação ou intermediação. A política tecnocrática e autoritária do período ditatorial de 1964 a 1985, que instituiu a obrigatoriedade dos planos diretores, foi a responsável pela sua desmoralização, dada a baixa efetividade na sua aplicação.

No entanto, o capítulo da Constituição Federal brasileira voltado para a política urbana situou o plano diretor como nexos central para a aplicação da função social da cidade e da propriedade. A Constituição trouxe uma novidade ao subordinar o direito de propriedade à sua função social. O poder local teve sua autonomia afirmada como escala da resolução dos conflitos fundiários e urbanos. Já a regulamentação dos artigos 182 e 183 da Constituição, que foi aprovada apenas 13 anos depois, em 2001, por meio do Estatuto da Cidade, trouxe uma forma complexa e prolongada de implementação da função social da propriedade. Ela se dá por meio de passos necessariamente sucessivos, ao longo de alguns anos.

Esses percalços, entretanto, não esmoreceram o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. A euforia resultante dos avanços institucionais, como a conquista de um arcabouço legal avançado, a conquista de prefeituras democráticas e participativas, a conquista de conselhos institucionais de políticas setoriais e a conquista de novas instituições, como o Ministério das Cidades, não arrefeceu o ativismo político, acadêmico e técnico de movimentos sociais de luta pelo direito à cidade.

Em 2005 e 2006, o recém-criado Ministério das Cidades lançou a campanha de planos diretores participativos e a militância referida ensaiou um pacto que incluía empresários em torno da proposta de uma regulação urbana inclusiva sob a égide do Estatuto da Cidade. Vale lembrar, em seu texto, o Estatuto da Cidade prevê: 1) a necessária participação de entidades da sociedade para elaborar e revisar o plano diretor¹; 2) a necessária incorporação das diretrizes do plano diretor pelo orçamento público e pelo Plano Plurianual; 3) condições para a ampliação do perímetro urbano; 4) novos instrumentos para implementar a função social da cidade e da propriedade; entre outros instrumentos jurídicos.

A utopia do plano diretor ganhou espaço: regras gerais e holísticas como forma de garantir o direito à cidade para todos. Merecem destaque os novos instrumentos previstos pelo aumento das lutas sociais decorrentes do ciclo das prefeituras democráticas: as Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS), que se aplicariam à urbanização e regularização fundiária de assentamentos precários e produção de novas moradias; o chamado solo criado ou outorga onerosa, que consiste na captura pelo poder público de uma parte da valorização imobiliária; o direito de preempção; o referendo popular; o plebiscito; EIA= Estudos de Impacto Ambiental; EIV- Estudos de Impacto de Vizinhança; entre outros.

Em que pese as experiências anteriores das prefeituras democráticas e o avanço do combate à desigualdade do período

¹ No capítulo sobre a tentativa de revisão do Plano Diretor do Rio de Janeiro, em curso, há um levantamento sobre o aparato legal e jurisdicional que afirma essa participação que, entretanto, é negada pela realidade.

do lulismo (SINGER, 2012; 2018), a efetividade da aplicação do avançado aparato legal não aconteceu, nem mesmo antes do golpe de 2016. Há um refluxo da capilaridade dos partidos políticos progressistas, movimentos sociais urbanos e movimento operário que, aparentemente, foram engolidos pela institucionalidade. O ciclo das prefeituras democráticas havia se esgotado, com raras exceções. As obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), do governo federal, definidas pela “máquina do crescimento”, conceito de Harvey Moloth (1976), ou pelo “desenvolvimentismo anti-urbano” como denominou Paolo Colosso (2019, p. 294), é a evidência de que a cidade democrática e participativa saíra da agenda política nacional. A chamada dispersão urbanística, definida pela localização de milhões de moradias fora da cidade consolidada e pela ampliação do perímetro urbano, se aprofundou gerando novas periferias. Em muitas cidades o loteamento fechado² também contribuiu com a dispersão urbana e com a negação do direito à cidade.

As jornadas de junho de 2013, quando mais de 1 milhão de pessoas foram às ruas de cidades de todo Brasil para protestar por melhores condições nos transportes públicos, evidenciaram a regressão das condições de vida urbana, pressionadas também pelo aumento no preço da moradia e dos aluguéis (MARICATO; COLOSSO, 2020; 2021). Mas outra mudança, essa sim estrutural, presente na conjuntura nacional e internacional, implicou em retrocessos em todo mundo capitalista: o fim do Estado de Bem-Estar Social e o início da hegemonia neoliberal com impactos fortes nas relações de trabalho. À fragilização dos sindicatos operários, devemos somar a desindustrialização do Brasil a partir dos anos 1980. Um novo período de conservadorismo se espalhou pelo mundo Ocidental agora sob a hegemonia financeira. Mudança nas relações de trabalho, desemprego estrutural, ataques às políticas públicas e aos direitos sociais combinaram-se com ataques à democracia, crise ambiental e finalmente a pandemia do novo coronavírus.

² Uma ilegalidade em plena vigência da Lei Federal de Parcelamento do Solo (Lei 6766/1979).

Do ponto de vista do planejamento urbano, o capítulo deste livro que registra a experiência de Porto Alegre fornece uma sucessão de paradigmas históricos que no Brasil alimentaram os planos urbanísticos: planos de melhoramentos nos anos 1910/20, estudos de grandes obras viárias nos anos 1930/40, zoneamento nos anos 1950/60, plano modernista monofuncional nos anos 1970 e 1980, plano participativo/estratégico nos anos 1990 e 2000 e, por fim, um plano flexibilizador nos anos 2010.

De forma resumida e esquemática, esse foi o contexto que ofereceu o pano de fundo aos artigos que compõem este livro. Foi a disseminação do uso das redes sociais que permitiu a percepção de que os planos diretores em todo o Brasil estavam sob ataque. A rede *BrCidades- Um projeto para as cidades do Brasil*, integrada por acadêmicos, estudiosos, profissionais e lideranças sociais, passou a apresentar eventos, artigos e manifestações sobre conflitos oriundos da disputa pela legislação urbanística em praticamente todas as cidades de porte médio e grande. Na pauta, a revisão de grande parte dos planos, obrigatória pelo Estatuto da Cidade. Um convite feito no começo de 2021 para que os integrantes da rede escrevessem sobre a experiência que estavam vivendo foi o que gerou este livro. Ao todo, responderam ao convite professores de 23 universidades de 11 Estados do Brasil, abrangendo (a) municípios centrais das metrópoles de São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Natal, Santos, Florianópolis, Distrito Federal, além do Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (metropolitano) de Vitória; (b) cidades de porte médio como Jacareí (SP), Londrina e Maringá (PR) e Juazeiro do Norte e Sobral (CE); e (c) cidades pequenas como Conde (PB) e municípios integrantes das regiões metropolitanas de Sobral e Juazeiro do Norte (CE). Sem o recurso das novas redes sociais, seria impossível perceber essa tendência de ofensiva em todo Brasil dos capitais ligados à produção do espaço urbano. Sem esse recurso não teríamos chegado tão rapidamente a um conjunto de relatos tão qualificados sobre um momento preciso da história de nossas cidades.

Mas o que esses acontecimentos trazem de novo em relação às forças que tradicionalmente disputam o poder e as leis sobre as cidades no Brasil?

Não cabe nessa introdução detalhar aspectos específicos dos textos,³ mas apontar os pontos em comum que permitem uma leitura com alguma densidade histórica ou conjuntural. Como vários capítulos deste livro evidenciam, os interesses em jogo estão mais transparentes e diretos. Há uma ofensiva dos capitais ligados ao negócio da cidade ou, em outras palavras, dos capitais que ganham com a produção ou o consumo do espaço urbano: capitais de construção (construção pesada e edificações), capitais de promoção imobiliária, capitais financeiros, proprietários de terra e, complementando, capitais ligados ao comércio e ao turismo. O objetivo é a flexibilização das normas de uso e ocupação do solo ou a diminuição da contrapartida paga pelo direito de construir (outorga onerosa). Onde essa contrapartida inexistente, a pressão é contra sua criação.

O argumento da necessidade de criação de emprego, dinamizar o mercado imobiliário em contexto de crise econômica e pandêmica está presente. Está presente também o argumento da obrigatoriedade de revisão periódica do plano diretor, prevista no Estatuto da Cidade. Mas a tentativa de incidência na legislação visando aumentar os ganhos – lucros, juros e rendas – é mais direta. Os artifícios utilizados para justificar mudanças que podem trazer muitos prejuízos à cidade consolidada ou aos patrimônios históricos, paisagísticos e ambientais, como fica claro nos relatos sobre Natal, Florianópolis e Santos, não permitem muitos disfarces. São eles: 1) a pressa e a pressão para fazer mudanças em plena pandemia, quando a participação democrática está prejudicada; 2) as tentativas de delimitar os participantes das audiências públicas; 3) o controle da composição dos conselhos municipais ligados aos planos diretores ou à política de uso e ocupação do solo; 4) as iniciativas (ilegais) visando aprovar mudanças nas leis de forma

³ Um exemplo de abordagem particular com contribuição relevante é o capítulo sobre o PDUI de Vitória, que evidencia como a desarticulação das instâncias federativas de poder permitiu a disseminação mais rápida do coronavírus.

fragmentada e sem passar por debates públicos e; 5) a definição de prazos curtos para as manifestações da sociedade.

Complementando essas dificuldades, ficam evidenciadas situações de prefeituras que ignoram leis e prazos de revisão dos planos diretores, quando esta revisão não interessa os poderes constituídos⁴; a ausência ou inoperância de conselhos municipais previstos em leis; o não investimento de recursos captados pela outorga onerosa em moradia social, onde a lei prevê essa possibilidade; e a falta de implementação de ZEIS e regularização fundiária em áreas de maior vulnerabilidade. O investimento público em obras definidas por interesses imobiliários contrasta com a ausência de investimentos nos bairros que são fruto da autoconstrução. Obras sem planos e planos sem obras, ignoram as diretrizes dos planos diretores e do Estatuto da Cidade. O caso mais emblemático descrito neste livro é o do município de Jacareí, onde, ao lado da cidade, que atualmente conta com cerca de 235 mil habitantes, está prevista a construção de um aglomerado para 130 mil habitantes, com apoio de recursos internacionais.

Os textos mostram ações comoventes de urbanistas que se entregam à luta por uma cidade regulada e para todos.⁵ Enfrentam um emaranhado burocrático de medidas em idas e vindas esforçam-se para ir além de conselhos técnicos democráticos, incluindo setores excluídos e esquecidos na perseguição dessa utopia. Está presente aqui uma significativa militância intelectual, profissional e política. Setores acadêmicos, entidades profissionais, lideranças políticas e sociais e, em alguns casos, Defensoria Pública e Ministério

⁴ Ver, por exemplo, os casos das regiões metropolitanas de Sobral e Juazeiro do Norte neste livro.

⁵ É o que se lê no trecho a seguir, retirado do capítulo deste livro referente a cidade de Natal (RN): “Embora possa, à primeira vista, parecer uma atuação paradoxal – uma vez que questionamos as condições do processo participativo, mas, ao mesmo tempo, o legitimamos a partir da nossa atuação–, nós temos repetidamente decidido por não desistir, apesar de todas as perdas e agressões sofridas. Em prejuízo, muitas vezes, de nossa própria rotina ou saúde, existe um grande senso de responsabilidade social e um grande apego aos ideais de democracia participativa e justiça socioespacial que nos une em torno dessa causa e do nosso próprio grupo, plenamente conscientes de que a luta pelos nossos direitos urbanos é tanto urgente quanto permanente”.

Público, criaram o Fórum Pelo Direito à Cidade em Natal, a Frente em Defesa do Direito à Cidade de Jacareí, o Fórum Quem Participa DF e o III Fórum do Núcleo DF Metropolitano no Distrito Federal, o Fórum Social da Baixada Santista, a Frente São Paulo Pela Vida, o Fórum da Cidade de Florianópolis, o movimento ATUAPOA em Porto Alegre, o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá(IPPLAM), a Conferencia do Plano Diretor de Londrina...

O caso mais bem-sucedido de uma Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo descrito no livro é o do Município de Conde, na Região Metropolitana de João Pessoa, na Paraíba, que conta com cerca de 25 mil habitantes. Uma prefeita progressista, Márcia Lucena, liderou um movimento raro de educação popular sobre o que podemos chamar de alfabetização urbanística. Após impor uma derrota à oligarquia local e aprovar a referida lei, Márcia perdeu as eleições seguintes para uma advogada que, durante os debates para a elaboração do Plano Diretor, representara aquela mesma oligarquia. Após sua saída da prefeitura, a proposta de outorga onerosa do direito de construir foi eliminada, sem que houvesse participação social. A experiência de Conde está bem longe do propagado “fim da história” e mostra como mudanças no poder local podem trazer vitórias para a defesa da justiça social, do aumento da qualidade de vida da população e do meio ambiente.

O capítulo sobre a experiência recente de Porto Alegre traz um caso que foi ainda mais longe. Trata-se de uma frente composta por entidades sociais, profissionais, acadêmicas e sindicais que, durante as disputas relacionadas à revisão do Plano Diretor, elaboraram 4 Planos Populares de Ação Regional e um diagnóstico elaborado a partir de trocas com a população de cinco regiões da cidade. O trabalho de formação pedagógica e construção da participação política envolveu a elaboração de planos regionais em três etapas: 1) Leitura comunitária do presente, 2) Leitura comunitária do passado e 3) Propostas para o futuro. A frente se reuniu em torno do movimento pelo direito à cidade de Porto Alegre ATUA POA.

A maior parte dos demais casos destaca as dificuldades para a participação popular. A complexidade dos temas tratados, que dificulta sua apreensão e debate por parte dos

setores populares; a escassez de tempo disponível, em contraste com os empresários que dispõem da participação de seus representantes em tempo integral; os prazos exíguos para organizar a participação democrática; e, especialmente, a impossibilidade de participação democrática de entidades sociais por meio virtual, decorrente da necessidade de isolamento social são alguns dos fatores relatados.

Em muitos dos casos, as forças de resistência contra os ataques aos planos diretores ganharam dois aliados importantes e responsáveis por algumas vitórias aqui descritas, ou seja, a paralização temporária das revisões da legislação: a Defensoria Pública e o Ministério Público. Qualquer que seja o rumo a ser seguido quando retomados os debates, esses aliados terão papel importante. A quase totalidade dos ataques aos planos descritos neste livro estão em compasso de espera, o que significa um prolongamento da queda de braços no futuro próximo e a impossibilidade de prever com clareza a sucessão dos acontecimentos.

A ofensiva atual do mercado imobiliário sobre as cidades brasileiras parece constituir uma força irresistível num cenário de crise de crescimento e consumo promovida pelo neoliberalismo sob hegemonia financeira e desemprego estrutural agravado pela pandemia. Talvez seja possível concluir que, mais do que avanços, percebe-se a **resistência** contra mudanças predatórias que seriam permitidas pela flexibilização da lei. A oposição à revisão apressada dos planos em plena pandemia parece estar numa posição defensiva. É a cidade regulada que está em disputa e, obviamente, merece ser defendida com todo o patrimônio cultural e ambiental que a acompanha. Mas parece faltar uma proposta que aponte para uma posição ofensiva, tendo em vista o enfrentamento das urgências colocadas pelo desemprego que atinge mais de 14 milhões de pessoas (ABDALLA, 2021), pela volta da fome que chega a 19 milhões de brasileiros (DAMASCENO, 2021) e pelas mortes devido à pandemia que passaram de 560 mil em agosto de 2021 (VALOR ECONÔMICO, 2021).

Durante a preparação da Segunda Conferência das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos, a Habitat II, ocorrida em Istambul em 1996, setores progressistas lograram

incluir como proposta da ONU para os países signatários a elaboração de um Plano de Ação, construído conjuntamente com atores-chave em nível nacional, regional e municipal. A proposta, fruto das críticas ao planejamento burocrático e tecnocrático, buscava corrigir o descasamento histórico entre leis, investimento e gestão, que faz com que os investimentos na cidade sejam feitos à margem da lei e obedecendo a um plano não explícito. Complementamos nossa contribuição a este livro com a defesa textual que fiz da referida proposta:

O Plano de Ação pode ser um complemento ao Plano Diretor, essencialmente normativo. Ele pode incluir uma proposta normativa (a busca de uma normatividade cidadã ou aplicável para todos), mas deve incluir também ações, operações, investimentos. (...) A democratização do investimento público na cidade é mola central da valorização fundiária e imobiliária, influenciando, portanto, no mercado e na dimensão da exclusão urbanística. A natureza e localização dos investimentos, governamentais em primeiro plano e privados em segundo, regula quem e quantos terão o direito à cidade. Ela influi ainda nas características da segregação territorial e na qualidade de vida de cada bairro. Daí a grande importância das experiências do Orçamento Participativo na definição dos investimentos urbanos. A integração entre Plano de Ação e Orçamento Participativo pode constituir um motor de reversão na gestão das cidades no Brasil. (MARICATO, 2000, p.181).

Referências

ABDALA, Victor. Taxa de desemprego fica em 14,6% no trimestre encerrado em maio. Agência Brasil. São Paulo. 30.jul.2021. Disponível em:
<https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2021-07/taxa-de-desemprego-fica-em-146-no-trimestre-encerrado-em-maio>. Acesso em: 04.set.2021.

COLOSSO, Paolo. Disputas pelo direito à cidade: outros personagens em cena. Tese de doutorado. Departamento de Filosofia da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2019, p. 294.

DAMASCENO, Victoria. Fome atinge 19 milhões de brasileiros durante a pandemia em 2020. Folha de São Paulo. São Paulo. 05.abr.2021. Disponível em:
<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2021/04/fome-atinge-19-milhoes-de-brasileiros-durante-a-pandemia-em-2020.shtml>. Acesso em: 04.set.2021.

FNE; FNA; IAB; MDF; MDF; ANSUR; Coordenação Nacional dos Mutuários do BNH. Projeto de Lei de Iniciativa Popular Constitucional de Reforma Urbana. Brasília. 1987. Disponível em:
<https://erminiamaricato.files.wordpress.com/2015/07/proposta-popular-de-emenda-ao-projeto-de-constituic3a7c3a3o-1988.pdf>. Acesso em: 04.set.2021.

FREIRE, Paulo. Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa. São Paulo. Paz e Terra, 2003.

GENI; OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES. A expansão das milícias no Rio de Janeiro: uso da força estatal, mercado imobiliário e grupos armados. Relatório Final. Observatório das Metrópoles. Rio de Janeiro. 31.abr.2021. Disponível em:
<https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/a-expansao-das-milicias-no-rio-de-janeiro-uso-da-forca-estatal-mercado-imobiliario-e-grupos-armados-relatorio-final/>. Acesso em: 04.set.2021.

MARICATO, Erminia. Metrópole na periferia do capitalismo. SÃO Paulo: ed. Hucitec, 1996.

MARICATO, Ermínia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. Planejamento urbano no Brasil. In ARANTES, Otilia Beatriz Fiori; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos. Coleção Zero à esquerda, Petrópolis. Vozes, 2000, p 121-192.

MARICATO, Ermínia.; COLOSSO, Paolo. The urban crisis in Brazil: from the neodevelopmentalist experimente to the rise of bolsonarismo. In BIANCHI, B. et Alli. Democracy and Brazil - collapse and regression. New York/London: Routledge. 2021.

MARICATO, Ermínia; COLOSSO, Paolo. As cidades são centrais para o bem-estar social: especificidades da produção do espaço urbano no Brasil. In: Brasil: estado social contra a barbárie. São Paulo: ed Perseu Abramo, 2020, p.277-300.

MOLOTCH, Harvey. The city as a growth machine: toward a political economy of place. The American Journal of Sociology, Vol. 82 (2), p. 309-332. 1976.

OLIVEIRA, Francisco de. Crítica à razão dualista/O ornitorrinco. São Paulo. Editora Boitempo, 2003.

SCHWARZ, Roberto. As ideias fora do lugar. Ao vencedor as batatas. São Paulo, Editora 34/Duas Cidades, 2012.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: Reforma gradual e pacto conservador. São Paulo. Companhia das Letras, 2012.

SINGER. O Lulismo em crise: um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016). São Paulo. Companhia das Letras, 2018.

VALOR ECONÔMICO. Total de mortes por covid-19 no Brasil ultrapassa 565 mil. Valor Econômico. São Paulo. 11.ago.2021. Disponível em:
<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2021/08/11/total-de-mortes-por-covid-19-no-brasil-ultrapassa-565-mil.ghtml>.
Acesso em: 04.set.2021.

Parte 1

Planejamento urbano e processos participativos na política urbana recente do Nordeste

1.

Para além do Plano Diretor: as disputas em torno da sua regulamentação e a importância da participação social - o caso de Conde/PB

Flávio Tavares
Susana Montenegro

Introdução

O município de Conde é um pequeno território na Paraíba, com cerca de 25 mil habitantes, conhecido nacionalmente pelo seu paradisíaco litoral, abrigando algumas das belas e disputadas praias do Nordeste, a exemplo de Tambaba, Coqueirinho, Tabatinga etc. O que pouco se sabe é que o município, na verdade, é imenso, com uma área de 173 km², predominantemente rural (cerca de 70%), e engloba 3 quilombos, 3 aldeias indígenas e 1 Unidade de Conservação (Área de Preservação Ambiental - APA Tambaba).



Imagens 01, 02 e 03: mapas demonstrando a localização do município no Brasil (mapa 01); sua posição geográfica em relação às cidades de João Pessoa e Recife (imagem 02), bem como a delimitação do município, com indicação dos seus assentamentos rurais, aldeias indígenas e quilombos (mapa 03).

A cidade se tornou um símbolo de ações urbanas democráticas e progressistas, nos últimos anos, e ganhou relativo destaque no cenário nacional pelas ações implementadas. Essa "revolução" surgiu em um contexto de contraposição à histórica visão política oligárquica de dominação, presente na região, marcada pelo patrimonialismo que, nas palavras de Maricato (2015), “marca cada poro da vida no Brasil”, e nos municípios pequenos ganham contornos

especiais, resultando em uma paradoxal fragilidade e sagacidade no controle da terra e do desenvolvimento urbano.

Após 56 anos de emancipação política, dominado por basicamente duas famílias que se revezavam no poder, moldando a cidade conforme os seus interesses econômicos e imobiliários, uma nova dirigente política se estabeleceu na gestão (Márcia Lucena, 2017-2020), e uma das principais disputas geradas no tema urbano foi a criação/revisão/implementação de uma série de instrumentos de regulação urbana e ambiental dispostos no Plano Diretor até então vigente na cidade.

O objeto da discussão, nestes escritos, será justamente o consistente e sistemático processo de implementação dessas políticas, em nível local, essencialmente entre os anos de 2017 e 2020, buscando-se evidenciar o que ele significou para o município em pauta, e sua aplicabilidade pós-aprovação. De fato a cidade, enquanto pertencente à Região Metropolitana de João Pessoa, com mais de 20 mil habitantes, e integrante de importante zona turística estadual, necessariamente e por lei precisaria dispor de um Plano Diretor Municipal. Acontece que, como comumente ocorre em inúmeros municípios, o texto desse Plano, Lei nº 716/2012 (CONDE, 2012), apesar de conceitualmente avançado, trazia uma abordagem extremamente genérica, espelhando diretrizes gerais do Estatuto da Cidade, e não gerava compromissos e/ou regulamentações específicas para o território, resultando em um documento jurídico com pouca efetividade prática.

Curioso é perceber que a mesma Lei que instituiu o Plano Diretor traz, em seu artigo 4º, a necessidade de regulamentação de uma série de Leis complementares ao Plano Diretor, e que deveriam ser elaboradas e aprovadas em até dois anos após a publicação do mesmo - leis essas que, em essência, são a vida de um Plano. Dentre elas, temos: A Lei de Perímetro Urbano, a Lei de Parcelamento, Lei de Uso e Ocupação do Solo, Lei de ZEIS etc. Além disso, o artigo 5º do Plano Diretor designa também o gerenciamento do PD ao Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal - CONGES, até então inexistente.

Villaça (2012, p. 185) sempre abordou muito bem esse fenômeno em suas críticas ao Plano Diretor, o qual denominava

de planejamento urbano *strictu sensu* que, na sua visão “tem existido quase que somente na teoria, no discurso”, em oposição ao zoneamento e o controle dos loteamentos, que têm tido uma existência real, objeto do teste da prática.

Desta forma, ao assumir a administração, o novo corpo gestor da Secretaria de Planejamento logo percebeu que o cerne da questão não havia sido tocado, justamente por conter, este, os principais elementos de disputa do mercado imobiliário local, e que, não por coincidência, eram elementos de interesse pessoal dos gestores que historicamente governaram a cidade, com perfil empresarial voltado à corretagem e incorporação imobiliária, como também à especulação. Maricato (2015) descreve esse tipo de relação patrimonialista com muita precisão:

Na América Latina, a desigualdade social é resultado de uma herança de cinco séculos de dominação externa que se combina, internamente, a elites com forte acento patrimonialista. As características do patrimonialismo poderiam ser sucintamente descritas como as seguintes: a) a relação de favor ou de troca é central no exercício do poder; b) a esfera pública é tratada como coisa privada e pessoal; c) existe correspondência entre detenção de patrimônio e poder político e econômico. (MARICATO, 2015, p. 78).

Para fazer frente a esse poder econômico instituído, tomou-se por estratégia seguir, neste sentido específico, o caminho do planejamento urbano *lato sensu* abordado por Villaça (2012). Assim, a gestão moveu-se no sentido de elaborar uma Lei única, que regulamentasse (ou seja, que desse aplicabilidade) os principais instrumentos dispostos no Plano Diretor, criando, de forma inédita no território, a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (CONDE, 2018), aprovada em 2018.

O marco, inédito, foi determinante para o desenvolvimento de uma série de outros marcos da política urbana local, e incorporou um intenso processo de participação pública, realizado em 05 ciclos, de forma a promover a colaboratividade popular e institucional, em diversas instâncias e níveis, além de incluir a participação de diversos segmentos

historicamente aliados do processo de discussão da cidade: indígenas, quilombolas e assentamentos rurais.

Desta maneira, este capítulo se divide em 3 (três) tópicos que irão abordar 1) o contexto e a descrição da construção participativa do Zoneamento; 2) o processo de implementação da legislação; 3) as disputas surgidas nesse processo, até chegar às conclusões do que isso significou para o território com o cruzamento desses três elementos.

A construção de um Zoneamento Participativo: Breve contexto

O processo de crescimento urbano de Conde aconteceu por volta de 1968, com a criação de diversos loteamentos que, com a falta de planejamento e ausência de instrumentos de regulação, foram implantados desconsiderando características do território, desencadeando uma série de danos ao meio ambiente e aos espaços urbanos, a exemplo do crescimento considerável do perímetro urbano, sem uma expressiva ocupação.

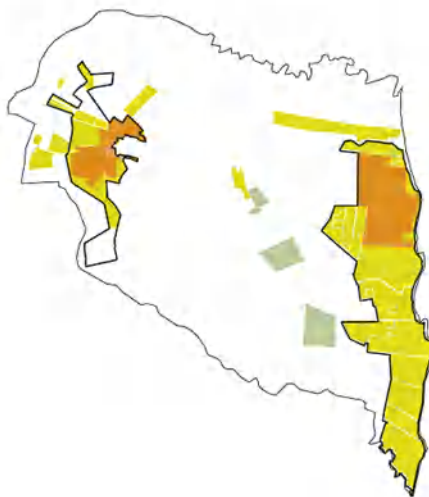
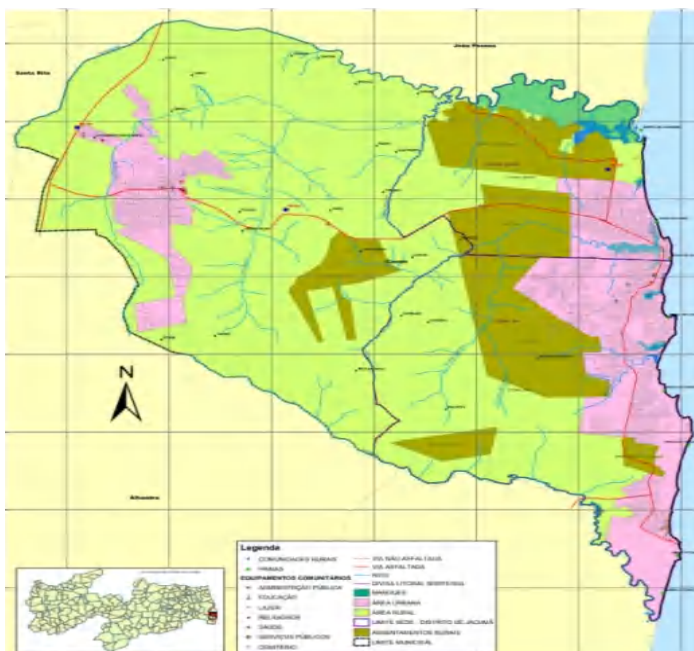
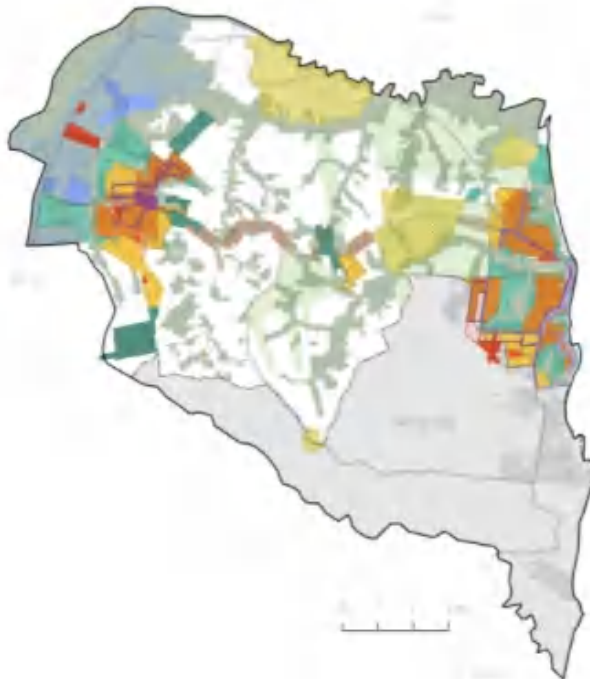


Imagem 04: mapa demonstrando o perímetro urbano (linha preta) com os loteamentos (amarelo) e sua efetiva ocupação (laranja) - a leste, a orla marítima.

Em sua grande maioria, esses loteamentos não foram executados de fato, e o resultado urbano provocado foi a ausência de infraestruturas mínimas: energia elétrica, abastecimento de água, esgotamento sanitário, inexistência parcial ou total de ruas abertas, escassez de equipamentos públicos, construções em áreas ambientalmente sensíveis, entre tantas outras questões que comprometem a sua ocupação, prejudicando o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

Até o ano de 2017, o único documento regulador existente era o Código de Obras e o Plano Diretor, mas seus mapas, anexos, não contemplavam a diversidade de situações encontradas na realidade, e tampouco se fundamentavam em uma projeção de futuro delimitando áreas a serem protegidas, adensadas ou qualificadas.





Imagens 05 e 06: mapa à esquerda, anexo ao Plano Diretor (2012) indicando apenas duas zonas, urbana e rural (rosa e verde), com a delimitação dos assentamentos rurais em verde mais escuro; e mapa à direita indicando a delimitação das zonas, a partir da Lei do Zoneamento (2018).

Apesar de o art. 3º do Plano Diretor fazer menção a uma série de mapas integrantes da Lei, na prática eles não estavam publicados como anexo; alguns deles sequer foram encontrados, ou quando existentes estavam desatualizados. Desta forma, o município não possuía um material cartográfico oficial, que pudesse ser apropriado para finalidades específicas e de tomadas de decisão.

Partindo para a realidade

Considerando a situação de absoluta desconexão do Plano Diretor com a realidade local, a (nova) equipe da Secretaria de Planejamento (SEPLAN) iniciou um levantamento dos dados socioeconômicos, culturais, de infraestrutura e geográficos,

através de institutos de pesquisa, em órgãos oficiais, busca de materiais complementares (trabalhos acadêmicos, planos, diagnósticos etc.) e outras legislações municipais, estaduais e federais que incidem sobre o território, para melhor compreensão da situação atual do mesmo.

A partir de todo esse levantamento de dados e informações territoriais, foi possível integrar a base de dados municipal, e todo o material produzido serviu de base para iniciar o processo de elaboração da Lei do Zoneamento. Também foram realizadas diversas pesquisas de referências de outras legislações, bem como de metodologias participativas para definição de como seria o plano de trabalho para elaboração dessa lei.

A partir do entendimento da força que esta Lei exerce, enquanto peça técnico-legislativa estrutural, para o desenvolvimento da cidade, e considerando que o processo de participação popular efetiva nos processos decisórios ainda é muito frágil e incipiente no Brasil, conforme expressa Serpa (2011, p.41), a Prefeitura articulou um processo de participação para promover a colaboração popular e institucional. Desta forma a SEPLAN se colocou em uma posição de mediação para compilar as contribuições e desejos dos diversos setores da sociedade civil, encaixando-os no projeto de Lei para criar um material que, fundamentado nas interações entre saber técnico e vivências, expressasse uma visão comum de cidade.

O caminho trilhado desde os primeiros diagnósticos propositivos, seguidos das reuniões participativas e consulta pública, até a aprovação da Lei, durou cerca de 01 ano e 05 meses (abril de 2017 até setembro de 2018). A elaboração do Projeto de Lei foi dividida em 5 ciclos, de modo a conjugar o conhecimento das características físicas do território à construção de um processo participativo de cartografia social, resultando em um diagnóstico conjunto, que posteriormente foi consolidado em Intenções de Desenvolvimento e, posteriormente, em Zonas.

CICLO 1: Formulação interna de um diagnóstico propositivo por meio de levantamento de dados e reconhecimento técnico do território, tanto nas suas características geomorfológicas, ambientais, paisagísticas, quanto na evolução do parcelamento e ocupação das áreas urbanas ao longo do tempo, a fim de traçar um panorama inicial e conceituar intenções de desenvolvimento territorial. Foram realizadas visitas a campo para melhor abordagem e entendimento das características e dinâmica de locais específicos.

CICLO 2: Convocação de reuniões intersetoriais para abordagem e aprofundamento de temas específicos, com as Secretarias de Meio Ambiente, Turismo, Agropecuária e Pesca, Infraestrutura e Orçamento Democrático, consolidando uma visão institucional da Lei.



Imagem 07: equipe técnica da SEPLAN reunida com a Prefeita para apresentação do processo após término do ciclo 02.

CICLO 3: Ciclo de participação popular, onde as propostas e as intenções do território foram discutidas com a população através de Oficinas de Participação Popular, realizadas nas 04 Regiões Orçamentárias do município, e uma específica, que reuniu as Comunidades Tradicionais - todas engajando lideranças comunitárias, associações de moradores e demais interessados em ser parte integrante do processo.

As oficinas de Participação Popular tiveram uma metodologia específica, quando, de forma lúdica e pedagógica, pôde-se compreender o que era a legislação do zoneamento, para que ela servia, quais as principais problemáticas que envolvem, de maneira geral, o território do município e, especificamente, da região em que estava acontecendo a oficina, e apreender quais os desejos e anseios da população, de forma a resolver/minimizar essas problemáticas e reduzir essas desigualdades socioterritoriais.



Imagens 08 e 09: Oficinas participativas (ciclo 03) junto com a população das demais regiões da cidade.

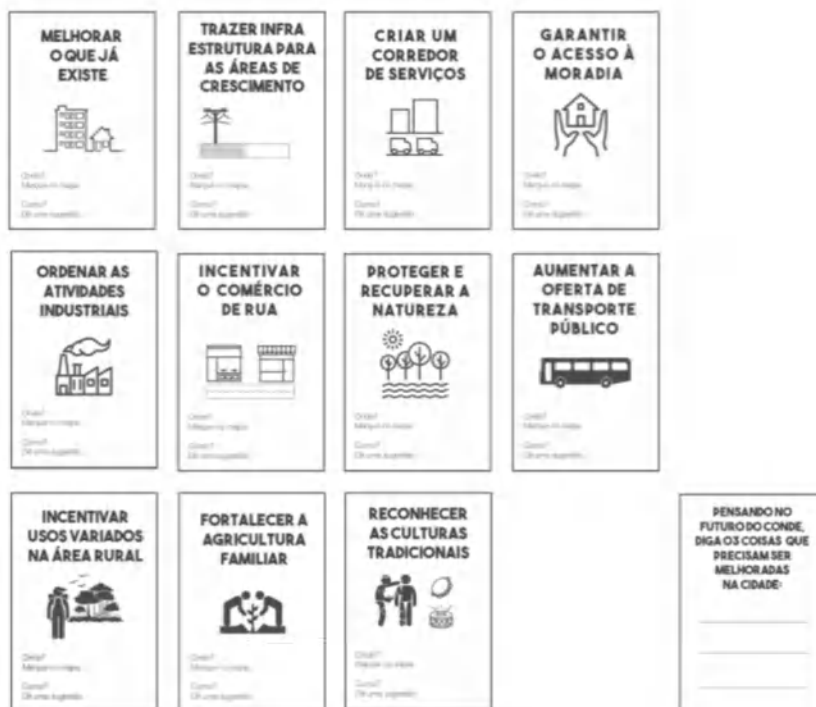


Imagem 10: cartões temáticos utilizados nas oficinas participativas (ciclo 03) junto com a população.

Para articulação e mobilização dos moradores locais e agentes que incidem diretamente em cada região orçamentária onde aconteceria a oficina, contou-se com o engajamento e compromisso da equipe do Orçamento Democrático, que divulgava previamente os locais, juntamente com o apoio das lideranças comunitárias e associações de moradores.

Além desta presença e articulação local, também foram utilizados os meios de comunicação pública, como rádio difusora local, redes sociais, carros de som, de forma a torná-lo público e transparente.

Membros de setores econômicos relevantes para o município (setor turístico, imobiliário e da construção civil), também foram convidados a debater a proposta. A construção civil local pode ser caracterizada em três grupos: os pequenos construtores, muito vinculados à construção de baixa renda a

partir dos programas de financiamento federais (mercado expressivo visto a demanda de renda majoritária da população residente); os construtores de médio porte, formado por tradicionais famílias da região ou agrupamento de empresários ligados ao ramo imobiliário local; e as construtoras de grande porte no mercado regional paraibano, vinculadas a grandes incorporadoras (ou até consórcios entre elas) com produtos específicos para o segmento de faixa de renda mais elevada. Esses dois últimos segmentos concentram sua produção basicamente voltada ao público da orla, com produtos de níveis variados para o público de segunda residência e/ou turístico.

Esses grupos, então, participaram das reuniões específicas, que tiveram metodologia própria para abordagem dos temas, onde se pôde refletir sobre o território, em relação ao que poderia ser melhorado na área urbana, quais aspectos deveriam ser valorizados, quais áreas estavam em situação de vulnerabilidade e precisariam ser preservadas, e quais áreas poderiam ser mais adensadas.

Prefeitura de Conde/PB Lei de Zoneamento Oficina de Participação	Grupo:		
<i>Que aspectos da área urbana devem ser VALORIZADOS?</i>	<i>Sugira quais os loteamentos ou ruas específicas da área urbana que poderiam ser mais ADENSADOS:</i>	<i>Que áreas estão em situação de vulnerabilidade e precisam ser PRESERVADAS?</i>	<i>Que tipo de outros usos ou empreendimentos poderiam existir na área urbana?</i>
1			
2			
3			



Imagens 11 e 12: cartões temáticos utilizados nas oficinas com o segmento econômico (ciclo 03) e foto.

O material produzido durante todas as oficinas foi reunido e compilado, de forma a complementar e/ou ser introduzido no diagnóstico propositivo que estava sendo construído, desenvolvido e complementado a cada etapa de realização dos ciclos para elaboração da lei.

Além dessas oficinas locais, posteriormente foi realizada uma oficina técnica de desenho urbano, especificamente, para aprofundamento dos parâmetros de uso e ocupação do solo para cada zona, em parceria com a Universidade Federal da Paraíba, através do Laboratório do Ambiente Urbano e Edificado - LAURBE /UFPB.



Imagem 13: foto de parte do grupo que participou da oficina técnica de desenho urbano, em parceria com o LAURBE/UFPPB.

CICLO 4: Consulta Pública. Após os 3 ciclos terem sido realizados, a Prefeitura finalizou a minuta do Projeto de Lei, e a colocou para Consulta Pública, no seu formato final, através do Decreto nº 0104/2018; e durante um mês ela esteve disponível e em discussão no site oficial e na sede da SEPLAN, para quem quisesse fazer suas contribuições. Além da minuta, foi disponibilizada uma cartilha, que demonstrava e traduzia de modo mais ilustrativo o conteúdo da lei.



Imagem 14: Cartilha produzida pela equipe técnica da SEPLAN para ilustrar o conteúdo da lei, na etapa da Consulta Pública (ciclo 4).

CICLO 5: Câmara Municipal. Após o período de Consulta Pública, a equipe da SEPLAN fez uma avaliação das contribuições que foram realizadas, no sentido de analisar se as

sugestões estavam coerentes com os conceitos e definições determinadas para as zonas, após a realização dos 4 ciclos de construção coletiva anteriores, e incorporá-las ao Projeto de Lei. Após a conclusão, o PL foi enviado à Câmara Municipal para apreciação e realização de 02 audiências públicas, até a aprovação e sanção da Lei em agosto de 2018.

Para além da lei—uma política urbana integrada Pós-aprovação e implementação

Após aprovação e publicação da Lei Municipal Complementar 001/2018 - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (Zoneamento) (CONDE, 2018), que alterou uma série de ritos e processos, a SEPLAN encaminhou oficialmente cópia integral da lei, com seus anexos, aos principais órgãos federais e estaduais que atuam no território do município.

Já no início do seu vigor houve um impacto imediato nas obras empreendidas pela cidade, com todas as mudanças nas regras de licenciamento, tanto na questão dos parâmetros de construção, como também na indicação dos usos permitidos para cada local, interferindo diretamente na instalação de novos empreendimentos e estabelecimentos.

Mesmo após a aprovação, e de todo o processo coletivo e participativo de elaboração da lei, a prefeitura ainda difundiu a lei de diversos modos, tanto por meio da figura pública da Prefeita, nos ambientes coletivos e de posicionamento da mesma, quanto por meio de peças gráficas divulgadas nas redes sociais da Prefeitura, que traduziam alguns elementos e esclareciam dúvidas ainda frequentes sobre os parâmetros da lei, bem como sobre os serviços pertinentes, oferecidos pela prefeitura, a exemplo de: onde encontrar a lei e seus mapas e anexos; como denunciar uma obra irregular; como localizar o terreno; qual o limite de altura para as edificações e muros; quais leis consultar ao construir na cidade.



Imagem 15: Cards divulgados nas redes sociais da SEPLAN, com as principais dúvidas da lei do Zoneamento e dos procedimentos e ritos administrativos.

Avançando, localmente, na regulamentação dos instrumentos

Ter essa atualização legislativa do Plano Diretor por meio da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo proporcionou também a implementação de programas/projetos e regulamentação de uma série de outros marcos legais, que confrontaram ainda mais a especulação imobiliária reinante no território, e o domínio das decisões sobre essas políticas pelo executivo municipal de forma irrestrita.

Considerando que a cidade de Conde possui diversas áreas com ausência de infraestruturas e, por outro lado, muitas áreas ainda vazias em locais com maior infraestrutura, o estabelecimento dos coeficientes de aproveitamento básico e máximo foi um gatilho para a regulamentação da Outorga

Onerosa do Direito de Construir (CONDE, 2019a), concessão que permite incentivar a ocupação nessas áreas que são mais abastecidas, direcionando o crescimento e desenvolvimento das mesmas.

Em virtude da existência de áreas loteadas desordenadamente em regiões que possuem sensibilidades ambientais e paisagísticas, na cidade, e considerando o principal interesse e necessidade de se preservar a integridade desses aspectos, essas áreas foram constituídas, na lei do Zoneamento (Zonas de Proteção e Recuperação Ambiental - ZPRA e Zona de Potencial Paisagístico - ZPoP 1), como Zonas mais restritivas de ocupação e, portanto, de baixa densidade. Como forma de minimizar a pressão existente, por parte da indústria imobiliária sobre a ocupação dessas áreas, também foi regulamentada a Transferência do Direito de Construir.

A partir da criação/aprovação dos marcos legais já citados, bem como as legislações complementares instituídas de outras categorias, tal como o Código Ambiental Municipal, os instrumentos mostraram-se interligados em uma política comum e geraram, ao longo de quatro anos, um denso arcabouço normativo, que precisa de uma estrutura firme de acompanhamento e fiscalização da implementação das políticas públicas decorrentes dessa estrutura.

Como consequência dessa necessidade, foram fomentadas a criação e consolidação de uma série de instâncias deliberativas próprias, com os conselhos para monitoramento e aprimoramento das devidas previsões legais, de modo a permitir também o acompanhamento de todos esses demais órgãos externos que foram envolvidos no processo de aproximação e construção no território, bem como a sociedade civil organizada - agora estimulada a defender as conquistas nele geradas.

Conforme já sinalizado, pode-se destacar o CONGES - Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal, órgão colegiado de natureza deliberativa e consultiva, aprovado em legislação própria, nº 1019/2019 (CONDE, 2019b), previsto no Plano Diretor, mas inexistente até então, que tem por finalidade contribuir com a implementação da Política de Desenvolvimento Municipal, Urbano e Ambiental, bem como acompanhar e

avaliar a sua execução, garantindo a cooperação entre o município e os governos da União, do Estado e a sociedade civil.

As disputas pós-aprovação e a força do processo verdadeiramente participativo

Um processo verdadeiramente participativo deve envolver todos os segmentos da população, sejam eles organizados ou não. Embora muitos grupos não se sintam participes do processo, ou não assumam interesse nesses instrumentos legais, e nem consigam ver repercussão direta na sua realidade do dia-a-dia, conforme aponta Souza (2011) os “grupos da sociedade devem buscar qualificar-se e organizar-se para planejar e gerir seus espaços (seus destinos)”.

Os resultados da produção imobiliária ou mesmo da modelagem pública da cidade afetam direta ou indiretamente a vida social do município como um todo. Maricato (2015) comenta que o planejamento urbano modernista contribuiu para a consolidação de sociedades desiguais, na medida em que estabelece tensões entre a condição legal e ilegal, e preservando as condições para “a formação de um mercado imobiliário especulativo e restrito a uma minoria”.

As oligarquias locais tiram proveito dessa aplicação discriminatória da lei, utilizando-a de forma ambígua e arbitrária. Inseguras por ocupar uma terra em condição ilegal, as comunidades se submetem à proteção de partidos, parlamentares ou governantes, alimentando a relação clientelista (MARICATO, 2015, p. 87).

Foi assim que vimos, em Conde, o setor da construção civil reclamar o protagonismo da discussão do processo. A rotina criada então, como já pudemos expressar, concentrava as demandas (ou pressões) dos segmentos específicos em oficinas específicas, com os mesmos. A exemplo disto tem-se as diversas atualizações realizadas no Código de Obras, em função, principalmente, das reivindicações do setor, e a partir de intensos debates com o segmento ao longo da gestão.

Assim, considerando o histórico de desarticulação popular local, que na verdade sempre foi uma estratégia das elites do poder local, com a baixa presença de movimentos coletivos organizados, em contraposição a um poder organizativo mais alto dos grupos econômicos imobiliários (embora institucionalmente desorganizados), a Prefeitura reforçou ainda mais o caráter efetivamente participativo do processo de construção desses marcos legais, de maneira a construir, junto com as leis, uma consciência e educação urbana/cidadã nessas pessoas, de modo que elas pudessem ser os principais agentes que garantissem a sua aprovação no parlamento municipal e, principalmente, o controle do processo e o monitoramento de sua implementação após mudanças de governos.

Assim como reforça Pereira (2010), ser cidadão não se trata apenas de receber os benefícios do progresso, mas de tomar parte nas decisões e no esforço para sua realização. Em lugar de ser tratado como objeto das atenções paternalistas dos donos do poder, o cidadão passa a ser reconhecido como sujeito histórico e protagonista, no processo de desenvolvimento. Na medida em que se queira respeitar a dignidade da pessoa humana, é preciso assegurar-lhe o direito de participar ativamente na solução dos problemas que lhe dizem respeito.

Ao longo do já citado processo de desenvolvimento da legislação, ao ver a difusão do debate sobre a cidade agora ser compartilhado entre diversos outros agentes, os construtores resolveram se associar em torno da "Associação de Construtores e Investidores do Conde", presidida à época por um corretor de imóveis. Por meio do seu presidente, houve uma série de mobilizações no sentido de questionar várias das ações empreendidas, no que dizia respeito ao marco urbanístico e imobiliário da cidade, tendo como ápice o processo de desenvolvimento do Cadastro Técnico Multifinalitário (CTM), que resultou numa completa revisão dos fatores que impactam o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU).

Durante a etapa final do processo participativo no Executivo e o envio do Projeto de Lei do Zoneamento à Câmara, houve um intenso processo de debate, dessa vez com a movimentação do segmento da construção civil de mais alta renda, com articulações escusas diretas com os parlamentares.

Neste momento, atores como a advogada e futura prefeita (nessa época sem declaração de candidatura), em consonância com o representante dos construtores, começaram a participar dos debates e audiências públicas na Câmara Municipal, utilizando-a em estratégias de *advocacy* e sua atuação no campo jurídico.

Considerando o estímulo à forte pressão popular, principalmente das várias pessoas incluídas no processo de construção da minuta, durante as Oficinas de Participação, a barganha dos interesses setoriais para alterações específicas na Câmara foram arrefecendo. Diversos atores e atrizes que participaram do processo ocuparam a Câmara nas audiências públicas, defendendo a manutenção do texto da lei e evidenciando a sua responsabilidade na construção da peça em debate. Assim, no momento da votação do texto não houve muita discussão, terminando por ser este aprovado, com apenas um voto contrário.

Após a sanção da Lei, partiu-se para a criação do CONGES. Desta maneira, a Prefeitura incentivou a participação de diversas entidades representativas desse processo de debate, da forma mais plural possível. Fez-se questão, inclusive, que o CRECI, conselho de classe desse segmento que atuou (de forma não oficial) no processo de construção da Lei, estivesse presente no conselho, para que essas disputas pudessem encontrar um campo institucional oficial, de debate. O Conselho Estadual indicou, então, o referido corretor de imóveis e presidente da associação dos construtores, já citado, para representá-lo na plenária, onde este sempre se demonstrou firme nas suas posições contrárias ao Zoneamento.

A campanha eleitoral de 2020 foi marcada, no âmbito desse setor, por muitas discussões sobre o Zoneamento e a construção civil, com um discurso sempre relacionado à atração de emprego e geração de renda para o município. De um lado havia a atual prefeita, que implantara todo esse marco urbanístico e disputava a reeleição, e do outro a advogada que esteve na audiência pública na Câmara, defendendo o discurso do setor da construção civil.

Em janeiro de 2021, a Prefeita Karla Pimentel assumiu a nova gestão na cidade, voltando assim à mesma dominação de uma das famílias que sempre estiveram no poder, com a vitória

da advogada, e tendo como vice um conhecido construtor, representante da categoria. O Secretário de Planejamento nomeado foi o referido corretor de imóveis e então presidente da associação dos construtores, que esteve à frente de todas as posições contrárias durante o processo de elaboração do zoneamento e, posteriormente, à sua aprovação.

Assim, com a nova administração, e com toda a estrutura favorável para tal, várias decisões tomadas no intuito de trazer melhorias para a cidade começaram a ser ameaçadas, principalmente os instrumentos urbanísticos legais aqui explanados. Foi apresentada à Câmara de Vereadores, com maioria representada pelos interesses da situação, uma proposta de lei para revogação da Outorga Onerosa do Direito de Construir e Transferência do Direito de Construir (Lei 1031/2019), e que chegou a ser aprovada em 21/06/2021, sem ocorrer nenhuma discussão pública ampla, democrática e transparente sobre o tema.

O CONGES também vem sendo alvo de muitos ataques, na tentativa de intimidação à autonomia da indicação de representantes das entidades, participação de construtores e corretores nas plenárias fora do regimento etc. Também em junho de 2021, completados 2 anos de posse dos conselheiros, o Presidente lançou edital para nova composição do conselho que é formado por um triênio, o que só reforça o desejo de enfraquecer as instâncias participativas de deliberação e monitoramento, para arbitrar suas decisões, sempre pautadas nos interesses imobiliários.

Conclusões

A partir do alinhamento da visão técnica e política do poder público, das contribuições externas de especialistas e da experiência real e cotidiana da população, a Lei de Zoneamento não só disciplina a ocupação do território mas também se torna um instrumento essencial de justiça social, buscando equilibrar a ocupação humana, a preservação dos seus recursos, sendo uma base para a criação e aplicação das políticas públicas territoriais, e para a criação de demais instrumentos de regulação, possibilitando que os projetos desenvolvidos pelo

poder público sejam mais eficientes, otimizando recursos e contribuindo para a sustentabilidade financeira, social, urbana e ambiental.

Apesar do reconhecimento da lei como tal e do grande esforço da gestão em instituí-la, agregando principalmente os agentes do território que historicamente foram afastados no processo de elaboração, a manutenção e aplicação da lei, ao perpassar para outra gestão, pode tomar outros rumos, conforme a disputa dos interesses já exemplificados. Numa cidade onde o protagonismo e participação da população ainda é pouco significativa, bem como o analfabetismo urbanístico é existente, as ações tomadas estão sendo guiadas pela forte presença e atuação dos segmentos econômicos dominadores, que sempre estiveram alinhados com os tomadores de decisão - sejam eles no executivo e/ou legislativo - em favor dos interesses privados do capital imobiliário.

Mesmo com todo esse cenário de desmonte apresentado, protagonizado pela atual gestão, interferindo arbitrariamente nas instituições, atacando a sua autonomia, e agindo na tentativa de afastar as organizações da sociedade civil e a população, especificamente, do CONGES, algumas entidades membros do conselho reuniram-se e enviaram uma representação ao Ministério Público, para que tome as providências cabíveis, de modo que o executivo seja responsabilizado por tais atos antidemocráticos e ilegais, ao tentar inibir/enfraquecer o controle e a participação da sociedade.

Essa experiência, ocorrida e relatada em Conde, demonstra que as ações importantes, no sentido de estruturar o Município para a aplicação da lei e fortalecer o controle social e a gestão compartilhada, foram executadas, na época, a partir do fortalecimento institucional, sendo o processo de participação um aprendizado para todos, e fruto de um processo mais amplo de inclusão do povo nas construções das decisões da cidade. No entanto, o que se percebeu foi que o poder imobiliário, constituído por grupos até então difusos, que sempre foram acostumados com a presença e a orientação das regras no poder público, tiveram que se reinventar para retomar a sua força de outrora.

A oligarquia que sempre ocupou politicamente os espaços do Executivo Municipal e orientava as decisões do Legislativo local, aproveitou-se das oportunidades de organização dos setores econômico-imobiliários, e associou-se a ele de forma direta para pavimentar o seu retorno. Assim, a quebra histórica de dominação oligárquica que havia sido realizada em 2017, com a ascensão de um governo progressista, foi violada pela aliança com esse setor.

Entende-se que o processo de inclusão e participação social, proporcionado ao longo desses quatro anos, foi suficiente para garantir o apoio aos marcos legais construídos, e obter as aprovações no parlamento municipal conservador e abnegado aos interesses do poder econômico, porém foi incapaz de conseguir resistência à força da aliança poder público-poder privado.

É certo que hoje, na cidade, percebe-se que amarras à manifestação pública de agentes e lideranças sociais foram rompidas (antes silenciadas pelos neocoronéis da região), e há um movimento mais amplo de organização comunitária e popular. Essa "insurgência", no entanto, ainda é insuficiente para fazer frente à ampla frente institucional organizada antipopular. Assim, entendemos que o processo de construção participativa, vinculado a uma intensa e efetiva alfabetização urbanística, seja a única saída eficaz para a organização social e controle da "ditadura" do poder que mascara a participação popular e aparelha o Estado para manipular os seus interesses.

Referências

CONDE. Lei Municipal N. 716/2012 de 12 de dezembro de 2012. Plano Diretor Participativo. Conde, PB, dezembro 2012. Disponível em:
<https://conde.pb.gov.br/storage/content/legislacao/leis-municipais/2262/arquivos/file_201905081301I3z8.pdf>.
Acesso em: 02 jul. 2021.

CONDE. Lei Complementar Municipal N. 001/2018 de 10 de setembro de 2018. Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo - Zoneamento. Conde, PB, setembro 2018. Disponível em:

<https://conde.pb.gov.br/public/storage/content/legislacao/leis-municipais/2198/arquivos/file_201905071713jHtX.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CONDE. Lei Municipal N. 1031/2019 de 02 de setembro de 2019. Outorga Onerosa e Transferência do direito de Construir. Conde, PB, setembro 2019. Disponível em: <<https://conde.pb.gov.br/storage/answer/76/Lei%20n%201031-2019%20-Lei%20da%20Outorga%20Onerosa.pdf>>. Acesso em: 02 jul. 2021.

CONDE. Lei Municipal N. 1039/2019 de 11 de maio de 2019. Regulamenta o Conselho Gestor de Desenvolvimento Municipal. Conde, PB, maio 2019. Disponível em: <https://conde.pb.gov.br/public/storage/content/legislacao/leis-municipais/2196/arquivos/file_201905071706rb0Q.pdf>. Acesso em: 02 jul. 2021.

MARICATO, Erminia. Para entender a crise urbana. São Paulo, SP. Ed. Expressão Popular. 2015.

PEREIRA, Elson. Qual planejamento urbano no contexto da sociedade da incerteza? Florianópolis e seus planos diretores. Geosul. Florianópolis, v.25, n.49, p. 103-121, jan-jun, 2010.

SERPA, Ângelo. Políticas públicas e o papel da geografia. Revista da ANPEGE, 1 (7), 2011, p. 37-47.

SOUZA, Marcelo Lopes. Mudar a cidade: Uma introdução ao planejamento e à gestão urbanas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

VILLAÇA, Flávio. Dilemas do Plano Diretor. *In*: _____. Reflexões sobre as cidades brasileiras. São Paulo: Studio Nobel, 2012. p. 185-200.

2.

A Desdemocratização da Cidade: a experiência do Conselho nas alterações do Plano Diretor de Juazeiro do Norte

Ana Clara Benjamim Silva

Larissa Duarte Galvão

Lucas Gomes de Sousa

Introdução

O presente capítulo discute elementos da gestão democrática à luz da política urbana, mais especificamente os art. 182 e 183 da Constituição Federal e o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01). A promoção e democratização do planejamento urbano, especialmente os processos de revisão e elaboração dos planos diretores, tiveram um avanço com a instituição do capítulo referente à política urbana na Constituição Federal e, mais tarde, com a aprovação do Estatuto da Cidade. Em que pese o arcabouço jurídico brasileiro, os planos diretores e ações decorrentes deveriam promover justiça social, reduzindo as desigualdades de poder decisório através da ampliação da participação popular na gestão da cidade. Um dos caminhos está na instituição e fortalecimento do Conselho do Plano Diretor. O objetivo deste capítulo é promover a discussão acerca da participação social em Juazeiro do Norte, a partir da atuação do Conselho do Plano Diretor. Para tanto, foram analisadas as mensagens do Executivo encaminhadas ao Legislativo para apreciação das leis que alteraram o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PDDU), desde sua promulgação até os

dias atuais. Também foram realizadas entrevistas com ex-conselheiros. Como contribuição teórica, abordam-se brevemente aspectos da teoria representativa e das formas de fortalecer a democracia participativa no planejamento e gestão urbana, ampliando o debate acerca da importância da participação dos Conselhos no processo de implementação dos planos diretores e gestão da cidade. Este texto está dividido em três seções além desta, sendo elas: em um primeiro momento pretende-se debater os conceitos democráticos que permeiam a esfera do planejamento urbano, bem como a gestão democrática e participação social; em seguida são apresentadas algumas questões relativas ao PDDU de Juazeiro do Norte; por fim, é feito um panorama geral do que foi exposto no texto.

O Estatuto da Cidade e as possibilidades de transformação da gestão territorial

O conceito de democracia e participação social segundo o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) compreende que as ações do Estado, frente às demandas sociais no plano das cidades, são validadas a partir da democracia participativa. A compreensão da ideia de democracia na modernidade sofreu alterações no decorrer do tempo, passando por refutações teóricas, bem como avanços a partir de teses preexistentes. O planejamento urbano participativo nacional, adotado a partir do Estatuto da Cidade, enquadra-se predominantemente nos modelos de democracia deliberativa e emancipatória/inclusiva (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2011, p. 3).

[...] a proposta atual de planejamento urbano participativo, que podemos considerar um misto de dois tipos de modelos: o planejamento deliberativo (através dos fóruns de deliberação, como conselhos e conferências) e um modelo de planejamento participativo mais emancipatório ou inclusivo (através da participação direta e controle popular dos processos).

Apesar da lapidação teórica do conceito de democracia exercer influência nas práticas de gestão e no planejamento

urbano, há um descompasso em relação ao tempo em que ocorre esse processo de aperfeiçoamento teórico frente à urgência da produção do capital nas cidades, como também às desigualdades decorrentes dessa realização. Os conflitos entre os diversos grupos sociais presentes na cidade reforçam a necessidade de realização de abordagens que considerem a diversidade e amparem os cidadãos (SIQUEIRA; MARZULO, 2021).

No contexto brasileiro da reforma urbana, a inserção dos interesses coletivos como prioridade teve como marco os capítulos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988, que instituem a atribuição do poder público municipal como executor da política urbana, e o conceito de função social da propriedade, respectivamente. O Estatuto da Cidade foi aprovado com o intuito de regulamentar os instrumentos de política urbana estabelecendo entre suas diretrizes o planejamento democrático participativo. Para tanto, oferece uma série de instrumentos e mecanismos que visam, entre outros aspectos, a integração e a redução da desigualdade de poder decisório historicamente presentes na sociedade brasileira. Segundo o do art. 2º:

II - Gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, na formulação e acompanhamento dos planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

Também no capítulo IV, são abordadas as determinações da gestão democrática da cidade. Está expresso no inciso I que a instrumentação da gestão democrática se dá por meio de órgãos colegiados de política urbana, dentre os quais as audiências e consultas públicas, mencionadas como caminhos para promoção da participação popular: esta pode se dar nos níveis nacional, estadual e municipal (BRASIL, 2001).

Na leitura dos dispositivos do Estatuto da Cidade e da Resolução 25 do Conselho das Cidades a aprovação pública dos planos diretores participativos pressupõe a prévia e obrigatória realização obrigatória de audiências

e/ou de consultas públicas e ainda uma série de outros requisitos para promover a participação das populações nos processos (OLIVEIRA FILHO; VASCONCELLOS, 2011, p. 5).

Por meio desses instrumentos e da forma como os processos são implementados, há um reforço da democracia a partir da gestão e planejamento coletivos, possibilitando a potencialidade da participação popular e o vislumbre da equidade social por meio do Plano Diretor. O Estatuto da Cidade estimula o envolvimento e representatividade social, acreditando que somente através dessas abordagens é possível alcançar a efetivação de ações positivas relacionadas ao planejamento urbano, tal como políticas públicas consistentes que possam ir de encontro aos reais anseios da comunidade.

A implementação de Conselhos Municipais, expressando a representatividade de diferentes agentes do arranjo social, se enquadra na expectativa do capítulo IV do Estatuto, ao mencionar a obrigatoriedade da implementação de órgãos colegiados. Porém, Oliveira Filho e Vasconcellos (2011, p. 6) se atentam ao que acontece na prática:

Embora com um “verniz” participativo mantêm-se o centralismo das decisões relativas às políticas urbanas no poder executivo, o que ocorre no poder de nomear representantes nos conselhos e outras instâncias participativas, como os Conselhos dos Planos Diretores. Nos espaços formais de participação, majoritariamente participam representantes governamentais e classistas, especialmente os grupos econômico-empresariais ligados ao setor imobiliário, que tem especial interesse nos valores relativos à terra urbana.

A participação social tem ocorrido de maneira desigual, uma vez que não há diversidade social de representantes no núcleo das tomadas de decisões, dando lugar a representações que expressam o interesse de grupos historicamente privilegiados. Esse contexto se contrapõe ao que é determinado pelo Estatuto da Cidade, pois nessa situação as populações mais vulneráveis, que poderiam ser beneficiadas, não têm acesso aos

espaços formais de participação e nem tampouco poder decisório. O que tem ocorrido é a deturpação do conceito de planejamento participativo onde, em determinadas situações há consulta popular, porém esta não tem sido considerada. Em decorrência, há poucas mudanças no processo de crescimento, ordenamento urbano e desenvolvimento das cidades.

Reforça-se a necessidade de repensar o modelo vigente de democracia no país. A representação por meio dos poderes Executivo e Legislativo está em crise, e que esta não se apresenta de maneira pontual com agravantes facilmente identificáveis. O que se percebe é que pode ser caracterizada como uma crise generalizada, com vários pontos de entrave, multifacetada, e que, de certa forma, permite que esses vários focos de problema se conectem danificando o funcionamento do modelo como um todo.

A crise na democracia não pode ser explicada apenas pela estrutura governamental e relações institucionais, embora se reforce que estas necessitam de transformações e reformas. Ao focar sua análise no indivíduo ou representante do povo, Borges e Romagnoli (2011, p. 123) observam que

[...] a democracia representativa vive sua crise pelo fato de estar sob a ação de forças desagregadoras e incapacitadoras do exercício da representação. A crise, portanto, seria, no mínimo, de ordem lógica, já que os representantes se dividem em partidos com linhas ideológicas que os essencializam e os distinguem de outros agrupamentos antitéticos, enquanto o povo (demos) não converge mais em torno de uma classe ou grupo apenas, como na época da modernidade liberal.

Outro fator que também permeia essa esfera é o pensamento tecnocrata, que acredita na eficiência das decisões que são tomadas na cidade embasadas somente no saber técnico (SOUZA; RODRIGUEZ, 2010). Isso traz sérios riscos para a população como um todo, uma vez que o olhar técnico não é capaz de compreender todas as demandas físicas e simbólicas apresentadas no meio urbano. Não se trata aqui de colocar em oposição os modelos de gestão tecnocráticos e participativos,

mas de reconhecer que dificuldades de superar entraves dificultam a implementação das diretrizes e alcance dos objetivos previstos no Plano Diretor.

As contribuições de técnicos são tão importantes quanto as da população para a elaboração de um planejamento urbano mais justo, porém é preciso dosar a influência técnica bem como viabilizar a legítima participação social. É necessário, por exemplo, ampliar a participação de grupos comunitários advindos dos mais diversos segmentos da sociedade, como representantes lojistas, feirantes, juventude, mulheres, representantes da comunidade LGBTQIA+, comunidade negra, dentre outros agentes sociais usuários e transformadores do tecido urbano.

O que ocorre com frequência é a participação ilegítima desses grupos que são julgados como menos detentores de conhecimentos específicos e, conseqüentemente, com menor poder decisório. Essa população não recebe instruções que possam expressar a importância do Plano Diretor, muito menos como podem se beneficiar por meio dele (BRULE, 2020). Essa situação viabiliza as aspirações de agentes com poder aquisitivo, resultando em ações como a flexibilização da ocupação do solo, modificação dos índices construtivos, liberação de empreendimentos em zonas não permitidas, dentre outras condutas que favorecem predominantemente o mercado imobiliário e lideranças de grandes corporações empresariais, acentuando as desigualdades.

O processo de gestão do solo urbano é caracterizado por Harvey como uma prática conflituosa, pois comumente ocorre a interposição dos interesses pessoais em detrimento do bem-estar público (HARVEY, 2018 apud BRULE, 2020). Com isso, durante o processo de formulação e implementação de planos diretores é imprescindível que sejam estabelecidos instrumentos que garantam a participação contínua de variados representantes da comunidade civil.

Essa problemática vem se tornando recorrente na cidade de Juazeiro do Norte - CE, caracterizada pelo descrédito institucional e desrespeito à legislação. No município, o discurso do planejamento urbano e gestão da cidade pouco tem de participativo.

A participação do Conselho na implementação do Plano Diretor de Juazeiro do Norte

Localizada na região sul do estado do Ceará, Juazeiro do Norte possui uma população estimada de 276.264 habitantes, e uma densidade demográfica de 1.004,45 hab/km² (IBGE, 2010). De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Juazeiro possui um PIB de R\$ 4.427.525,37 mil IBGE/2017. Com a crescente formalização da economia, e ainda, a cidade deu um salto nos últimos dois anos, sendo a 5^a maior economia do Ceará, atrás apenas de Fortaleza, Maracanaú, Caucaia e Sobral. A cidade possui uma economia marcada pela forte atividade comercial, bem como a efervescência do turismo religioso, caracterizado pela devoção ao Padre Cícero e ao fenômeno das romarias (BRULE, 2020).

Em setembro de 2000 foi promulgada a lei nº 2.572 denominada Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano (PPDU) que versa sobre as diretrizes gerais de ordenamento e desenvolvimento sócio espacial do município (Juazeiro do Norte, 2000). Foi incluído no Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos do Ceará (PROURB). Seu processo de desenvolvimento se deu durante a gestão do governador Tasso Jereissati, e contou com uma equipe técnica formada por cientistas sociais, técnicos, engenheiros, arquitetos, advogados e representantes da comunidade civil (BRULE, 2020). Aqui, pretende-se investigar o caráter democrático do plano, bem como a constância do exercício das suas discriminações. Dentre os sete objetivos apresentados na lei municipal nº 2.572, serão destacados:

VI - Estabelecer mecanismos de participação da comunidade no planejamento urbano e na fiscalização de sua execução;

X - Implantar um sistema integrado de planejamento e de democratização da gestão urbana, tendo como referencial a Unidade de Vizinhança, UV; (...) (CEARÁ, 2000, p. 9).

O Plano Diretor determina a necessidade da participação popular, no processo de implementação para efetivação das

políticas urbanas municipais, estabelecendo ferramentas relacionadas à concretude do mesmo, indo de encontro à Gestão Democrática da cidade, pauta apontada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). A contemplação desse objetivo se dá por meio de articulações administrativas que fomentem a legítima participação social.

A possibilidade de participação popular acordada por meio do Plano de Estruturação urbana exposto no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, mais especificamente os art. 43, 44 e 45 que tecem considerações acerca da participação popular, bem como estabelecem instrumentos e organismos necessários para garantir a gestão democrática da cidade.

Apesar do Estatuto da Cidade ressaltar a importância da gestão democrática, garantindo a contribuição popular e a efetiva representação da sociedade civil, determinando, inclusive, que as associações representativas dos vários segmentos da comunidade participassem da formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano¹, o processo de elaboração do PDDU de Juazeiro do Norte não atendeu a essas determinações.

Entende-se que a dinâmica de desenvolvimento da cidade, contextualizada em um país semiperiférico, agrava a possibilidade de conflito de interesses, tornando propício que ocorra a atuação direta de determinados agentes nos núcleos de tomada de decisões, em detrimento de outros grupos (BRULE, 2020). É possível observar que em Juazeiro do Norte não houve real envolvimento da população, não havendo empenho do município em considerar a opinião popular como direcionadora da política urbana, refletindo a falta de compromisso com a comunidade. Outro fator que também implicou na inconsistência do perfil participativo do plano foi a contratação de uma equipe de fora, como afirma Brule (2020, p. 140):

Portanto, aqui em Juazeiro do Norte, tanto os relatos como a própria redação do PDDU evidenciaram uma participação que atinge no máximo o grau consultivo, com pouca margem para ganhos maiores nesse aspecto. A pouca participação evidenciou a pequena tradição sobre a luta pelo direito à cidade e o descrédito da população com as

ações do poder público. Agrava sobre essa questão, o fato de o processo ter sido realizado por uma empresa de fora. De modo geral, observamos que a concepção de participação (no plano e para os entrevistados) não é compreendida como ampliação da capacidade de decisão.

Através de pronunciamentos cedidos por algumas pessoas que tiveram acesso aos processos de desenvolvimento da proposta, observou-se que não foi posta como prioridade a elaboração de estratégias que pudessem fomentar a participação popular. Muitos dos participantes não foram informados a respeito do objetivo da sua “participação”. Brule propõe um comparativo, citando a articulação do orçamento participativo de Porto Alegre, onde a administração municipal ofereceu suporte para mães com crianças e se atentou à necessidade de tradução simultânea para pessoas com deficiência auditiva (BRULE, 2020).

Essas abordagens adotadas pela administração da cidade de Porto Alegre demonstram um maior comprometimento com os interesses da população, ao viabilizar a inclusão de grupos historicamente excluídos de processos semelhantes. Frente a esse exemplo, e trazendo à tona o panorama encontrado na cidade de Juazeiro do Norte, BRULE (2020) conclui que o desenvolvimento do PDDU foi falho no que tange à participação popular ao apresentar uma série de evidências que comprova o seu argumento, apesar de essa ser uma exigência regulamentada pelo Estatuto da Cidade. É possível prever que essa deficiência acompanhou a implantação do PDDU, bem como os seus procedimentos decorrentes.

O PDDU estabeleceu que as decisões acerca do ordenamento do território urbano devem ser sancionadas mediante a deliberação do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD). Dentre as atribuições do Conselho, está o assessoramento do Poder Executivo e deliberação aos assuntos relativos à política urbana, bem como a verificação do cumprimento das diretrizes expressas no Plano Diretor:

O Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD) foi instituído através da lei nº 2.572, de 8 de setembro de

2000, do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte. Essa legislação o coloca como um órgão de deliberação superior que pode analisar e propor medidas, bem como fiscalizar as diretrizes do Plano Diretor. Esse conselho deve possuir composição paritária, integrando órgãos e entidades governamentais e não governamentais. Suas decisões terão caráter deliberativo e seus membros deverão ter mandato de dois anos, podendo ser reeleitos, com participação não remunerada (BRULE, 2020, p. 178).

O Plano Diretor estabeleceu que todas as decisões referentes a mudanças no cenário urbanístico da cidade, devem, teoricamente, passar por uma comitativa composta equitativamente por representantes da sociedade civil e do Estado. Seguindo essa determinação, a política urbana municipal deveria ser analisada considerando as diferentes e diversas perspectivas dos agentes sociais que atuam no tecido social local. Dessa forma, ampliam-se os direitos e deveres voltados às populações vulneráveis, tais como:

[...] à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações e a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano (BRASIL, 2001).

O art. 17 da Lei nº 2.572/2000 estabeleceu que o CMPD deveria ser organizado e composto, bem como sua norma de funcionamento regulamentada, no prazo de 30 (trinta) dias após a aprovação do Plano Diretor. Esse mesmo artigo da lei chamou à atenção para a necessidade de que sua formação fosse composta por órgãos e entidades governamentais e não governamentais, observada a necessária paridade entre os membros. Alinhada a essa determinação, o art. 18 estabeleceu as competências do CMPD.

De acordo com o que está descrito em lei, o CMPD deve: promover a aplicação e fiscalizar o cumprimento da legislação municipal referente ao ordenamento urbano; emitir pareceres sobre projetos, acompanhando o processo legislativo dos mesmos; ter caráter deliberativo no que tange às ações referentes a alterações dos padrões urbanísticos; possuir participação ativa em relação à programação de investimentos anual e plurianual das ações voltadas para o desenvolvimento urbano; promover a integração e alinhamento do planejamento municipal ao desenvolvimento estadual e regional; promover a acompanhar as atividades referentes ao planejamento urbano; se posicionar a respeito do uso e ocupação do solo; e, de modo geral, ser um canal entre os órgãos municipais e a população, garantindo o pleno desenvolvimento local alinhado às expectativas da comunidade (JUAZEIRO DO NORTE, 2000).

Observa-se que as determinações do Conselho Municipal assumem um papel consultivo e deliberativo, ressaltando essa última atribuição como determinante na manutenção contínua dos interesses populares. Serve também como canal de comunicação entre a população e o Poder Executivo municipal, além de servir como importante fonte de informações acerca das demandas urbanas, ambientais e habitacionais do município.

Em Juazeiro do Norte, apesar do que determina o Plano Diretor, o Conselho só foi nomeado nove meses após a sua vigência. O Decreto Municipal 1.445 de junho de 2001, entre outras determinações, descreveu a composição dos membros, estabelecendo 10 vagas para membros do poder público e 10 para representantes da sociedade civil. Determina ainda, que um membro dos Conselhos Municipal de Desenvolvimento Sustentável, de Saúde, de Educação e de Assistência Social sejam nomeados como representantes da sociedade civil. Não se estabeleceram cláusulas de restrição alguma. Considerando que tais Conselhos são também compostos por membros do poder público, a indicação desses indica que a composição do Conselho não seria paritária.

Não houve posse de conselheiros e o decreto mencionado anteriormente foi alterado em outubro de 2003⁶.

⁶Alterado pelo Decreto Municipal nº 1584 de 1º de outubro de 2003.

O texto relativo à organização, estrutura e composição (art. 1º e 8º), assim como o relativo às competências do CMPD (art. 4º) foram alterados, mas continuaram com a mesma fragilidade e possibilidade de discrepância entre número de membros do poder público e os representantes da sociedade civil. Não houve posse de Conselheiros e nem tampouco atividades oficiais do Conselho. Mesmo assim, inúmeras leis municipais relacionadas diretamente ou que alteram o conteúdo do PDDU foram encaminhadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo sem a participação do Conselho.

Dentre essas leis, está inclusive uma que cria o IPTU progressivo no tempo que, entre outros objetivos, deveria combater a especulação imobiliária através da promoção do devido aproveitamento do solo urbano municipal⁷. A seguir, foram catalogadas algumas das leis, no período de 2003 a 2020, obtidas através do site da Câmara dos Vereadores da cidade, que expressam alteração em alguma das determinações contidas no PDDU.

Quadro 1: Leis que expressam alguma alteração no PDDU, 2003-2020

Epígrafe	Ementa
Lei nº 2774 de 20 de novembro de 2003	Altera dispositivos da lei municipal nº 2570 de 08 de setembro de 2000-parcelamento, uso e ocupação do solo, e adota outras providências.
Lei nº 2965 de 03 de novembro de 2005	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo urbano, ...

⁷ Conforme os termos estabelecidos no § 4º do art. 182 da Constituição Federal, nos arts. 5º a 8º da Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade), nos arts. 37 a 41 da Lei Municipal nº 2572, de 27 de setembro de 2000 (Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano – PDDU) e da Lei Municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000 (Parcelamento, uso e ocupação do solo).

Lei nº 3144 de 30 de maio de 2007	Altera o projeto para desmembramento de lotes no bairro José Geraldo da Cruz, - condomínio Timbaúba, em Juazeiro do Norte e adota outras providências.
Lei nº 3147 de 08 de junho de 2007	Estabelece diretrizes e normas da política municipal de habitação de interesse social de Juazeiro do Norte - e dá outras providências.
Lei nº 3240 de 21 de fevereiro de 2008	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, módulo 1, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo ...
Lei nº 3399 de 29 de dezembro de 2008	Dispõe sobre os procedimentos para licenciamento, construção e instalação de posto de combustíveis no município de Juazeiro do Norte e altera a lei municipal nº 2570 de 08 de dezembro de 2000.
Lei nº 3475 de 21 de julho de 2009	Dá nova redação ao art. 232 da lei municipal nº 2571 de 08 de setembro de 2000, que institui o código de obras e postura do município de Juazeiro do Norte e dá outras providências.
Lei nº 3535 de 03 de setembro de 2009	Altera a lei municipal nº 2.569, de 08 de setembro de 2000, no que se refere ao perímetro urbano da sede e redefine a divisão de bairros da cidade de Juazeiro do Norte.
Lei nº 3655 de 23 de março de 2010	Autoriza o desmembramento do próprio localizado no bairro Pedrinhas, pertencente ao município de Juazeiro do Norte, e adota outras providências.
Lei nº 4081 de 20 de agosto de 2012	Altera os incisos II e III do art. 86, o caput do art. 87 e acresce os parágrafos 10 e 11 da lei municipal nº 2570/2000 (PDDU - Plano Diretor e Desenvolvimento Urbano) da cidade de Juazeiro do Norte e ...
Lei nº 4202 de 14 de junho de 2013	Altera o zoneamento urbano do município em área específica, definida na lei municipal nº 2570 de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o uso e aparecimento do solo e adota outras providências.
Lei nº 4309 de 10 de abril de 2014	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, módulo 1, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do solo...

Lei nº 4319 de 22 de maio de 2014	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, módulo 1, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do ...
Lei nº 4317 de 22 de maio de 2014	Altera a lei municipal nº 4309, de 10.04.2014, para inserir parágrafo 3º ao art. 25 e inciso III do art. 26 da lei municipal nº 2570/2000 que dispõe sobre a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano PDDU - ...
Lei nº 4517 de 20 de agosto de 2015	Criar o bairro professora Maria Geli Sá Barreto, extinguindo a nomenclatura do Bairro Brejo Seco.
Lei nº 4533 de 21 de setembro de 2015	Dispõe sobre prolongamento de artérias localizadas no loteamento Conviver Life, a rua Ana De Jesus Pita, rua João Barbosa de Oliveira, rua Francisco de Assis Menezes, rua João Souza Menezes, rua Otaciano José de Oliveira e adota outras providências.
Lei nº 4542 de 13 de outubro de 2015	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, módulo 1, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do ...
Lei nº 4766 de 13 de setembro de 2017	Altera a planta oficial de parcelamento do solo urbano, que compõe o PDDU – Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte –, e adota outras providências.
Lei nº 4852 de 25 de abril de 2018	Altera a planta oficial de parcelamento do solo urbano, que compõe o PDDU-Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do município de Juazeiro do Norte/CE e adota outras providências.
Lei nº 5036 de 23 de dezembro de 2019	Altera a planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, da lei municipal nº 2570/2000.
Lei nº 5091 de 29 de outubro de 2020	Dispõe sobre alteração na planta oficial de parcelamento, uso e ocupação do solo urbano de que trata o anexo II, módulo I, da lei municipal nº 2570, de 08 de setembro de 2000, que dispõe sobre o parcelamento, uso e ocupação do ...

Também cabe mencionar que, em 2007, foi criado o Conselho e Fundo de Habitação de Interesse Social (Lei nº 3.148/2007). Essa Lei sofreu uma alteração em 2008 (Lei nº 3.277/2008) e foi alterada duas vezes, em 2010, pelas Leis nº 3.639 e nº 3.791. Mais tarde, a Lei nº 4175 de 26 de abril de 2013, que criou o Conselho Municipal da Cidade, alterou novamente as legislações mencionadas anteriormente.

Art. 1º - O Conselho Municipal da Cidade de Juazeiro do Norte – COMCIDADE/JN., é um órgão colegiado, de natureza permanente, de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, sendo componente da estrutura administrativa do Poder Executivo Municipal, constituindo-se parte integrante da gestão urbana do Município e do Sistema Nacional de Política Urbana (JUAZEIRO DO NORTE, 2013).

Nota-se que as competências do Conselho descritas no art. 3º são muito semelhantes às do CMPD, dentre as quais destaca-se:

Art.3º...

XVI - acompanhar e avaliar a implementação e a gestão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte, bem como a legislação correlata, zelando pelo cumprimento dos planos, programas, projetos e instrumentos a eles relacionados.

Ainda em 2013, através do Decreto nº 30, o Prefeito Municipal ignorando o que preconizavam as normativas do Conselho Municipal do Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e também do Conselho das Cidades⁸, nomeou os membros do CMPD. Este passou a ser constituído apenas por 3 representantes do poder público municipal e 3 representantes da sociedade civil. Por meio de consulta feita a um dos membros do CMPD, foi possível extrair informações decorrentes das atividades do Conselho. De acordo com a fonte, as atividades do

⁸ Ver Lei nº 2.572/2000, Decreto nº 1.445/2001, Decreto nº 1.584/2003 e Lei nº 4175/2013

Conselho possuíam uma dinâmica “complicada”, pois nem sempre era possível reunir todos os membros do Conselho para discutir as questões referentes ao desenvolvimento da cidade. Com isso, afirmou-se que houve poucas reuniões, provavelmente duas, ou três. O ex-integrante do CMPD conclui alegando que a maioria das leis de alterações do zoneamento da cidade foram deferidas através de pareceres técnicos, sendo o CMPD acionado apenas no período que antecedeu a reformulação do PDDU de Juazeiro do Norte como “tira dúvidas”.

Em consulta às mensagens que acompanham os Projetos de Lei encaminhadas pelo Poder Executivo ao Legislativo municipal, não foram encontradas quaisquer consultas ao CMPD. Também não foram encontrados registros públicos de reuniões, convites, convocações, atas que comprovassem a apreciação do Conselho para com essas leis. Não há, ao menos de forma pública e de fácil acesso registros que comprovem a efetiva e contínua participação do Conselho nesses núcleos de tomada de decisão, deixando a entender que boa parte dessas alterações transitaram apenas entre os técnicos da prefeitura municipal, o Poder Executivo e o Legislativo.

Considerações Finais

A prática do planejamento urbano pode ser conflituosa e colidente, mesmo havendo a exigência da participação popular em lei. Em Juazeiro do Norte, esses conflitos são marcados por decisões tomadas e baseadas na opinião de uma parcela restrita da população, uma vez que muitas das alterações que modificaram a legislação vigente são fruto de tramitações que ocorreram sem a deliberação do Conselho do Plano Diretor.

Em Juazeiro do Norte, o planejamento urbano e a gestão da cidade, mesmo com o esforço do movimento da reforma urbana, Constituição Federal, Estatuto da Cidade e diversas ações desencadeadas no país, que poderiam servir de modelo, permanece mais aos moldes tradicionais da democracia representativa. As decisões da cidade não podem mais estar concentradas nos Poderes Executivo e Legislativo. Esse modelo de democracia está em crise, se observada pela sua raiz, ou seja, pelas transformações sociais da sociedade contemporânea. É

preciso aferir que o cidadão possui, neste momento, uma visão de mundo diferente e conflitante com a estrutura regimental das tradicionais instituições (Poder Executivo e Legislativo).

A previsão legal do Conselho do Plano Diretor não foi suficiente para garantir que ele exercesse as competências que lhes foram delegadas. Muitas das leis que possibilitaram a alteração do PDDU da cidade foram viabilizadas através de pareceres técnicos e apreciação do Legislativo, demonstrando que não houve ampliação da participação popular, além do desrespeito à legislação. É necessário que haja uma autoavaliação da municipalidade frente aos processos de implementação do Planos Diretor, pois é delegado ao município a responsabilidade de aplicação da política urbana que fomente a democracia e equidade social.

Muito se perde devido a essa exclusão do Conselho que deveria atuar visibilizando e legitimando as demandas sociais. Além disso, poderia ser um viabilizador da justiça social, por ser obrigatoriamente formado por membros de vários segmentos da sociedade civil. Sua atuação deveria garantir que qualquer decisão referente à alteração do Plano Diretor ou até mesmo do planejamento urbano, da gestão, do ordenamento e desenvolvimento da cidade pudessem ser menos desiguais e, portanto, mais democráticas.

Observa-se que o outro modelo preconizado pelo Estatuto da Cidade (democracia participativa) não menos técnico, porém, mais favorável à participação popular, pouco conseguiu avançar em Juazeiro do Norte. Um planejamento urbano eficiente deve incluir a participação de diferentes grupos sociais que constituem o tecido urbano, priorizando aqueles que sofrem com os impactos do ritmo da produção das cidades e que revelam a histórica distribuição desigual dos ônus e bônus do processo de desenvolvimento da cidade.

Não se pretende aqui limitar-se à compreensão e defesa de um novo modelo democrático, pois somente sua implementação não estaria resolvendo completamente a crise instalada. Porém, nos parece que este caminho se configura como uma alternativa viável para seguir pensando o modelo que se tem.

Referências

BORGES, Melo J. de; ROMAGNOLI, A. J. Os problemas da democracia representativa: a crise do representado. Revista Húmus, n. 3, p.112-124, set/-dez 2011.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil. Organizado por Cláudio Brandão de Oliveira. Rio de Janeiro: Roma Victor, 2002. 320 p.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRULE, David Melo Van den. Justiça socioespacial e a participação popular no planejamento e gestão urbanos no município de Juazeiro do Norte-CE. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano - UFPE, 2020.

CEARÁ. Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte. 2000. Disponível em: https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/_temporario/amaju/LEGISLACAO-MUNICIPAL-AMBIENTAL/2-PARCELAMENTO-E-USO-DO-SOLO/LEI-25722000--Plano-Diretor-de-Desenvolvimento-Urbano.pdf. Acesso em: 03 jun. 2021

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Cidades. Rio de Janeiro, 2010.

JUAZEIRO DO NORTE. Governo do Estado. Secretaria de Infraestrutura (SEINFRA). Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano do Município de Juazeiro do Norte. Juazeiro do Norte: Plano de Estruturação Urbana, 2000, 42 p. Disponível em: <https://juazeiro.ce.gov.br/www2/Legislacao/LEI%202572-2000.pdf>. Acesso em: 13 maio 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 2774, 2003. Disponível em:

<https://www.juazeirodonorte.ce.gov.br/site/midia/9158/lei-n-2774-2003-altera-lei-2750-2000pdf/>. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 2965, 2005. Disponível em: https://intelligent-signal-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2005/3403/_0000001_-_2019-04-26t102251.787.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3147, 2007. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2007/3601/_0000001_85.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3144, em Juazeiro do Norte e adota outras providências, 2007. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2007/3598/_0000001_82.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3240, 2008. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2008/3720/_0000001_-_2019-04-26t162234.226.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3399, 2008. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2008/3919/_0000001_-_2019-04-27t094901.822.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3475, 2009. Disponível em:

https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2009/4031/_0000001_-_2019-04-27t105805.102.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3535, 2009. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2009/4057/_0000001_-_2019-04-27t111033.407.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 3655, 2010. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2010/4186/_0000001_68.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4081, 2012. Disponível em: <https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2012/4263/4081.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4202, 2013. Disponível em: <https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2012/4263/4081.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4309, 2014. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2014/2545/lei_4309_2014.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4317, 2015. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2015/1318/lei_4517_2015.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4319, 2014. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2014/2538/lei_4319_2014.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4533, 2015. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2015/1256/lei_4533_2015.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE, Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4766, 2017. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2014/2540/lei_4317_2014.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 4846, 2018. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2018/71/leis_4846_2018_1.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE. Prefeitura Municipal. Câmara de Vereadores. Lei municipal nº 5036, 2019. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2019/5001/lei_no_5036_de_2019.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

JUAZEIRO DO NORTE, Prefeitura Municipal. Câmara de vereadores. Lei municipal nº 5091, 2020. Disponível em: https://intellgest-sigl-media.s3.amazonaws.com/media/sigg/public/normajuridica/2020/5584/lei_no_5091_de_29.10.2020.pdf. Acesso em: 20 abr. 2021.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo; VASCONCELLOS, Carla Portal. Democracia e participação popular: as possibilidades de transformações nas formas de gestão do território a partir do

Estatuto da Cidade. *In*: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1, 2011. Brasília. Anais [...] Brasília: IPEA, 2011.

SIQUEIRA, Lucimar Fátima; MARZULO, Eber Pires. Da democracia participativa à desdemocratização na cidade: a experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre. *Cadernos Metrópole*, v. 23, p. 399-422, 2020.

SOUZA, Fabiola Castelo Cordovil de; RODRÍGUEZ, Ana Lúcia. Da tecnocracia à participação popular: A institucionalização e os novos rumos do planejamento urbano em Maringá, Paraná, Brasil. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, v. 14, 2010. Disponível em: <https://revistes.ub.edu/index.php/ScriptaNova/article/view/1691>. Acesso em: 15 de maio de 2021.

3.

Entraves e avanços na elaboração e revisão de Planos Diretores no interior do Ceará

Carolina Gondim Rocha

Cleiton Galvão de Mesquita Furtado

Cicera Sarah Moura Farias

Diego Coelho do Nascimento

Gabrielle Astier

Henrique Augusto Aragão Carneiro

José Otávio Santos de Almeida Braga

Lucas Gomes

Raquel Pessoa Morano

Introdução

O presente capítulo trata da realidade de municípios localizados no interior do estado do Ceará, no que tange ao cumprimento do seu papel em relação ao planejamento urbano, elucidando as disputas e interesses (ou falta deles) na construção dos Planos Diretores. Foi elaborado a muitas mãos, assim como a construção de nossas cidades, dentre os participantes, estão acadêmicos, professores, pesquisadores, representantes de movimentos populares, estudantes, técnicos de Prefeituras, consultores, entre outros. Os dados aqui apresentados foram coletados por meio de fontes primárias e secundárias, como referências bibliográficas e relatos de experiências empíricas vividas pelos autores.

Com objetivo principal de analisar a realidade do planejamento urbano nos municípios cearenses para além da capital, Fortaleza, e sua região metropolitana, focando na realidade do interior do estado. Foram selecionados municípios considerando o fato de serem componentes das 02 regiões metropolitanas do interior cearense, a Região Metropolitana de Sobral (RMS) e a Região Metropolitana do Cariri (RMC). Das duas regiões foram escolhidos o maior município de cada uma delas dada sua polarização sobre os demais. Além destes, foi mencionado o início de uma experiência de um processo embrionário de elaboração do Plano Diretor do município de Carnaubal. As análises foram feitas a partir do recorte temporal do ano 2.000 até o momento atual, levando em consideração a elaboração dos primeiros PDs dos municípios analisa

Dada a alta taxa de urbanização (70%) dos municípios brasileiros no final da década de oitenta, e a grande pressão decorrente da luta pela Reforma Urbana (que percorreu uma longa trajetória), a Constituição Federal de 1988 destina um capítulo específico para tratar de Política Urbana (artigos 182 e 183), a ser executada pelo poder público municipal. Foi definido que o Plano Diretor, instrumento básico da política de desenvolvimento urbano, passaria a ser obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes. Na década de noventa foi iniciado um movimento de elaboração de Planos Diretores em várias cidades brasileiras, visando o cumprimento da legislação federal.

Em 2001, o Estatuto da Cidade (EC) retoma a temática acerca dos Planos Diretores, regulamentando os artigos 182 e 183 da Constituição Federal e definindo instrumentos de política urbana. O EC reforça o Plano Diretor Municipal como a lei municipal fundamental para promoção e garantia da gestão democrática da cidade, estabelecendo que a cidade deve ser justa e sustentável e, para isso, a participação popular precisa estar vinculada à prática dessa nova política.

O EC ampliou as categorias de cidades que devem obrigatoriamente elaborar um Plano Diretor (para além das cidades de 20.000 habitantes estabelecidas pela Constituição). É obrigatória a elaboração de PD por cidades: integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; cujo poder

público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no §4º do art. 182 da CF; integrantes de áreas de especial interesse turístico; inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental em âmbito regional ou nacional; e, desde 2012, que estejam incluídas no Cadastro Nacional de Municípios com áreas suscetíveis a deslizamentos, áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos.

O EC propiciou um prazo de cinco anos da sua promulgação (até 2006, portanto) para elaboração dos Planos Diretores nas cidades que se encaixam nas categorias obrigatórias. Posteriormente, este prazo foi adiado até 2008 e a lei não fez demais menções a prazos para cidades que passem a se enquadrar nas categorias obrigatórias. A lei também definiu que os gestores públicos que não atendessem as obrigações de elaboração e revisão (nos termos legais estabelecidos) poderiam incorrer em improbidade administrativa.

No Ceará, 44 municípios foram beneficiados com Planos Diretores elaborados por meio do Programa de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos - PROURB (1995). De modo geral, pode-se afirmar que esses planos apresentaram falhas em alguns aspectos: restrição do planejamento territorial às áreas urbanas das sedes municipais, pouca interação entre empresa consultora e prefeitura municipal, e participação popular praticamente inexistente, acontecendo apenas nas audiências públicas, para validação de produtos específicos.

O caso de Sobral e da Região Metropolitana de Sobral (RMS)

No dia 27 de dezembro de 2016, a Lei Complementar Estadual nº 168 criou a Região Metropolitana de Sobral (RMS), abrangendo os municípios de Alcântaras, Cariré, Coreaú, Forquilha, Frecheirinha, Graça, Groaíras, Massapê, Meruoca, Moraújo, Mucambo, Pacujá, Pires Ferreira, Reriutaba, Santana do Acaraú, Senador Sá, Sobral e Varjota. Até então, apenas cinco desses municípios (Coreaú, Forquilha, Massapê, Santana do Acaraú e Sobral) possuíam populações superiores a vinte mil

habitantes e, em consonância com o Estatuto da Cidade, dispunham de planos diretores.

Embora a criação da RMS tenha estendido essa obrigatoriedade aos demais municípios que a compõem, a situação hoje é praticamente a mesma. As treze cidades da RMS com menos de vinte mil habitantes ainda não possuem planos diretores. A Prefeitura de Varjota informou que vem debatendo com técnicos do município, devendo iniciar em breve a elaboração de seu plano diretor (PD). Em Reriutaba, a gestão municipal (2021-2024) entende a importância do PD para a cidade e colocou sua elaboração como pauta prioritária da administração para o segundo semestre de 2021.

Também chama a atenção o fato de Coreau não ter revisado seu PD em 2018, prazo máximo estabelecido por sua lei de criação (Lei Municipal nº 482/2008).

Quadro 01: Síntese das informações sobre elaboração e revisão dos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana de Sobral.

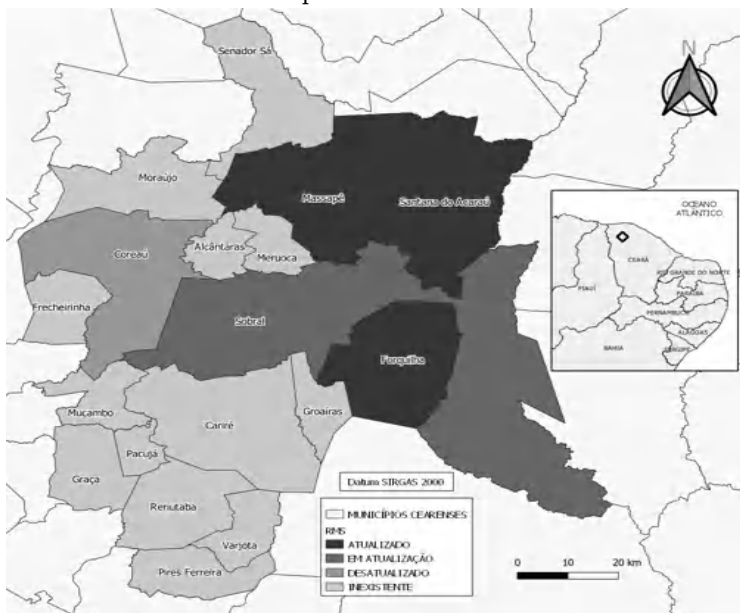
Município	População estimada⁹	Possui Plano Diretor	Ano de Elaboração	Última Revisão	Situação do PD em 2021
Alcântaras	11.781	Não	-	-	Pendente elaboração
Cariré	18.459	Não	-	-	Pendente elaboração
Coreau	23.239	Sim	2008	-	Pendente revisão
Forquilha	24.452	Sim	2008	04/2019	Atualizado
Frecheirinha	14.134	Não	-	-	Pendente elaboração
Graça	14.407	Não	-	-	Pendente elaboração
Groaíras	11.144	Não	-	-	Pendente elaboração
Massapé	39.044	Sim	2012	-	Atualizado
Meruoca	15.185	Não	-	-	Pendente elaboração
Moraújo	8.779	Não	-	-	Pendente elaboração

⁹ População estimada para 2020 (IBGE)

Mucambo	14.549	Não	-	-	Pendente elaboração
Pacujá	6.549	Não	-	-	Pendente elaboração
Pires Ferreira	11.001	Não	-	-	Pendente elaboração
Reriutaba	18.385	Não	-	-	Pendente elaboração
Santana do Acaraú	32.654	Sim	2007	11/2018	Atualizado
Senador Sá	7.691	Não	-	-	Pendente elaboração
Sobral	210.711	Sim	2000	2008	Em revisão (Início em jan/2020)
Varjota	18.471	Não	-	-	Pendente elaboração

Fonte: elaborado pelos autores (2021)

Figura 01: Situação dos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana de Sobral.



Fonte: elaborado pelos autores (2021)

O município de Sobral, cidade-núcleo que dá nome à RMS, foi um dos municípios beneficiados pelo programa do PROURB para desenvolvimento de planos diretores. O Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano de Sobral (PDDU) foi elaborado nos anos 2000, anterior ao Estatuto da Cidade, e trazia uma visão idealizada de planejamento que desconsiderava a realidade local, além de restringir o ordenamento territorial somente à sede urbana do município. O Plano previa a implementação de Unidades de Vizinhança (UV), áreas residenciais com um conjunto central de equipamentos de apoio às atividades cotidianas da população, dentro de um determinado raio de caminhabilidade (SOBRAL, 2018). Contudo, as UVs não foram consolidadas no desenvolvimento da cidade e foram extintas na primeira revisão do plano em 2008.

A primeira revisão do PD ocorreu por meio da Lei Complementar nº 028, de 15 de dezembro de 2008, que dispõe sobre o Plano Diretor Participativo do Município de Sobral (PDP/2008). O PDP/2008 restabeleceu os bairros como unidade de planejamento, e buscou contemplar a totalidade do Município no ordenamento territorial, delimitando, pela primeira vez, as áreas urbanas das sedes dos distritos. O Plano de 2008 também mencionou todos os instrumentos do Estatuto da Cidade, porém, postergou as suas regulamentações para legislações específicas, sem definir prazos para elaboração ou delimitar perímetros de aplicação (SOBRAL, 2018).

Em seu segundo processo de revisão, o Plano Diretor de Sobral (PDS), iniciado em novembro de 2019 e ainda em andamento (2021), se destaca pelos seguintes aspectos: maior grau de abrangência da participação popular, que aconteceu em todos os 16 distritos, além da sede municipal; pela aplicação de uma metodologia específica voltada ao perfil da população; e pelo caráter inovador, no estado do Ceará, de um processo de revisão de Plano Diretor elaborado coletivamente por prefeitura municipal e empresa contratada.

O método adotado para garantir uma maior capilaridade no processo participativo levou em consideração a dificuldade de deslocamento das pessoas dos distritos até a sede, e o baixo interesse da população no tema, por isso previu a realização de encontros de oficinas de leitura comunitárias em cada um dos

distritos do município. Considerando o perfil dos participantes e o nível de escolaridade dos mesmos, foi elaborada e aplicada metodologia específica, que teve como ponto focal a apropriação, por parte da população, de um mapa aéreo da cidade, onde pôde ser construído um diagnóstico comunitário a partir da leitura da realidade local, bem como identificadas propostas para o Plano. Também foram realizadas reuniões setoriais com grupos específicos da sociedade civil, como universidades e sindicatos, e conselhos gestores municipais.

Apesar das estratégias de participação demonstrarem um avanço se comparado com experiências anteriores, ainda se observa entraves quanto ao engajamento da população nas discussões. Em termos quantitativos, a proporção de moradores nas oficinas foi bastante heterogênea, em alguns casos, territórios bastante adensados tiveram uma participação abaixo do previsto. Quanto a qualidade das contribuições, foi perceptível que moradores que já possuíam alguma experiência anterior com processos participativos tinham uma postura mais ativa nas reuniões e formulavam propostas mais complexas, o que reforça a importância e necessidade de uma contínua sensibilização e conscientização popular quanto às questões urbanas para fundamentar um diálogo mais efetivo.

Por fim, cabe destacar que para garantir a efetividade e a implementação do Plano Diretor, foi proposta uma construção coletiva no, também, âmbito técnico, onde membros da gestão municipal participaram da revisão do plano, juntamente com técnicos da empresa contratada. Desta forma, houve uma rica troca de informações e conhecimentos, além de possibilitar que, após a aprovação, a implementação do Plano Diretor seja acompanhada por profissionais que participaram de fato de sua revisão.

Em virtude da pandemia causada pela COVID-19, o processo de realização da revisão do PDS foi paralisado. Os principais motivos da paralisação foram a dificuldade de uma efetiva participação popular devido a desigualdade de acesso aos meios digitais de comunicação, e a urgência de priorizar ações imediatas que garantisse a sobrevivência das pessoas em meio a crise sanitária que se instalou. Com a retomada das atividades de revisão, será necessário atenção às consequências da

descontinuidade do processo nas proposições do plano, como o fato que a etapa de diagnóstico ocorreu antes da pandemia, e os profundos impactos socioeconômicos que esta provocou.

O caso de Juazeiro do Norte e da Região Metropolitana do Cariri

Juazeiro do Norte, Crato e Barbalha (o Crajubar) consolidaram um processo de conurbação urbana que culminou com a criação da Região Metropolitana do Cariri por meio da Lei Complementar Nº 78 de 26 de junho de 2009. Além dos municípios do Crajubar, essa Região Metropolitana é composta por mais seis municípios (todos aqueles que fazem limites com os três principais municípios): Caririaçu, Farias Brito, Jardim, Missão Velha, Nova Olinda e Santana do Cariri. A partir de estudo de Nascimento (2020) que analisa dados do IBGE, a realidade dessa Região Metropolitana no que diz respeito à revisão dos planos diretores municipais não é diferente do constatado em Juazeiro do Norte. Dos 09 municípios, apenas o Crato possui plano diretor revisado e dois deles (Missão Velha e Santana do Cariri) não elaboraram os seus planos.

Quadro 02: Síntese das informações sobre elaboração e revisão dos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana do Cariri.

Município	População estimada¹⁰	Possui Plano Diretor	Ano de Elaboração	Última Revisão	Situação em 2021
Barbalha	61.228	Sim	2000	-	Pendente revisão
Caririaçu	26.987	Sim	2006	-	Pendente revisão
Crato	133.031	Sim	2005	2012	Atualizado
Farias Brito	19.389	Sim	2006	2008	Pendente revisão
Jardim	27.181	Sim	2006	-	Pendente revisão
Juazeiro do Norte	276.264	Sim	2000	-	Pendente revisão
Missão Velha	35.480	Não	-	-	Pendente elaboração

¹⁰ População estimada para 2020 (IBGE)

Nova Olinda	15.684	Sim	2009	-	Pendente revisão
Santana do Cariri	17.712	Não	-	-	Pendente elaboração

Fonte: elaborado pelos autores (2021).

Figura 02: Situação dos Planos Diretores dos municípios da Região Metropolitana do Cariri.



Fonte: Elaborado pelos autores (2021).

O município de Juazeiro do Norte, localizado no sul do estado do Ceará, é a segunda cidade mais populosa do interior cearense, e o principal núcleo urbano da Região Metropolitana do Cariri (RMC). O município polariza outras cidades da microrregião do Cariri, na qual está inserido, do centro-sul cearense e dos estados vizinhos da Paraíba, Pernambuco e Piauí.

Com um território de 248.832 km² e população estimada de 276.264 habitantes, com a grande maioria residindo na zona urbana (96,1%), a densidade demográfica do município de Juazeiro do Norte é na ordem de 1.092,80 hab/km² (IBGE, 2020). No último censo demográfico, o total da população era de 249.939 habitantes e a taxa de urbanização de 96,07% (IBGE, 2010). Além disso, a cidade também atravessa um período de crescimento econômico com um PIB próximo aos 5 bilhões, bastante superior ao verificado em 2010 (IBGE, 2020).

Esse panorama de crescimento demográfico e econômico supõe a existência de uma política territorial bem delimitada para atenuar as problemáticas da aceleração da urbanização, porém, é exatamente o oposto do que acontece no município. Problemáticas como as desigualdades socioespaciais, ocupações irregulares, poluição ambiental, déficit habitacional, ausência de áreas verdes urbanas, dificuldades de mobilidade urbana e baixo investimento no transporte público, tornaram-se mais intensos nas duas últimas décadas.

Apesar da dupla obrigatoriedade, por possuir população superior ao preconizado no EC e por integrar uma região metropolitana, Juazeiro do Norte possui um plano diretor datado de 2000, porém, nunca revisado. O caso da ausência de revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte é emblemático por se tratar da maior cidade do interior do Ceará, de ser o principal núcleo da segunda Região Metropolitana instituída no estado, e por apresentar um dinamismo socioeconômico e demográfico elevado. Essa ausência de planejamento gera impactos negativos no desenvolvimento sustentável do município, além de possuir implicações sobre a qualidade de vida da população local.

Uma primeira tentativa de revisão do Plano Diretor do município foi realizada, porém, o processo não avançou. Entre 2009 e 2012, o governo municipal desenvolveu ações entre as quais estava uma tentativa de descentralização administrativa territorial por meio da criação das subprefeituras. Houve também a capacitação da Equipe Técnica, a recomposição e capacitação do Conselho Municipal do Plano Diretor (CMPD), além da elaboração da proposta metodológica para a revisão do PDDU. Havia, inclusive, recursos federais destinados para o município e disponíveis junto à Caixa Econômica Federal, porém, em entrevista a Van Den Brule (2020), o ex vice-prefeito Celestino afirmou que “ a empresa encontrada para realizar a revisão argumentava que o dinheiro disponível em caixa não era suficiente e o município não estaria disposto a entrar com mais recursos” (VAN DEN BRULE, 2020).

O governo municipal chegou a elaborar, entre o final do ano de 2011 e início de 2012, a proposta metodológica, documento que nortearia o processo de revisão. Anterior a essa, havia uma outra versão, que por motivo de seu conteúdo não

detalhar e definir como seria realizada a participação popular, foi rejeitada pela Caixa Econômica Federal. A versão aprovada descrevia como seria o passo a passo da revisão do PDDU, discriminando o papel de cada equipe de trabalho (atribuições e responsabilidades), inserindo a forma como a população poderia participar. Delineava ainda um cronograma de atividades, totalizando 18 meses para a revisão do plano.

Não está claro o motivo pelo qual o processo de revisão do PDDU fracassou, ao que tudo indica não houve priorização por parte do governo municipal. Embora demonstrassem inicialmente ampliar os canais de escuta e mecanismos de participação popular, efetivamente pouco aconteceu. Segundo Van Den Brule (2020), o contexto político local era marcado por um jogo de tensões contraditórias, onde se podia visualizar as divergências entre democracia como forma de governo e democracia como poder do povo.

Mais recentemente, pesquisadores do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (Laurbs), da Universidade Federal do Cariri (UFCA) apontam que ao longo desse período várias foram as alterações que modificaram algum aspecto do PDDU de 2000, dentre as principais, estão as mudanças de zoneamento (UFCA, 2019). O mesmo grupo vem dialogando com o Poder Público municipal com vistas à sensibilização da gestão para a revisão do Plano Diretor e avançam rumo à consolidação de uma parceria para esta finalidade (LAURBS, 2021).

Para além das Regiões Metropolitanas: pactuando parcerias entre Poder Público e centro universitário

Um pouco na contramão desse contexto descrito anteriormente, outra experiência, ainda que incipiente mostra-se promissora, é a parceria entre um grupo de estudos do Centro Universitário Inta (UNINTA), em Sobral – CE, e a Prefeitura de Carnaubal para a elaboração do PD do município.

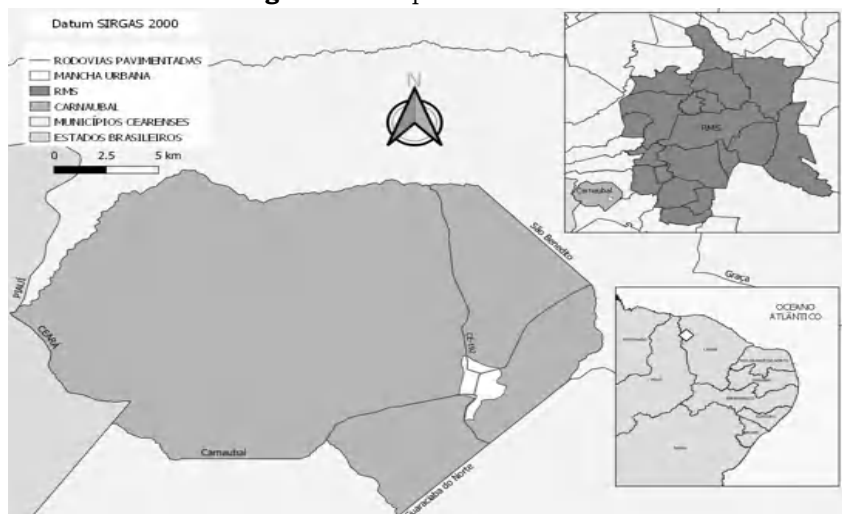
O grupo foi formado pela professora Gabrielle Astier, junto com mais 10 alunos no decorrer do segundo semestre do ano de 2020, com o intuito de compartilhamento de conhecimentos entre o saber empírico e o técnico, por meio de

estudo e utilização de metodologias participativas aplicadas na prática do urbanismo, compreendendo que a cidade se constrói a muitas mãos. Hoje o grupo conta com a participação ativa de mais dois professores e outros alunos interessados e egressos do curso.

O interesse do grupo pelo engajamento nessa parceria se deu por intermédio da Laís Helena, que, além de concludente do curso de Arquitetura e Urbanismo no Centro Universitário UNINTA, é vereadora da cidade de Carnaubal. Laís procurou o grupo que logo manifestou interesse para concretizar a demanda. Com o agravamento da pandemia do Covid 2019, as ações do grupo ficaram limitadas aos encontros semanais por meio de aplicativos de videoconferência.

Carnaubal é uma cidade que se encontra na região noroeste do Ceará, distante 320 km de Fortaleza, na Microrregião de Ibiapaba. Está localizada na bacia hidrográfica da Serra da Ibiapaba e conta com famosas cachoeiras no seu entorno. É um município predominantemente rural, que conta com quase 18 mil habitantes (segundo estimativa do IBGE de 2020).

Figura 03: Mapa de Carnaubal



Fonte: elaborado pelos a autores (2021)

Em maio de 2021 foi feita uma reunião do grupo de estudos com a prefeitura de Carnaubal para pactuar uma parceria na elaboração do Plano Diretor do município. Estavam presentes além do Prefeito, a Vereadora e alguns técnicos da gestão municipal. O engajamento de técnicos da Prefeitura é de fundamental importância em todo o processo para que de fato o PD seja aplicado tal como discutido e elaborado.

Em junho de 2021, a Vereadora Laís Helena fez a solicitação de elaboração do plano diretor municipal de Carnaubal em sessão na Câmara Municipal. Segundo seu relato, este foi muito bem recebido e favorável. A iniciativa foi amplamente elogiada por também poder agregar a delimitação dos distritos prevista em outro projeto de lei.

O grupo vem se reunindo semanalmente e realizando levantamentos relevantes para se fazer uma leitura técnica territorial mais precisa e próxima à realidade possível. Todos os integrantes do grupo estão comprometidos e motivados com o andamento dos trabalhos, e principalmente por ver os conhecimentos adquiridos durante o curso sendo aplicados em uma situação real. Vale ressaltar que o engajamento da população nesse processo também é de extrema importância e que isso só será possível quando não houver mais as restrições impostas pela pandemia.

Ainda que muito recente, podemos observar que existe interesse e abertura por parte do Poder Público em planejar a cidade, o que muitas vezes é dificultado devido à fragilidade técnico-institucional dos municípios.

Conclusão

Apesar da obrigatoriedade de elaboração e revisão dos Planos Diretores estabelecida pelo Estatuto da Cidade, a análise dos planos no presente artigo trouxe a constatação de que há pouca efetividade no cumprimento dessa lei federal, quando se trata dos municípios integrantes das duas regiões metropolitanas do interior cearense.

Institucionalmente, o município deixaria de poder fazer uso dos instrumentos previstos no EC quando não tivesse seu plano elaborado e/ou revisado no prazo de dez anos, o que

acarreta sua caducidade, pois a instrução do Estatuto constitui dever jurídico obrigatório. Para as questões funcionais, os agentes públicos e representantes do poder executivo municipal estariam sujeitos a penalidades, infrações e até mesmo denúncias por improbidade administrativa. Entretanto, o Estatuto da Cidade não estabelece a pena pelo ato de improbidade, deixando para a lei específica (Lei nº 8.429/1992) esta questão. Além disso, a lei nº 13.655/2018 flexibilizou a avaliação de atos dessa natureza, para que sejam considerados os obstáculos reais encontrados pelos gestores (CRISTÓVAM & PRIESS, 2020).

Uma lacuna que existe na lei sobre a obrigatoriedade da elaboração dos PDs diz respeito à falta de clareza sobre os prazos em que os municípios devem elaborar seus planos. Para os municípios da Região Metropolitana de Sobral, se considerarmos o prazo de cinco anos dados para a elaboração de Planos Diretores, os municípios com menos de 20.000 habitantes ainda estariam juridicamente resguardados até o dia 21 de dezembro de 2016 (data em que se completa 5 anos de vigência da lei criadora da RMS). O caso do município de Sobral é interessante, pois embora tenha iniciado a revisão de seu PD em 2019, já em atraso, esta foi suspensa devido aos obstáculos proporcionados pela pandemia, o que pode ser incluído como uma justificativa para a não-sanção do gestor, de acordo com as mudanças da lei nº 13.655/2018.

O caso de Juazeiro do Norte é mais preocupante e chama maior atenção por ser a cidade principal da região metropolitana a que está há mais tempo em desacordo com as obrigações previstas pelo Estatuto da Cidade. Nesse caso, vários gestores poderiam ser responsabilizados pela não revisão do plano e todos os prejuízos que isso acarreta para um desenvolvimento urbano eficiente e sustentável.

Como visto nos casos apresentados acima, muitos municípios cearenses estão em desacordo com a obrigação de terem Planos Diretores devidamente aprovados e revisados no tempo estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Entretanto, são poucos ou inexistentes os danos e prejuízos causados aos administradores municipais pela falta dessas ações. Apesar de o EC prever a possibilidade de representação do gestor por

improbidade administrativa, percebe-se que há uma série de fatores que podem evitar uma condenação por isso (desde falta de recursos financeiros, como impossibilidade devido às medidas sanitárias de combate à pandemia), além claro de ser necessário um ambiente político-jurídico efetivo e atuante para a cobrança dessa responsabilidade.

Todavia, em contraste com os casos em atraso, é salutar que haja mesmo municípios menores, como Carnaubal, que demonstrem real interesse na elaboração de um Plano Diretor apesar de não possuir nenhuma obrigatoriedade legal. Municípios que tomam essa iniciativa tendem a se colocar à frente dos demais por definirem princípios, diretrizes e parâmetros para o devido ordenamento e desenvolvimento do território de forma eficiente, justa e sustentável.

Há avanços, se considerados o número de municípios que elaboraram ou até mesmo que sinalizam para uma atualização de seus planos diretores, mas ainda há entraves que ameaçam até mesmo esses movimentos. Permanece a falta de articulação intermunicipal e de construção de uma identidade metropolitana tanto em Sobral quando no Cariri. A baixa capacidade que os Planos Diretores têm de promover reais transformações. Uma das explicações se dá pelo “participativismo” hegemônico e institucionalizado que foi disseminado nos movimentos sociais nas últimas duas décadas (MARICATO, 2014). As agendas técnicas especializadas, com pautas fragmentadas, quase sempre tratando partes da problemática urbana e habitacional, sobretudo na pouca compreensão das disputas que estão travadas antes, durante e após a aprovação dos planos diretores. Por exemplo, ainda é comum ver técnicos, acadêmicos e até lideranças comunitárias lutando pela regulamentação e implementação dos instrumentos previstos no EC, porém sem contestar as relações de poder decisório presente nesses processos, sempre desiguais e excludentes. Não diferente das grandes metrópoles, nos municípios integrantes das regiões metropolitanas cearenses, quem decide, na prática, sobre os fins de planejamento e gestão da cidade são sempre os mesmos grupos sociais. Os verdadeiros responsáveis por leis que “pegam” e outras que não “pegam”

continuam sendo o mercado imobiliário, os proprietários fundiários e os meios de produção.

As razões são diversas, há o desconhecimento do conteúdo previsto no EC e potencialidades que o plano diretor pode proporcionar, há disputas e conflitos entre os diversos grupos sociais que produzem a cidade, assim como há desigualdade de poder decisório entre esses. Retomar esse debate, reforçar as capacidades individuais de participação, ampliar os canais de escuta e participação popular que avance para além do Estado, do mercado imobiliário, dos proprietários fundiários e dos meios de produção, seria um bom recomeço. Significa inclusive avançar para além das lideranças comunitárias e movimentos sociais, devendo tais ações alcançar as capacidades individuais de cada pessoa em participar do processo, promovendo um processo de inclusão e deliberação qualificada onde os atores se veem no dever dessa construção conjunta, cada qual com as suas atribuições específicas.

A elaboração dos PDs como instrumento que possibilita um processo participativo e inclusivo no planejamento de cidades mais justas é um ponto crucial observado pelo núcleo do Br Cidades Ceará. Sabe-se que só ter um plano bem elaborado não é suficiente, mas o esforço coletivo em agregar cada vez mais atores comprometidos com as questões urbanas é certamente o caminho para uma construção sustentável das cidades.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Estatuto da Cidade: Lei 10.257/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. Brasília, Câmara dos Deputados, 2001.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego

ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 11 jun. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/lei/l13089.htm. Acesso em: 15 mar. 2021.

CRISTÓVAM, J. S. DA S.; PRIESS, A. DOS S. O plano diretor como instrumento de planificação das cidades: uma análise das consequências jurídicas da sua não revisão e os eventuais impactos da lei no 13.655/18 (LINDB). Revista Jurídica Luso-Brasileira, n. 2, p. 681-712, [s.d.].

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Censo Demográfico: Características da População e dos Domicílios, 2010.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estimapop (Tabela 6579 - População residente estimada), 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579#notas-tabela>. Acessado em: 05 maio 2021.

IBGE - INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto Interno Bruto dos Municípios - Tabelas, 2020. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/pib-munic/tabelas>. Acessado em: 02 maio 2021.

LAURBS. Laurbs se reúne com a gestão municipal de Juazeiro do Norte para discutir o Planejamento Urbano e Territorial do Município. 2021. Disponível em: <https://laurbs.ufca.edu.br/reuniao-com-a-prefeitura-de-juazeiro-do-norte/> Acesso em 06 jun 2021.

MARICATO, E. O impasse da política urbana no Brasil. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 2014. 214 p.

NASCIMENTO, D. C. Cidades Sustentáveis e Políticas Ambientais: Um resgate da percepção dos gestores municipais da Região Metropolitana do Cariri, Ceará, Brasil. GEOTemas, Pau dos Ferros, RN, Brasil, v. 10, n. 3, p. 106-124, set./dez. 2020.

SOBRAL, SECRETARIA DO URBANISMO E MEIO AMBIENTE. Plano de Elaboração do Zoneamento Urbano de Sobral: Diagnóstico. Sobral, 2018.

SOUZA, Marcelo Lopes de. ABC do Desenvolvimento Urbano. Grupo Editorial Record, Rio de Janeiro, 2012.

UFCA. Pesquisadores da UFCA apontam a necessidade de revisão do Plano Diretor de Juazeiro do Norte. 2019. Disponível em: <https://www.ufca.edu.br/noticias/pesquisadores-da-ufca-apontam-necessidade-de-revisao-do-plano-diretor-de-juazeiro-do-norte/> Acesso em 06 jun 2021.

VAN DEN BRULE, David Melo. Justiça socioespacial e a participação popular no planejamento e gestão urbanos no município de Juazeiro do Norte-CE. Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano - UFPE, 2020.

Parte 2

**As disputas pelo território e a
força do processo participativo
em recentes revisões de Planos
Diretores do Sul**

4.

Plano Diretor de Florianópolis à luz dos 20 anos do Estatuto da Cidade: revisão ou oportunismo?

*Lino Fernando Bragança Peres
Maria Inês Sugai*

Introdução

As desigualdades sociais e econômicas que caracterizam a sociedade brasileira, assim como as manifestações espaciais dessas disparidades constituem-se, certamente, no mais grave e persistente problema do país¹¹. Tendo em vista que o processo de produção das cidades capitalistas desenvolve-se à luz das disputas territoriais entre as classes sociais, essas desigualdades determinam e se expressam através de outro fenômeno, a segregação socioespacial que, por sua vez, consolida e reproduz essas injustiças sociais. Essas desigualdades sociais e territoriais revelam-se, portanto, através das apartações entre os espaços residenciais das camadas ricas das pobres, as fragmentações urbanas, a periferização e os desequilíbrios na provisão de serviços públicos, infraestrutura e equipamentos urbanos. No contexto da atual crise sanitária, e somando-se à crise econômica e política, ao desemprego e ao processo de desmonte das políticas públicas e de direitos, esta situação tornou-se ainda mais dramática. A pandemia da Covid-19 escancarou as desigualdades socioeconômicas e territoriais,

¹¹ Cf. VILLAÇA (1998); MARICATO (2015); SUGAI (2015); DOWBOR (2020); entre outros.

evidenciou as disparidades no acesso a hospitais, ao atendimento médico, à vacinação, à garantia de moradia, à utilização dos transportes lotados, determinando toda sorte de injustiças, sofrimentos e maior número de contaminações e mortes nas camadas mais pobres da população¹². A crise sanitária, portanto, não apenas escancarou as desigualdades socioespaciais, como também evidenciou a crise desse padrão de cidades.

Este capítulo pretende contribuir para esse debate a partir da análise de instrumentos legais proporcionados pelo Estatuto da Cidade, em especial os Planos Diretores Participativos (PDP), e o seu papel e limites no enfrentamento à segregação espacial e às desigualdades territoriais. Objetiva também analisar as disputas sociais, os interesses do capital imobiliário e as experiências de participação popular relacionadas à elaboração, às alterações e à aprovação do Plano Diretor de Florianópolis em vigor (Lei n. 482/2014), até as recentes tentativas de revisão desse Plano Diretor, prevista para 2024, mas determinada pelo Executivo Municipal para ocorrer em 2021 sob o disfarce de meras alterações. Os debates sobre o PDP em Florianópolis tiveram início em 2005, prolongando-se até as recentes tentativas de revisão, sendo que esse processo se deu em diferentes conjunturas políticas e no contexto de 20 anos desde a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei n. 10.257/2001). O longo período de debates abrange a atuação de quatro administrações do município de Florianópolis¹³, sendo que o presente estudo focaliza, em especial, as repercussões das estratégias utilizadas pelo Executivo municipal nas gestões de Gean Loureiro (2017-2020 e 2021-2024) a fim de garantir mudanças na Lei antes mesmo da instauração do processo previsto para 2024.

As reflexões dos autores agregam a vivência militante ao longo desse processo de construção do Plano Diretor e de

¹² Ver pesquisa do LabCidade/FAUUSP, junho 2021, entre outras.

¹³ A luta pela implementação dos princípios e instrumentos do Estatuto da Cidade desenrolou-se ao longo de quatro administrações municipais: Ângela Amin (PP), 2001-2004; Dário Berger (PMDB), 2005-2008 e 2009-2012; César Souza Junior (PSD), 2013-2016; Gean Loureiro (MDB e DEM), 2017-2020 e 2021-2024.

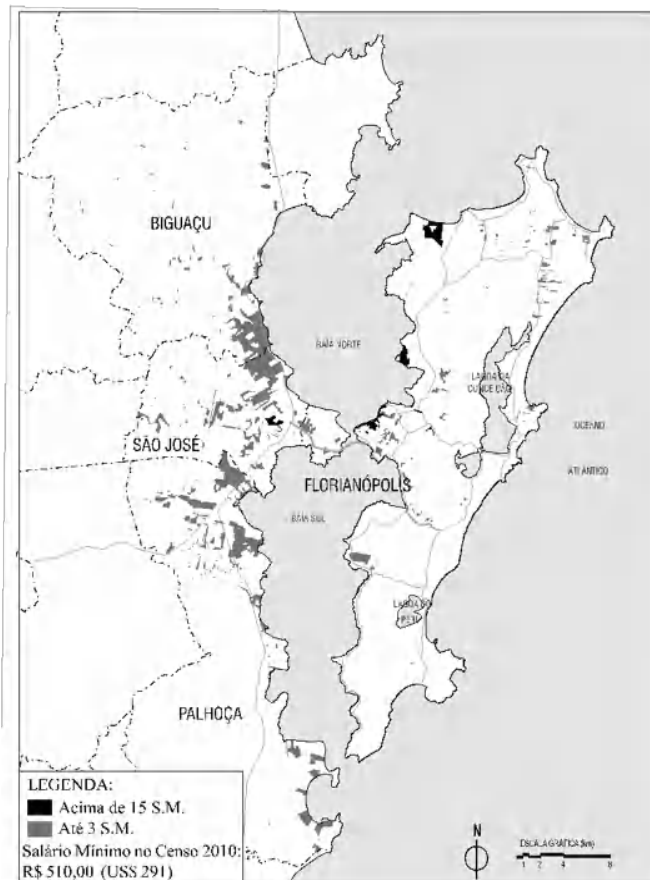
implementação do Estatuto da Cidade em Florianópolis. As abordagens históricas e as análises apoiam-se em três dimensões estruturais: a) o papel do Estado e sua trajetória crescentemente desreguladora em direção a uma inflexão ultraliberal; b) a estrutura fundiária e imobiliária, que impede avanços na apropriação social da terra urbanizada; c) as desigualdades e segregação socioespacial da área conurbada de Florianópolis. Apoiados nessas dimensões, os estudos foram expostos em cinco tópicos com os seguintes conteúdos: caracterização de Florianópolis e contextualização histórica das ações e conflitos que envolveram o processo de construção do Plano Diretor ao longo das últimas décadas, no período anterior e posterior ao impeachment de Dilma Rousseff em 2016; exposição dos aspectos estruturais que impedem a efetivação de um Plano Diretor efetivamente participativo e a implementação do Estatuto da Cidade; análise do processo de construção do Plano Diretor e indicação dos aspectos que limitaram o processo participativo e os avanços para uma maior sustentabilidade ambiental, social e urbana; avaliação das perspectivas e desafios para a revisão do Plano Diretor, e considerações finais sobre as discrepâncias e desigualdades que, contraditoriamente e em plena pandemia, garantiram o crescimento do mercado imobiliário e os recentes ganhos dos fundos de investimentos no setor.

Breve histórico do contexto dos recentes Planos Diretores de Florianópolis – 1993 a 2016

Florianópolis, capital do estado, apresenta economia vinculada principalmente às atividades de serviços, comércio, tecnologia de informação e turísticas. Possui cerca de 90% de seu território situado na Ilha de Santa Catarina, mas com grande densidade populacional na área continental do município, onde habitam cerca de 20% da população. Na Ilha, localiza-se o centro histórico, as principais áreas turísticas e a maior parte dos serviços urbanos, equipamentos e investimentos públicos. Com população estimada em 516.844 habitantes

(IBGE, 2021)¹⁴, Florianópolis vem recebendo, desde meados dos anos 1990, significativas levas populacionais de camadas de mais alta renda, o que determinou que, no ano 2000, tenha apresentado o maior rendimento médio dentre as capitais brasileiras, cerca de 10,2 salários-mínimos (IBGE, 2000), condição que se manteve nas últimas décadas.

Concentração Populacional por Extremos de Renda
Área conurbada de Florianópolis – 2010



¹⁴ A área conurbada de Florianópolis engloba os municípios de Florianópolis, São José, Palhoça e Biguaçu. A região metropolitana de Florianópolis abrange 22 municípios, com população estimada de 1.229.335 habitantes (IBGE, 2020).

Deve-se observar que, paralelamente, se manteve o processo migratório de populações mais pobres em busca de emprego na capital o que, somadas à precarização e pauperização das comunidades periféricas, vêm determinando novas demandas por moradia e ampliação de ocupações informais em Florianópolis e nos municípios conurbados. Essa condição e o contínuo investimento público concentrado na Ilha, nos bairros ocupados pelas camadas com maior poder econômico e político, ampliaram as desigualdades sociais, repercutiram na dinâmica imobiliária e na valorização da terra e consolidaram a já expressiva segregação socioespacial nos municípios conurbados (SUGAI, 2015). No contexto dessas desigualdades socioespaciais, de ampliação de carências e de expansão das políticas neoliberais, desenvolveu-se o conflituoso processo de construção do Plano Diretor e, nos últimos anos, de alterações das legislações urbanas sem a devida participação popular.

Antes da lei em vigor, Florianópolis teve quatro diferentes Plano Diretor, em diferentes períodos: 1952, 1976, 1985 e 1993. Eram leis setoriais, não abrangendo todo o município e, como em boa parte do país, sem a participação da sociedade organizada. Estes planos refletiam a constituição das oligarquias locais que, historicamente, se alternavam no poder e subsistiram durante a ditadura civil-militar, com os governos biônicos indicados pelo governo do estado ou pela Câmara Municipal. Com a redemocratização, houve, em 1993, através de eleições diretas, a vitória de uma Frente Popular com oito partidos que levou Sérgio Grando à Prefeitura de Florianópolis. Assim iniciou-se a discussão sobre a necessidade de um processo participativo na elaboração do Plano Diretor, inspirada pela Constituição Federal de 1988¹⁵. A Frente Popular, porém, perdeu a reeleição para Ângela Amin, que, na primeira gestão (1997-2000), apresentou e logrou aprovar o Plano Diretor 01/1997, mas de forma não participativa, interrompendo o processo implementado na gestão Grando. Burgos (2009)

¹⁵ O debate sobre o Plano Diretor neste período e no anterior aparece em TEIXEIRA (1999), WOLFF (2015), RIZZO (2013) e PERES e outros (2013).

assinala que, com a administração Amin, surgem traços de atuação neoliberal e de forte influência empresarial em Florianópolis, principalmente do setor imobiliário, constantemente combatidas pela resistência popular.

Em julho de 2001, a sanção presidencial do Estatuto da Cidade gerou um clima de entusiasmo em Florianópolis, com a criação do Fórum da Cidade, composto por representantes de diversos movimentos sociais.

A participação organizada e a partir do Executivo deu-se no governo Dário Berger, em 2006, quando se realizou a Conferência da Cidade¹⁶ e criou-se o Núcleo Gestor Municipal do Plano Diretor Participativo (NGMPDP). Estas iniciativas deram-se em um contexto político favorável, no primeiro mandato de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006). Burgos (2009) descreve como foram as negociações para a composição do NGMPDP, constituído por 39 membros, na proporção de 40% governamental e 60% da sociedade civil, econômica, profissional e acadêmica, configurando uma efetiva inovação no processo participativo. Mas, depois de intensos conflitos e críticas à forma de condução e à proposta apresentada pelo Executivo, o processo participativo foi definhando, concluindo-se o segundo mandato de Dário Berger sem uma proposta de Plano Diretor que pudesse ser encaminhada à Câmara Municipal.

Entre 2006 a 2012, com a criação do NGMPDP e a realização de Audiências Públicas Distritais, articuladas a encontros, reuniões e seminários, houve reconhecidos avanços. Mas o processo se deu com recursos e apoio institucional insuficientes, apesar de a gestão Berger ter sido a que mais investiu, comparada com a anterior e as posteriores. Grande parte dos instrumentos do Estatuto da Cidade ficou no papel e sem aplicação¹⁷.

¹⁶Houve uma Conferência da Cidade na gestão de Ângela Amin, em 2001, contestada por uma Conferência Popular paralela.

¹⁷ O processo é analisado no livro “Reconstruindo Paisagens” (PERES e outros, 2014), com artigos e depoimentos de lideranças comunitárias e de movimentos sociais.

A gestão de Cesar Souza Júnior (2013-2016) iniciou com promessas de promover um processo participativo e defender a sustentabilidade ambiental. No primeiro semestre de 2013, o NGMPDP rearticulou-se e retomaram-se as propostas discutidas na administração Berger. Mas, com críticas à condução do processo pelo Executivo, iniciaram-se as divergências e o Núcleo foi extinto na metade de 2013 sob a alegação de que havia cumprido sua finalidade com a realização de uma Audiência Pública na Assembleia Legislativa, quando a Prefeitura prometeu que incorporaria as contribuições feitas. Mas, três dias depois, o prefeito encaminhou um Projeto de Lei Complementar à Câmara sem incorporar as propostas encaminhadas. O Legislativo iniciou a discussão, mas uma Comissão fechada, sob coordenação do secretário do Instituto de Planejamento Urbano de Florianópolis (IPUF), incluiu cerca de 600 emendas ao projeto, aprovado em 6 de janeiro de 2014, com protestos e forte repressão policial. A retomada do processo participativo ocorreu mediante judicialização via Ministério Público Federal e Justiça Federal, gerando inúmeras oficinas, audiências públicas distritais, seminários e reuniões, nos moldes semelhantes ao período de 2006 a 2012. Os aparelhos do Estado atuaram de forma diversa: por um lado, a Prefeitura, pressionada pelo setor principalmente imobiliário, com forte presença do SINDUSCON (Sindicato da Construção de Santa Catarina), Associação Floripa Amanhã (associação de entidades empresariais, hoje Floripa Sustentável) e ACIF (Associação Comercial e Industrial de Florianópolis), que haviam formulado anos antes o projeto Floripa 2030; por outro, o Ministério Público Federal e a Justiça Federal acolhendo as denúncias dos movimentos sociais e fazendo com que a Prefeitura promovesse audiências públicas e encontros com as lideranças comunitárias e setores organizados da sociedade. Mesmo com pressões de todos os segmentos sociais e econômicos, levando a quatro diferentes minutas, a gestão Cesar Souza Júnior terminou sem modificar a Lei aprovada em 2014.

Plano Diretor no contexto pós-golpe

A administração de Gean Loureiro iniciou no contexto de pós-golpe de 2016, com a ascensão de forças conservadoras, a ampliação da crise econômica, o aumento do desemprego, a aprovação da reforma trabalhista e do teto de gastos (Emenda Constitucional 95), sob a gestão de Michel Temer. Já no primeiro mês de gestão, o prefeito apresentou à Câmara de Vereadores um pacote com mais de 40 projetos de lei, popularmente apelidado de “Pacote da Maldade” ou “Pacotaço de Janeiro”, com medidas que facilitavam, na administração pública, a influência de interesses privados que sustentaram sua campanha eleitoral.

Com o passar dos meses, instrumentos de participação popular esvaziaram-se e constituíram-se simulacros de participação que driblaram o Estatuto da Cidade, como a criação de Conselhos Regionais de Desenvolvimento com orçamento próprio ancorados no discurso de legitimidade participativa. A gestão contava com o apoio da maioria dos vereadores, notícias positivas na mídia, irrigada por orçamento para publicidade, e fazia uso de medidas repressivas contra, por exemplo, ocupações urbanas em áreas empobrecidas. Para o empresariado, principalmente da construção civil, liberava licenciamentos, benesses fiscais e o acesso à máquina pública, através de ações de voluntariado e cargos comissionados.

Pressionado para revisar o plano, que desde a administração anterior estava judicializado em primeira instância, Gean recorreu ao Tribunal Regional Federal da 4ª Região e, posteriormente, ao Superior Tribunal de Justiça, para encerrar de vez os debates sobre o Plano Diretor e dar a dita segurança jurídica reivindicada pelo setor empresarial, sendo vitorioso na demanda. A estratégia gerou um vácuo na discussão e na mobilização social entre 2017 e 2018. Em seguida, Gean, por decreto, constituiu um Conselho Popular, que foi desde os planos diretores setoriais distritais¹⁸ até a luta contra vários empreendimentos, e também a mobilização dos moradores das

¹⁸ Autores que analisam os planos diretores em bairros, onde houve resistência e intensa experiência participativa são TIRELLI (1999 e 2003), STEFFENS (2013) e MACHADO (2011).

ocupações urbanas fazendo valer as leis ambientais e os princípios prescritos no Estatuto da Cidade e nos dispositivos da Constituição Federal, Resoluções do CONAMA e Código Florestal. Sendo assim, o que se conquistou no Estatuto da Cidade e nas legislações referidas é uma orientação estratégica para as lutas pela preservação ambiental e respeito aos povos originários e tradicionais como um todo em seus lugares de existência.

Apesar de todas as limitações que experimentaram estes movimentos e suas flutuações conjunturais¹⁹, em especial frente às ações do atual prefeito Gean Loureiro, verifica-se que somente com ação direta, por um lado, e institucional, por outro, recorrendo aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, assim como as Defensorias Públicas Estadual e Federal, passaram a ser vivas as letras da legislação, principalmente em face do expressivo avanço democrático que o país experimentou nos últimos anos, agora sob risco e demandando ainda mais mobilização popular.

Algumas perspectivas e desafios se apresentam hoje e para o próximo período²⁰ quanto à revisão do Plano Diretor de Florianópolis:

1 – Reabrir um processo efetivamente participativo para a discussão do Plano Diretor, retomando as Audiências Públicas Distritais e outras formas participativas (reuniões, encontros, seminários etc.), implementados entre 2006 a 2016, mas somente após a cidade ter condições sanitárias adequadas, conforme protocolo da Organização Mundial da Saúde (OMS);

2 – Contemplar as lacunas anteriormente assinaladas com relação à definição de contrapartidas de gabaritos liberados na atual Lei do Plano Diretor (altura dos prédios), no sentido de

¹⁹ Esses elementos são analisados pelo Núcleo de Pesquisa em Movimentos Sociais (NPMS), fundado em 1983, que faz parte da Linha de Pesquisa Movimentos Sociais, Participação e Democracia do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

²⁰ Peres (2014) sintetizou 11 pontos de ações futuras, que são fruto de debates feitos em vários eventos realizados em Seminários sobre Habitação de Interesse Social e Habitação de População em Situação de Rua, realizados na UFSC, e na Conferência de Habitação de Interesse Social, em 2019.

obedecer a legislação ambiental sobre Unidades de Conservação, detalhar o mapa das condicionantes ambientais e incluir novos mapas, como de cones visuais, insolação urbana e área de sombreamento etc., assim como revisar os critérios de composição do Conselho da Cidade em suas atribuições de natureza deliberativa e consultiva, além de aperfeiçoar o controle social do Plano Diretor;

3 – Detalhar a forma de aplicação dos instrumentos urbanísticos (Operação Urbana Consorciada - OUC, Área Urbanística Especial - AUE e Imposto Territorial Urbano Progressivo no Tempo) para evitar, por exemplo, a retenção especulativa da terra e garantir a função social da propriedade;

4 – Contemplar a habitação social em áreas centrais e ampliar recursos para o setor no orçamento municipal;

5 - Compor uma equipe inter e multidisciplinar, com participação da sociedade civil e econômica organizada, entidades profissionais e acadêmicas, com os órgãos deo da Cidade que modificava a antiga composição do Núcleo Gestor Municipal do PDP, eliminando, por exigência de CNPJ, entidades que tiveram significativa participação durante os anos anteriores, como o Fórum da Cidade de Florianópolis, ampliando a presença empresarial e de entidades que apoiavam seus projetos de governo.os, facilitados pela reforma administrativa aprovada na Câmara.

No início da segunda gestão, em 2021, Gean conseguiu aprovar três projetos para desregulamentar o planejamento público, como a venda de parte do patrimônio fundiário municipal, o aumento significativo da presença empresarial nos conselhos de direito, a criação da Lei nº 707/2020, que extingue mais de 20% dos artigos do Código de Obras, e a adoção da chamada autodeclaração, flexibilizando a regulação urbanística e a entrega às mãos privadas do licenciamento. Esta Lei também endurece o dispositivo de demolição sumária de moradias, atingindo ocupações urbanas em áreas vulneráveis, criminalizadas, na mídia local, como invasões clandestinas. Gean tentou aprovar esta medida em 2020, em meio à pandemia, mas o projeto foi retirado da Câmara após seis atos realizados por moradores das ocupações na frente do prédio do Legislativo. Obteve êxito em 2021 porque o Pacote foi

apresentado e aprovado em poucos dias em janeiro, mês que deveria ser de recesso legislativo.

As medidas adotadas impõem uma agenda urbana conservadora e de inflexão ultraliberal nas gestões de Gean Loureiro. Os retrocessos legais se aproveitam do isolamento social imposto pela pandemia de Covid-19 e consolidam uma tendência de graves repercussões ambientais e urbanas locais, em sintonia com as ações de enorme e incalculável impacto econômico, social e ambiental do governo Bolsonaro e dos inúmeros projetos de lei e propostas de emenda constitucional que vêm tramitando no Congresso Nacional.

Aspectos estruturais que impedem a implementação do Estatuto da Cidade e de um efetivo Plano Diretor Participativo

Há vários fatores de ordem estrutural que condicionam os planos diretores e limitam a participação popular e a implementação dos princípios do Estatuto da Cidade, apontados, entre outros, por Villaça (1998; 2005), Maricato (2007; 2015) e Rolnik (2012; 2015). Em Florianópolis, a estrutura oligárquica de poder que atravessa as várias gestões municipais tem impedido uma maior participação e controle social na elaboração dos planos diretores e suas respectivas aplicações. Em segundo lugar, a cidade e a administração municipal transformam-se cada vez mais em cidade mercadoria, conforme a concepção de Vainer (2000). Na gestão de Gean Loureiro, implementaram-se várias ações para viabilizar a privatização da máquina pública e do processo de licenciamento de projetos e obras. Este fenômeno tem sido chamado de inflexão neoliberal, o que significa o recrudescimento dos direitos humanos, ambientais e urbanos e o favorecimento implícito e explícito do poder público ao capital imobiliário e financeiro (HARVEY, 2018; FIX, 2011).

Florianópolis está em quinto lugar no ranking do índice FipeZap para o mês de fevereiro de 2021 (R\$/m²)²¹, entre as 10

²¹ Disponível em: <https://downloads.fipe.org.br/indices/fipezap/fipezap-202102-comercial.pdf>

idades com o metro quadrado mais valorizado do país e apresenta, desde o ano de 2013, um aumento constante do preço de venda dos imóveis residenciais, com preço da terra entre os mais elevados do país. A capital catarinense também tem alto custo de vida, liderando a lista de capitais que tiveram as maiores altas nas cestas básicas. De acordo com a Pesquisa Nacional da Cesta Básica de Alimentos, divulgada pelo DIEESE em outubro de 2020, o valor foi de R\$ 4.892,75, seguida por Salvador e Aracaju. O salário mínimo necessário para adquirir os produtos deveria ter sido de R\$ 4.892,75, correspondendo a 4,68 vezes o mínimo vigente de R\$ 1.045,00.

Para agravar este quadro socioespacial, o Estado passa a ter uma função cada vez mais desreguladora e privatizante, abandonando o seu papel constitucional de salvaguardar direitos, territórios e povos tradicionais e evitar o aprofundamento das desigualdades e concentração da renda. Consuma-se aquilo que pensadores marxistas recentes como Harvey (2005; 2018) e Dowbor (2020), entre outros, vêm assinalando: a articulação com o Estado a favor da acumulação e da renda imobiliária, ou seja, o Estado a serviço do capital em sua forma mais crua, como temos visto tanto na atual administração municipal, assim como no governo Bolsonaro, com o desmonte dos órgãos públicos e das políticas sociais consolidadas ou que vinham sendo implementadas.

Neste sentido, não há perspectiva a curto prazo de que o Estatuto da Cidade e qualquer tipo de revisão do plano diretor no sentido mais social e público frutifiquem, situação agravada pela pandemia, que limita fortemente qualquer ação participativa e direta da população.

Plano Diretor Participativo: avanços e limites

O Plano Diretor vigente em Florianópolis, Lei n. 482/2014, constituiu-se a partir dessa “colcha de retalhos” relatada, gerada por contendas e judicialização do processo. Em linhas gerais, é possível afirmar que, para os movimentos populares e ambientalistas, os ganhos mais relevantes foram a limitação de dois andares/pavimentos em alguns bairros, como na Lagoa da Conceição, e a manutenção de Áreas de Preservação

Permanente (APP) e de Preservação Limitada (APL) em locais bastante cobiçados pelo capital mobiliário. Outro aspecto favorável foi a permanência de diretrizes e propostas locais em quatro regiões da cidade onde houve forte organização e mobilização dos moradores. As restrições garantiram a proteção de áreas ambientalmente vulneráveis, como os aquíferos de Ingleses e Rio Vermelho (nordeste da Ilha) e na planície do Campeche (sudeste da Ilha), e consideraram a capacidade de suporte, a partir de iniciativas das comunidades mais organizadas, porém sem a orientação técnica da Prefeitura, considerando que o poder público não apresentou um diagnóstico que determinasse esses limites com relação aos impactos ambientais e sociais.

Houve uma resistência popular intensa, como foram as mobilizações desde os anos 1980 que garantiram a criação de parques urbanos em áreas centrais, como o Parque da Luz e o Parque de Coqueiros e, até o presente, a preservação da Ponta do Coral, promontório também situado em área altamente valorizada junto à Avenida Beira-Mar Norte, onde o setor imobiliário e turístico há anos planejam construir um hotel de 22 pavimentos junto com marina, ação impedida pelas atuações do Movimento Ponta do Coral 100% Pública e por medidas junto ao Ministério Público Federal.

No entanto, em vários aspectos o Plano Diretor não avançou para uma maior sustentabilidade ambiental, social e urbanística pelas seguintes razões:

a) O Plano Diretor resumiu-se a um zoneamento do solo urbano, com índices de uso e ocupação vagos, situação que convém ao setor imobiliário. É fragmentado e mal formulado, não estabelecendo propostas estratégicas e nem definindo grandes eixos para o desenvolvimento da cidade. Com isso, predomina a cidade mercado e especulativa baseada no automóvel, realidade que se reproduz desde o Plano Diretor de 1976 (PERES, 2014);

b) Os poucos instrumentos de controle e gestão urbana participativa não foram regulamentados e ficaram sem definição orçamentária;

c) A Prefeitura não encaminhou projetos específicos ou setoriais previstos na Lei 482/2014 e passíveis de

regulamentação, deixando vencer os prazos estipulados, entre os quais: a) regulamentação **do IPTU progressivo** pela cobrança e majoração de alíquota ao longo de cinco anos em propriedades sem destinação de uso; b) **Usucapião Especial**, ou **Usucapião Coletivo**, para garantir a regularização fundiária de assentamentos urbanos informais; c) **Desapropriação de imóveis ociosos** com pagamento de títulos da dívida pública; d) exercício, pelo poder público, do **Direito de Preempção** para garantir obras de interesse público ou de interesse social; e) Direito de Superfície, entre outros;

d) Aumento expressivo de gabaritos na área central insular e continental, indo a 16 pavimentos em eixos fundamentais da estrutura viária urbana como a Avenida Rio Branco, a BR 282 e a Avenida Ivo Silveira, sem infraestrutura prévia e estudos de impacto ambiental²²;

e) Por pressão do setor principalmente imobiliário, através do SINDUSCON, Floripa Sustentável e ACIF, decretos do Executivo permitiram construções usando artimanhas para ampliar os licenciamentos para além do prazo estipulado, liberando novos projetos que alteram o artigo 335 da Lei 482/14;

f) Ausência de um efetivo plano de mobilidade urbana vinculados aos locais de moradia, sem mapas de infraestruturas urbanas, assim como inexistência de estudos de capacidade de suporte, serviços ambientais (previstos no art. 292 da Lei 482/2014), índices e limites de impacto ambiental (ventilação, insolação e vizinhança) e relacionados a impactos em paisagens com interesse de preservação ou valorização e outros²³;

²²A liberação da verticalização em altura acima da capacidade de suporte (sistema viário, infraestrutura e área de lazer por habitante) foi alarmante em várias áreas e vias de tráfego na parte continental e com eliminação de áreas que poderiam ser verdes para construção de edifícios de até 12 pavimentos.

²³ Alguns destes projetos estão nos seis incisos do Art. 62 da Lei 482/2014, que “seriam estabelecidas, por legislação específica, regulamentada em até cento e oitenta dias, as normas aplicáveis às diferentes zonas de uso”.

g) Mais de 900 mil metros quadrados foram liberados na forma de decretos e normativas pela Prefeitura nos anos de 2014 e 2015²⁴;

h) Áreas ambientais de preservação de proteção federal, como as APPs, foram transformadas em Áreas Residenciais Mistas (ARMs) ou Áreas Mistas Comerciais (AMCs), porque já tinham ocupações, além de outras que ficaram passíveis de ocupação por interesses econômicos ou particulares;

i) Controle, pelo Executivo Municipal, da composição do Conselho das Cidades e do Conselho da Habitação, sem consulta pública e debate amplo e participativo com a população;

j) O Plano Diretor não contemplou a dimensão metropolitana, prevista no Estatuto da Metrópole, de 2006, deixando temas centrais como habitação, saneamento e mobilidade urbana sem diagnóstico amplo e integrado com os municípios da Grande Florianópolis. Com o Plamus, avançou-se na área dos transportes e mobilidade urbana²⁵, ainda que com falta de continuidade no projeto, mas, nas demais áreas citadas, isso não avançou.

O que fazer? Perspectivas e desafios

A luta política pelo Plano Diretor e pelos princípios do Estatuto da Cidade transborda o campo da institucionalidade. De acordo com várias avaliações sobre o Estatuto da Cidade, nos seus 10 e 15 anos²⁶, não se trata de enfatizar demais a

²⁴ Segundo uma amostragem de 50 empreendimentos feita pelo mandato do então vereador Lino Peres, houve alteração das obras licenciadas no tipo de uso (unifamiliar para multifamiliar) ou no número de pavimentos. Este levantamento foi entregue ao Ministério Público Estadual de Santa Catarina, que se juntou a outros dados levantados por este órgão para abertura de inquérito.

²⁵ Plamus foi um projeto que abrangeu 13 municípios contratado pela Superintendência da Região Metropolitana da Grande Florianópolis e Logit Engenharia Consultiva (2015), com apoio do BNDES, em convênio com o Observatório da Mobilidade Urbana da UFSC.

²⁶ Conforme FERNANDES (2011), ROLNIK. R. (2012), RODRIGUES, L. (2021). Disponível em:

importância desta Lei e da Resolução 25 do Conselho Nacional das Cidades, para orientar o ordenamento jurídico-urbanístico das cidades brasileiras, e tampouco relativizá-las ou diminuir a sua importância na realidade urbana. Trata-se de ter uma compreensão política e não somente técnico-jurídica e urbanística. Esta conquista fundamental para o planejamento urbano democrático é apenas um guia que orienta as lutas pelo direito à cidade. Neste sentido, Florianópolis experimentou uma aproximação com os princípios da lei, quando a população organizada, que diretamente participou do plano diretor, conseguiu fazer cumprir alguns de seus dispositivos, rompendo com o caráter meramente técnico ou a prerrogativa exclusiva do Executivo desde a concepção até a implementação do plano diretor.

O Plano Diretor Participativo, assim como seus pressupostos jurídicos e urbanísticos, só avançou nos aspectos destacados anteriormente pela persistente mobilização no planejamento da Prefeitura, para reavaliar o total conteúdo da lei, tendo como referência uma cidade que não segregue a população menos favorecida e incorpore a participação popular.

As Conferências Municipais do Saneamento (2018) e de Habitação de Interesse Social (2019) discutiram as metas para dar conta do passivo enorme nas duas áreas, com presença majoritariamente de lideranças comunitárias e dos movimentos sociais. Nelas, foram apontados os problemas omitidos no insuficiente diagnóstico da capacidade de suporte, assinalados nas reuniões feitas entre 2006 a 2017, quando da discussão do Plano Diretor, omissões que precisam ser enfrentadas.

Considerações finais

Esta análise buscou alertar para duas questões de fundo – combinação de capital e Estado mínimo – e mostrar a outra face deste processo, a mobilização da sociedade civil organizada na construção de um Plano Diretor urbano. Ainda que com

<https://www.archdaily.com.br/br/785520/estatuto-da-cidade-quinze-anos-se-passaram-mas-o-brasil-urbano-continua-desigual-e-excludente-lessandro-lessa-rodrigues>.

contradições e polêmicas, a mobilização em Florianópolis foi uma contribuição significativa na luta e resistência contra um Estado que opera contra o Plano Diretor Participativo e cada vez mais se alia aos interesses do capital, exercendo um papel desregulatório e privatista.

As leis que garantem a gestão democrática e outras formas de controle popular, como têm sido os princípios e instrumentos jurídico-urbanísticos do Estatuto da Cidade, servem para inspirar as lutas de resistência, aqui observadas, que são formas de colocar em perspectiva o direito à cidade em sua concretude e a urgência de participação e controle popular para evitar impactos ambientais e urbanísticos nas cidades brasileiras.

Não por acaso, os acusados pela mídia hegemônica de Florianópolis de serem os “do contra o desenvolvimento da cidade”, são os que combatem as oligarquias e as forças econômicas locais no seu apetite imobiliário insaciável. O que vemos é o campo aberto da luta de classes ou, se quiser, dos conflitos de interesses antagonônicos entre um projeto de cidade do capital, voltado para o mercado, e um projeto de uma cidade mais justa, voltada para os direitos nas esferas, sociais, urbanísticas, ambientais, legais, entre tantas outras.

Se pensarmos desta forma, poderemos tirar o véu da ilusão que permeia a compreensão idealista do Estatuto da Cidade (VILLAÇA, 2005) e de sua limitação ao campo institucional, ou mesmo da limitação do direito à cidade como sendo unicamente uma luta jurídica ou institucional. A cidade real é um campo de lutas, em que a propriedade da terra é hegemonicamente privada, e onde a função social da propriedade e da cidade, prescrita na Constituição Federal, ainda não se cumpriu, porque ela opera nos marcos capitalistas. Esse processo também se reproduz em Florianópolis, dominada pelo setor imobiliário especulativo e por oligarquias fundiárias e imobiliário-financeiras, influenciando de forma indireta e direta as administrações públicas. A partir disto, o que está estabelecido no Estatuto da Cidade é uma referência de luta jurídica e social e não como dispositivo constitucional e infraconstitucional que vai se realizar pela boa vontade do

governante de plantão, que tem sido predominantemente ligado ao poder econômico.

A gestão do prefeito Grando (1993-1996), por exemplo, apesar de ser progressista em comparação às administrações posteriores e ter realizado obras importantes, não conseguiu avançar no plano diretor, porque este tema envolveu a propriedade privada e os interesses fundiários e imobiliários em uma cidade marcada pelos interesses de uma oligarquia que historicamente se reveza no poder.

Nas administrações seguintes, após as discussões, audiências, manifestações públicas e ações judiciais, durante o processo mais ou menos participativo, foi sancionada, de forma conturbada, a Lei nº 482/2014. No entanto, ela não respondeu aos anseios dos movimentos populares que se engajaram naquela luta. Esse longo e conflituoso processo expôs as contendas e contradições entre as forças sociais em disputa em Florianópolis e, em especial, aqueles grupos que defendiam instrumentos que garantissem diretrizes territoriais direcionadas a reduzir as desigualdades socioespaciais. Como ocorreu em diversos Planos Diretores participativos Brasil afora, o plano sancionado em Florianópolis citava diversos instrumentos do Estatuto da Cidade, mas sem explicitar a sua função estratégica e garantir as devidas regulamentações.

Frente às pressões do capital imobiliário por mudanças pontuais e revisões dos Planos Diretores, em plena pandemia, deve-se considerar a realidade tem oportunizado essas ações nas grandes e médias cidades brasileiras. A atual crise econômica e política já se anunciava no período pré-pandemia, mas nesses 18 meses de crise sanitária ampliaram-se todas as condições de precarização do trabalho, de ampliação da informalidade, do aumento da fome, indigência e dos sem moradia, expandindo as desigualdades sociais, econômicas e espaciais. Apesar dessa situação de empobrecimento e de incertezas que sobrepuja a maior parte da população brasileira, surpreendentemente, nesse período de pandemia houve o aquecimento do mercado imobiliário em todo país, com o aumento de ganhos dos Fundos de Investimentos Imobiliários (FIIs). Segundo a Associação Brasileira de Incorporadoras Imobiliárias (Abrainc), em 2020 as vendas de imóveis cresceram 26,1% em todo país, sendo

considerado o melhor resultado desde 2014. E, para 2021, a expectativa é de um incremento de 30%²⁷. O aquecimento veio acompanhado também do aumento contínuo nos preços de venda dos imóveis, de 5,13% nos últimos 12 meses, segundo o FipeZAP. Além disso, o crescimento do mercado imobiliário ampliou a diversificação de investimentos, com intensa alavancagem dos FIIs, ampliando em 56% o número de investidores em fundos residenciais em um ano, chegando a 1,4 milhões de investidores em junho de 2021²⁸. Portanto, em plena crise sanitária, ampliaram-se as frentes de investimentos e o enriquecimento de setores do mercado imobiliário e dos FIIs, fato que não apenas ampliou as desigualdades socioeconômicas e intraurbanas, como também determinou maior pressão sobre os gestores municipais para alterações, flexibilizações e revisões nos Planos Diretores de muitas cidades brasileiras.

Desta maneira, e considerando os conflitos e as contradições que envolvem a aprovação e a implementação dos Planos Diretores, pode-se afirmar que os princípios do Estatuto da Cidade e da Resolução 25 do Conselho Nacional da Cidade, assim como outras legislações pertinentes, apesar de representarem significativos avanços para a política urbana no Brasil, não irão garantir o efetivo Direito à Cidade se não houver uma intensa mobilização das forças populares.

²⁷ Cf. Exame Invest, disponível em: <https://invest.exame.com/mf/5-perguntas-fundamentais-para-quem-quer-comprar-um-imovel>, publicado em 21 de agosto de 2021.

²⁸ Cf. Exame Invest, disponível em: <https://invest.exame.com/oi/fundos-imobiliarios-entenda-a-nova-onda-com-aluguel-residencial>, publicado em 4 de setembro de 2021. Ver também dados disponíveis em:

<https://cte.com.br/blog/gerenciamento/o-aumento-nos-numeros-dos-fundos-de-investimentos-imobiliarios/> e o artigo de João Sette Whitaker Ferreira, intitulado O que há por trás da “revisão” do plano diretor de São Paulo, onde analisa as pressões do setor imobiliário sobre o plano diretor de São Paulo, disponível em

<https://cidadesparaquem.org/blog/2021/7/28/o-que-h-por-trs-da-reviso-do-plano-diretor-de-so-paulo>, publicado em 28 de julho de 2021.

Referências

BRASIL Estatuto da Cidade. Guia para a implementação pelos municípios e cidadãos. Lei 10.157/2001 que estabelece diretrizes gerais da política urbana. 3ª. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2005.

BURGOS, Raul. Participação, pluralismo e radicalização democrática:

inovações e potencialidades no processo de elaboração do Plano Diretor Participativo e Integrado de Florianópolis. XIII Encontro Nacional da ANPUR (XIII ENANPUR), 25 a 29 de maio de 2009.

DOWBOR, Ladislau. O capitalismo de desloca: novas arquiteturas sociais. São Paulo: Edições Sesc São Paulo, 2020. 196p.

FERNANDES, Edésio. Estatuto da Cidade, mais de 10 anos depois: razão de descrença, ou razão de otimismo? Belo Horizonte: Revista da UFMG, 2013. v. 20, n. 1. Disponível em: <https://periodicos.ufmg.br/index.php/revistadaufmg/article/view/2681/1547>. Acesso em: 30 jun. 2021.

FIX, Mariana de A. Financeirização e transformações recentes no circuito imobiliário no Brasil. Tese (Doutorado) - Instituto de Economia, Unicamp, Campinas, 2011, 260 p.

HARVEY, David. A loucura da razão econômica: Marx e o capital no século XXI. tradução Artur Renzo. 1. ed. São Paulo: Boitempo Editorial, 2018. 223 p.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005.

LEFEBVRE, Henri. O Direito à Cidade. 5. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 143 p.

MARICATO, Ermínia. Para entender a crise urbana. São Paulo: Expressão Popular, 2015. 112 p.

MARICATO, Erminia. Globalização e Política Urbana na Periferia do Capitalismo. In: As metrópoles e a questão social brasileira. RIBEIRO, Luiz Cesar Queiroz; SANTOS Jr, Orlando Alves do. (Org.). Rio de Janeiro: Revan, 2007.

PERES, Lino F. B. Construção Participativa da Paisagem Local através das Oficinas Comunitárias de Planejamento: Interação Universidade e comunidades de Ingleses, Sul e Santinho em Florianópolis, SC. In: Anais do Seminário Nacional Paisagem e Participação: Práticas no Espaço Livre Público. São Paulo: 2007, v. 1. p. 1-85.

PERES, Arlis; TORNQUIST, Carmem; PIMENTA, Margaret; PERES, Lino F. B.; SILVEIRA, Luis R.; DIAS, Vera. Reconstruindo paisagens: desafios socioespaciais para a Grande Florianópolis. Florianópolis: Editora da UFSC, 2013.

RIZZO, Paulo B. O Planejamento Urbano no Contexto da Globalização: caso do plano diretor do Campeche em Florianópolis, SC. (Tese de Doutorado). PGGEO, Geociências, UFSC, Florianópolis, 2013.

ROLNIK, Raquel. Guerra dos Lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças. São Paulo: Boitempo Editorial, 2015. 423 p.

ROLNIK, Raquel. Dez Anos do Estatuto da Cidade: das lutas pela reforma urbana às cidades da copa do mundo. In: RIBEIRO, Ana Clara Torres; VAZ, Lilian Fessler; SILVA, Maria Laís Pereira da. Leituras da cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital: ANPUR, 2012. p. 87-102.

STEFFENS, Edilaura A. Plano Diretor Participativo: Possibilidade de consensos? O caso da Planície Campeche em Florianópolis, Santa Catarina, Brasil. *Diez años de cambios en el Mundo, en la Geografía y en las Ciencias Sociales, 1999-2008. Actas del X Coloquio Internacional de Geocrítica*, Universidad de

Barcelona, 2008. Disponível em: <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/197.htm>. Acesso em: 28 jun. 2021.

SUGAI, Maria Inês. Segregação Silenciosa: investimentos públicos e dinâmica socioespacial na área conurbada de Florianópolis (1970-2000). Florianópolis: Editora da UFSC, 2015. 255p.

VAINER, Carlos. Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO. *A Cidade do Pensamento Único*. Petrópolis: Editora Vozes, 2002, p. 75-104.

VILLAÇA, Flávio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Studio Nobel: Fapesp: Lincoln Institute, 1998. 373 p.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. 2005. Disponível em: <http://www.usp.br/fau/fau/galeria/paginas/index.html> . Acesso em: 30 jun. 2021.

5.

Disputas na Revisão do Plano Diretor Participativo de Londrina

Ariella Kely Besing Motter

Eliane Tomiasi Paulino

Gilson Jacob Bergoc

Miguel Etinger de Araujo Júnior

Introdução

Consoante à legislação em vigor que impõe a revisão dos Planos Diretores Municipais a cada 10 anos, Londrina deveria fazê-lo até 2018; no entanto, até o presente momento não o fez. Refletir sobre os fatores envolvidos na persistência dessa pendência legal é o objetivo desse capítulo, que se debruça sobre a proposta de revisão do Plano Diretor Participativo de Londrina (PDPL) a cargo do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Londrina (IPPUL) partindo de uma rápida contextualização do município, a organização envolvendo movimentos sociais, instituições de ensino superior, órgãos e entidades das diversas esferas da Administração Pública e Privada, a condução do processo e, por fim, a tramitação na Câmara Municipal. Metodologicamente a reflexão se pauta no princípio constitucional da função social da propriedade e da cidade, reconhecendo-se como desdobramento da sua inobservância pelos poderes constituídos as lutas gerais da sociedade por habitação, espaços públicos adequados, mobilidade urbana e rural, saneamento básico, emprego e renda, entre outras.

Embora o processo de revisão tenha sido iniciado em 2017 e protocolado no Poder Legislativo em 19 de dezembro de

2018, sob a forma do Projeto de Lei 207/2018, sucessivos entraves foram sendo interpostos, sendo a tarefa deste capítulo analisá-los à luz das lutas políticas que estão no seu âmago.

Partindo das especificidades do processo de revisão do PDPL, o texto elucida a difícil conciliação entre as diretrizes para a execução da política urbana previstas no Estatuto da Cidade (Lei nº. 10.257/2001) e as disputas políticas em torno do planejamento. Consta-se que há atores hegemônicos da sociedade para os quais a gestão tecnicamente orientada para a atenuação das desigualdades intraurbanas, objetivo maior de um Plano Diretor, fere seus interesses, haja vista os privilégios traduzidos em lucros que emanam da monopolização do espaço e da política.

É nesse contexto que o IPPUL, juntamente com organizações e movimentos sociais, buscou garantir os princípios da participação social como fundamento do processo de revisão do PDL. Daí o convite para que as Instituições de Ensino Superior tomassem parte da revisão, conforme relatado na primeira parte do capítulo.

O conteúdo da proposta metodológica inicialmente apresentada pelo IPPUL está descrito, destacando-se o objetivo, as etapas de trabalho e as principais alterações que ocorreram a partir dos questionamentos apresentados pelas entidades. É feita uma síntese das principais propostas aprovadas nas reuniões preparatórias, que acabaram sendo debatidas e aprovadas nas Conferências Municipais. Também está demonstrado como a participação dos docentes das Instituições de Ensino Superior foi fundamental na correlação de forças que defendeu e logrou êxito na mobilização e construção coletiva do processo de revisão traduzido na Minuta da Lei Geral do PDL.

Na sequência, o foco recai sobre conceitos estruturantes, tais como o da propriedade, da função social da propriedade e da cidade, como forma de compreender a ingerência do capital imobiliário sobre a normatização e conseqüente ocupação do solo urbano. A pressão exercida sobre técnicos dedicados à condução do processo de revisão do PDL, conforme apontado no texto, é tomada como um indicativo de que o planejamento não se resume à dimensão técnica. Trata-se de uma narrativa confrontada com os fatos, dentre os quais os procedimentos por

parte de membros da Câmara Municipal, para postergar a aprovação do PL, paralelamente à campanha pública feita por entidades patronais contra o mesmo. Dessa conjunção emergiu uma mudança tática: ao perceberem que o PL não poderia ser simplesmente arquivado, conforme intento inicial, buscaram desconfigurá-lo.

O cenário colocado pela pandemia é apontado como um complicador, em vista das dificuldades de mobilização que as entidades populares passaram a enfrentar e, em contraposição, o aprofundamento das ações patronais no sentido de tirar proveito da situação. O detalhamento de aspectos considerados relevantes para se perceber a estratégia das entidades patronais aponta, assim, para a necessidade de manter a organização, a mobilização e a ação no sentido da aprovação da matéria em seu texto original, como forma de garantir inclusive a gestão democrática da cidade.

Como o processo ainda está em curso, algumas inferências finais buscam resumir as táticas e estratégias identificadas até o momento correlacionando-as à conjuntura nacional, o que aponta para a necessidade de resistir e lutar para que os interesses da grande maioria da população sejam garantidos. Conclui-se que a revisão do PDL é um exemplo de como e por que os regramentos são indissociáveis do exercício democrático que pode atenuar os mecanismos de (re)produção da injustiça espacial, desigualdade socioeconômica, política, cultural, de gênero e racial, inconciliáveis com o Estado de Direito tão almejado.

Londrina no contexto da proposta da revisão do Plano Diretor

Em fevereiro de 2017, a Universidade Estadual de Londrina (UEL) e as demais Instituições de Ensino Superior instaladas no município, foram convidadas, por Ofício²⁹, a participar da revisão do PDL, que deveria ocorrer até 2018. Na UEL, efetivamente participaram do trabalho, compartilhando conhecimento, experiência e reflexões, docentes, pesquisadores

²⁹ Ofício IPPUL nr. 55/2017.

e extensionistas de Arquitetura e Urbanismo, Geografia, Direito e Serviço Social. O convite para participação na revisão do PDL foi extensivo aos órgãos de classe, sindicatos, associações, enfim, todos os segmentos da sociedade civil organizada, de trabalhadores e patronais.

Situada no norte do Paraná, Londrina é a sede da Região Metropolitana, com 25 municípios, 1,1 milhão de habitantes e densidade demográfica média de 69,56 hab/km². Com 1.649,8 km², tem uma população estimada de 575.377 habitantes e densidade demográfica de 306,5 hab/km². A sede tem 342,6 km² e a população urbana estimada é de 484.456 habitantes, resultando na densidade urbana bruta de 1.414 hab/km². (IBGE, 2021)

Por mais que a cidade apresente uma aura de opulência, é eivada de contradições. Em 2017, a cidade tinha 54 núcleos de favelas, onde moravam cerca de 10.656 pessoas (CASTRO, 2018), enquanto 37.133 unidades imobiliárias e 52,4% da área urbana estavam sem uso, em 2020. Em 2018, o PIB *per capita* era de R\$ 35.383,29 e 35,9% da população estava ocupada; contudo, a renda média mensal domiciliar *per capita* na última aferição era de R\$ 1.062,64, sendo que o rendimento nominal mensal *per capita* de 28,7% da população era de até ½ S.M.³⁰. (LONDRINA, 2021)

De acordo com o IBGE (2021), em 2010, havia 133 estabelecimentos de saúde, esgotamento sanitário adequado em 85,2% dos domicílios e pavimentação de 83,1% das vias públicas. Com isso, o IDHM era de 0,778 e o índice de GINI de 0,5226. Por sua vez, em 2019, a mortalidade infantil foi de 11,15 óbitos por 1.000 nascidos vivos. Em 2010, a taxa de escolarização na faixa etária de 6 a 14 anos era de 97,3%, tendo ainda 4,51% de analfabetos da população de 15 anos ou mais. Em 2019, o IDEB foi de 6,8 para os anos iniciais, referente às escolas municipais e públicas, 7,3 para as estaduais e 5,3 para os anos finais do ensino estadual e público. Para a educação

³⁰ Os dados do SM – salário mínimo – são referentes a 2010, sem atualização, por extrato da renda para 2018. A observação empírica nos leva a inferir que essa situação piorou de 2010 para 2018, dados os indícios de ressurgimento da fome e mendicância nas ruas.

média foi de 4,0 e 4,1 para o ensino estadual e público. (MEC/INEP apud IPARDES, 2021)

Para tratar da revisão do PDPL, instituído pela Lei nº 10.637 de 2008, uma Equipe Técnica Municipal³¹ (ETM) coordenada pelo IPPUL foi criada para dar suporte conceitual, metodológico e operacional à revisão do plano. O instituto envolveu 21 instâncias da administração pública local, afora os convidados externos, como entidades públicas estaduais e federais estabelecidas no município, ao todo 88 e, ainda, representações profissionais de classe, sindicais patronal e de trabalhadores e instituições de ensino superior, que atuaram sob a forma de Grupo de Cooperação Técnica (GCT). Nem todas as instituições convidadas nomearam representantes, assim como nem todos os representantes nomeados trabalharam efetivamente, sendo diversas as razões, porém não atribuíveis aos coordenadores do processo. Pode-se supor que a restrição orçamentária para a revisão do PDL tenha contribuído com a iniciativa do executivo em abrir a tantos a possibilidade de participação, já que nenhuma remuneração foi percebida pelos convidados. Isso favoreceu a baixa participação dos indicados pelas respectivas entidades, havendo muitas vezes dificuldades de compatibilização do exercício profissional com esse trabalho.

Em julho de 2017, foi entregue pela ETM a “Proposta metodológica - versão preliminar - Etapa 1”, apresentando como seria a revisão. O GCT organizou rodas de discussão entre agosto e novembro de 2017, analisou a Proposta Metodológica e apresentou sugestões de alteração. A preocupação do GCT foi assegurar meios para que a população das diversas regiões da cidade e do campo pudessem participar, resguardando as formas de controle social do processo, atendendo aos princípios e diretrizes do Estatuto da Cidade, particularmente o da gestão democrática da cidade. Para isso, em 11 de dezembro de 2017 foi realizado, na UEL, o Seminário "Construindo a Londrina que queremos", com os eixos de discussão: 1) Gestão Democrática (Função Social da Cidade); 2) Moradia (Função Social da Propriedade); 3) Transporte Coletivo e Mobilidade; 4) Inovação e

³¹ A ETM foi criada por Decreto Municipal e constituída somente por técnicos do Executivo.

Geração de Emprego/Renda. Vários agentes foram convidados a apresentar seus pontos de vista e, ao final, a “Carta dos cidadãos londrinenses”³², sintetizando as discussões e convidando a população a participar da revisão, foi apresentada à plenária e disseminada na imprensa.

A Proposta Metodológica apresentava a contextualização e o objetivo da revisão do PDPL: “atualizar as estratégias, medidas e ações destinadas a orientar a gestão e o ordenamento do território municipal” (LONDRINA, 2017a, p. 18). Destacava a exigência legal da revisão para 2018, devido à determinação do Estatuto da Cidade, o prazo exíguo, a complexidade de fazê-lo num município do porte de Londrina e a falta de recursos. Concluía que “seria preciso adotar uma estratégia de trabalho extremamente objetiva e bem estruturada que permitisse executar o trabalho com os recursos humanos e técnicos disponíveis no prazo previsto” (LONDRINA, 2017a, p. 18). Propunha quatro etapas de trabalho: 1) Pactuação da Proposta Metodológica; 2) Diagnóstico e as oito primeiras Audiências³³; 3) Diretrizes e Proposições e a segunda rodada de Audiências; 4) Minutas de Leis, Sistema de Planejamento e Plano de Ação e Investimentos e a terceira rodada de Audiências, precedidas de reuniões preparatórias de capacitação, qualificação e consolidação depois de concluída a rodada (LONDRINA, 2017a, p. 28-30).

Questionando o documento, o GCT propôs a ampliação da quantidade de reuniões, principalmente nos distritos rurais, a repetição das discussões junto às escolas de segundo grau públicas e particulares de Londrina – similar ao Plano Diretor Jovem Participativo realizado em 2005, que ampliou significativamente as discussões no município (ALVES, 2018; BERGOC, 2021) – e a estender a abrangência da revisão para toda a legislação relacionada ao Plano Diretor.

Na versão da Proposta Metodológica divulgada em outubro de 2017, foram alteradas a atribuição do GCT e a do

³² O documento foi redigido por representantes da Comissão Pastoral da Terra (CPT) e do Instituto Fazer, OSCIP que assessora movimentos sociais.

³³ As Audiências seriam rodadas de reuniões, nos territórios definidos na Proposta Metodológica, com a finalidade de apresentar e debater com a comunidade as conclusões extraídas pela ETM.

Grupo de Acompanhamento (GA). As Audiências tiveram o nome alterado para Fóruns e foram inseridas duas Conferências Municipais. A primeira, para eleger os delegados e suplentes da sociedade civil por segmento, receber a indicação dos delegados e suplentes do poder público e sistematizar as propostas e diretrizes elaboradas pela sociedade civil durante os Fóruns. A segunda, destinada a apresentar, discutir e aprovar a minuta da Lei Geral do novo Plano Diretor de Londrina (PDL), para “consolidar o processo democrático” da elaboração do Plano (LONDRINA, 2017a; 2017b). Registra-se que o GA, devido à ação dos movimentos sociais, passou a ter uma representação mais similar à da Conferência da Cidade. Algumas propostas foram atendidas, outras não, tendo a ETM argumentado sobre as limitações de pessoal e tempo para a devida realização da revisão.

Após todo o processo de discussão nos Fóruns, nas reuniões da ETM, GCT e CA, a minuta do PL foi aprovada na II Conferência, aprovando artigos que avançam na defesa dos princípios do Estatuto da Cidade e da aplicação de seus instrumentos. Entre eles cita-se a ampliação da alíquota máxima do IPTU progressivo de 8% para 15%, com a determinação do seu lançamento nas propriedades sem uso ou uso inadequado, e a determinação do uso de outros instrumentos para viabilizar um horizonte minimamente sustentável ao município com a delimitação das áreas para a aplicação do parcelamento, edificação ou utilização compulsórios em imóveis sem uso ou subutilizados, destinando-os prioritariamente, por exemplo, para a habitação de interesse social. Foi aprovada ainda a normatização do uso de agrotóxicos, a determinação do controle da qualidade da água e de seus cursos, entre outras proposições debatidas e aprovadas por ampla maioria na Conferência Municipal. Mesmo com várias adversidades, as forças democráticas, populares e progressistas conseguiram manter a maioria, cerca de 2/3, da plenária, durante todo o processo.

Fundamentos Constitucionais inalienáveis, avanços e interrupções na revisão do Plano Diretor de Londrina

Os Planos Diretores municipais, assim como outras leis e ações do cotidiano, são partes do movimento voltado a atender a um comando constitucional, neste caso o inserido no artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que assim dispõe:

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.

§ 2º - A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

Comandos constitucionais são postulados de observância obrigatória, exigíveis coercitivamente pelo Estado, característica das normas jurídicas (BARROSO, 2002, p. 76), ao contrário de outros consensos, como os de cunho moral, esportivo ou religioso.

Sendo a “função social da propriedade” um conceito jurídico a ser definido no âmbito dos Planos Diretores municipais, como determina o artigo acima, será este o campo de batalha, com regras próprias, no qual serão traçadas as condutas permitidas e proibidas em relação ao proprietário da terra urbana. Forte na interpretação teleológica da Constituição Federal de 1988, buscando alcançar os fins mencionados, dispositivos foram sancionados, sendo importante trazer algumas considerações.

Pinto (2005, p. 183) lembra que após a Revolução Francesa, Leon Duguit criticava o conceito de propriedade presente do Código Civil Napoleônico, definido como “o direito de gozar de uma coisa de maneira mais absoluta” (artigo 544). Duguit assim questionava: “Os que compram grandes

quantidades de terrenos a preços relativamente baixos e que se mantêm durante vários anos sem explorá-los, esperando que o aumento natural do valor do terreno lhes proporcione um grande benefício, não seguem uma prática que deveria estar proibida?”.

Este pensamento de direito absoluto da propriedade privada cunhado no século XIX ainda permeia o imaginário de alguns atores nesta luta pela definição da “função social da propriedade”, como se observa da Proposta de Emenda à Constituição - PEC nº 80/2019, que pretende alterar dispositivos do artigo 182 da Constituição Federal de 1988. Justifica afirmando que “a intenção é diminuir a discricionariedade do Poder Público na avaliação de desapropriação da propriedade privada, tendo em vista que é um **bem sagrado** e deve ser protegida de injustiças” (**grifo nosso**). Com essa afirmação, propõe-se a seguinte redação:

Art.182

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando é utilizada sem ofensa a direitos de terceiros e **atende ao menos uma das seguintes exigências** fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor:

I- parcelamento ou edificação adequados; II- aproveitamento compatível com sua finalidade; III- preservação do meio ambiente ou do patrimônio histórico, artístico, cultural ou paisagístico.

§ 5º O descumprimento da função social de que trata o § 2º somente será declarado por ato do Poder Executivo, mediante autorização prévia do Poder Legislativo, ou por decisão judicial.

§ 6º A desapropriação por descumprimento da função social será feita pelo valor de mercado da propriedade urbana." (**grifo nosso**).

Entretanto, uma pergunta pode auxiliar na definição do conceito negativo de direitos absolutos da propriedade privada: é legítimo ao proprietário manter um imóvel sem manutenção, com criadouros do mosquito da dengue? Neste sentido, pode-se afirmar que há certo consenso sobre quais NÃO SÃO os direitos inerentes à propriedade: prejudicar a coletividade, atentar

contra a saúde pública, degradar o meio ambiente, etc. Para Araujo Jr., Cenci e Sanches (2018, p. 286, 287):

[...] a ordem jurídico-urbanística inaugurada pela Constituição de 1988 não mais tutela a propriedade que visa apenas os interesses individuais. Expressão disso é a introdução da função social na estrutura do conceito de propriedade. Dessa forma, a manutenção de propriedades urbanas, que caracterizam vazios urbanos e se destinam a valorização imobiliária, não encontram abrigo no texto constitucional. Essa nova concepção de propriedade, que considera os interesses coletivos, se consolidou em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade.

Outro conceito que precisa ser delimitado é o de função social da cidade. Qual cidade queremos? A cidade é o *locus* da diversidade. Exige diálogo, consensos e até rupturas, mas que não levem à destruição desta diversidade, ou seja, da própria cidade. Neste aspecto, a Carta de Atenas de 1933, fruto do 4º Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), definiu as funções básicas das cidades: habitação, trabalho, circulação e lazer. Conceitos que vêm sendo atualizados, como se verifica na Nova Carta de Atenas de 1998 e na de 2003.

Assim, o conceito de função social da cidade deve ser aquele que efetivamente reconhece e protege os interesses dos que habitam em determinado local, pois serão estes que suportarão os efeitos negativos e positivos, imediatos e futuros, das intervenções que vierem a ser feitas neste território. Neste sentido, os conceitos trazidos na Carta de Atenas, ainda que possam trazer elementos fundamentais de qualquer cidade, não são suficientes para atender aos interesses de outras populações. Sobre este aspecto, tem-se verificado o movimento do Novo Constitucionalismo Latino-americano (MELO; WOLKMER, 2013), que visa inserir no processo de conformação de sua própria Nação aqueles povos historicamente alijados do processo de decisão. Reconhecer a efetiva diversidade de seu povo impõe respeitar e assegurar seus valores, sejam os dos povos indígenas e migrantes, sejam os dos imigrantes europeus, africanos, asiáticos, entre outros, e seus descendentes.

Em Londrina, ficou explicitada a atuação do capital imobiliário no processo de disputa pela ocupação do solo urbano nos moldes afirmados por Pereira e Silva (2007, p. 82), em que “a capacidade do capital incorporador atuar sobre a estruturação da cidade reflete uma subordinação do planejamento urbano aos imperativos da valorização capitalista”. A radicalização ocorrida corrobora com a afirmativa desses autores para os quais “a força dessa atuação varia na razão inversa da existência de controle sobre o uso do solo e sobre as rendas fundiárias urbanas.” (PEREIRA; SILVA, 2007, p. 82). Em alguns momentos, os consensos estabelecidos e positivados no ordenamento jurídico pátrio foram e têm sido vilipendiados, reflexo da incapacidade de se aceitar resultados que não sejam favoráveis por parte dos agentes imobiliários, incorporadores, entre outros.

Essa disputa atingiu a ETM na forma de pressão política sobre os técnicos, particularmente os do IPPUL, contribuindo, a nosso ver, para o adoecimento e morte precoce do seu Diretor Presidente, Roberto Alves Lima Junior. Ressalta-se a pertinência de se fazer a devida menção honrosa a esse funcionário público cuja vida se esvaiu em enfrentamentos árduos e vitórias incertas. Fazendo-a, a estendemos a todos aqueles que, no Brasil, foram atacados em suas competências e integridades pelos predestinados ao dinheiro farto, graças à cidade mercadoria, ou cidade do capital, que constroem e perpetuam. Nela, não há margem para a justiça espacial e tampouco para o desenvolvimento, em sua acepção inclusiva e virtuosa.

A perversão do conceito de desenvolvimento impulsiona a narrativa para os que não podem, ou não querem, se submeter ao desgaste da luta contra-hegemônica revelada na revisão do PDPL em questão. Os atos denunciados no âmbito da Operação ZR3, deflagrada pelo GAECO em 24 de janeiro de 2018 (CHAGAS, 2019), são provas de que a salvaguarda do conteúdo técnico pactuado coletivamente é a mais importante arma contra o custo urbano, traduzido nos vazios urbanos, acima mencionados, acarretando em custo adicional para morar, trabalhar, se deslocar, enfim, para viver.

A simples abertura à participação fez com que londrinenses constrangidos pelas estradas rurais intransitáveis,

pelo tempo de vida desperdiçado no trajeto ao trabalho e pela vida em risco pela mobilidade insegura, pela saúde ameaçada pela moradia insalubre ou pela negação do direito ao lazer, em convergência com os profissionais de todas as áreas do conhecimento cientes dos caminhos que levam aos direitos fundamentais constitucionalmente previstos, fizessem do PDL uma ferramenta coesa, tecnicamente irrepreensível. Nisso repousa a explicação para a aliança nefasta dos setores especulativos que por ora têm logrado impedir a sua consumação.

Parece indubitável que a participação plural assegurada pela metodologia do processo de revisão do PDL perturbou as estruturas de dominação baseadas na imbricada relação entre mando político, poder econômico e participação popular, cujo funcionamento se traduz na gestão territorial para a desigualdade, como claramente evidenciado em Londrina e não menos diferente no Brasil, um dos mais desiguais países do planeta. Acostumados a negociar o futuro em gabinetes, restou insuportável assimilar um projeto de cidade (e de campo) escrito a tantas mãos.

Assim que o Projeto de Lei foi protocolado na Câmara, começaram as investidas que ajudam a entender a razão da lentidão da tramitação. No início de 2018, as entidades alinhadas ao setor imobiliário especulativo iniciaram um forte ataque pleiteando a anulação do processo e do respectivo projeto de lei – PL nº 207/2018 – em nome do “desenvolvimento de Londrina”, com disseminação unilateral de inverdades nas mídias sociais, emissoras de rádio e TV, jornais, *lobbies*, em instâncias legitimadoras do processo traduzido no PL e em contestações diretamente ao Legislativo, onde protocolou ofício (SINDUSCON NORTE, 2019) contestando o processo.

O documento mencionado, além de procurar forjar ilegalidades a partir da instrumentalização da Lei, evocando pormenores como prazos e formas de publicização dos trabalhos e de recolhimento de ARTs/RRTs de profissionais envolvidos na revisão, propõe supressões ou modificações na redação de 37 dos 154 artigos, visando anular os avanços provenientes da participação popular e dificultar a gestão democrática da cidade. Um exemplo é a proposta de supressão do Inciso VI do artigo 37,

que prevê a realização de audiências públicas, discussões do PDL e suas leis específicas em espaços públicos, com oferta de alimentação e transporte aos participantes, condicionados à disponibilidade orçamentária, justificando que “[...] o município deve disponibilizar e viabilizar as audiências o que, neste caso, não deve ser entendido como oferta de alimentação e transporte, mas viabilizar que as audiências sejam realizadas em locais e horários acessíveis.” A usurpação do preceito legal da gestão democrática está escancarada no excerto final do documento:

[...] requer-se a esta respeitável Casa **que não aprove** o Projeto de Lei no 207/2018, arquivando-o. [...] **caso não seja este o entendimento** desta Casa, que **sejam aceitas as recomendações** desta Entidade, **alterando todo o texto** de forma a deixar a legislação [...] de acordo com [...] os objetivos do município de Londrina. (SINDUSCON NORTE, 2019, p. 67, 68, **grifos nossos**).

Se, por um lado, a conjuntura instaurada frente à tramitação especial e a primeira movimentação do Projeto de Lei na Câmara trouxeram consigo a expectativa de impulsioná-lo para as etapas posteriores de forma célere, por outro, os atos que sucederam desencadearam resultados na contramão destes anseios. Isto porque, surpreendentemente, ao passar pelo crivo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação (CJLR), a qual possui competência para analisar os aspectos regimentais, jurídicos e constitucionais para fins de admissibilidade da tramitação de proposições (CML, 2014), determinou-se, além do retorno da matéria ao IPPUL, o envio do inteiro teor da proposição para 47 órgãos, instituições, conselhos e entidades a fim de colher opiniões sobre o conteúdo e o mérito do texto legal em questão (CML, 2019a). Ressalta-se que esses já haviam integrado o processo de elaboração da Minuta da Lei Geral do PDL em sua etapa inicial, seja enquanto ETM, GCT ou GA, seja elegendo delegados para as Conferências Municipais (LONDRINA, 2018a; 2018b).

Em que pese constar o prazo de quinze dias para a recepção de tais manifestações externas na tramitação da proposição disponibilizada no site da Câmara Municipal, na

prática esse processo teve um interstício de cerca de nove meses, quando retornou à CJLR para parecer (CML, 2018). Novamente a Comissão optou pelo envio de parecer prévio, bem como da realização de Audiência Pública visando colher opiniões à matéria (CML, 2019b).

Importa salientar que o parecer da Comissão de Justiça é salutar para o avanço da tramitação de qualquer proposição enviada à Câmara Municipal. Somente após o seu parecer técnico-jurídico é que a proposição recebe o aval de admissibilidade constitucional e pode seguir para a análise temática das demais comissões, o que ocorreu somente em **maio de 2020**.

Se o lapso temporal de um ano e seis meses de tramitação da matéria na CJLR por si só chama a atenção, especialmente ao considerar a dinâmica urbana em constante transformação, bem como o anseio da população local que participou do processo de revisão do PDL em vislumbrar as diretrizes pactuadas gerando efeitos práticos, além do falecimento precoce do Presidente do IPPUL, acima mencionado, que liderava o processo, surge a pandemia, causando a dissolução do clima de participação popular instaurado desde o início.

Inegáveis foram as adversidades trazidas com a crise pandêmica instituída frente à propagação global da COVID-19, fato público e notório de dimensões incalculáveis naquele momento. A necessidade das medidas de isolamento social colocou em xeque o cotidiano até então vivenciado, impactando inclusive as atividades legislativas, suspensas mediante Ato da Mesa e retomadas posteriormente em espaços virtuais de deliberações (CML, 2020a), que restringiram, e ainda restringem, a participação popular.

No entanto, ao contrário do que possa parecer, a nova paralisação na tramitação do PL n° 207/2018 não impediu o avanço da mobilização das forças do atraso que orbitam sobre seu conteúdo, o que ficou cristalino especialmente ao considerar a sucessão de acontecimentos decorrentes da realização de uma audiência pública remota, em plena pandemia, cujo objetivo seria discutir o mérito da proposição e o seu conteúdo (CML, 2020b).

A ocorrência do evento foi marcada por sucessivas incongruências, especialmente porque a finalidade das audiências públicas é proporcionar a participação da população, das associações representativas dos vários segmentos da comunidade e o debate. Dentre estas, destacam-se: a) ausência de ampla divulgação prévia do evento; b) falta de informações sobre a existência de instrumentos para garantir o direito de participação da população durante a audiência; e c) audiência convocada para ocorrer às 14h de dia útil, empecilho à participação da população que, mesmo que em isolamento social, labora em horário comercial.

O Centro de Apoio Operacional às Promotorias de Proteção ao Meio Ambiente, Habitação e Urbanismo do Ministério Público do Estado do Paraná (CAOP), através da Nota Técnica nº 04/2020, explicitou posicionamento contrário à realização de audiências públicas virtuais (*online*), ao considerar que o formato virtual “restringe significativamente a participação de importante parcela da população, especialmente daquelas mais vulneráveis”, particularmente ao considerar que a materialização destes eventos acaba “conflitando com um fundamento do processo participativo no Plano Diretor, qual seja, a garantia da diversidade na participação e o processo de pactuação técnico-política” (CAOP, 2020).

A arena instaurada motivou sindicatos de trabalhadores, associações de moradores, movimento sociais e outras organizações da sociedade civil londrinense a redigirem uma carta endereçada eletronicamente ao legislativo, solicitando a suspensão do evento, em prol da Gestão Democrática e da Função Social da Cidade. A carta, que contou com 65 assinaturas, não foi respondida ou mencionada durante o evento, e tampouco anexada à tramitação do PL nº 207/2018. Em julho de 2020, com baixa participação e múltiplas inconformidades, ocorreu a segunda Audiência Pública para debater a Minuta da Lei Geral do PDL. (CML, 2020b). Nos termos do Artigo 219 do Regimento Interno da Câmara, sua ocorrência abriu alas para a apresentação de proposições acessórias, tais quais as emendas e subemendas. (CML, 2014)

Mais de 100 propostas de alterações ao texto original, que tem 154 artigos, foram apresentadas. Ao se analisar o teor

das proposições, fica evidente a tentativa de desconstruir as diretrizes pactuadas coletivamente. Nota-se o evidente esforço de tornar limitada a eficácia das normas e ações de planejamento urbano, especialmente nas sugestões que visam alterar os verbos constantes nas proposições. Ao versar sobre a atuação do Poder Público na condução da política urbana, propõe-se substituir os termos: “coibir”, “inibir”, “controlar”, “restringir” por “desestimular”. Adiante, busca-se retirar a delimitação urbanística para fins de aplicação dos instrumentos do Estatuto da Cidade, em clara oposição ao determinado pela Resolução nº 34/2005 do Concidades (CONCIDADES, 2005), tornando perceptível a tentativa de enfraquecer as ações de combate à retenção ociosa da terra. Da mesma forma, nota-se a tentativa de desconstrução de diversas estratégias voltadas à sustentabilidade, tanto urbana quanto rural, na contramão do tanto do Direito à Cidade Sustentável, disposto na Lei Federal nº 10.257/2001 (BRASIL, 2001), quanto dos notórios avanços trazidos pela Nova Agenda Urbana, pactuada durante a realização da Habitat III (ONU, 2016).

A Nova Agenda Urbana é um norteador global para a adoção de políticas urbanas locais para o enfrentamento das problemáticas contemporâneas. Destaca a necessidade de pensar o planejamento urbano em sinergia com os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável e chama a atenção para o entrelaçamento dos ambientes urbanos e rurais, reclamando, inclusive, a adoção de medidas voltadas a coibir a utilização indiscriminada de tecnologias e insumos poluentes no campo, especialmente ao constatar que essas mostram-se pouco contributivas para a garantia do Direito à Alimentação Adequada. (ONU, 2016)

Embora existam avanços introduzidos em nosso ordenamento jurídico com o Estatuto da Cidade, bem como pela existência de tais objetivos pactuados na seara internacional, o movimento local é em sentido contrário. Observa-se que o denominador comum das propostas é o de enfraquecer a função social da propriedade e da cidade, especialmente ao considerar o teor do Art. nº 10 do PL nº 207/2018, que subordinou o exercício dos direitos de propriedade aos interesses coletivos, à necessidade de atender, **simultaneamente**,

- I - as determinações constantes no plano diretor e legislações correlatas;
- II - a preservação, controle e recuperação do meio ambiente e do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico;
- III - aos parâmetros urbanísticos e agrários definidos no ordenamento territorial previsto neste PDL e legislações correlatas, garantindo que a intensidade de uso seja adequada à disponibilidade de infraestrutura, de equipamentos e serviços públicos. (CML, 2018b, p. 16-17).

Este enfraquecimento fica evidente não somente com a emenda nº 98, a qual visa suprimir a palavra “simultaneamente” do Art. 10 do PL nº 207/2018, mas também ao constatar que o conjunto de proposições acessórias apresentadas deixa clara a tentativa de enfraquecimento das ações sobre as quais versam os incisos supramencionados, especialmente de planejamento urbano, de preservação ambiental e de sustentabilidade no campo.

Por fim, a busca pelo desmantelamento da gestão democrática também é clara tanto na tentativa de retirada do caráter deliberativo do Conselho Municipal atinente à política urbana local, quanto na análise comparativa dos registros documentais das Conferências Municipais que discutiram o texto final da minuta, uma vez que a leitura desses documentos permite verificar a tentativa de inserir novamente no PL conteúdos que foram debatidos e rejeitados nestas ocasiões. Da leitura das manifestações externas colhidas, nota-se o entrelaçamento de tais modificações com os interesses das entidades patronais, proprietários fundiários urbanos e rurais, loteadores e representantes do mercado imobiliário local. Em 2020, articularam inclusive a contratação, pelo Executivo, de um “plano estratégico”, um “masterplan” ao custo de R\$ 1.230.000,00. Para isso o Executivo arranhou orçamento!

Neste contexto, além da Função Social da Propriedade, percebe-se que está em jogo a Função Social da Cidade em si, requerendo uma reflexão mais profunda sobre o cenário instaurado. Se o Movimento Nacional pela Reforma Urbana consagrou avanços inegáveis no ordenamento jurídico urbanístico brasileiro, culminando, inclusive na edição de

capítulo voltado à política urbana na Constituição Federal, a busca pela Função Social da Propriedade e da Cidade não se encerra com as determinações constantes nos Arts. 182 e 183 da Constituição ou com sua regulamentação advinda da Lei Federal nº 10.257/2001. O jogo está em curso.

(In)conclusões

O projeto de lei da revisão do PDL está inconcluso, tramitando na Câmara Municipal. A pandemia justifica apenas em parte a lentidão da sua tramitação, a julgar pelo fato de ter ficado em 2019 sob o signo da consulta, com apenas uma Audiência Pública. Parece indubitável a tática de protelação da decisão e da estratégia cujo maior objetivo é não aprovar o projeto construído com participação popular. A quantidade de emendas é outro indicador dessa estratégia. As emendas propostas são relacionadas a praticamente 2/3 dos artigos, mostrando o desrespeito à construção democrática do projeto de lei. A tentativa de aprovar o PL no final de 2020, após as eleições, forçada por alguns dos Vereadores que mais apresentaram emendas modificativas, também confirma a estratégia.

A partir do golpe parlamentar-midiático de 2016, impulsionado pela operação Lava Jato (SOUZA, 2016 ; 2017), tem havido um forte avanço das forças econômicas e sociais que visam desmontar o Estado de Direito e as conquistas sociais, como forma de ampliar suas taxas de lucro. O extraordinário acúmulo patrimonial-financeiro proporcionado pelo período dos governos democráticos e populares não foi suficiente para modular a busca pela máxima espoliação desse território, a exemplo das ações locais aqui destacadas. O neoliberalismo tardio brasileiro fora interrompido pelos 13 anos de governo de conciliação de esquerda, que impediu o desmonte do Estado realizado com maior ênfase desde o governo Collor de Mello. Concretamente, no período dos governos democrático-populares, se vislumbrou que é possível ter crescimento econômico e inclusão social sem inflação, contrariando as teses de austeridade.

A recuperação do papel do Estado como agente indutor do desenvolvimento assentado na justiça espacial, traduzida em

distribuição de renda, ainda que modestamente, revelado em programas como o “Fome Zero”, “Bolsa Família”, “Luz Para Todos”, “Cisternas Contra a Seca”, “Apoio à Agricultura Familiar”, “Plano Diretor Participativo”, “Minha Casa, Minha Vida”, “Saneamento Básico”, “Mobilidade Urbana” e projetos estruturantes como a reativação dos estaleiros, a transposição do São Francisco, duplicações de rodovias, ampliação e melhoria de aeroportos e portos, entre vários outros, possibilitaram acabar com a fome e incluir milhões de pessoas no mercado de trabalho e no mundo do consumo.

As forças do atraso (SOUZA, 2017), que tinham esgotado sua capacidade de manter as políticas neoliberais de privatização, desmonte do Estado, reformas contra os trabalhadores, austeridade com os gastos sociais, mas de muito lucro para os rentistas, se rearticularam lentamente desde a ascensão do governo democrático-popular em 2002. Até meados de 2013, não apareciam de forma ostensiva. Quando os bancos públicos inverteram a relação do volume dos empréstimos contratados, passando a amealhar praticamente 2/3 desses, levaram à rápida rearticulação dessa fração da classe dominante, que se aproveitou de lutas urbanas ocorridas em meados de 2013 para tomar a ofensiva. (SOUZA, 2016)

A articulação das frações da elite, das burguesias urbanas e rurais, da classe média e de significativas parcelas das camadas de menor renda, foi rápida. Partindo para uma ostensiva oposição contra as políticas nacionais em execução recolocando no cenário, de forma hipócrita, conforme demonstra Souza (2016), questões como “corrupção”, “perigo do comunismo”, “defesa da família”, “volta dos militares”, entre outras, mobilizaram setores significativos da sociedade contra os pequenos avanços proporcionados pelos governos de esquerda.

A resistência a esse retrocesso ocorre, entre outras formas, na luta pela efetivação do Direito à Cidade, pela função social da cidade e da propriedade e sua gestão democrática. Em Londrina, a luta se insere nesse contexto, na medida em que as forças populares conseguiram, por sua mobilização independente e participação ativa e persistente, aprovar na Conferência do PDL um projeto de lei atendendo suas

necessidades, articuladas às diretrizes do Estatuto das Cidades. Contra esse avanço, as forças do atraso local se articularam, fazendo forte campanha contrária à aprovação do PL no início. Sem sucesso, mudaram as táticas, mas não sua estratégia. Com o “masterplan” se pretende conformar a Londrina para 2040, com maior controle metodológico dos setores imobiliário, fundiário e incorporador sobre seu processo de planejamento e seus resultados, como forma de esvaziar as conquistas do PL nº 207/2018.

A luta está inconclusa, há muitas batalhas a serem travadas. O desafio para os movimentos sociais populares é manter a organização e articulação na defesa de um PD que atenda aos interesses da grande maioria da população e não apenas dos privilegiados de sempre.

Referências

ALVES, E.A. A participação popular na elaboração do plano diretor jovem participativo de Londrina: uma experiência de cidadania. Disponível em:

<http://www.bibliotecadigital.uel.br/document/?code=vtls000218923>. Acesso: 11 jun.2021.

ARAUJO JR., M.E; CENCI, E.M.; SANCHES, J.R. Crise do Estado e o IPTU progressivo no tempo como instrumento de intervenção no desenvolvimento do espaço urbano. Revista do Direito Público, Londrina, v.13, n.1, p.259-290, abr.2018.

BARROSO, L.R. O direito constitucional e a efetividade de suas normas: limites e possibilidades da Constituição brasileira. 6.ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

BERGOC, G.J. Professores e escola: uma outra cidade é possível. Disponível em:

<https://wp.ibdu.org.br/tag/participacao-popular/2017>. Acesso em: 11 jun.2021.

BRASIL. Lei 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. 2001. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110257.htm. Acesso em 12 de agosto de 2021.

BRASIL. PEC 80/2019. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília, Diário do Senado Federal n. 72, 21 maio 2019.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Ata da Audiência Pública para a discussão do PL nº 207/2018. Realizada em 03 jul. 2020. 2020b.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Ato da Mesa nº 11, de 20 de março de 2020. Introduce alterações no Ato da Mesa nº 5 de 17 de março de 2020, que estabelece, no âmbito do legislativo municipal, as medidas para enfrentamento de emergência de saúde de importância internacional. 2020a. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>. Acesso em: 20 jun. 2020.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Parecer prévio da Comissão de Justiça, Legislação e Redação ao Projeto de Lei 207/2018. 2019a. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Parecer Prévio da Comissão de Justiça, Legislação e Redação ao Projeto de Lei 207/2018. 2019b. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Projeto de Lei nº 207/2018. Institui, nos termos da Constituição Federal, da Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001, e desta lei, às diretrizes da Lei Geral do Plano Diretor Participativo Municipal

de Londrina e dá outras providências. 2018b. Disponível em: <https://www.cml.pr.gov.br/projetos/2018/PL002072018.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Resolução 106 de 25 de março de 2014. Dispõe sobre o regimento interno da Câmara Municipal de Londrina. Disponível em: <http://www2.cml.pr.gov.br/leis/2014/web/RE001062014consol.html>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CÂMARA MUNICIPAL DE LONDRINA. Tramitação do Projeto de Lei nº 207/2018. 2018a. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>. Acesso em 20 de junho de 2021. Acesso em: 20 jun. 2021.

CAOP 2020. Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Habitação e Urbanismo e Proteção ao Meio Ambiente. Nota Técnica nº 04/2020. Disponível em: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/042020.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

CASTRO, L. Invisibilidade das favelas de Londrina nos dados censitários do IBGE: implicações nos diagnósticos urbanos de vulnerabilidade. Londrina: UEL, 2018.

CHAGAS, S. S. Agentes e produção do espaço urbano na legalização e na aplicação de instrumentos de avaliação de impactos urbanísticos: o caso de Londrina. Maringá: UEM, 2019.

CONSELHO NACIONAL DAS CIDADES. Resolução 34 de 1 de julho de 2005. Diário Oficial [da] União. Brasília, 14 jul. 2005, Seção 1, p. 89.

IBGE. Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/londrina/panorama>. Acesso em: 19 jun. 2021.

IPARDES. Cadernos Ipardes, 2021. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=86000&btOk=ok>. Acesso em: 20 jun. 2021.

LONDRINA. IPPUL. Plano Diretor Participativo de Londrina: Plano Jovem. Disponível em: <https://ippul.londrina.pr.gov.br/index.php/plano-diretor-participativo-2008.html> Acesso em: 11 jun. 2021.

LONDRINA. Lei 10.637 de 24 de dezembro de 2008. Institui as diretrizes do Plano Diretor Participativo do Município de Londrina PDPML e dá outras providências. Jornal Oficial [do] Município: fls. 18 a 44, 29 de dezembro de 2008.

LONDRINA. Perfil de Londrina 2020. Disponível em: <https://portal.londrina.pr.gov.br/perfil-de-londrina/perfil-de-londrina-2020>. Acesso em: 19 jun. 2021.

LONDRINA. Prefeitura Municipal. Processo nr. 19.008.070001/2019-98. SEI 3575197. Homologado em: 30 mar. 2020.

LONDRINA. Proposta Metodológica. Versão Julho 2017. Londrina, 2017a.

LONDRINA. Proposta Metodológica. Versão Outubro 2017. 2017b. Disponível em: <http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/PROPOSTA%20METODOLOGICA%20v2.pdf>. Acesso em: 10 maio 2021.

LONDRINA. Relatório Final da Etapa 1: proposta metodológica. 2018a. Disponível em: http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIOS/ETAPA_1.pdf Acesso em: 20 jun. 2021.

LONDRINA. Relatório Final da Etapa 4: minuta da lei geral. 2018b. Disponível em:

http://www1.londrina.pr.gov.br/dados/images/stories/Storage/ippul/RELATORIO_ETAPA_4_FINAL.pdf. Acesso em: 20 jun. 2021.

MELO, M.P.; WOLKMER, A.C. Constitucionalismo latino-americano: tendências contemporâneas. Curitiba: Juruá, 2013. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Habitat III: Nova Agenda Urbana. 2016. Disponível em: <http://uploads.habitat3.org/hb3/NUA-Portuguese-Angola.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2021.

PEREIRA, G.; SILVA, M.N. Mercado imobiliário e estruturação do espaço na Região Metropolitana de Curitiba. Cadernos Metr pole. n. 18, 2007.

PINTO, V.C. Direito urbanístico: Plano Diretor e direito de propriedade. Rio de Janeiro: Revista dos Tribunais, 2005.

SINDUSCON NORTE. Oficio nr. 18 de 09 de maio de 2019. Londrina, 2019. Disponível em: <https://www1.cml.pr.gov.br/cml/site/projetodetalhe.xhtml?codigoproj=PL002072018&codigo=PL002072018>. Acesso em: 20 jun. 2021.

SOUZA, J. A elite do atraso: da escravidão   Lava Jato. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

SOUZA, J. A radiografia do golpe. Rio de Janeiro: Leya, 2016.

6.

O Exercício da Gestão Democrática na Revisão do Plano Diretor de Maringá-PR: o Papel do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial

Beatriz Fleury e Silva
Layane Alves Nunes
Maysa Pinhata Battistam
Sandra Cristina Silva dos Santos

Introdução

O debate em torno da gestão democrática, na América Latina, teve sua pauta marcada na democracia contra-hegemônica (SANTOS, AVRITZER, 2002). No Brasil, a redemocratização e a formulação da Constituição Federal de 1988 (CF) alteraram significativamente as relações entre Estado e sociedade, com a criação de novos canais de participação institucionalizada. As denominadas Instituições Participativas (IPs) possibilitaram a inserção da sociedade civil tanto no processo de formulação quanto no de controle social das políticas públicas.

No campo das políticas urbanas, foi com a criação do Estatuto da Cidade (EC), Lei n. 10.257/2001, que os espaços de participação institucional foram ampliados³⁴ e regulamentados,

³⁴ Faz-se necessário lembrar que, nas esferas municipais, experiências participativas e de gestão democrática se espalharam em várias cidades logo após a promulgação das CF/1988; como exemplo, pode-se citar o exitoso processo do Orçamento Participativo, em Porto Alegre, sob a gestão de Olívio

reconhecendo-se a gestão democrática como um direito social a ser garantido por meio de diversos instrumentos. A criação do Ministério das Cidades (MCidades), em 2003, a realização da 1ª Conferência Nacional das Cidades, no mesmo ano, e a instituição do Conselho Nacional das Cidades (ConCidades), em 2004, foram centrais “na formulação e na negociação de políticas urbanas” (SANTOS JUNIOR, 2018, p. 16), com a inclusão de diferentes coletivos e grupos sociais, outrora excluídos dos debates políticos.

Os estudos sobre as IPs passaram por três momentos: o primeiro - mais otimista - foi pautado na necessidade de defender as IPs, enquanto um importante instrumento de gestão democrática; o segundo foi centrado em estudos críticos às IPs, evidenciando a discrepância entre o ideário participacionista e as experiências práticas (SILVA, 2011); e o terceiro momento, mais recente, é caracterizado por estudos que buscam compreender em quais condições elas são capazes de produzir mudanças, isto é, analisam-se os resultados obtidos pela implementação destas esferas. Nesse sentido, a discussão aqui apresentada se direciona para uma das mais relevantes IPs, que são os conselhos municipais de planejamento urbano.

Em linhas gerais, os conselhos são considerados instrumentos democratizantes, que fomentam o aprendizado de convivência entre atores estatais e societários, criados com a finalidade de possibilitar a entrada das diversas demandas nos processos decisórios, através de seus representantes (SANTOS JUNIOR, AZEVEDO e RIBEIRO, 2004; ALMEIDA, TATAGIBA, 2012). No entanto, apenas garantir a criação deste espaço participativo não assegura uma gestão democrática efetiva.

As boas experiências de participação popular na política urbana são dadas a partir de gestões comprometidas com esta agenda, de movimentos sociais que se fortalecem e ocupam os espaços de discussão, evidenciando-se os dos conselhos municipais de planejamento urbano, que têm funcionado como importante espaço de gestão democrática. Dentro deste contexto, o papel dos conselhos municipais, especialmente em

Dutra. No entanto, no âmbito federal, foi apenas com a criação do Estatuto da Cidade que inovações participativas foram obtidas.

idades médias, necessita ser mais bem examinado, sobretudo no que se refere ao envolvimento do processo de implementação da segunda geração dos Planos Diretores Participativos (após 2016).

Este capítulo trata, pois, de um conjunto de ações realizadas por um grupo de membros do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial (CMPGT) de Maringá (cidade média localizada no norte paranaense), em defesa da participação popular na revisão do Plano Diretor Municipal, Lei Complementar n. 632/2006, ainda em andamento. Iniciado em abril de 2019, o processo de revisão deste Plano enfrenta um novo cenário, imposto pela pandemia da COVID-19. Neste contexto, e embasado na necessidade de não ferir os preceitos de gestão democrática, trazidos pelo EC, o CMPGT assumiu a postura fiscalizatória e pedagógica, resultando em que novas arenas de debates fossem estabelecidas e novos atores entrassem em cena, ampliando o coro da participação popular.

Para a realização do balanço sobre as ações do CMPGT, partiu-se da revisão bibliográfica sobre os temas centrais que permeiam a discussão - a participação popular na revisão do Plano Diretor, e os conselhos municipais. Posteriormente, fontes documentais e legislativas foram utilizadas para embasar o estudo de caso apresentado. A pesquisa sobre o arcabouço legal possibilitou compreender como se deu a institucionalização de órgãos e planos em Maringá, dentro do recorte temporal que parte de 2006 (ano da aprovação do PDM) e chega a 2020, momento de interrupção do processo de revisão do Plano Diretor. Na sequência, foram consultados documentos de atas de reuniões do CMPGT, correspondentes ao período entre 2018 e 2020, assim como processos enviados ao Ministério Público do Paraná e à 6ª Promotoria de Justiça de Maringá, nos anos de 2019 e 2020, decorrentes de ações movidas por parte dos conselheiros do CMPGT, no mesmo período. Para além da análise documental e legislativa, é importante ressaltar que, para este balanço, foi imprescindível o papel de uma das autoras deste texto, participante ativa do próprio campo de investigação durante duas gestões, incluindo a atual, como representante do Conselho.

Com base no descrito acima e para além da introdução e da conclusão, este capítulo foi estruturado em duas sessões. Na primeira, apresenta-se a trajetória do CMPGT, marcada por quatro momentos, desde o seu surgimento através da Lei Complementar n. 632/2006 (PDM), até 2020. Na segunda parte, explana-se sobre o conjunto de ações promovidas pelo grupo de conselheiros e membros da sociedade civil, em defesa da participação popular na revisão do Plano Diretor - foco deste capítulo -, que foram efetivadas entre os anos de 2018 e 2020. O ano de 2018 é tomado como marco inicial da referida análise por se tratar do período em que ocorreu uma discussão que impactou, diretamente, o processo participativo da revisão do Plano Diretor de Maringá (2019), que viria a seguir. Nas considerações finais deste trabalho sintetizam-se os aspectos relevantes das ações empreendidas por parte dos membros do Conselho, no processo de revisão do Plano Diretor de Maringá, em defesa da gestão democrática.

Criação e amadurecimento do Conselho Municipal de Planejamento e Gestão Territorial de Maringá

Maringá, uma cidade de porte médio, situada no norte paranaense, é resultado de um empreendimento imobiliário viabilizado pela Companhia Melhoramentos Norte do Paraná (CMNP), originalmente de capital inglês, que havia elaborado para o território do norte do Paraná um plano de colonização bastante ousado, do qual Maringá fez parte. Sob alguns preceitos do ideário de cidade-jardim, Maringá foi projetada, em 1947, pelo engenheiro Jorge de Macedo Vieira, cujo plano urbanístico apresentava um zoneamento caracterizado por diferentes usos e classes sociais, marca de diversos outros trabalhos do autor (CORDOVIL, 2010). A venda das terras seguiu a valorização prevista para cada área da cidade, com lucro baseado segundo uma hierarquia social, isto é, o valor dos terrenos foi definido de acordo com as condições econômicas dos compradores, resultando na segregação socioespacial da cidade, como aponta Rodrigues (2004) *apud* Silva (2015).

Até o presente momento (ano de 2021), Maringá passou pela elaboração de três planos diretores. O primeiro, o Plano

Diretor de Desenvolvimento de Maringá, foi instituído em 1968 (Lei Complementar n. 621/1968); já o segundo, o Plano Diretor Integrado de Desenvolvimento, foi aprovado em 1991 (Lei Complementar n. 01/1991), e o terceiro e atual Plano Diretor foi aprovado em 2006 (PDM - Lei Complementar n. 632/2006), inaugurando a participação popular no respectivo processo. Após 12 anos, tempo superior ao determinado pelo EC para a revisão do plano diretor, foi iniciado o processo de revisão do PDM, o qual foi interrompido em 2020 devido à pandemia da COVID-19, que assolou o mundo.

O início dos passos para a revisão do PDM foi dado em abril de 2018, quando a Prefeitura Municipal de Maringá abriu edital para contratação de empresa destinada à realização de capacitação, consultoria, e prestação de serviços técnicos especializados, para revisão e realização do Plano Diretor de Maringá. Contudo, no mês seguinte o edital foi suspenso por tempo indeterminado e revogado pouco tempo depois, com a justificativa de haver irregularidades no mesmo. Em abril de 2019, o órgão de pesquisa, planejamento e gestão territorial - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM) - assumiu a revisão do PDM, constituindo o CMPGT como instância de aprovação do seu cronograma, o qual deveria monitorar e deliberar sobre toda e qualquer alteração no mesmo.

O Plano Diretor Participativo de Maringá pode ser considerado um marco, em relação à gestão democrática do município no período pós Estatuto da Cidade. Isso decorre, principalmente, do Sistema de Planejamento e Gestão Municipal instaurado ainda no PDM de 2006, cujas ações mais importantes foram a criação do CMPGT e do IPPLAM, criados a partir das Leis Complementares de n. 632/2006 e n. 1117/2018, respectivamente. Além destas, também foram instituídas as Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial (APGTs), comentadas mais adiante, sendo ainda implementado o Fundo Municipal de Habitação³⁵, o qual passou a ser gerido

³⁵ Em 2016, o Fundo Municipal de Habitação passa a ser gerido pelo Conselho de Habitação, até então gerido pelo CMPGT. Fundos criados dentro do contexto da nova Política Nacional de Habitação.

pelo Conselho Gestor do Fundo Municipal de Habitação, em 2018.

Para compreender como se deu a participação popular no processo de planejamento urbano de Maringá, desde a aprovação do PDM de 2006 até 2020, é imprescindível analisar o papel do CMPGT. Assim, nos próximos parágrafos discorreremos a respeito da estrutura e da composição do referido Conselho.

O CMPGT, o qual possui caráter consultivo e deliberativo, é formado por 16 membros e seus respectivos suplentes, e composto de forma paritária por 8 Representantes da Administração Municipal e 8 Representantes da Sociedade Civil. Os representantes da administração municipal são organizados da seguinte forma: 3 membros do IPPLAM; 4 do Poder Executivo e 1 do Poder Legislativo, enquanto que os representantes da sociedade civil são assim constituídos: 2 membros de Conselhos Municipais distintos; 2 de entidades de Ensino Superior de áreas afins (públicas e privadas); 2 representantes das organizações da sociedade civil não contempladas nas alíneas anteriores e, por fim, 2 representantes das Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial (APGTs).

Com relação aos assentos dos Conselhos, um deles foi ocupado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico de Maringá (CODEM) até 2018, quando passou a ser ocupado pelo Conselho Municipal de Turismo, e o outro tem sido ocupado pelo Conselho Municipal de Defesa do Meio Ambiente de Maringá (COMDEMA) (DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO, 2018). Já os assentos destinados aos membros de Instituições de Ensino Superior - um destinado para a Universidade Estadual de Maringá (UEM), única entidade pública de ensino do município, e outro para instituição privada, escolhida entre as existentes na cidade. - têm sido ocupados por docentes com atuação vinculada à área de planejamento urbano. Esses docentes têm contribuído fortemente nos debates que ocorrem nas reuniões do CMPGT.

As duas organizações da sociedade civil são representadas pelo Sindicato da Indústria da Construção Civil do Paraná - Região Noroeste (SINDUSCON-PR/NOR) e pela Associação Comercial e Empresarial de Maringá (ACIM). Por fim, existem dois assentos destinados às APGTs que, juntamente

com o CMPGT, compõem o Sistema de Planejamento e Gestão Municipal do Plano Diretor (LC 632/2006). O objetivo das APGTs é o de consultar a população residente nas Unidades Territoriais de Planejamento³⁶ sobre as questões urbanas e de gestão orçamentária relacionadas àquelas territorialidades. O município de Maringá é dividido em cinco regiões (APGTs) e cada uma delas é responsável por eleger dois representantes, titular e suplente. Dentre esses, dois titulares e suplentes são votados em conferência pública de avaliação do PD, ocorrida a cada três anos, para ocupar dois assentos no CMPGT.

Ao longo de sua existência, e ainda que lentamente, o CMPGT tem passado por um processo de amadurecimento de seu papel, enquanto instância de gestão democrática, que se deve sobretudo aos membros que por lá passaram, muitos deles vinculados à instituição pública de ensino (Universidade Estadual de Maringá - UEM), outros vinculados a conselhos municipais, entidades de classe ou representação de bairros.

Desde a criação do Conselho de Planejamento e Gestão Territorial, em 2006, até o ano de 2020, avaliamos que o mesmo passou por quatro momentos, até alcançar o amadurecimento mencionado. São eles:

1. Contestação (2007 a 2009): momento de implementação do Plano Diretor, que se deu sob muitos embates entre este novo espaço de gestão democrática e a câmara municipal, pois a própria existência do conselho foi, por diversas vezes, contestada por uma parte do legislativo que se mostrava incomodada com a nova rotina instituída, de deliberação - dentre outros trabalhos - dos projetos de lei que partem da câmara de vereadores.

2. Debate e embate (2009 a 2015): momento de grandes debates e embates em torno de alterações sistemáticas no plano diretor e construção das novas leis urbanísticas, além do tempo majoritariamente despendido para deliberação acerca dos Estudos de Impacto de Vizinhança, sub aproveitando a potencialidade do conselho diante dos demais temas de política urbana.

³⁶ Unidades Territoriais de Planejamento são regiões do município definidas pela Prefeitura Municipal de Maringá.

3. Construção (2015 a 2018): momento em que houve um maior entendimento do papel do Conselho, com a construção de propostas em benefício da cidade e o estabelecimento de amplos debates. Isso possivelmente ocorreu devido à presença de pesquisadores de política urbana dentre os conselheiros municipais, que agiram com base no conhecimento dos instrumentos do EC, destacando a importância dos instrumentos urbanísticos, dos princípios do Plano Diretor e da necessária revisão do mesmo.

4. Fiscalização e continuidade da construção (2018 até a presente data): momento de expressiva fiscalização de possíveis irregularidades na tramitação de processos, e solicitações de alteração de zoneamento e perímetro urbano. Na ocasião também aconteceram debates com a presença de educadores e técnicos fortemente vinculados à política urbana, seguidos por alguns representantes de entidades de classe vinculadas ao mercado imobiliário, além da população em geral, que passou a se fazer mais presente e acompanhar as reuniões, que a partir de 2020 passaram a ocorrer de forma remota e transmitidas pelo Facebook. Importante ressaltar que nas eleições de 2018, para composição da nova gestão do CMPGT, houve uma mobilização de atores que se colocaram como candidatos, para ocupar esta representação. Esses atores há tempos participavam do debate sobre a cidade e possuíam conhecimento específico sobre as respectivas questões urbanas. Vale observar que, na atual gestão, tem-se percebido uma amplitude de ações em relação aos membros do CMPGT pertencentes à sociedade civil. Esses membros se aproximaram em torno de algumas pautas, em sua maioria as mudanças de zoneamento, a construção do cronograma de revisão do Plano Diretor e as decisões relativas à participação popular na revisão do mesmo. A aproximação destes membros tem levado à realização de ações em defesa do processo democrático. Ademais, houve ampliação da participação de representantes de organizações da sociedade civil em relação à revisão do Plano Diretor, estimulados tanto por conselheiros como também pela própria participação de parte deles nas reuniões do Conselho, bem como nas reuniões do Grupo de Acompanhamento da revisão do Plano Diretor de Maringá, a ser descrito adiante.

A participação popular na revisão do Plano Diretor de Maringá (2020-2030): construindo a cidade desejada

O ano de 2018 foi significativo dentro da gestão pública de Maringá, não somente pela nova composição do CMPGT (gestão 2018-2021), como também pela criação e implantação do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá (IPPLAM - LC 1117/2018), autarquia que possui a função de “desenvolver o planejamento urbano e controlar a gestão territorial do município”. Dentre outras atribuições, o IPPLAM se tornou responsável pelo processo de revisão do Plano Diretor de Maringá, tendo na demanda da revisão do plano diretor um dos argumentos para sua criação, além de “presidir e subsidiar as atividades do CMPGT” (IPPLAM, 2020). Assim, no ano seguinte ao de sua criação, o Instituto iniciou a revisão do PDM, composta de 04 etapas, sendo elas: 1ª etapa - Mobilização e Proposta Metodológica; 2ª etapa - Análise Temática Integrada ou Diagnóstico; 3ª Etapa - Diretrizes e Proposições; 4ª Etapa - Legislação e Implementação (IPPLAM, 2020).

A primeira etapa foi iniciada em abril de 2019, com a realização de duas audiências públicas. A segunda etapa compreendeu a realização de sete audiências públicas, com o objetivo de apresentar e discutir a etapa 2 do diagnóstico municipal.

Em março de 2020 o país, assim como o mundo inteiro, foi tomado pela pandemia da COVID-19, obrigando todas e todos ao isolamento social, considerado uma das principais medidas de combate ao vírus. Devido a isso, quase todas as atividades presenciais foram suspensas por tempo indeterminado, o que “paralisou” o fechamento da etapa 2 e o encaminhamento da terceira fase do processo de revisão, porém algumas atividades internas do Instituto, definidas pela sua presidência, mantiveram-se em desenvolvimento, mesmo não sendo divulgadas ao Grupo de Acompanhamento (GA) da revisão do Plano.

Cabe ressaltar que desde a sua formação, até 2021, cinco diferentes nomes tomaram posse do cargo de Presidente do Instituto, um cargo de confiança indicado pelo Prefeito

Municipal. Acredita-se que a troca desses nomes, a partir da segunda substituição da presidência, interferiu diretamente no tom das decisões coletivas. Durante a primeira gestão do cargo, percebia-se uma ideia formada sobre a importância da pesquisa, no processo, o que lhe imprimia um caráter reflexivo e direcionador da tomada de decisão. Porém, essa linha de pensamento foi alterada, simultaneamente à referida troca de nomes, o que levou à tomada de decisões predominantemente tecnocráticas, sem a efetiva participação popular, e se refletiu na continuidade dos trabalhos em espaço distante da representação coletiva. Essa forma de condução das decisões, nas questões relacionadas à política municipal, coincide com o histórico de posicionamentos, sobretudo do penúltimo presidente do CMPGT, conhecido por ser articulador de interesses do mercado imobiliário.

No contexto da revisão do PDM, de modo geral o CMPGT se destacou como espaço não somente de debate, mas de monitoramento das políticas urbanas. Esse papel foi reforçado por uma parcela da sociedade civil que, apesar de não ocupar cadeiras dentro do Conselho, vem acompanhando os debates e, muitas vezes, solicitando espaço de fala nas discussões. Essa observação corrobora com as afirmações de Santos Junior, Azevedo e Ribeiro (2004), e Almeida, Tatagiba (2012), a respeito de se possibilitar a entrada das diferentes demandas nos espaços institucionais e nos processos deliberativos por meio dos representantes eleitos. Desta forma, alguns atores eleitos para ocupar as cadeiras no Conselho, e a população do município, em sua maioria representantes de bairro, assumiram papel fundamental na construção coletiva dos rumos a serem tomados pela cidade de Maringá a partir de então, promovendo um conjunto de ações voltadas à participação popular na revisão do Plano Diretor, apresentadas a seguir.

Neste sentido, parte dos membros do CMPGT se uniu para contestar, junto à Prefeitura Municipal de Maringá, ao Ministério Público do Paraná e à Promotoria de Justiça do município, algumas decisões proferidas pelo Conselho e originadas pelo IPPLAM, referente ao processo participativo da revisão do Plano Diretor, iniciado em abril de 2019. O posicionamento em comum destes membros foi se solidificando,

à medida que se tornava evidente que tais ações feriam os princípios da participação popular na revisão do PDM.

Estas contestações, que se iniciaram concomitantemente ao início da pandemia da COVID 19, em março de 2020, receberam novas adesões de signatários, incentivados por dois momentos: 1- através da formação do Grupo de Acompanhamento (GA) de Revisão do Plano Diretor, estabelecido em julho de 2019 (Decreto nº 1210/2019), e que tem como objetivo avaliar de forma contínua as atividades desenvolvidas e a leitura comunitária da Revisão do Plano Diretor; e 2- pelo aumento da participação popular, através da presença de representantes de bairro e outros interessados, nas reuniões do CMPGT, quando se iniciou o formato remoto e transmissões online, pela rede social Facebook.

O GA é composto por representantes de (21) Conselhos Municipais, (13) Movimentos Populares, (05) Entidades Sindicais de Trabalhadores, (05) Entidades Sindicais de Empresários, (04) Entidades Profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa, (02) ONGs, tendo ainda a representação das (05) Assembleias de Planejamento e Gestão Territorial APGTs, e um representante do poder Legislativo. Ocorre que o mesmo foi convocado apenas para duas reuniões presenciais em 2019, e passou pelo ano de 2020 sem qualquer reunião, o que gerou incômodo por parte de alguns dos membros, sobretudo com informações advindas do próprio IPPLAM sobre o andamento de trabalhos internos referentes ao PDM.

Antes de iniciada a revisão do Plano Diretor, é relevante relatar que em fevereiro de 2019 o IPPLAM encaminhou ao CMPGT (processo 11874/19) uma proposta para reduzir, de 30 dias para 15, o prazo para divulgar os eventos públicos relativos à política urbana, aprovada mediante a Lei Complementar nº 1188/2019. A motivação era a de alcançar maior operacionalização do processo de revisão do Plano Diretor, uma vez que o município se encontrava em atraso com a referida revisão, além de reconhecer os atuais avanços do acesso à informação, argumento que não procede, na medida em que não se trata apenas de se ter acesso à informação, mas também tempo hábil para que se debata e compreenda o conteúdo a ser discutido e aprovado.

Dias depois, alguns membros do referido Conselho, vinculados às instituições de ensino da cidade, encaminharam um requerimento ao Ministério Público, com cópia à Promotoria de Justiça, relatando que a proposta - a qual alteraria a LC 632/2006 e LC 934/2019, que tratam do Plano Diretor e audiências públicas no município, respectivamente - feria o princípio da gestão democrática. Sem obter êxito no requerimento, uma vez que o prazo proposto atendia à lei federal e seguiu os ritos para sua aprovação, a lei foi aprovada, comprometendo todo o processo participativo, não só da revisão do PDM, como de toda política urbana do município, a partir de então.

Ao longo do ano de 2020, ainda durante a etapa 2 da revisão do PDM - análise temática integrada ou diagnóstico (em aberto em função da pandemia da COVID-19), nenhum evento, ou reunião, que contemplasse a participação popular nesta etapa da revisão do PDM (seja através do GA ou audiência pública) foi realizado. Contudo, nas reuniões do CMPGT, por vezes se noticiava sobre o andamento da revisão do PDM. O porta-voz era seu coordenador, que afirmava que o IPPLAM estava desenvolvendo estudos para o novo corpo de leis urbanas. Esses anúncios causaram certa estranheza, pois as reuniões com o GA estavam suspensas, devido à pandemia.

Desta forma, em novembro de 2020 alguns membros do Conselho vinculados às instituições de ensino, somados a alguns membros do GA e da sociedade civil, preocupados com a não realização de reuniões com o GA por todo o ano (além da ausência de notícias concretas sobre o andamento da revisão do PDM), tiveram a iniciativa de encaminhar um requerimento ao Ministério Público e a 6ª Promotoria de Justiça, com cópia à Prefeitura Municipal de Maringá, argumentando sobre a violação da metodologia aprovada para fins de revisão do PDM. Na ocasião também foi apontada irregularidade perante o Estatuto da Cidade, especialmente em relação à gestão democrática no processo de revisão, por contravenção aos princípios que regem a Lei Complementar Municipal n. 632/2006. No mesmo documento solicitaram que fosse repactuado o cronograma, e suspensas todas as atividades que, porventura, tivessem sido

realizadas a partir de 17 de dezembro de 2019, data do último evento público relativo à revisão do Plano Diretor.

Em face desta movimentação, promovida pelos atores relatados anteriormente, a 6ª Promotoria de Justiça da Comarca de Maringá instaurou a Notícia de Fato nº MPPR-0088.20.005833-2, que gerou o Ofício nº 2490/2020-PROGE-PMM, encaminhado ao IPPLAM, reforçando a recomendação administrativa 033/20 de que, durante a pandemia, não se realizassem audiências públicas com o objetivo de referendar decisões políticas-urbanísticas do município de Maringá, e decidindo suspender por seis meses as audiências públicas no município, a contar do mês de dezembro de 2020. Porém, a decisão não acatou a solicitação de suspender atividades desenvolvidas internamente pela equipe revisora do PDM.

Tempos depois, em fevereiro de 2021, após diversas indagações feitas por parte dos representantes da Universidade e das duas APGTs, que também questionavam a afirmação feita pela equipe revisora do PDM, de que a etapa 2ª da revisão do PDM estaria concluída, o IPPLAM, que se encontrava sob nova presidência, em reunião extraordinária do CMPGT (processo n. 11340/2021 e ata da reunião 87 - gestão 2018-2020), apresentou um novo cronograma de trabalho para revisão do PDM, bem como a proposta de consolidação dos objetivos do mesmo, que haviam sido apresentados na 3ª audiência pública e que, após, havia recebido contribuições do Grupo de Cooperação Técnica, e demais atualizações feitas pela ETM do PDM. Desta forma, foi marcada reunião de retomada com o GA para o mês de março de 2021, com o propósito de repactuar o novo cronograma e os objetivos do PDM. Esta decisão trouxe nova surpresa e incômodo para parte dos membros do CMPGT, pois o cronograma trazia a programação de audiências presenciais ou híbridas, sem que as condições sanitárias apontassem para uma permanente melhora no contexto pandêmico, e sem uma proposta de inclusão digital das pessoas que não possuem acesso à tecnologia necessária. Destaca-se que os objetivos ainda sofreram contribuições, nesta reunião de fevereiro, do CMPGT, as quais não foram incorporadas ao material que fora enviado aos membros do GA para a reunião de 1 de março de 2021.

Com o argumento de vício de encaminhamento do novo cronograma e sistematização dos objetivos do PDM, parte dos membros do CMPGT, tendo como alguns signatários os representantes da Universidade, APGTs e representantes da comunidade, encaminharam em 26 de fevereiro de 2021 um requerimento à 6ª Promotoria de Justiça, para que a reunião não se realizasse, reafirmando que o cronograma deveria ter como referência de retomada o dia 17 de dezembro de 2019, e que fossem também disponibilizados, no site do IPPLAM, todos os documentos apresentados pelo GA e pelo Grupo de Cooperação Técnica³⁷, assim como as gravações das reuniões de mídias realizadas no processo de revisão do PDM. Contudo, o mesmo não fora acatado, pois a equipe revisora do PDM argumentou que seria apenas uma reunião informativa, ou seja, mudando o enquadramento da reunião, anteriormente informado em reunião do Conselho.

Apesar de a reunião ter sido realizada, vemos a movimentação deste amplo grupo do CMPGT, bem como dos demais representantes, como positiva, pois tempos depois a equipe revisora do PDM voltou atrás e decidiu reabrir a etapa 2 (diagnóstico), que antes se considerava concluída pela equipe técnica, realizando outro cronograma, onde constava nova rodada de debates acerca a referida etapa. Desde então, vêm sendo realizados novos encontros com o GA (previstos para serem concluídos em julho deste ano), acerca do diagnóstico do município, munidos de nova dinâmica que, mesmo em formato de reuniões remotas, têm recebido significativa contribuição de seus membros e permitido qualificar a leitura sobre a cidade.

Após esta etapa, haverá audiência pública para aprovação final do diagnóstico, pois em junho de 2021 o CAOP-MAHU emitiu nova Nota Técnica (005/2021), recomendando audiências em formato híbrido, em função de a Pandemia ainda perdurar, e sob a condição de que seja realizada apenas por municípios que estejam em atraso de mais de dez anos em sua revisão, e/ou sofrendo prejuízos ambientais. Essa

³⁷ Grupo de Cooperação Técnica - grupo formado por profissionais que queiram colaborar com a revisão do PDM.

recomendação foi aprovada em setembro de 2021, portanto a revisão do PDM de Maringá será retomada.

Conclusão

Vê-se em Maringá o que ocorre em algumas outras cidades, sejam elas pequenas, médias, ou grandes: a grande disputa em torno do território, pelos agentes públicos e privados; apesar de haver legislação específica em defesa da gestão democrática, como vimos no decorrer do capítulo, a luta pela manutenção dos direitos é constante. No caso de Maringá, particularmente, temos o entendimento de que há peculiaridades, nesse processo de busca da garantia do direito da população em ocupar o seu lugar de debate, e principalmente de seus desejos serem ouvidos e atendidos.

Para que o referido direito fosse conquistado, fica evidente a importância dos conselhos municipais vinculados à política urbana. Em Maringá tem ocorrido, por parte da sociedade, uma maior tomada de consciência dessa necessidade, levando a uma atuação mais expressiva de conselheiros frente à política urbana.

Em suma, a exposição dessa empenhada busca pela apropriação dos direitos, por parte dos cidadãos, deixa claro a importância da instância participativa no estabelecimento de políticas públicas e, especialmente no processo de revisão do Plano Diretor Municipal de Maringá, evidencia o quanto os atores se envolvem e se coordenam para a efetiva participação popular. É claro que isso também está diretamente vinculado a quem está no comando do IPPLAM, e o quanto tal comando se afina com a participação popular.

Outro aspecto relevante e digno de menção é o papel dos conselhos, que se constituem em espaço de exercício da gestão democrática pela sociedade civil, que lá encontra espaço de fala, conforme ocorrido no espaço do CMPGT, em que, pouco a pouco, vem se observando a presença cada vez maior de cidadãs e cidadãos interessados em fazer parte das decisões lá estabelecidas. Por um lado, este aumento da participação se deve ao estímulo dado quando alguns destes atores se fizeram presentes nas representações realizadas junto ao MP/PR e

Promotoria de Justiça do município, acima relatadas, mas por outro, curiosamente, isso vem se dando pela facilidade de algumas pessoas acessarem as reuniões sem deslocamento, uma vez que as mesmas vêm ocorrendo, após o início da pandemia da COVID 19, de forma remota.

É importante destacar que, de fato, há necessidade de se promover a inclusão digital, para que possa existir a possibilidade cada vez maior de a gestão democrática se efetivar em ambientes remotos ou híbridos, sejam eles reuniões, oficinas, audiências ou conferências públicas, e o dado já referido, de aumento da participação de alguns habitantes, permite legitimar a utilização da tecnologia como um exercício a favor do debate e da educação urbanística.

Por fim, ressalta-se mais um ponto fundamental para a ampliação da participação popular na revisão do Plano Diretor, qual seja o papel do GA, enquanto grupo que monitora a revisão do PDM, e que, além de possuir membros do CMPGT na sua configuração, também é formado por parte da sociedade civil que vem participando ativamente das reuniões do Conselho, sendo, algumas das pessoas que a compõem, signatárias das ações anteriormente relatadas.

Referências

CORDOVIL, F. C. S. A Aventura Planejada: Engenharia e Urbanismo em Maringá, PR, 1947 a 1982. 2010. 640 f. Tese (Doutorado em Arquitetura e Urbanismo) - Instituto de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Carlos, 2010.

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO. Tomam posse os 32 integrantes do Conselho de Planejamento e Gestão Territorial. 25 de julho de 2018. Disponível em:

<

IPPLAM. Plano Diretor de Maringá. Maringá, 04 jun. 2020. Disponível em:

<<http://www2.maringa.pr.gov.br/portal/?cod=pagina/2383/plano-diretor-maringaacute>>. Acesso em: 07 de jun. 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO PARANÁ. Nota Técnica: 004/2020.

_____. Nota Técnica: 005/2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Lei Complementar nº 1.117/2018. Cria o IPPLAM - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Maringá, designa suas atribuições e pessoal, revoga dispositivos da Lei Complementar nº 1.074/2017 e dá outras disposições. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/a1/pr/m/maringa/lei-complementar/2018/111/1117/lei-complementar-n-1117-2018-cria-o-ipplam-instituto-de-pesquisa-e-planejamento-urbano-de-maringa-designa-suas-atribuicoes-e-pessoal-revoga-dispositivos-da-lei-complementar-n-1074-2017-e-da-outras-disposicoes>>. Acesso em: 07 de jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Lei Complementar nº 632/2006. Cria o Plano Diretor do Município de Maringá. Maringá, 2015. Disponível em:

<<https://leismunicipais.com.br/plano-diretor-maringa-pr>>. Acesso em: 07 de jun. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Portal da Transparência. Disponível em:

<<http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/110328>>. Acesso em: 01 de jul. 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MARINGÁ. Portal da Transparência. Disponível em:

<<http://venus.maringa.pr.gov.br:8090/portaltransparencia-api/api/files/arquivo/372199>>. Acesso em: 03 de jul. 2021.

6º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ. Notícia de Fato nº MPPR-0088.20.005833-2.

6º PROMOTORIA DE JUSTIÇA DA COMARCA DE MARINGÁ. Notícia de Fato no MPPR-0088.20.003647-8.

RODRIGUES, A. L. A pobreza mora ao lado: segregação espacial na região metropolitana de Maringá. 2004. 258 f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004.

SANTOS, B. S; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (Org.). Democratizar a Democracia: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS JUNIOR, O. A. dos. Participação e Insurgências: ideias para uma agenda de pesquisa sobre os movimentos sociais no contexto da inflexão ultraliberal no Brasil. Revista E-Metropolis, v. 39, p. 13-25, 2019.

SILVA, B. F. A recente produção imobiliária no aglomerado metropolitano Paçandu-Maringá-Sarandi: novos arranjos, velha lógica. 2015. 295 f. Tese (Doutorado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão das variações qualitativas na avaliação das Instituições Participativas. In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília, Ipea, v.7, 2011.

7.

A Participação Popular na Elaboração dos Planos Diretores de Santos após a Constituição Federal de 1988

*José Marques Carriço
Lenimar Gonçalves Rios
Mônica Antonia Viana*

Em memória de Celio Nori (1950-2021)
Membro da Coordenação do Núcleo BrCidades RMBS

Introdução

Localizada no litoral paulista e polo da Região Metropolitana da Baixada Santista - RMBS, Santos possui longa tradição de planejamento urbano, que se consolida nos anos 1960 com a aprovação de seu primeiro Plano Diretor Físico. Desde então, o município já contou com mais quatro planos diretores, sendo três após a vigência do Estatuto da Cidade, que fixou critérios para participação democrática no processo de revisão desse que é o principal instrumento da política urbana.

Cabe destacar que a Lei Orgânica do Município (LOM) de Santos, no artigo 139, obriga a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana no primeiro ano de mandato do Prefeito, o que confere maior periodicidade de revisão do que estabelece o Estatuto da Cidade, que fixou em no

máximo dez anos este prazo. Isso fez com que, somente na última década, Santos tivesse três Planos Diretores aprovados.

Apesar dessa periodicidade, são notórios os problemas urbanos no município, que possui um grande passivo socioambiental no campo de políticas urbanas importantes, como habitação, saneamento básico e mobilidade urbana. Santos possui a maior favela de palafitas do país, o Dique da Vila Gilda, milhares de famílias vivendo em áreas de risco como várzeas, encostas de morros e em cortiços na área central. Desde a década de 1980, o município expulsa famílias de baixa e média rendas para os municípios vizinhos, em função do alto custo da moradia.

Por força da LOM, está em curso a revisão do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município, Lei Complementar nº 1.005/2008 (SANTOS, 2018b), apesar da pandemia de Covid-19, que impede a participação da sociedade no processo de revisão, seja em eventos públicos presenciais e, quando por meio de plataformas online, pela falta de equipamentos eletrônicos, internet ou conhecimentos técnicos de parte significativa da população. Assim, neste trabalho busca-se construir um quadro de referências a partir da comparação dos processos de elaboração do Plano Diretor, ocorridos desde 1998, com destaque para a qualidade da participação da sociedade. Com este objetivo, além do estudo de referencial teórico e da legislação pertinente, este trabalho se apoia na análise de documentos que registram os mencionados processos.

Este capítulo procura contribuir para o aperfeiçoamento da participação da sociedade na definição da política urbana, em especial no caso da revisão atualmente em curso, face o contexto de calamidade pública em função da pandemia de Covid-19 e das sérias restrições que impõe para essa participação.

Assim, na seção 1 será apresentado o referencial teórico-conceitual e normativo que embasará a análise da participação social nos processos de revisão dos planos diretores de Santos. Nas seções 2 e 3 serão analisados os processos de revisão nas duas últimas décadas, com base em documentos. Na Conclusão será feita a síntese da avaliação dos processos analisados e

levantadas indagações relativas à efetivação da participação da sociedade.

Democracia representativa e participação social

O tema da participação social está presente nas concepções de democracia moderna desde o século XX, trazida pelos que advogam ampliação dos direitos da sociedade civil na condução de processos de interesse comum. Surgiu como contraponto às limitações do sistema de representação baseado no sufrágio universal e busca ampliar a participação por meio de práticas que contemplem a pluralidade de protagonistas e temáticas.

Chauí questiona a participação organizada tão somente em torno de partidos, “na rotatividade dos governantes e nas soluções técnicas para os problemas econômicos e sociais”, diz ela que essa concepção “[...] reduz a democracia a um regime político eficaz” (CHAUÍ, 2020, online). Em defesa da democracia participativa, a autora lembra que “todos os cidadãos têm competência para opinar e decidir”, pois sendo política, a participação não envolve aspectos técnicos nem científicos, “mas ação, isto é, decisão coletiva quanto aos interesses e direitos da própria sociedade (Chauí, 2020, online).

A ampliação da participação é conquista histórica de movimentos sociais e de segmentos representativos da sociedade civil. Santos e Avritzer (2002) apontam os processos de redemocratização por que passaram países do sul da Europa (Portugal e Espanha), da África, Índia e, na América Latina, Colômbia e Brasil, como catalizadores de experiências de democracia participativa nos últimos cinquenta anos. No caso do Brasil, ressaltam que a influência de novos atores sociais levou à inclusão na Constituição Federal de 1988 de dispositivos relativos aos direitos políticos e a organização do Estado, que possibilitam a combinação de democracia representativa e participativa através de novos arranjos institucionais. Para tanto, ao tratar dos Direitos Políticos³⁸ a Constituição Federal de

³⁸ Título II – Dos Direitos e Garantias Fundamentais; Capítulo IV – Dos Direitos Políticos.

1988 definiu formas de combinação dessas duas categorias, ao estabelecer no artigo 14 que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e também por iniciativa popular (inciso III). O mesmo ocorre no Capítulo referente à organização do Estado³⁹, que estabelece no artigo 29 que o Município será regido por Lei Orgânica aprovada pela Câmara Municipal e pelas seguintes regras: inciso XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; inciso XIII - iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.

O Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001, ao regulamentar o Capítulo da Constituição Federal que trata da Política Urbana⁴⁰, estabelece normas que regulam a função social da cidade e o uso da propriedade urbana definindo, entre outros, o Plano Diretor como principal instrumento para tal fim⁴¹. Simultaneamente, define as formas de participação da sociedade civil, concebendo essa condição como requisito fundamental em todas as etapas do Plano Diretor, desde sua elaboração à implementação e revisões periódicas.

Assim, no processo de elaboração do Plano Diretor e na fiscalização de sua implementação, os poderes Executivo e Legislativo deverão promover audiências públicas e debates com a participação da população e associações representativas de segmentos da comunidade⁴². Para garantir a gestão democrática, as cidades deverão criar 'órgãos colegiados de política urbana'⁴³, representados por Conselhos Municipais, com tarefa de participar de todo o processo, da formulação à execução, bem como do acompanhamento de planos (inclusive Plano Diretor), programas e projetos de desenvolvimento urbano.

³⁹ Título III – Da Organização do Estado; Capítulo IV – Dos Municípios.

⁴⁰ Título VII – Da Ordem Econômica e Financeira; Capítulo II – Da Política Urbana.

⁴¹ Estatuto da Cidade - Artigo 4º, inciso III a.

⁴² Estatuto da Cidade - Artigo 40, parágrafo 4º, inciso I. Também é exigida participação da população na gestão orçamentária (Artigo 44), peça indispensável à gestão da cidade e indissociável do Plano Diretor.

⁴³ Estatuto da Cidade - Artigo 43, inciso I

Com base nesses princípios e diretrizes este capítulo analisará os processos de revisão dos Planos Diretores ocorridos nos últimos 23 anos em Santos.

Os processos de revisão do Plano Diretor de Santos – (1998/2021)

Em 1998 foram sancionadas as Leis Complementares n° 311 e n° 312 (SANTOS, 1998a; 1998b), que instituíram em separado o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município⁴⁴. Este dispositivo revogou em sua maior parte a Lei n° 3.529/1968 (SANTOS, 1968), o primeiro Plano Diretor do Município, de matriz modernista.

O processo de participação para revisão deste Plano foi extremamente limitado e pouco contribuiu para envolver setores tradicionalmente aliados deste tipo de discussão. Também no âmbito do Legislativo a participação da sociedade ficou limitada à realização de uma única audiência pública. Apesar das proposições terem tramitado por quase seis meses na Câmara, a análise das comissões permanentes não ocorreu (Carricho, 2006). Assim, os projetos de lei complementar foram pautados na seção de 9 de novembro de 1998, sem discussão de pareceres técnicos e sem que as plantas fossem anexadas aos projetos. Nesta primeira votação, a pauta dos projetos na ordem do dia foi anunciada cinco minutos antes da sessão iniciar-se, impedindo que a oposição se preparasse para os debates. A sessão foi tumultuada, terminando com a aprovação de parte das matérias. Na sessão ordinária seguinte, os dois projetos foram aprovados em primeira discussão, sem debates aprofundados. No dia seguinte, sessão especial da Câmara garantiu a aprovação definitiva dos dois projetos. Apesar dos protestos, a oposição (com exceção de dois vereadores) votou favoravelmente, pois sabia-se que a versão original do projeto de

⁴⁴ O município de Santos é formado por duas áreas, a área insular, habitada por 99% da população e a área continental, com ocupação esparsa e de baixa densidade.

lei complementar previa alteração na Lei das ZEIS, colocando em risco o desenvolvimento da política habitacional do município. Após negociação com a bancada governista, a Lei das ZEIS foi mantida intacta e a oposição acabou não obstruindo a aprovação das leis complementares (Carriço, 2006). Ambas as normas vigoraram até 2011, apesar de terem sofrido várias alterações ao longo desse período.

O Plano Diretor de 1998 pode ser considerado como típico plano-discurso, que incorporou elementos sem autoaplicabilidade do planejamento de caráter democrático tributário da Constituição Federal de 1988. Todavia, a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular alterou profundamente os padrões urbanísticos, atendendo aos interesses do mercado imobiliário, em crise na segunda metade dos anos 1990.

Este Plano criou o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (CMDU), em substituição ao antigo Conselho Consultivo do Plano Diretor (Coplan), introduzido na década de 1960. Inicialmente, o CMDU contava com 40 representantes, sendo 17 de secretarias ou empresas públicas municipais, 3 de outros conselhos, 5 de universidades, 2 de empresas públicas de outras esferas de governo, 5 de órgãos de classe e 8 de órgãos e entidades que representavam direta ou indiretamente o setor da produção imobiliária. Alguns órgãos de classe eram vinculados a este setor, e considerando que os próprios representantes do Executivo defendiam os interesses do mercado imobiliário, questão que ficou clara no processo de revisão do Plano Diretor, este tornou-se hegemônico no CMDU. Apesar da revisão de sua composição ocorrida na década passada⁴⁵, que garantiu representatividade por segmento da

⁴⁵ A composição dos representantes da Sociedade Civil Organizada junto ao CMDU era definida pela Lei nº 1.776/1999 que foi objeto de alteração legislativa (Lei 3319, de 13/12/2016), fruto da Conferência Municipal das Cidades de 2016, que passou a dividir os representantes pelos segmentos com atuação em políticas urbanas da seguinte forma: 6 dos Movimentos de Moradia; 4 de ONG's, 3 de Empresários; 2 de Trabalhadores; 6 de Entidades profissionais, Acadêmicas e de Pesquisa. A escolha de tais segmentos passou a ser precedida de Assembleia Pública e não mais por indicação da Administração Pública, sendo que a organização do pleito está regulamentada pelo Decreto nº 7.846/2017.

sociedade civil e abriu espaço à participação de entidades e movimentos sociais comprometidos com interesses populares, essa hegemonia não se alterou, pois metade de seus membros é indicada pelo Executivo, de perfil conservador e alinhado ao mercado imobiliário.

No final de 2008 teve início o processo de revisão do Plano Diretor de 1998, já em atendimento ao disposto no Estatuto da Cidade, sancionado em 2001 (BRASIL, 2001). Contudo, dois fatores concorreram para atrasar o processo: a crise que começava a contaminar a economia mundial e o fato de ser um ano de eleições municipais, levando o Executivo a iniciar o processo após a realização do pleito de 2008. Como a economia crescia desde 2005 e com as mudanças regulatórias do início da década, o mercado imobiliário local apresentava grande dinamismo. A elevação do potencial construtivo promovido pela Lei Complementar nº 312/1998 impulsionou este setor, cuja produção se caracterizou por um novo padrão de torres residenciais que se disseminava nos bairros mais valorizados, em especial na zona da orla. Em face do tipo de solo de Santos, a execução de fundações profundas em vários empreendimentos gerou grande impacto nos bairros, antes dominados por construções horizontais. Muitas vizinhanças foram afetadas e a mobilização dos moradores abalou a credibilidade do Executivo municipal, contribuindo para que o processo de revisão da legislação urbanística fosse iniciado apenas após as eleições. O CMDU levou dois anos para discutir as propostas elaboradas pelo Executivo, que também as submeteu ao Conselho Municipal de Desenvolvimento Econômico, formado na maior parte por empresários.

Se em momentos de crise o mercado imobiliário pressionou pela ampliação do potencial construtivo por meio da legislação urbanística, com o crescimento acelerado dos negócios o setor recusava qualquer tentativa de limitá-lo. Assim, a tensão entre a luta para limitar os impactos negativos da verticalização e a manutenção dos interesses do setor imobiliário dominou o processo de revisão.

Entre 2009 e 2011, a sociedade civil mobilizou-se para discutir a legislação urbanística, destacando-se a atuação da organização não governamental Fórum da Cidadania de Santos,

da Universidade Católica de Santos - UniSantos e do Sindicato dos Arquitetos e Urbanistas no Estado de São Paulo - SASP, que promoveram o curso “Por dentro do Plano Diretor Participativo”, com oficinas e material de apoio à qualificação da sociedade para discutir o Plano Diretor e a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo. Ao mesmo tempo, a Comissão Permanente de Política Urbana e Funções Sociais da Cidade da Câmara Municipal estimularam um processo de discussão dessas leis, criando um espaço específico na página do Legislativo na internet, onde divulgava a agenda de discussões e estimulava os cidadãos a apresentarem propostas para a revisão das normas.

Subjazia ao processo a crítica de alguns setores técnicos e acadêmicos à regulamentação dos instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, por meio da Lei Complementar nº 551/2005 (SANTOS, 2005). Separada da Lei Complementar nº 312/1998 e com dispositivos extremamente limitados, o nível de efetividade dos instrumentos era muito baixo.

Em 2011 foram sancionadas as Leis Complementares nº 729, 730 e 731 (SANTOS, 2011a; 2011b; 2011c), respectivamente, Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental e na Área Insular, e Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana, sendo revogadas as Leis Complementares nº 359/1999, nº 312/1998 e 311/1998. O Executivo enviou à Câmara o projeto de lei dessas matérias no final de 2010. Em 2011 a Comissão de Política Urbana da Câmara promoveu audiências temáticas e regionais, em que foram colhidas mais de quinhentas propostas apresentadas pela população. Destas, mais de duzentas foram consideradas pertinentes e aglutinadas em 17 emendas ao Plano Diretor, 32 à Lei de Ordenamento do Uso do Solo na Área Insular e 03 à Lei de Ordenamento do Uso do Solo na Área Continental, a maior parte propondo mudanças na Lei Complementar nº 312/1998. Contudo, apenas 07 propostas foram aprovadas pela Câmara Municipal.

Quanto ao novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 731/2011, seu conteúdo não apresentou mudanças substanciais, sendo as mais significativas a exclusão dos artigos referentes ao CMDU, que já havia sido regulamentado pela Lei nº 1.776/1999 (SANTOS, 1999), e a inserção do Capítulo IV, ao

Título III da norma, criando um sistema de Gestão de Sustentabilidade que tratava dos processos de Articulação e Monitoramento do Plano Diretor. Este sistema, que permaneceu em vigor nas revisões posteriores do Plano, tinha o potencial de transformar a forma de participação da população na gestão das políticas urbanas, permitindo o controle do nível de efetividade dessas políticas. Porém, as administrações municipais que se sucederam não trataram este sistema como política de Estado, o que tornou estéril a discussão de sua implementação. A disposição de efetivá-lo ficou apenas no esforço dos técnicos da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano (Seplan), que tentaram construir um sistema de indicadores sensíveis.

Em 2013 iniciou-se mais uma revisão do Plano Diretor, concluída com a publicação da Lei Complementar nº 821 (SANTOS, 2013a). Em julho daquele ano, formou-se a equipe técnica que coordenou o processo de revisão, a partir de reflexões sobre os problemas e potenciais urbanos realizadas no âmbito da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano (Sedurb). No mesmo mês foi criada equipe intersecretarial, o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos, por meio do Decreto nº 6.465/2013 (SANTOS, 2013b). Embora a equipe da Sedurb tenha procurado sensibilizar o grupo para a importância de unificar o Plano Diretor e as Leis de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, a estrutura existente foi mantida, pois não houve consenso. A discussão técnica da revisão elencou os seguintes eixos temáticos: mobilidade, habitação, meio ambiente, economia/empregos, uso do solo e gestão da política urbana.

Em outubro de 2013 a equipe da Sedurb concluiu (pela primeira vez após mais de uma década) um diagnóstico aprofundado da situação urbana do município (SANTOS, 2013c), apontando para os principais desafios a serem enfrentados pelo Plano Diretor. No mesmo mês iniciou-se uma série de reuniões do Grupo Técnico com o CMDU, para as quais foram convidados membros de outros conselhos municipais, como os de Meio Ambiente, Habitação e de Desenvolvimento Econômico. Também em outubro a proposta foi aprovada no CMDU e em novembro iniciou-se a série de seis audiências

públicas, que deram ao Executivo aval para envio do projeto de lei complementar à Câmara Municipal. Para a comunicação social foi criado um campo especial no sítio eletrônico da Prefeitura, com informações diárias e a atualização da agenda de discussões para os munícipes.

Em 7 de novembro, foi realizado um evento com status de “Fórum Internacional de Desenvolvimento Urbano”, denominado “Inova Santos”, visando estimular a troca de experiências internacionais, para promover o “desenvolvimento sustentável” do município. Entretanto, o evento privilegiou a discussão de grandes projetos de mobilidade e de “revitalização” urbana, com palestrantes internacionais, já delimitando a diferença entre os interesses da alta administração e o campo de preocupações que iria envolver a equipe técnica da Sedurb nos anos seguintes. Enquanto os técnicos preocupavam-se em apontar respostas para os problemas urbanos identificados no diagnóstico (SANTOS, 2013c), os gestores políticos procuravam dar visibilidade aos grandes projetos de transformações urbanas, para os quais buscavam recursos em outras esferas de governo. O período era o da crise política e econômica, iniciada pelas denominadas “jornadas de junho”, embora o ambiente de euforia na região com a descoberta e exploração do pré-sal na Bacia de Santos ainda permanecesse.

A estrutura não era muito distinta daquela em vigor pela Lei Complementar nº 311/2011, mas a nova proposta de Plano Diretor trazia inovações no conteúdo, com destaque para o fato de que a revisão partiu do diagnóstico das políticas urbanas do Município. Além disso, o novo Plano procurava alinhar-se às políticas setoriais federal e estadual, de modo a operacionalizar vários instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, não implementados por inadequação da lei municipal que regulamentava tais instrumentos.

A proposta reconheceu a necessidade de fixar as populações de baixa e média rendas na cidade e previu uma série de medidas com este objetivo, em especial no campo das políticas habitacional e fundiária, assim como na gestão do uso do solo. Indicou instrumentos visando o enfrentamento da crise de mobilidade urbana no campo da gestão do uso do solo, bem como dos sistemas viário, de trânsito e de transportes e apontou

para a revisão das normas de parcelamento do solo, que vigoravam, e ainda vigoram, desde o Plano Diretor de 1968. O novo Plano também tratava de temas polêmicos como a arrecadação de imóveis abandonados, prevista no Código Civil e determinou a criação de estímulo ao terciário na Zona Noroeste, onde concentra-se população de baixa renda, como estratégia para gerar novos empregos e reduzir as pendularidades. O documento previu a criação de um sistema de áreas verdes e áreas livres públicas, bem como o controle da impermeabilização do solo, contribuindo para a gestão eficaz da drenagem urbana. A proposta determinou ainda, incentivos à produção de habitação de interesse social (HIS) e de mercado popular (HMP), partindo do diagnóstico que identificou grande demanda por moradias nas duas faixas de renda.

O Plano determinava a implantação do sistema de gestão e monitoramento, previsto desde 2011, por meio da integração de todos os órgãos municipais e concessionárias de serviços públicos no Sistema de Informações Geográficas de Santos, para alimentação permanente de seus bancos de dados. Como já mencionado, não houve adesão das demais unidades e órgãos municipais, sendo o trabalho interrompido no final de 2016.

A norma tratou ainda do uso e do parcelamento do solo urbano, estabelecendo diretrizes para o zoneamento, em termos de políticas habitacional, ambiental e de patrimônio histórico. O Capítulo VIII – Dos instrumentos de Política Urbana, do Título II – Ordenação Territorial introduziu regulamento à aplicação de alguns instrumentos de política urbana do Estatuto da Cidade, revogando-se dispositivos da Lei nº 551/2005. Destaca-se o Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsória (PEUC) articulado ao IPTU Progressivo no tempo; a Concessão de Direito Real de Uso (CDRU) para regularização fundiária urbana; e da arrecadação de imóveis abandonados.

No início de 2014, a equipe técnica da Prefeitura iniciou a revisão das normas regulamentadoras do Plano Diretor, em especial a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular. O trabalho estendeu-se até 2016, porém a proposta foi rejeitada pelo Executivo, por pressão do setor imobiliário, que não aceitava inovações importantes como a instituição de coeficiente de aproveitamento básico que

permitisse aplicar de forma efetiva a outorga onerosa do direito de construir, maiores recuos laterais para os condomínios em edifícios verticais e criação de um sistema de áreas livres de uso público.

Em 2017, o Grupo Técnico foi reformulado e iniciou novo processo de revisão do Plano Diretor, em conjunto com a Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município, que vigorava desde 2011. Em agosto foi apresentado um documento, contendo breves explicações sobre a importância do Plano Diretor e um calendário com cinco audiências públicas. Foi montado um campo no sítio da Prefeitura na Internet para apresentar a documentação referente à revisão.

A revisão da Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo baseou-se em um documento de 32 páginas, apresentado em março de 2018 e denominado “Diagnóstico justificado da propositura”, que exibia o processo de revisão, sua metodologia e partia de alguns dos pressupostos discutidos pela equipe técnica formada em 2013. Foi apresentada nova proposta de zoneamento, com alterações importantes à Lei Complementar nº 730/2011. Destaca-se que a referida publicação não era exatamente um diagnóstico, pois não atualizava e analisava informações socioeconômicas e urbanísticas, como em 2013, limitando-se a apresentar algumas propostas da prefeitura com justificativas.

A formulação do Plano Diretor manteve-se apartada da Lei de Uso e Ocupação do Solo, derivando em processos diferentes. O projeto de lei complementar do novo Plano Diretor foi encaminhado à Câmara Municipal em novembro de 2017, sem mudanças significativas em relação ao Plano anterior, sendo aprovado em junho de 2018 (SANTOS, 2018a). O projeto da nova Lei de Ordenamento do Uso e Ocupação do Solo na Área Insular de Santos foi encaminhado em maio de 2018 e aprovado a toque de caixa em julho do mesmo ano (SANTOS, 2018b).

Várias entidades se organizaram e apresentaram documentos à Prefeitura e à Câmara Municipal com críticas e contrapropostas ao Plano Diretor e à Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular, dentre elas Fórum da Cidadania - Concidadania, GT Desenvolvimento Urbano e Direito à Cidade -

Rede Nossa Santos Sustentável, Instituto dos Arquitetos do Brasil - Núcleo da Baixada Santista, Instituto Elos Brasil, Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo - SASP, Observatório Socioespacial da Baixada Santista – Observa BS da Universidade Católica de Santos e o Coletivo Urbanize-se, formado por alunos e egressos do Curso de Arquitetura e Urbanismo da UniSantos.

As críticas tiveram como alvo a falta de Diagnóstico, a não aplicabilidade dos instrumentos das Operações Urbanas Consorciadas, do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios e da Outorga Onerosa do Direito de Construir. Foram dirigidas também à não adoção de Coeficiente Básico, sem o qual a efetividade da aplicação da Outorga Onerosa fica comprometida, à flexibilização dos parâmetros urbanísticos e à ausência de estratégias factíveis de produção de moradias para famílias de baixa e média rendas. Foi questionada a revogação dos artigos 310, inciso I e 106 da Lei 3529/68. O primeiro define como de preservação permanente as áreas entre a cota acima de 100 metros do nível do mar e as divisas com os municípios vizinhos; o segundo proíbe urbanização que desfigure locais de interesse paisagístico (FÓRUM DA CIDADANIA ET AL, 2018a)

Afora isso, as entidades criticaram a dissociação entre as leis que tramitavam na ocasião (Plano Diretor, Lei de Uso e Ocupação do Solo Insular e Código de Edificações) e o fato de o calendário de discussões não ter sido aprovado pelo CMDU (FÓRUM DA CIDADANIA ET AL, 2018a). Denunciaram que a minuta da proposta da Lei de Uso e Ocupação do Solo foi disponibilizada para consulta pública somente quatro meses após o início do processo e o prazo para contribuições dos conselheiros do CMDU foi de apenas vinte dias úteis (FÓRUM DA CIDADANIA ET AL, 2018b). Duas semanas após a disponibilização da minuta foram realizadas quatro audiências públicas finais com um número reduzido de participantes (cerca de 60 pessoas) e menos de um mês depois o projeto foi aprovado em reunião extraordinária do CMDU e enviado à Câmara Municipal, apesar do apelo dos conselheiros dessas entidades.

O documento questionou, também, que apesar da realização de oficinas preparatórias às audiências públicas, nas primeiras delas não foi apresentada a minuta da Lei de Uso e

Ocupação do Solo, mas apenas nas quatro audiências públicas finais, realizadas em abril, com linguagem técnica de difícil compreensão. (FÓRUM DA CIDADANIA ET AL, 2018b, p. 3).

Na tramitação junto a Câmara Municipal, as entidades solicitavam a ampliação do espaço de discussões, que se limitou a duas audiências públicas. Apesar da polêmica e das denúncias apresentadas, o novo Plano Diretor, Lei Complementar nº 1.005 (SANTOS, 2018a) e a nova Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo, Lei Complementar nº 1.006 (SANTOS, 2018b), foram publicados na mesma data, em julho de 2018.

Esta última revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo Insular promoveu efetiva ampliação do potencial construtivo dos lotes nas áreas de maior interesse do mercado imobiliário. Também suscitou polêmica a flexibilização do uso do solo nas faixas de amortecimento, criadas pelo zoneamento de 2011, entre o Porto e a área urbana. Após resistência da população envolvida nas áreas afetadas, em particular no bairro da Vila Mathias, que contou também com o apoio da Unifesp - Campus da Baixada Santista e da FAUS UniSantos, este dispositivo foi alterado, marcando uma das poucas vitórias da sociedade nesse processo.

Quanto ao novo Plano Diretor, ainda em vigor, caracteriza-se pela não aplicabilidade imediata da maior parte de seus dispositivos, pois requerem regulamentações em separado, em sua maioria não realizadas. A aplicação do Parcelamento, Edificação e Utilização Compulsórios – PEUC, introduzida em 2013, foi preservada e lentamente vem sendo colocada em prática, a partir da sua regulamentação pelo Decreto Nº 8.455/2019 (SANTOS, 2019).

Diante do exposto, constata-se que desde 1998 é baixo o nível de efetividade dos Planos Diretores de Santos. A separação entre estes e suas normas disciplinadoras, em especial no tocante ao ordenamento do uso e da ocupação do solo, é um dos fatores preponderantes de ineficácia.

Como se observa, o nível de participação popular na elaboração da legislação urbanística é limitado a consultas públicas protocolares, em condições desiguais, para cidadãos e cidadãs, posto que os agentes do mercado imobiliário e das principais atividades econômicas, como Porto e Petróleo e Gás

contam com amplo apoio político e técnico em todas as etapas do processo, muitas vezes atuando dentro da máquina pública. Os setores populares raramente são consultados para a definição da política urbana. Mesmo com apoio de instituições da sociedade civil têm dificuldade de compreender o vínculo entre as propostas discutidas e os problemas urbanos que vivenciam. Em que pese o esforço do corpo técnico de planejamento da prefeitura para tornar essas leis inteligíveis, esta prática não se constitui em política de Estado, o que explica o baixo nível de uma efetiva participação social e democrática.

Revisão atual do PD e LUOS da Área Insular de Santos

Em 2021 foi aberto processo de revisão do Plano Diretor e da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular. O calendário, apresentado em fevereiro, previa a realização de cinco oficinas preparatórias presenciais e uma virtual, das quais algumas chegaram a ser realizadas, mas o processo foi paralisado pelo agravamento da situação da pandemia de Covid-19.

Lideradas pelo Núcleo BrCidades RMBS, criado em setembro de 2020, foi elaborada uma manifestação assinada por 22 entidades da sociedade civil⁴⁶ e cerca de 350 cidadãos que

⁴⁶ Subscreveram a manifestação: Articulação Brasileira pela Economia de Francisco e Clara - Núcleo Baixada Santista (ABEFC-BS); *Associação Biblioteca Comunitária em Contêiner da Alemoa*; Associação Brasileira de Juristas pela Democracia - ABJD BS; *Associação Cortiços do Centro - ACC*; *Associação Cultural José Martí* da Baixada Santista; Central dos Movimentos Populares - CMP BS; Coletivo Feminista Classista Maria vai com as Outras; Fórum da Cidadania de Santos - Concidadania; Fórum Popular da Natureza - Baixada Santista; Fórum Social da Baixada Santista - FSBS; GT Athis BS / Instituto Procomum; Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU; Instituto de Arquitetos do Brasil - IAB SP; Instituto Elos ; Macro Baixada da União de Movimentos de Moradia da Grande SP e Interior - UMM BS; Núcleo BrCidades da Região Metropolitana da Baixada Santista - BrCidades RMBS; Núcleo de Políticas Públicas Sociais - NPPS da Unifesp; Observatório Socioespacial da Baixada Santista - Observa BS da UniSantos; Rede Nacional de Advogados e Advogadas Populares - RENAP; Sindicato dos Arquitetos no Estado de São Paulo - SASP; Sociedade de Melhoramentos da Vila Pantanal; Universidade Católica de Santos - UniSantos.

solicitava ao executivo santista o adiamento do processo de revisão enquanto perdurar a pandemia, de maneira a garantir a efetiva participação popular com segurança sanitária (BRCIDADES RMBS, 2021). À Câmara Municipal de Santos foi encaminhada a mesma manifestação, além do pedido para inserção de emenda à LOM, desobrigando o município a proceder a revisão enquanto durar a crise sanitária. Todavia, sem conseguir sensibilizar os vereadores, a proposta elaborada pela bancada progressista não conseguiu número suficiente de assinaturas para pautar o projeto. Após muita pressão, o processo foi paralisado no momento de agravamento da pandemia, mas não suspenso. Pode ser retomado, a critério da prefeitura, mesmo que permaneça o quadro de insegurança sanitária, o que significa limitar a participação social, em especial da população de menor renda.

Conclusão

Ao admitir a Cidadania como princípio fundamental, a Constituição de 1988 oferece meios legais para arranjos institucionais que conciliam democracia representativa e participação social. Em nível local, o Estatuto da Cidade define a gestão democrática da cidade como meio para materializar aquela condição e aponta um rol de instrumentos com essa finalidade: audiências, consultas, debates, participação em órgãos colegiados de política urbana etc.

Em Santos, as experiências acumuladas a partir de 1998 contemplam processos participativos nas discussões envolvendo o Plano Diretor, porém limitados ao âmbito do órgão colegiado (CMDU), onde apesar da alteração feita na lei em 2016, prevalecem interesses do mercado imobiliário e a realização de audiências públicas, que não abarcam de maneira satisfatória nem o território, nem temáticas, tampouco métodos adequados para real participação popular.

Assim, às audiências públicas falta efetividade, visto que a participação fica comprometida com os meios limitados de divulgação, que não contemplam trabalho prévio de sensibilização que desperte para a importância do Plano Diretor e mobilize a população para engajamento no processo. A eficácia

fica comprometida com o baixo nível de comparecimento às audiências públicas e pela dificuldade de entendimento das matérias em discussão, devido à linguagem técnica (mesmo quando realizadas oficinas preparatórias) e pela falta de Diagnóstico que dê sentido às alterações propostas.

A proposição de um sistema de gestão visando ampliar o controle social da população na efetivação das políticas públicas chegou a ser acolhida na revisão de 2011. Porém, nunca entrou em funcionamento, apesar dos esforços de equipes técnicas da prefeitura na construção de indicadores para tal fim.

A experiência do município de Santos evidencia como o poder local em gestões conservadoras legitima os interesses do capitalismo. Para manter a participação mais ampla da população em níveis aceitáveis, controla os segmentos que representam algum risco - através da presença hegemônica de agentes do mercado nas decisões colegiadas - confere pouca importância aos métodos e formas efetivas de participação popular e, por fim, ignora e desrespeita decisões oriundas de audiências públicas.

Cabe ressaltar que no período de 1989 a 1996, Santos teve à frente da Prefeitura uma coligação liderada pelo Partido dos Trabalhadores, que governou o município com base em políticas públicas progressistas e priorizando a participação de amplos setores da população. A participação era estratégica para a nova concepção da política de desenvolvimento urbano e para a inversão de prioridades na aplicação de recursos orçamentários. Todavia, apesar de ser uma cidade portuária, com ampla tradição de participação e força dos trabalhadores portuários e seus sindicatos, esta foi sendo ceifada a partir da década de 1990, fruto da reestruturação do capitalismo e adoção de políticas neoliberais, com as privatizações, terceirizações e ampliação significativa do desemprego na região. Neste período, a retomada da administração municipal por grupos conservadores significou, quando não o desmonte, a desfiguração dos arranjos institucionais criados anteriormente.

Não obstante a experiência conservadora aqui relatada, o espaço e tradição de participação do município, face à proximidade da população com as instâncias de poder, é onde se encontram as melhores condições para implementação de

novos arranjos institucionais de participação popular, como atestam as experiências de governos democrático-populares em Santos e em outras cidades brasileiras a partir de 1989, na busca de implementar a gestão democrática da cidade. Neste sentido, a estruturação do Núcleo BrCidades da RMBS, em setembro de 2020, que sistematizou uma Agenda Mínima Regional, com base na Agenda Urbana do BrCidades e nas propostas do Fórum Social da Baixada Santista – FSBS realizados de 2017 e 2019, vem fortalecer as ações coletivas e rede de entidades da sociedade civil e movimentos sociais em Santos e RMBS na luta pelo Direito à Cidade, ao Desenvolvimento Urbano e Regional Sustentável, na construção de Cidades mais justas e inclusivas.

Referências

BRASIL. *Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001*. Estatuto da Cidade. Regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Brasília: Diário Oficial da União, 11 jul. 2001.

BRCIDADES RMBS. *Agenda Mínima Regional da Baixada Santista*. Santos, 14 de setembro, 2020. Disponível em:<https://sites.google.com/view/brcidadesrmbs/p%C3%A1gina-inicial?authuser=0>

BRCIDADES RMBS. *Manifestação sobre o processo de revisão do Plano Diretor (PD) e Lei de Uso e Ocupação do Solo (LUOS) da área insular de Santos – 2021*. Santos: 28 de abril, 2021. Disponível em:

<https://sites.google.com/view/brcidadesrmbs/revis%C3%A3o-plano-diretor-e-luos-santos?authuser=0>

CARRIÇO, J. M. *Baixada Santista: transformações produtivas e socioespaciais na crise do capitalismo após a década de 1980*. Tese de Doutorado. Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

CHAUÍ, Marilena. *Democracia e sociedade autoritária*. [on-line] Jornal GGN, 13/10/2020. Disponível em: jornalggm.com.br/artigos/democracia-e-sociedade-autoritaria-autoritaria-por-marilena-chau/

FÓRUM DA CIDADANIA; GT Desenvolvimento Urbano e Direito à Cidade - Rede Nossa Santos Sustentável; Instituto dos Arquitetos do Brasil – IAB; Instituto Elos Brasil; Observatório Socioespacial da Baixada Santista - Observa BS da UniSantos; Sindicato dos Arquitetos de São Paulo - SASP. *Considerações sobre o Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do município de Santos*. Santos: 25 de maio, 2018a.

FÓRUM DA CIDADANIA ET AL. *Considerações sobre o PL da Lei de Uso e Ocupação do Solo da Área Insular de Santos - LUOS AI*. Santos: 04 de junho. 2018b.

SANTOS, Boaventura Souza; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático, in Santos, Boaventura Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro. Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS. *Decreto Nº 8.455, de 20 de maio de 2019*. Santos: Diário Oficial de Santos, 21 mai. 2019. Atos Oficiais, p. 1-5.

SANTOS. *Lei Complementar nº 1.005, de 16 de julho de 2018a*. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 17 jul. 2018. Atos Oficiais, p. 1-44.

SANTOS. *Lei Complementar nº 1.006, de 16 de julho de 2018b*. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 17 jul. 2018. Atos Oficiais, p. 45-119.

SANTOS. *Lei Complementar nº 821, de 27 de dezembro de 2013a*. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 28 dez. 2013. Edição especial.

SANTOS. *Decreto nº 6.465, de 24 de julho de 2013b*. Cria o Grupo Técnico de Trabalho do Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 30 jul. 2013b. p. 22.

SANTOS. *Diagnóstico Consolidado do Plano Diretor*. Santos: Prefeitura Municipal, Sedurb, 2013c.

SANTOS. *Lei Complementar nº 729, de 11 de julho de 2011a*. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Continental do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jul. 2011. p. 8-14.

SANTOS. *Lei Complementar nº 730, de 11 de julho de 2011b*. Santos: Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular do Município de Santos. Diário Oficial de Santos,

SANTOS. *Lei Complementar nº 731, de 11 de julho de 2011c*. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município de Santos. Santos: Diário Oficial de Santos, 12 jul. 2011. p. 48-52.

SANTOS. *Lei Complementar Nº 551, de 25 de dezembro de 2005*. Disciplina a utilização dos Instrumentos de Política Urbana preconizados pela Lei nº 10257, de 10 de julho de 2001, Institui a Progressividade na cobrança do IPTU. Santos: Diário Oficial de Santos, 28 dez. 2005. p. 14.

SANTOS. *Lei nº 1.776, de 1º de julho de 1999*. Cria e disciplina o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. Disponível em:
<http://legislacao.camarasantos.sp.gov.br/Normas/Exibir/163>
7. Acesso em: 22 mar. 2021.

SANTOS. *Lei Complementar Nº 311, de 23 de novembro de 1998a*. Plano Diretor de Desenvolvimento e Expansão Urbana do Município. Santos: Diário Oficial de Santos, Edição especial. p. 1-3.

SANTOS. *Lei Complementar N° 312, de 23 de novembro de 1998b*. Lei de Ordenamento do Uso e da Ocupação do Solo na Área Insular. Diário Oficial de Santos, Edição especial. p. 3-28.

SANTOS. *Lei N° 3.529, de 16 de abril de 1968*. Plano Diretor Físico do Município de Santos. Santos: Prodesan, 1968.

Parte 3

**Participação popular sob risco:
impactos nos recentes processos
de revisão de Planos Diretores**

8.

A luta pela democratização do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial no Distrito Federal

Thiago Aparecido Trindade
Liza Maria Souza de Andrade
Ludmila de Araujo Correia

Introdução

Este texto tem como objetivo central analisar a mobilização social pela democratização do processo de revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial (PDOT) do Distrito Federal (DF). A exemplo do que aconteceu em várias outras cidades do Brasil no decorrer do ano de 2020, o Governo do Distrito Federal (GDF) decidiu dar início ao processo de revisão do PDOT em plena pandemia, decisão que, na prática, inviabiliza que esse processo seja feito de forma transparente e democrática, como prevê a legislação federal – mais especificamente, o Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de junho de 2001).

O PDOT se constitui no “instrumento básico da política territorial e de orientação aos agentes públicos e privados que atuam na produção e gestão das localidades humanas, de expansão urbana e rural do território do Distrito Federal” (Distrito Federal, 2019). De acordo com a Lei Orgânica do Distrito Federal, em seu Art. 31, o PDOT abrange todo o espaço físico do DF e tem a função básica de regular a localização dos

assentamentos humanos e das atividades socioeconômicas da população. Embora não seja a única lei que regule o território no DF, o PDOT é seu instrumento básico e deve ser revisado pelo menos a cada 10 anos (conforme previsto pela legislação federal). Trata-se de uma lei que tem implicações diretas na vida cotidiana das pessoas em médio e longo prazo, e sua importância para o planejamento das regiões administrativas no DF e para o bem-estar de sua população é evidente.

Isso não significa, obviamente, que a qualidade de vida das pessoas na cidade dependa única e exclusivamente de boas leis urbanísticas. Por um lado, um dos problemas mais evidentes na sociedade brasileira diz respeito justamente à histórica discrepância entre o planejamento formal das cidades e a realidade concreta: por mais “bem-intencionados” que sejam muitos planos diretores (PD), a possibilidade de uma política urbana verdadeiramente democrática e inclusiva costuma esbarrar na *correlação de forças*, fazendo com que aquela parte da legislação que não interesse aos atores mais poderosos se torne mera “letra morta” (Villaça, 2005; Maricato, 2000). Por outro lado, a dimensão jurídica tem sua importância na luta por uma sociedade mais justa. Ainda que não seja suficiente, ela é condição necessária para a produção de relações sociais mais igualitárias.

Partindo dessa problemática, este texto pretende demonstrar que o processo de revisão do PDOT em curso no DF reflete problemas históricos da relação entre Estado e sociedade civil no Brasil, notadamente no que se refere à impermeabilidade do sistema político em relação às demandas por maior abertura e participação social. Mesmo após a Constituição Federal de 1988 (CF/88), que instituiu em definitivo o princípio da participação cidadã na administração pública, a participação democrática ainda enfrenta muitas barreiras para se consolidar em nosso sistema político. Todo esse processo foi, evidentemente, agravado de forma intensa pela pandemia de Sars-CoV-2. Se, em um contexto de “normalidade”, a participação democrática já encontra obstáculos consideráveis para ser efetivada, o cenário de exceção que estamos enfrentando neste momento histórico tornou tudo muito mais

difícil e problemático para os segmentos progressistas da sociedade civil.

O fato é que, apesar dos posicionamentos antidemocráticos adotados pelo GDF no processo de revisão do PDOT, alguns setores da sociedade civil mobilizaram-se para contestar tais procedimentos, reivindicando justamente o direito à participação democrática nos moldes previstos pela CF/88 e pelo Estatuto da Cidade. Os elementos mais centrais dessa mobilização, especialmente o conjunto de atrizes e atores que ela aglutinou, bem como os argumentos construídos por esses setores no debate público, constituem um registro de fundamental importância para a luta pela democracia na sociedade brasileira. Com isso, pretendemos contribuir para fortalecer o debate sobre a resistência democrática neste período tão delicado, no qual a democracia brasileira encontra-se fortemente ameaçada pelo avanço do autoritarismo obscurantista.

O primeiro tópico do texto retoma de forma sucinta o debate sobre a participação democrática e os obstáculos que ela ainda enfrenta para se consolidar no Brasil. No segundo tópico, apresentamos e analisamos as normas definidas pelo GDF para a revisão do PDOT, evidenciando seu caráter antidemocrático e refratário aos ideais democrático-participativos expressos na CF/88. No terceiro tópico, abordamos precisamente as duas principais frentes de questionamento e de resistência civil ao processo de revisão do PDOT, a saber, a constituição do Fórum Quem Participa DF e a realização do III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades. Ambas as iniciativas, embora por caminhos e lógicas diferentes, buscaram incidir no processo de revisão do PDOT com a finalidade de torná-lo mais democrático. Por fim, nas considerações finais do texto, apresentamos de forma sucinta os pontos que consideramos essenciais para a efetivação de uma participação democrática, em conformidade real (e não apenas formal) com os princípios ético-políticos estabelecidos em nossa Carta Magna.

Sobre a participação democrática e os profundos obstáculos para sua efetivação no Brasil

Mesmo com todos seus limites e contradições, a democracia liberal-representativa jamais significou uma “carta branca” para que os governos agissem de forma independente à vontade da sociedade civil no processo de tomada de decisões. A participação da sociedade não pode e nem deve se restringir ao momento da eleição; o processo eleitoral é apenas um aspecto da participação democrática, não o único (Pateman, 1992; Macpherson, 1979; Miguel, 2017; Trindade, 2017). Nesse sentido, um dos grandes desafios das sociedades democráticas consiste justamente na criação de mecanismos de participação permanentes e sistemáticos, capazes de influenciar o cotidiano da administração pública de forma mais incisiva, ou seja, um modelo de participação capaz de ir além do processo eleitoral (Dagnino; Olvera; Panfichi; 2006; Avritzer, 2008; Almeida, 2017).

O modelo dominante de participação, basicamente restrito ao momento do voto, tem o efeito inevitável de criar um profundo descompasso entre os anseios e as demandas dos cidadãos comuns e a dinâmica de funcionamento das instituições políticas, como vem sendo demonstrado por estudiosos de diferentes vertentes teóricas há várias décadas (Hirschman, 1983; Gurza Lavalle, 2016). Esse abismo existente entre os cidadãos e o sistema político explica em boa parte (embora não inteiramente) a profunda crise de legitimidade das democracias liberais no mundo contemporâneo, fenômeno que tem se acentuado ao longo dos últimos 40 anos em decorrência da ascensão e intensificação das políticas neoliberais (Crouch, 2000; Brown, 2019), que aprofundam o esvaziamento da esfera pública e deslocam o poder político cada vez mais para as mãos das grandes corporações – minando quase que por completo as possibilidades de uma participação autêntica dos cidadãos na vida pública (Negri; Hardt, 2014; Dardot; Laval, 2019).

Embora não exista “fórmula mágica” e nem soluções simples para esse problema, uma possibilidade concreta para minimizar tal crise de legitimidade seria a criação de instituições de participação política e social de caráter *permanente*,

independentemente das eleições e dos governos em exercício, tornando o sistema político mais permeável aos cidadãos comuns.

Conceitualmente, estamos nos referindo ao modelo da *democracia participativa*, que basicamente se refere à criação de espaços decisórios permanentes (independentemente do governo no poder) abertos à participação da sociedade civil no interior de um sistema representativo mais amplo. Os espaços e mecanismos de democracia participativa não se propõem a suplantar as instituições representativas, mas, sim, contribuir com seu funcionamento e eficácia, tornando-as mais próximas dos cidadãos comuns (Pateman, 1992). Portanto, a democracia participativa funciona em uma perspectiva de complementação do sistema representativo, e não no sentido de sua eliminação (Miguel, 2017).

No Brasil, apesar do histórico de autoritarismo político e instabilidade democrática, a CF/88 consagrou um modelo de “participação cidadã” que se destacou em relação ao resto do mundo e tornou-se objeto de atenção acadêmica e política em diversos países (Gurza Lavalle; Isunza Vera, 2011). Esse modelo é centrado nos *conselhos gestores de políticas públicas*, que se constituem em espaços “híbridos” (teoricamente de composição paritária), do qual participam tanto agentes estatais como atores da sociedade civil. A CF/88 definiu as chamadas “áreas estratégicas” para a participação social – a saber, educação, saúde, assistência social e direitos da criança e do adolescente –, mas nas décadas subsequentes os conselhos gestores se difundiram pelas mais diversas áreas de política (habitação, planejamento urbano, cultura, segurança pública, direitos humanos, igualdade racial, meio ambiente, entre outras).

Outra modalidade de participação que se difundiu no Brasil, apesar de não ter previsão legal, foi o tão propalado “orçamento participativo” (OP), um programa de participação social colocado em prática a partir do final da década de 1980 e início de 1990 pelas chamadas “prefeituras democráticas”, com destaque para aquelas comandadas pelo Partido dos Trabalhadores (PT) (Abers, 2000; Avritzer, 2008). De certa forma, tanto em alguns estudos acadêmicos como no discurso de parte das lideranças sociais, sempre houve certa mitificação em

relação à capacidade efetivamente democratizante do OP e também algum exagero ao se analisar suas virtudes (Miguel, 2017), mas é indiscutível que ele representou um experimento profundamente inovador ao promover maior inclusão política, e com grande potencial avançar efetivamente na democratização da gestão pública onde mais importa: o debate sobre o orçamento.

Deve-se registrar, ainda, a previsão de participação social em relação aos planos diretores (PD) municipais (tema que constitui objeto central de análise deste livro), conforme disposto no Estatuto da Cidade. Todo o processo de elaboração e revisão dos PD precisa necessariamente ser realizado a partir da criação de mecanismos de debate com a sociedade civil, mediante, por exemplo, realização de audiências públicas com a população e as associações representativas dos diversos segmentos, bem como a publicização dos documentos referentes ao processo legal.

Na teoria, essas formas institucionais de participação social eram fortemente coerentes com aquilo que os teóricos críticos da democracia já vinham defendendo há algum tempo, o que fez com que o Brasil se tornasse referência internacional no que diz respeito a experimentos democrático-participativos. Porém, a despeito de todos esses avanços no pós-1988, muitos estudos acadêmicos já tinham destacado (desde a década de 1990) alguns limites importantes em relação a essas inovações institucionais (Tatagiba, 2002; Maricato, 2014; Almeida; Tatagiba, 2012).

O primeiro, e talvez mais relevante, é o fato de que, na grande maioria dos casos, tais espaços de participação social nunca tiveram poder decisório real (Miguel, 2017). Ou seja, via de regra, sempre foram de natureza muito mais consultiva do que deliberativa. Isso é verdade tanto para os milhares de conselhos municipais Brasil afora como também para aqueles estaduais e federais. Os casos de conselhos com poder deliberativo de fato e, portanto, algum peso concreto na definição final da política a que se vinculam, são excepcionais. Muitos representantes do chamado “campo democrático” da sociedade civil que se engajaram intensamente nos conselhos e OPs a partir da década de 1990

tiveram percepção muito clara desses limites de natureza política e institucional que estavam dados à sua atuação nesses espaços.

O modelo hegemônico de participação institucional que se construiu no Brasil, portanto, foi em larga medida definido por um pressuposto alinhado à ideologia neoliberal derivada do Consenso de Washington, ocorrido em 1989, e difundido pelas instituições financeiras internacionais (como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional): a sociedade pode (e deve) participar das discussões políticas, mas apenas na perspectiva da consulta e da escuta, sem ter poder decisório propriamente dito (Maricato, 2014). Mesmo o OP, apesar de suas inegáveis virtudes em relação à inclusão política da população de baixa renda no debate público, sempre esteve muito mais condicionado pelos limites impostos ao debate sobre o orçamento na gestão pública do que mais próximo de promover alguma mudança estrutural efetiva na distribuição dos recursos.

Um segundo limite apontado pelos estudos é que muitos desses espaços de participação, notadamente os conselhos gestores, acabavam por reproduzir no seu interior as desigualdades sociais existentes (Borba, 2011). Ou seja, a maioria dos representantes da sociedade civil nesses espaços traziam todos os marcadores sociais dos grupos já historicamente privilegiados (pessoas brancas, de média/alta renda, em geral do sexo masculino etc.), o que colocava em xeque a tese de que estes espaços conseguiam promover maior inclusão política.

Além destes fatores, também deve ser reforçado que a luta pela democratização do Estado no Brasil nunca encontrou um terreno amplamente favorável. Os motivos são diversos, mas um dos principais é que o autoritarismo político no Brasil não é algo pontual ou secundário, mas, ao contrário, um traço estruturante de nossa formação social (Dagnino, 2004). Os fatos políticos ocorridos ao longo dos últimos anos na sociedade brasileira, notadamente a partir da ruptura democrática de 2016, deixaram mais do que evidente (se é que ainda existiam dúvidas sobre isso) para qual lado nossas instituições políticas pendem quando o conflito social sofre algum tipo de acirramento (Miguel, 2019).

Concretamente, o Estado brasileiro ainda é amplamente impermeável à participação política dos segmentos historicamente marginalizados do processo político. Não poderia ser diferente, uma vez que a sociedade brasileira é profundamente autoritária, violenta e conservadora em diversos aspectos. Apesar de todos os avanços obtidos com o texto constitucional de 1988, a consolidação de instrumentos participativos efetivamente inclusivos e democráticos ainda depende de uma ampla mobilização social e política, que deve integrar um projeto democrático mais amplo de caráter efetivamente transformador de nossas estruturas políticas, econômicas e sociais.

Como será demonstrado no próximo tópico, o processo de revisão do PDOT no DF escancarou boa parte dos elementos autoritários que ainda pautam a concepção hegemônica da relação entre o Estado e a sociedade no Brasil.

O processo de revisão do PDOT e a postura antidemocrática do GDF

A pandemia de Sars-CoV-2 “chegou” ao Brasil em março de 2020. Poucos dias depois, já estava bastante evidente que esta situação excepcional exigiria de todos os governos (municipais, estaduais e federal) um esforço articulado com um único objetivo: atenuar o sofrimento dos mais vulneráveis e possibilitar que eles pudessem passar pela pandemia com algumas condições básicas asseguradas.

Sabemos com riqueza de detalhes qual foi, desde o início, a posição do presidente da República no enfrentamento à crise e as consequências desastrosas que ela trouxe ao país. No entanto, como se isso não bastasse, diversas administrações municipais Brasil afora optaram por realizar processos de revisão de seus planos diretores em plena pandemia. Enquanto uma crise social sem precedentes atingia o país, vários gestores deram início (ou continuidade) a um conjunto de procedimentos legais que requerem necessariamente a participação da sociedade civil. E o Governo do Distrito Federal seguiu pelo mesmo caminho. Ou seja, em um momento no qual a única preocupação da esmagadora maioria da população era

sobreviver, diversos governos consideraram apropriado tocar processos de revisão de suas leis urbanísticas.

A consequência inevitável dessa decisão é que aqueles que mais precisam participar do processo são justamente os mais prejudicados. A quem interessaria, então, um processo de revisão do PD com baixo grau de participação popular? Para buscar tal resposta, é importante recordar que a cidade é *palco* e ao mesmo tempo *objeto de disputa*, envolvendo atores distintos e heterogêneos, com capacidades muito desiguais de incidência no processo político. A organização do espaço urbano é um elemento fundamental não apenas para os habitantes da cidade, mas para a própria reprodução das diferentes frações do capital (Harvey, 2014). Os interesses capitalistas, portanto, são parte diretamente interessada na revisão dos PD e de qualquer tipo de legislação urbanística capaz de alterar padrões de produção, organização e uso do solo urbano.

Porém, uma das principais fontes de conflitos relacionados aos processos de planejamento urbano está diretamente relacionada ao fato de que, em muitos casos, os interesses dos agentes do mercado não são necessariamente correspondentes aos interesses da coletividade. Basta lembrar que boa parte dos requisitos necessários para a produção de uma cidade mais justa e igualitária (conforme previsto no Estatuto da Cidade, por exemplo)⁴⁷ depende justamente do refreamento dos interesses do mercado na produção do espaço urbano com a finalidade de minimizar os efeitos perversos da segregação urbana – em larga medida produzida pelo próprio mercado.

Dessa forma, um processo de formulação de qualquer política urbana que seja efetivamente democrático e participativo, capaz de incluir uma ampla gama de atores e segmentos para além do Estado e do mercado, certamente (ou ao menos, muito provavelmente) implicaria em maiores dificuldades para os grandes acordos e negociações frequentemente realizados entre os agentes públicos e os representantes dos interesses econômicos. Em suma, é bastante

⁴⁷ Para uma discussão mais aprofundada, ver Fernandes (2007), Trindade (2012) e Mastrodi e Zaccara (2016).

interessante e conveniente ao mercado que o grau de participação popular seja reduzido o máximo possível.

Vale recordar, ainda, que, mesmo em condições de “normalidade”, a participação política sempre é um desafio muito maior para os setores mais pobres (Young, 2014). Por razões mais do que óbvias, a pandemia tornou essa situação muito mais desigual. Suspender os processos de revisão dos PD no cenário pandêmico deveria ser, antes de tudo, uma questão de bom senso. Mas não é novidade alguma que o “senso de justiça” das instituições políticas nem sempre opera (na verdade, quase nunca) na direção de um mundo mais igualitário. A bem da verdade, os constrangimentos à participação política impostos pela pandemia criaram uma situação com a qual grande parte dos governantes e dos agentes do mercado sonha: “discutir” e aprovar leis complexas, que envolvem diversos interesses conflitantes, sem a preocupação de ter que lidar com a pressão dos grupos e movimentos populares mais atuantes e combativos na luta pelo direito à cidade.

Seguindo nessa direção, o GDF editou o Decreto nº 41.004, de 20 de julho de 2020, que instituiu “a estrutura de governança e gestão participativa do processo de revisão” do PDOT, dividida essencialmente (conforme o Art. 2º) nos seguintes espaços:

- 1) Coordenação Técnica, que ficará responsável por coordenar o trabalho de revisão do PDOT, composta *apenas por membros do governo*;
- 2) Comissão de Governança (CGO), com *poder deliberativo*, composta por 13 membros, sendo *apenas dois da sociedade civil*;
- 3) Comitê de Gestão Participativa (CGP), com *função consultiva*, composto por 40 membros, sendo 35 da sociedade civil.

Em suma: a Coordenação Técnica, órgão responsável pela coordenação geral dos trabalhos, é composta apenas por agentes estatais, sendo um espaço impermeável à participação social; a CGO, instância com poder deliberativo, é composta por um conjunto reduzido de atores, sendo que apenas dois deles

são da sociedade civil; por fim, o CGP é o espaço no qual a sociedade e seus múltiplos interesses estão razoavelmente representados, afinal 35 dos 40 membros são da sociedade civil. Com a criação desta instância, o GDF não pode ser acusado de não ter assegurado a participação social no processo de revisão do PDOT, afinal os atores civis ocupam a esmagadora maioria dos assentos no CGP. Mas com um pequeno detalhe: esta instância em particular tem função apenas consultiva. Este órgão não possui poder deliberativo, ou seja, não possui poder decisório de fato, e todas as discussões que forem realizadas em seu âmbito dependerão da boa vontade dos agentes governamentais para incidir de alguma forma no debate mais amplo sobre a revisão.

Ao longo das últimas décadas, essa forma de inserir a sociedade civil nos processos de tomada de decisão foi a regra. A rigor, o desenho institucional dos espaços decisórios do PDOT apenas reflete a maneira como o Estado ainda percebe o papel dos atores civis no processo político, ou seja, uma função subordinada e restrita à consulta. A grande questão é que os governantes e a burocracia técnica, quando confrontados com estes questionamentos, alegam ser esta a forma apropriada de promover participação social e entendem estar, de fato, fazendo o que é correto. Para eles, os atores civis representam interesses específicos e não têm a mesma legitimidade dos mandatários eleitos e nem do corpo de funcionários públicos para formular e decidir sobre políticas públicas. À sociedade civil caberia, na melhor das hipóteses, apresentar propostas e opinar sobre decisões e políticas que já estão mais ou menos definidas.

No início de agosto de 2020, o GDF publicou o Edital de Chamamento Público – Seduh nº 2/2020, que definia as normas de seleção das entidades da sociedade civil para a composição do CGP, o órgão de caráter consultivo em que a sociedade civil está de fato representada na discussão sobre o PDOT. Há dois pontos principais a destacar: *i)* o prazo previsto para o credenciamento das entidades era de *15 dias*; *ii)* a seleção das entidades se daria por meio de reunião pública *on-line*. Ora, não é preciso ser especialista em teoria da participação política para compreender que essas condições criam enormes dificuldades e constrangimentos para a participação da sociedade civil, especialmente daqueles setores

com menos recursos organizacionais e tecnológicos – ou seja, justamente daquelas organizações que representam a população mais economicamente vulnerável. Um prazo de 15 dias para o cadastramento das entidades em plena pandemia era praticamente um “convite” à desmobilização dos atores civis.

Fica mais do que evidente, portanto, que a intenção do GDF não era promover, facilitar e/ou aprofundar as discussões sobre a revisão do PDOT, tornando o processo o mais democrático possível. A sensação de que o GDF estava se valendo do contexto pandêmico para “passar a boiada” era inevitável. A essa altura, os segmentos e organizações mais diretamente engajados/as na luta pelo direito à cidade no DF já haviam iniciado algumas articulações políticas com o intuito de interferir nesse processo e cobrar outra postura do GDF, mais condizente com os princípios democráticos estabelecidos na CF/88 e no Estatuto da Cidade. O próximo tópico aborda essa mobilização e a forma como ela incidiu na realidade, provocando reações no Ministério Público (MP) e no próprio GDF.

A mobilização social pela democratização do processo de revisão e as reações do GDF

Como apontado na Introdução deste texto, houve basicamente duas frentes de mobilização civil promovidas por grupos e redes que atuam conjuntamente em vários espaços na luta pelo direito à cidade no DF: a primeira se deu através da constituição do Fórum Quem Participa DF, enquanto a segunda resultou do trabalho de organização do III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades. A seguir, analisamos cada uma delas.

O Fórum Quem Participa: manifesto pela participação democrática

Diante das demonstrações de posicionamentos antide-mocráticos por parte do GDF no tocante ao processo de revisão do PDOT, teve início uma articulação política envolvendo integrantes de coletivos, movimentos e grupos de pesquisa acadêmicos diretamente engajados nas lutas urbanas no âmbito

do Distrito Federal. Inicialmente, tal articulação foi puxada pelos coletivos Agenda Popular do Território e Candanga Assessoria Popular, envolvendo também integrantes do Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Distrito Federal (IAB-DF), pesquisadores da Universidade de Brasília (UnB) e membros do Núcleo DF do BrCidades. Considerando justamente as restrições de atividades presenciais impostas pela pandemia, optou-se pela redação e divulgação de um manifesto nas mídias digitais que fosse capaz de apontar os vieses antidemocráticos da estrutura institucional de revisão do PDOT que havia sido imposta pelo GDF à sociedade civil.

Partindo do pressuposto básico de que a democracia é um princípio inegociável, o primeiro manifesto, publicado em agosto de 2020, contou com a assinatura de mais de 30 entidades, movimentos sociais e coletivos e mais de 50 pessoas físicas, incluindo acadêmicos, ativistas e deputados. Dado o cenário pandêmico e a impossibilidade de participação de fato dos grupos vulneráveis que se encontram em uma luta diária pela sobrevivência, foi sugerida a suspensão das atividades que exigem participação social, visando ao respeito da construção da ampla participação popular e da gestão democrática da cidade e priorizando a preservação da vida.

Nesse sentido, em busca de diálogo com o poder público e a democratização dos espaços de decisão relativos à política urbana do Distrito Federal, os coletivos, movimentos sociais, fóruns e entidades que subscreveram o manifesto reivindicaram:

- imediata suspensão do edital de chamamento do Comitê de Gestão Participativa para a Revisão do Plano Diretor de Ordenamento Territorial do DF;
- planejamento da participação social e promoção da educação urbanística; e
- reestruturação popular do Sistema de Planejamento Territorial e Urbano do Distrito Federal (Sisplan) e a retirada de tramitação do PLC 45/2020.

Como resposta ao manifesto, o GDF convidou as entidades subscreventes para uma reunião na qual foram

discutidos os principais pontos levantados pelo manifesto. Na ocasião, foram apresentadas propostas para ampliação e efetivação da participação social durante a elaboração da revisão do PDOT, destacando a inadequação dos instrumentos propostos para franquear a participação social em contexto de pandemia. Foram propostos pelo fórum pontos para aprimoramento do processo, quais sejam:

- revisão da estrutura de participação social prevista no Decreto nº 41.004/2020, instituindo a paridade entre membros do poder público e membros da sociedade civil na composição da Comissão de Governança;
- retificação do Edital de Chamamento Público – Seduh nº 02/2020, que visa à seleção de entidades da sociedade civil para compor o CGP, de modo que seja estabelecido prazo indeterminado de inscrições e seja suspensa a eleição de titulares e suplentes com assento no Comitê enquanto durar a pandemia, em observância aos protocolos das autoridades sanitárias nacionais e internacionais – a exemplo de inúmeros editais de chamamento público para seleção de entidades por prazo indeterminado e de editais de fluxo contínuo de certificação e fomento a ações culturais;
- realização de atividades exclusivamente formativas enquanto durar a pandemia, visando ampliar as inscrições e mobilizar os diferentes segmentos da sociedade civil, em especial os mais vulneráveis e afetados;
- homologação das inscrições ao longo do prazo de duração do edital – a ser definido após o fim da pandemia – com prazo hábil para orientação e revisão de documentação; e
- revisão do item 6.2.2.1, de modo a garantir que entidades com CNPJ possam participar tanto como solicitantes quanto como parceiras ao indicar entidades sem CNPJ.

Apesar da sinalização inicial de atendimento às demandas apresentadas, o que se observou ao longo dos meses foi o seu não atendimento efetivo, com exceção do último item, tendo em vista a continuidade do processo mesmo com o agravamento da pandemia. A Promotoria de Política Urbana da Promotoria de Justiça de Defesa da Ordem Urbanística do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios (MPDFT), citando o manifesto, emitiu recomendações à Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Distrito Federal (Seduh) apontando a necessidade da suspensão do edital para a composição do CGP, visando assegurar a igualdade de condições para participação social.

Em março de 2021, a Seduh convocou os inscritos para o CGP para uma reunião pública na qual apresentou a estrutura do processo de participação, as etapas previstas e o cronograma de realização. O cronograma apresentado, com discussões públicas até fevereiro de 2022, foi definido unilateralmente, sem sequer ter havido a reunião de eleição do CGP, considerando o prazo de menos de um ano. Além disso, foi reduzido substancialmente o número de audiências públicas e foram excluídas as oficinas nas regiões administrativas (RA), que permitiriam uma maior capilaridade na participação popular. Conforme recomendações legais do Estatuto da Cidade e outros instrumentos, a revisão do PDOT deve contar com efetiva participação popular, a fim de que a definição da metodologia e do calendário se dê de modo participativo, junto ao CGP, e não pelo GDF para ser apenas validada pelas entidades. As oficinas temáticas e por RA foram eliminadas, ficando apenas por UPT. Ou seja, cerca de 40 reuniões que estavam previstas na metodologia inicial foram retiradas.

Tais pontos foram evidenciados em um segundo manifesto, divulgado nas redes sociais em abril de 2021 e encaminhado à Seduh após o recolhimento das assinaturas. Neste segundo documento, evidenciou-se que a ampliação do prazo para inscrição do CGP era insuficiente para garantir a igualdade de condições, tendo em vista o agravamento da pandemia e a impossibilidade de realização de atividades presenciais. Além do fato de significativa parcela da população encontrar-se em situação de extrema vulnerabilidade,

inviabilizando a participação de diversos grupos e movimentos populares em debates que não sejam diretamente voltados à defesa da vida, a falta de acesso à internet⁴⁸ impossibilita a efetiva participação daqueles que mais necessitam das políticas públicas. Sendo assim, foram demandados os seguintes pontos:

- suspensão das atividades de participação social durante a pandemia, garantindo o direito a participação de comunidades e de populações vulneráveis na modalidade presencial;
- revisão do cronograma apresentado ao CGP na reunião de 15/03/2021 considerando a suspensão das atividades relativas à participação social enquanto durar a pandemia;
- elaboração de um plano emergencial em conjunto com a sociedade civil organizada para a garantia do direito à moradia digna da população mais vulnerável, com a definição de instrumentos, metas e alocação de recursos;
- que o GDF cumpra a lei e não realize despejos e desocupações durante a pandemia, resguardando os direitos da população vulnerável, mais impactada neste momento.

O Núcleo de Assistência Jurídica de Defesa dos Direitos Humanos da Defensoria Pública do Distrito Federal também enviou ao GDF, em abril de 2021, recomendação para suspender o andamento do processo de revisão do Plano Diretor, especialmente a fase de audiências públicas, enquanto perdurar a situação de calamidade pública e de emergência em saúde pública causada pela covid-19. Entendendo a impossibilidade de suspensão total das atividades de revisão do PDOT, a extensão do prazo deveria acontecer após o período de isolamento social, com nova eleição, tanto nas categorias em que não houveram inscritos – comunidades tradicionais, indígenas e em situação de rua (que eram entidades presentes em outros espaços antes da pandemia)

⁴⁸ A maioria das RA não tem acesso à internet de banda larga para mais da metade de sua população.

– quanto para vagas extras nas categorias eleitas, para viabilizar a inscrição de entidades que não tiveram condições de participar devido à pandemia.

Até agosto de 2021, o único retorno dado ao segundo manifesto do Fórum Quem Participa DF foi o registro de seu recebimento, sem resposta às demandas e colocações apresentadas.

Vale ressaltar que, para além das discussões sobre a constituição e o funcionamento do CGP, é fundamental que seja colocada em discussão a revisão do decreto da CGO, de modo a tornar paritária a participação da sociedade civil numa instância efetivamente deliberativa. Algumas questões relativas ao planejamento urbano de fato não podem esperar, mas não dependem do PDOT. É o caso do Plano Distrital de Habitação de Interesse Social (Plandhis) – que teve apenas duas reuniões em 2021 até agora –, e do Plano Emergencial voltado à população vulnerável – que teve uma oficina participativa realizada, mas não teve nenhum retorno para a sociedade até o momento.

A ação do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades

A metodologia de participação social para a elaboração do PDOT proposta pelo GDF inclui a realização de reuniões livres (RL) com formato livre e de iniciativa de grupos da sociedade, sem a necessidade de participação da equipe técnica do GDF (Distrito Federal, 2020). Devido à pandemia, o Núcleo DF do BrCidades decidiu realizar reuniões livres em modo *on-line* com transmissão ao vivo (*lives*), que compuseram o III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades. O objetivo principal desta iniciativa consistiu justamente em contribuir com os debates sobre o PDOT na expectativa de incluir uma diversidade maior de atores, tornando o processo mais plural e democrático. A realização do Fórum contou com o apoio do projeto de extensão “Faculdade de Arquitetura e Urbanismo (UnB) apoia o Núcleo DF Metropolitano do BrCidades”, do Edital da Casas de Cultura da UnB.

O Núcleo DF Metropolitano do BrCidades desenvolve atividades de integração e apoio entre diversos movimentos sociais do Distrito Federal e, desde setembro de 2018, tem

mantido diversos encontros e debates. Reúne mais de 40 participantes efetivos no DF e 140 pessoas em um grupo de WhatsApp, formado por professores, estudantes, técnicos de governo, movimentos populares, profissionais, entre outros.

O III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades – “Agenda Urbana Popular Participativa para revisão do PDOT em tempos de pandemia” mobilizou diversos pesquisadores, estudantes, ativistas e lideranças, além da comunidade em geral para discussão da revisão do PDOT. Independentemente dos eventos organizados pelo GDF, foram sete eventos realizados, correspondendo aos sete eixos temáticos da agenda do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades. Um total de 70 pessoas foram envolvidas nas discussões, entre elas 48 palestrantes divididos em sete *lives* realizadas entre novembro de 2020 e março de 2021, que foram transmitidas ao vivo pelo canal CAL UnB no YouTube. Cada *live* foi composta por duas mesas e contaram com a presença de três a quatro palestrantes, além de um mediador por mesa. A interação com o público ocorreu por meio do bate-papo público da plataforma e as questões levantadas foram respondidas após as apresentações individuais.

O resultado das *lives* será disponibilizado num caderno técnico com o intuito de consolidar e compartilhar com toda a sociedade os sete documentos entregues para o poder público⁴⁹ como resultado das reuniões livres realizadas no III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades. As proposições oriundas desses encontros estão vinculadas à agenda urbana progressista e à luta pelo direito à cidade.

Segundo as normas do GDF, cada reunião livre deveria ter um número mínimo de 15 participantes e realizar um registro constituído de: lista de presença; registro fotográfico; e contato da pessoa responsável. As sugestões resultantes dos debates devem ser sintetizadas em até 12 propostas, distribuídas nos eixos temáticos. As propostas e a documentação comprobatória foram encaminhadas pelo portal da revisão do PDOT. Segundo os técnicos da Seduh, as propostas formuladas pelas reuniões livres

⁴⁹ Entregues por meio do *site* do PDOT, no qual é possível enviar as proposições discutidas no âmbito das reuniões livres. Disponível em: www.pdot.seduh.df.gov.br.

serão disponibilizadas no *site* e serão, posteriormente, sistematizadas de acordo com os seis eixos temáticos, para enquadramento de acordo com as etapas da metodologia de revisão do PDOT: diagnóstico, prognóstico, proposta e minuta de lei.⁵⁰ O quadro 1 apresenta a programação integral das reuniões livres realizadas.

Quadro 1 – *Lives* realizadas no III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades

Eixo temático PDOT	Reuniões livres da Agenda Urbana do Núcleo DF
<p>Gestão Social da Terra e Desenvolvimento Econômico Sustentável e Centralidades</p>	<p>Live 1 - População em situação de rua, em ocupações transitórias e ambulantes – 26/11/2020 Mesa 1: Uma cidade de patrimônio da humanidade ou de patrimônio humano de moradias transitórias Mesa 2: População em situação de rua e ambulantes no Setor Comercial Sul</p> <p>Live 2 - Economia, justiça urbana, terra e classes sociais – 10/11/2020 Mesa 1: Governança, redes de economia solidária e plataforma de inteligência coletiva Mesa 2: Centralidades da periferia urbana</p> <p>Live 3 - Lutas urbanas, movimentos sociais, mulheres, negritude e LGBT'S – 21/01/2021 Mesa 1: Racismo estrutural nas políticas urbanas Mesa 2: A questão de gênero no planejamento urbano</p> <p>Live 4 - Política de cultura, patrimônio, arte e educação – Infância e juventude – 04/02/2021 Mesa 1: Ocupações culturais e educação popular Mesa 2: LGBT's, arte, patrimônio e cultura</p>

⁵⁰ As reuniões livres deveriam ocorrer a partir de maio de 2019 até o final do processo. O registro de cada reunião livre deveria ser encaminhado em até 15 dias após sua realização, por meio do portal do PDOT 2020-2030.

Habitação e Regularização	Live 5 - Direito à moradia, direito à cidade, ATHIS e regularização fundiária – 25/02/201 Mesa 1: Regularização fundiária e locação social Mesa 2: Movimentos sociais de moradia e ATHIS
Mobilidade	Live 6 - Direito à mobilidade e uso do solo – 11/03/2021 Mesa 1: Mobilidade ativa e transporte coletivo Mesa 2: Centralidade, espaços públicos e conflito de uso do solo
Meio Ambiente e Infraestrutura Ruralidades	Live 7 - Saneamento, saúde e meio ambiente, campo/cidade, agroecologia e alimentação – 25/03/2021 Mesa 1: Direito à água e saneamento e ambientes sensíveis à água Mesa 2: Soberania alimentar e meio ambiente

Fonte: III Fórum do Núcleo DF Metropolitano do BrCidades.⁵¹
Elaboração própria.

Ao que tudo indica (e como já era, de certa forma, esperado), o GDF praticamente não levou em conta os ricos e produtivos debates proporcionados pelo III Fórum do Núcleo DF. Nem por isso a iniciativa se tornou irrelevante. Afinal, a criação de espaços nos modelos de reuniões livres, isto é, independentes dos eventos oficiais promovidos pelos governos, são fundamentais para fortalecer, ampliar ou mesmo criar novas conexões no âmbito da sociedade civil e avançar na produção de ideias e projetos inovadores. A experiência e o conhecimento acumulado estão registrados, o que contribui decisivamente com o acúmulo de aprendizados para todos os setores envolvidos na luta pelo direito à cidade no DF.

Considerações Finais

Ao evidenciar as dificuldades para a realização de um processo efetivamente democrático na revisão do PDOT no DF, este texto corrobora o que a ampla maioria dos estudos e reflexões acadêmicas tem afirmado: a pandemia tornou os desiguais ainda mais desiguais. Se os obstáculos para a

⁵¹ Disponível em: www.brcidades.org/brasil

participação democrática no Brasil sempre existiram, mesmo no ciclo de governos considerados progressistas, o atual momento apresenta desafios sem precedentes desde o fim do regime militar.

Como contribuição final deste capítulo para o debate sobre a resistência democrática no presente contexto, elencamos a seguir os pontos que consideramos ser essenciais para que a participação social seja efetivamente democrática e capaz de cumprir com as promessas da CF/88, que expressa claramente em seu Art. 1º: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Em primeiro lugar, os espaços de participação social no âmbito da gestão pública precisam ter poder decisório efetivo, ou seja, precisam ter caráter deliberativo e não meramente consultivo. A participação na perspectiva consultiva reflete uma concepção da relação entre Estado e sociedade civil na qual esta última aparece como subordinada, jamais como protagonista do processo. Ademais, é fundamental que estes espaços tenham poder para discutir e decidir sobre recursos orçamentários. Não existe democracia possível se os diversos segmentos representativos da sociedade civil não podem incidir de forma alguma no debate sobre o orçamento público.

Em segundo lugar, os espaços de participação deveriam ser compostos, preferencialmente, por representantes da sociedade civil na maioria de seus assentos, garantindo assim a participação expressiva dos setores populares – que, via de regra, são justamente os grupos que menos têm recursos e acesso ao sistema político. A composição desses espaços deveria ser, no mínimo, paritária, mas considerando que os agentes governamentais sempre estão em posição de poder superior, o ideal é que a sociedade civil tivesse a maior parte dos assentos.

Terceiro, esses espaços precisam ter poder para formular e desenhar a política pública, e não apenas emitir pareceres e opiniões acerca de projetos que já chegam prontos e definidos pelos agentes estatais.

Quarto, é fundamental assegurar a representatividade de organizações que representam interesses das mulheres, da população negra, quilombola e indígena, da comunidade

LGBTQIA+ e da população em situação de rua. Enfim, daqueles grupos e segmentos que historicamente foram os mais excluídos do sistema político e dos espaços de poder.

Esses quatro pontos constituem, em nossa perspectiva, o básico para pensarmos as condições da participação democrática, que poderia avançar de forma efetiva no combate às desigualdades e produzir políticas públicas mais justas e igualitárias. É bem verdade que, no atual cenário, essa proposição parece uma realidade distante ou até mesmo uma utopia. Contudo, entendemos que uma de nossas principais tarefas é precisamente essa: manter a chama da utopia acesa. Novos tempos virão, e nossas ideias não podem morrer. Afinal, no momento em que abdicarmos de nossa utopia, e deixarmos de lutar por uma sociedade mais justa e igualitária, o autoritarismo terá consolidado sua vitória sobre nós.

Referências

ABERS, Rebecca. *Inventing local democracy: grassroots politics in Brazil*. Boulder: Lynne Rienner, 2000.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. *Serviço Social e Sociedade*, n. 109, p. 68-92, 2012.

ALMEIDA, Debora Cristina Rezende de. Os desafios da efetividade e o estatuto jurídico da participação: a Política Nacional de Participação Social. *Sociedade e Estado*, v. 32, n. 3, p. 649-679, 2017.

AVRITZER, Leonardo. IPs e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BORBA, Julian. Participação política como resultado das instituições participativas: oportunidades políticas e o perfil da participação. In: PIRES, Roberto Rocha (Org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011. p. 65-76.

BROWN, Wendy. *Nas ruínas do neoliberalismo: a ascensão da política antidemocrática no ocidente*. São Paulo: Editora Filosófica Politeia, 2019.

CROUCH, Colin. *Coping with post-democracy*. Londres: Fabian Society, 2000. (Fabian Ideas, 598).

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. *Política e Sociedade*, n. 5, p. 139-164, 2004.

DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. Para uma outra leitura da disputa pela construção democrática na América Latina. In: DAGNINO, Evelina; OLVERA, Alberto J.; PANFICHI, Aldo. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. *Never-ending nightmare: the neoliberal assault on democracy*. London: Verso, 2019.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Plano Diretor de Ordenamento Territorial do Distrito Federal* – PDOT. Brasília: SEDUH, 2019. Disponível em: <http://www.seduh.df.gov.br/plano-diretor-de-ordenamento-territorial/>. Acesso: 1º mar. 2021.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Habitação. *Metodologia do Plano Diretor de Ordenamento Territorial* – PDOT 2020-2030. Brasília: SEDUH, 2020. Disponível em: http://www.pdot.seduh.df.gov.br/wp-content/uploads/2019/04/Metodologia_vers%C3%A3o_Janeiro_2020_SEDUH.pdf. Acesso: 1º mar. 2021.

FERNANDES, Edésio. Constructing the “right to the city” in Brazil. *Social & Legal Studies*, v. 16, n. 2, p. 201-219, 2007.

GURZA LAVALLE, Adrian; ISUNZA VERA, Ernesto. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, n. 84, p. 95-139, 2011.

GURZA LAVALLE, Adrian. Participação, (des)igualdade política e democracia. In: MIGUEL, Luis Felipe (Org.). *Desigualdades e democracia: o debate da teoria política*. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

HARVEY, David. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HIRSCHMAN, Albert. *De consumidor a cidadão: atividade privada e participação na vida pública*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

MACPHERSON, Crawford B. *The life and times of liberal democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1979.

MARICATO, Erminia. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. In: ARANTES, Otilia; VAINER, Carlos; MARICATO, Erminia (Org.). *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARICATO, Erminia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2014.

MASTRODI, Josué; ZACCARA, Suzana. Sobre a promoção do direito à moradia: um estudo à luz da política urbana do município de Campinas. *Revista de Direito da Cidade*, v. 8, n. 1, p. 1-28, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. *O colapso da democracia no Brasil: da Constituição ao golpe de 2016*. São Paulo: Expressão Popular, 2019.

MIGUEL, Luis Felipe. Resgatar a participação: democracia participativa e representação política no debate contemporâneo. *Lua Nova*, n. 100, p. 83-118, 2017.

NEGRI, Antonio; HARDT, Michael. *Declaração: isto não é um manifesto*. São Paulo: n-1 Edições, 2014.

PATEMAN, Carole. *Participação e teoria democrática*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. *In: DAGNINO, Evelina. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TRINDADE, Thiago Aparecido. Direitos e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Lua Nova*, n. 87, p. 139-165, 2012.

TRINDADE, Thiago Aparecido. *Protesto e democracia: ocupações urbanas e luta pelo direito à cidade*. Jundiaí: Paco Editorial, 2017.

VILLAÇA, Flávio. *As ilusões do Plano Diretor*. São Paulo: [s. n.], 2005.

YOUNG, Iris Marion. Desafios ativistas à democracia deliberativa. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n. 13, p. 187-212, abr. 2014.

9.

Participativo, mas nem tanto. Da lógica da produção do espaço urbano aos desafios da resistência popular na revisão do Plano Diretor em Jacareí-SP

*Bruno Ricardo Miragaia Souza
João de A. R. Campinho*

Introdução

A produção do espaço urbano pelo capital, com o uso de instrumentos normativos para o desenvolvimento das cidades, como os planos diretores, tem sido consolidada com uma roupagem alicerçada na narrativa legitimante da participação popular. Nesse contexto, o instrumento do Plano Diretor tem se tornado o modo mais comumente utilizado por Estado, agentes globais e elite conservadora local para mascarar, com um discurso competente, interesses conflitantes e uma prática que reafirma desigualdades (VILLAÇA, 1999, *apud* MARICATO, 2014).

Se essa construção do planejamento urbano de forma participativa já se mostrava desafiadora diante das ações neoliberais que incidem sobre as cidades, o momento atual de pandemia instituído pelo novo coronavírus impõe novos elementos a essa dinâmica e ainda coloca em risco a cultura progressiva do princípio da gestão democrática.

As narrativas do poder público, alinhadas às diretrizes do mercado imobiliário e aos interesses industrial e empresarial,

sempre pautadas pelo discurso do desenvolvimento econômico como caminho para superação dos problemas sociais, possuem vantagens políticas gritantes diante dos setores populares. Diferentes práticas, como a incidência de agência multilateral no território, fomentadora de crédito internacional para obras estruturais; tentativas criativas de obstaculizar a participação popular nos processos de revisão do Plano Diretor, assim como o *marketing* para a implantação de mega empreendimentos localizados muitas vezes em perímetros predominantemente rurais e ambientais, são ações que interferem na lógica de produção de cidades.

Diante do exposto, o presente capítulo faz uma análise acerca da atuação do Estado e do poder econômico para (re)produção do espaço urbano por meio da revisão do Plano Diretor da Cidade de Jacareí, Região Metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte, do Estado de São Paulo, assim como traz reflexões sobre a atuação de instituições do sistema de justiça, movimentos populares, associações de bairro e sindicatos da classe trabalhadora, para criação e capacitação de uma rede coletiva em defesa do direito à cidade.

O capítulo se desenvolve a partir da análise do processo judicial⁵² que suspendeu a revisão do Plano Diretor por ausência de participação popular, assim como das estratégias e resistências criadas para o estabelecimento de metodologias e mecanismos que viabilizassem uma participação não só legitimante, mas que de fato fosse capaz de influenciar a superação desse estado de desigualdade e segregação socioterritorial abissal a que são submetidos os territórios urbanos.

Com o agravante da pandemia, os resultados até o momento demonstram que não bastará a resistência popular nos espaços institucionais ordinariamente franqueados à população, com todos os desafios decorrentes das dinâmicas de cooptação e consenso para legitimar o processo. As ambiguidades resultantes dos processos de conflituosidades

⁵² Esse processo se refere à Ação Civil Pública 010047-86.2018.8.26.0292 proposta pela Defensoria Pública do Estado e Ministério Público do Estado.

demandam também posturas propositivas, insurgentes e de desconstrução epistemológica.

Para tanto, além dessa introdução, pretende-se realizar uma síntese histórica das dinâmicas que incidem sobre a cidade de Jacareí desde a elaboração de seu Plano Diretor no ano de 2003, como forma de demonstrar as sucessivas e pontuais ações para a viabilização do uso da cidade predominantemente como mercadoria, o que tem aprofundado desigualdades e segregação socioterritorial.

Em seguida, ao discorrer a respeito do processo de revisão do Plano Diretor atual, iniciado no ano de 2018, que demonstrou ser um elemento chave para a viabilização do uso da cidade pelo mercado imobiliário, o texto propõe analisar as dinâmicas e os atores que incidiram sobre o processo, seja para forjar uma legitimidade participativa, seja por meio de resistência para publicizar os objetivos reais no uso desse instrumento de planejamento urbano. Sem conclusão de sua revisão em momento pré-pandemia, ao final, o texto traz breves considerações acerca do avanço da revisão na atualidade e em meio a uma crise econômica, sanitária e ética sem precedentes, que impõe reflexões não só sobre os desafios para o enfrentamento do que já se mostrava desigual em matéria de forças incidentes, mas também dos desafios de imaginar uma nova cidade, mais humana e preparada para um futuro que preserve os direitos básicos da população de baixa renda – uma das maiores vítimas da pandemia.

Breve análise sobre o papel do Plano Diretor nas pressões dinâmicas do processo de ocupação dos territórios de Jacareí

A cidade não para, a cidade só cresce, o de cima sobe e o de baixo desce (CHICO SCIENCE e NAÇÃO ZUMBI).

Localizado na região metropolitana do Vale do Paraíba e Litoral Norte do Estado de São Paulo, o município de Jacareí possui uma população de 235.416 habitantes (IBGE), com uma distância aproximada de 82 quilômetros da cidade de São Paulo. De um município marcado pelo processo de industrialização do

País, especialmente na década de 1970 em virtude da desconcentração industrial da cidade de São Paulo, a segregação socioterritorial sempre foi sua marca.

Seu território político-administrativo localiza-se na planície do rio Paraíba do Sul e é cortado pela Rodovia Presidente Dutra, um indutor no processo de urbanização do município e de valorização do preço da terra.

A área central, localizada à margem direita do rio Paraíba do Sul, teve seu marco com a construção da estação ferroviária instalada em 1876, e foi dessa localidade a propulsão do crescimento urbano, sendo ocupada pela população mais abastada, principalmente por aqueles que controlavam a força de trabalho decorrente do crescimento industrial da região (VIEIRA, 2015). Por consequência, em especial pela valorização do preço da terra, a classe trabalhadora se instalou nas franjas da cidade.

Além dessa centralidade, a região leste/oeste da cidade de Jacareí, ao longo do processo de urbanização, foi o destino da produção do espaço para a classe média/alta, e as dinâmicas reservaram a região sul para a alocação da classe trabalhadora, onde contou com o espraiamento e a fragmentação do tecido urbano, com impactos severos na qualidade e no modo de vida das pessoas (PLHIS, 2010, apud VIEIRA, 2015).

Com baixa ocupação e enormes vazios urbanos na região norte, à margem esquerda da Rodovia Presidente Dutra e do rio Paraíba do Sul, desde o início do século XXI, a região passou a ser desejada pelo mercado para se tornar um grande eixo de negócios e consumo no município, inclusive com um discurso para a construção de uma nova centralidade urbana para Jacareí.

O Plano Diretor da Cidade (PDOT), instituído pela Lei Complementar 49, de dezembro de 2003, nasceu da mesma ilusão da grande maioria dos planos editados na redemocratização, como sendo um instrumento idealizado para ter “a finalidade de melhorar qualidade de vida de seus moradores e usuários, ampliar e tornar mais eficientes as atividades econômicas, resguardar e recuperar o meio ambiente, de modo a permitir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana” (PDOT-JACAREÍ, 2003).

Figura 1 – Distribuição das regiões da cidade



Fonte: Prefeitura Municipal de Jacareí (apud VIEIRA, 2015)

No entanto, o distanciamento entre a cidade ideal e a cidade real no instrumento de planejamento somente contribuiu para fortalecer dinâmicas territoriais e atores que se apropriaram do espaço urbano como valor de troca.

Em 2007 e 2012, o PDOT sofreu pequenas e pontuais “revisões” em seu texto, todas com um discurso de serem viabilizadoras de um melhor planejamento da cidade, com alterações estratégicas no uso e perímetro urbano. Aos poucos, perímetros rurais e ambientais foram substituídos por perímetros permissivos para expansão urbana e industrial.

Uma das grandes modificações que viabilizariam a produção capitalista de um novo espaço urbano foi a proposta de redivisão da cidade em duas regiões, uma como de adensamento consolidado (1) e outra, chamada de região norte, onde se localizam os maiores vazios urbanos ao longo da Rodovia Presidente Dutra, considerada de expansão urbana (2), com propostas para alterações no uso do solo e transformação do perímetro rural para um perímetro urbano e industrial, desconsiderando ruralidades e funções essenciais para cidade.

Figura 2 – Redistribuição das regiões da cidade



Fonte: Prefeitura de Jacareí (2012, apud VIEIRA, 2015)

Enquanto a região norte está sendo preparada para se tornar um novo eixo de negócios, segundo Vieira (2015), todos os 17 empreendimentos faixas I e II do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV), construídos e entregues até 2014 na cidade, foram instalados na região sul, majoritariamente em Zonas de Adensamento Preferencial 2 (ZAP2) ou em limites com Zonas de Adensamento Restrito, onde, além da distância da área central, não apresentam infraestrutura adequada, tais como viária, sistema de saneamento ambiental, comércio e demais serviços e equipamentos públicos.

Mesmo sem a completa alteração do zoneamento urbano na região norte até o momento, a região tem se transformado num grande eixo para o mercado imobiliário. Desde as primeiras mudanças no Plano Diretor, começaram a ser construídas torres residenciais de alto padrão na zona norte, dentro de um enorme vazio urbano, com acesso direto à Rodovia Dutra.

Com o *marketing* da cidade inteligente, têm sido inaugurados e anunciados empreendimentos de torres residenciais de alto padrão e loteamentos fechados no modelo condomínio-clubes. Um dos maiores empreendimentos planeja-

dos para área é o *Arboville*, da Construtora Terras Simão, que prevê unidades habitacionais para 130 mil pessoas, com torres residenciais, comerciais, condomínio horizontal, clube, *shopping*, escolas, centro de lazer, centro empresarial, hospital. Uma nova cidade, completamente murada, impulsionando uma nova centralidade urbana, com conexão com o município de São José dos Campos, onde a natureza, no discurso da sustentabilidade, encontra-se privatizada e destinada para poucos.

Figura 3– Anúncio de empreendimento

LANÇAMENTO TERRA SIMÃO APOSTA EM CONDOMÍNIO GIGANTE QUE TEM POTENCIAL PARA ATENDER ATÉ 135 MIL HABITANTES EM ATÉ 30 ANOS

Uma cidade em um condomínio

Empreendimento promete ousadia em S. José e Jacareí

SÃO JOSÉ DOS CAMPOS

O A construtora Terra Simão lançou no início do mês seu mais novo empreendimento no Vale do Paraíba, o Arboville, um gigantesco e ousa-

do condomínio entre São José dos Campos e Jacareí. A nova centralidade já começou a ser construída em uma área de 17 milhões de m².

O Arboville terá fácil acesso pela Dutra, e também contará com uma via de interligação até o Urbanova. O projeto, que foi desenvolvido pela Terra Simão, em parceria com a empresa de Urbanismo Defournier Projetos, será realizado ao longo de 20 a 30 anos.

O local terá também uma com-

pleta infraestrutura no entorno das torres residenciais, prédios mistos residenciais com comércio e condomínios horizontais.

O Arboville foi projetado para atender 135 mil habitantes. O primeiro Condomínio Club já está em fase de construção. Em breve, o primeiro loteamento horizontal de Arboville será lançado, juntamente com a nova sede da Terra Simão, que também se mudará para a região.



Ousado. O novo condomínio Arboville, entre São José e Jacareí

Fonte:

<https://edicao.ovale.com.br/ovale/2017/04/15/1159/pdf/1704-GT-REG-009.pdf>

A prefeitura tem usado recursos públicos para suprir a deficiência viária e fomentar a expansão urbana, sendo um ator importante nessa dinâmica territorial para viabilizar ao mercado imobiliário a utilização da terra como valor exclusivamente de troca, ainda que tais pressões caminhem na direção contrária ao planejamento urbano, que torna necessária a compactação da malha urbana com o objetivo de aproveitamento da infraestrutura existente.

A revisão do Plano Diretor de Jacareí e sua estratégia legitimante

O ano de 2018 foi marcado por mais uma tentativa de revisão do Plano Diretor da Cidade, tendo como objeto central a alteração de perímetro para possibilitar uma enorme expansão urbana para áreas rurais e ambientalmente protegidas, sem, contudo, nenhum estudo que justifique a necessidade de ampliação das funções sociais para esse tipo de uso do solo, muito menos embasadas em cartas de aptidão à urbanização, conforme obrigação recente introduzida no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) para se prevenir expansão urbana sobre áreas de risco socioambiental.

Segundo Souza e Ferreira (2021), a Defensoria Pública tomou conhecimento, por meio de diversos movimentos populares e entidades de classe, de que a Prefeitura de Jacareí havia lançado em seu sítio eletrônico o calendário de audiências públicas para o processo de revisão do Plano Diretor. Foram convocadas ao total oito audiências públicas, que seriam realizadas no mês de outubro, período entre o primeiro e o segundo turno da histórica eleição que elegeu Jair Bolsonaro, um momento em que a sociedade se encontrava completamente mobilizada para um dos mais complexos e polarizados processos eleitorais. A maioria das audiências aconteceria em dias úteis, em horário que dificultava a participação de trabalhadores e trabalhadoras, tendo a divulgação ocorrido apenas pelo Boletim Oficial do Município e em jornais locais, dias antes do evento.

Para a realização das audiências, o município disponibilizou apenas o edital de chamamento do processo de revisão e uma “cartilha” sobre o tema. Nas audiências foi apresentada uma minuta de Projeto de Lei, fruto de construção prévia entre poder público e setores empresariais da cidade (SOUZA; e FERREIRA, 2021).

Nesse mesmo ano, como forma de intervir na cidade com recursos públicos e viabilizar, entre outros, a abertura do eixo para o mercado imobiliário, a Câmara Municipal aprovou a Lei 6.237/2018, do Poder Executivo, que autoriza operações de crédito externo (empréstimo) da ordem de R\$ 240 milhões pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), cujo

objetivo é a execução de diversas obras viárias, por meio de um programa denominado de “Desenvolvimento Urbano e Social de Jacareí”. Entre essas obras, destaca-se a construção de uma nova ponte sobre o rio Paraíba do Sul, orçada em mais de R\$ 23 milhões de reais, para facilitar o acesso da região norte à área central, o que viabiliza a supressão das deficiências de mobilidade até então existentes e prepara a região para a expansão urbana idealizada na minuta de revisão do Plano Diretor.

Essa dissociação no planejamento urbano entre um programa de desenvolvimento da cidade e seu Plano Diretor elucida fatores incidentes no contexto do chamado novo “planejamento estratégico” de cidades – com políticas de venda ou revitalização de espaço urbano, no qual a expansão e a gentrificação ganham papel central. Essas dinâmicas servem para conectar

“(…) o mercado financeiro mundial com os promotores imobiliários (grandes e médios), com o comércio local, com agentes imobiliários e com lojas de marcas, todos estimulados pelos poderes locais, para os quais os impactos sociais são desprezados neste novo *modus operandi* das políticas públicas” (SMITH, 2006, p. 79).

Com evidente violação à ordem urbanística, a Defensoria Pública e o Ministério Público ajuizaram ação civil pública com o objetivo de reconhecer a violação ao princípio da gestão democrática, tendo o Poder Judiciário deferido liminar para suspender o processo de revisão por entender que o Plano Diretor é um procedimento de planejamento urbano participativo, sendo possível verificar, na hipótese, que o município de Jacareí efetivou uma pseudo participação da população no processo de revisão do Plano Diretor, o que é inaceitável.⁵³ (SOUZA; FERREIRA, 2021).

A decisão judicial criou um ambiente de mobilização para formar uma rede coletiva denominada “Frente em Defesa do

⁵³ Trecho obtido da decisão proferida no Agravo de Instrumento 2256271-84.2018.8.26.0000.

Direito à Cidade de Jacareí”, com certa capacidade de dar densidade ao processo de construção democrática do Plano Diretor, com resgate de espaços até então sequestrados por grupos hegemônicos e empresariais. Uma série de estratégias foram realizadas para aprofundar a educação popular e a capacitação de sindicatos da classe trabalhadora, lideranças e famílias de assentamentos precários para os debates referentes à revisão do Plano Diretor da cidade.

No início de 2019, a Defensoria Pública organizou, com a rede de coletivos, um evento chamado “Jornada em Defesa do Direito à Cidade”, voltado para sensibilização, capacitação e ampliação de lideranças populares, tudo no sentido de melhor compreensão do direito à cidade, segundo o contexto do processo participativo de revisão do Plano Diretor. Foi desenvolvido no mesmo ano um curso de Aplicação da Política Urbana e Fundiária, em parceria com o Instituto Pólis, estruturado conforme as peculiaridades e as demandas da cidade de Jacareí e destinado à capacitação e ao debate orientado com o Poder Público, Ministério Público, Poder Judiciário e, em especial, com a sociedade civil.

Concomitantemente à estratégia de acesso à população de baixa renda, diversas reuniões administrativas entre Defensoria Pública, Ministério Público, Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU)⁵⁴ e Prefeitura foram realizadas ao longo do ano de 2019 para elaborar metodologias e estratégias para a garantia da participação da população nas discussões do planejamento municipal, assim como viabilizar a construção e a publicidade de estudos, diagnósticos e leituras sobre a cidade (SOUZA; FERREIRA, 2021).

O resultado dessa rede foi a preparação coletiva de uma proposta apresentada ao final ao município que culminou na celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta parcial para a retomada da revisão do Plano Diretor, em que foi possível viabilizar um suporte do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, da Universidade do Vale do Paraíba (UNIVAP), no estabelecimento de metodologias e

⁵⁴ O IBDU ingressou na ação civil pública que questiona a revisão do Plano Diretor na qualidade de *amicus curiae*.

acompanhamento técnico de todo o processo, com formação de um conselho gestor paritário, elaboração de leitura técnica sobre a cidade pelo município, leitura comunitária e aprovação do resultado final, por meio de uma Conferência com natureza deliberativa.

Assim como o Plano Diretor não tem sido capaz de escapar da armadilha que o transformou em um plano discurso, nem mesmo da ilusão participativa como solução para a gestão democrática (VILLAÇA, 2001), o acordo celebrado não afastou as estratégias do poder público, elite local e poder econômico de tentar forjar a participação popular. O primeiro ato de retomada do processo de revisão do Plano Diretor, com a formação do conselho gestor paritário, acabou por demonstrar que não seria fácil ocupar uma arena acostumada a planejar a cidade por meio dos grupos hegemonicamente representados em gabinetes.

Entre as entidades habilitadas para a participação no conselho gestor, o Sindicato dos Engenheiros do Estado, a Associação dos Engenheiros de Jacareí e o Centro das Indústrias do Estado foram inscritos em cadeiras diversas daquelas que dispõem seus estatutos/interesses ou cuja relação interpessoal de seus membros demonstra a tentativa de usurpação do espaço destinado a outros representantes da sociedade. O Sindicato dos Engenheiros se inscreveu para a cadeira reservada ao sindicato da classe trabalhadora e a Associação dos Engenheiros como representante da sociedade civil, estando as duas entidades sediadas no mesmo endereço e com cargos de gestão ocupados por pessoas que compõem as duas entidades.

Embora a justiça em um primeiro momento tenha deferido medida liminar em março de 2020 para suspender o processo eleitoral do conselho gestor,⁵⁵ a decretação do estado de pandemia no País acabou por paralisar temporariamente todo o processo de revisão do Plano Diretor.

O município permaneceu sem grandes ações para a revisão do Plano Diretor ao longo do ano de 2020, possivelmente muito mais pela concentração de esforços para a concretização

⁵⁵ A liminar deferida nos autos da Ação Civil Pública 1001973-72.2020.8.26.0292 foi cassada por decisão do Tribunal de Justiça nos autos do Recurso 2052429-12.2020.8.26.0292.

do projeto de reeleição ao cargo de Prefeito em razão da eleição programada para novembro de 2020, do que propriamente em virtude da pandemia, tanto que em dezembro daquele ano, com a recondução ao cargo, a Prefeitura procurou a Defensoria Pública e o Ministério Público para o prosseguimento dos diálogos, com reunião agendada para o início de 2021.

A partir de janeiro de 2021, foram retomadas as reuniões entre a Prefeitura, Defensoria Pública e o IBDU, estabelecendo-se que a Prefeitura apresentaria os pontos sensíveis para a finalização do processo judicial e, subsequentemente, a Defensoria Pública exporia os pontos relevantes, em especial cronograma de retomada da revisão do Plano Diretor em momento que garantisse efetivamente participação popular.

Após uma série de reuniões, em abril de 2021, o município resolveu unilateralmente retomar a revisão do Plano Diretor, em plena pandemia, sendo publicado edital de reabertura do processo de habilitação para eleição dos integrantes do conselho gestor, o que recoloca a disputa pelo direito à cidade em um novo, mas velho, espaço de conflito e desigualdade.

Conclusão

A forma de condução do processo de revisão do Plano Diretor na cidade de Jacareí reforça uma lógica do uso desse instrumento para a viabilização da tomada da cidade pelo mercado, em um emaranhado de dinâmicas que não mais se preocupam em tornar as mãos do Estado tão invisíveis.

Em contrapartida, a crise econômica, sanitária e social que se instala no País por uma clara despreocupação dos governos em proteger e garantir direitos básicos à população pobre, encarrega-se de manter a abissal desigualdade social, com um avanço dos conflitos fundiários decorrentes das remoções forçadas, autoconstrução de moradias, muitas vezes em meios físicos sem aptidão à urbanização e ausência de saneamento ambiental, tudo conjugado à estratégias de uso dos meios de comunicação em massa para despolitizar e dar conta de consolidar processos participativos com um viés claramente legitimantes.

O ano de 2021 tem sido marcado pela morte de milhares de pessoas no País em decorrência da Covid-19 e das enfáticas desigualdades urbanas que impactam de forma distinta os moradores da cidade. O quadro da pandemia agrava-se sensivelmente em todo o País neste momento, inclusive com o anúncio de uma terceira onda de contaminação e morte, cujo Boletim InfoGripe divulgado pela Fiocruz em 28 de maio de 2021 demonstra que o recrudescimento da pandemia é praticamente inevitável.

Além desse quadro, a redução da gestão democrática ao modelo virtual obrigatoriamente imposto pela necessidade de isolamento social escancara outras desigualdades. Segundo dados do Seade (2021), 75% da população de alta vulnerabilidade do Estado de São Paulo possui acesso à internet, dos quais 20% dos paulistas nem sequer acessaram alguma vez a internet; 30% somente acessam para trabalho ou estudo; e 37% das pessoas em alta vulnerabilidade não dispõem de acesso à internet por meio de banda larga, talvez indispensável para qualquer participação efetiva ou acesso a documentos, mapas e estudos.

O planejamento urbano, ao prescrever a participação popular como um instrumento de capacitação, engajamento, mobilização e reivindicação de poder para construção coletiva das cidades, impede empreitadas de redução da proteção jurídica conferida aos grupos excluídos dos processos de planejamento urbano, sob pena de afronta ao princípio da vedação ao retrocesso. Segundo Canotilho (2002, p. 336):

“Existe um defeito de proteção quando as entidades sobre quem recai um dever de proteção (*Schutzpflicht*) adoptam medidas insuficientes para garantir uma proteção constitucionalmente adequada dos direitos fundamentais. Podemos formular esta ideia usando uma formulação positiva: o estado deve adoptar medidas suficientes, de natureza normativa ou de natureza material, conducente a uma proteção adequada e eficaz dos direitos fundamentais”. A proteção dos direitos fundamentais também se revela na vedação do retrocesso, princípio segundo o qual é inconstitucional qualquer medida tendente a revogar os direitos sociais já regulamentados,

sem a criação de outros meios alternativos capazes de compensar a anulação desses benefícios”.

Nesse contexto, a Defensoria Pública, o Ministério Público e a Frente pelo Direito à Cidade têm se empenhado no sentido de questionar a revisão do Plano Diretor em uma situação em que os setores mais vulneráveis da população estão concentrados em proteger suas comunidades e garantir alimentação e emprego para seus familiares, uma vez que a crise econômica e a insegurança alimentar atingem parcelas crescentes da população.

Marcados pelo sentido de urgência, movimentos sindicais e populares não têm medido esforços para proteger suas categorias e comunidades por meio de exigências de políticas públicas efetivas no combate tanto à pandemia quanto às suas consequências sociais. (MAPA COLABORATIVO, 2020).

Em face da ausência de políticas públicas que deem conta de garantir renda e alimentos para a população, os movimentos populares e entidades sociais têm se concentrado em campanhas de solidariedade e, por consequência, na mobilização das pautas nacionais diante da política implementada pelo governo federal que tem sido responsável não só pelo avanço da miséria do País, mas também possivelmente por uma maior propagação da Covid-19.

Trata-se, portanto, de um cenário em que os próprios movimentos populares precisam se articular para realizar ações que deveriam ser desenvolvidas pelos poderes públicos, dificultando, assim, a organização de suas categorias e entidades para a participação no processo de revisão do Plano Diretor. Mostram, portanto, que a proteção e a manutenção da vida da comunidade devem ser a prioridade em momento tão difícil.

Se em períodos de normalidade os estudos já revelam as dificuldades de garantir participação influente nos rumos da cidade, como indispensáveis para a superação do histórico processo de segregação socioterritorial (MARICATO, 2014), em tempos de pandemia fica inviável a realização com participação e legitimidade da revisão do Plano Diretor, colocando em maior vantagem os grupos hegemônicos e empresariais que tentam

referendar de todas as formas uma revisão para viabilizar o encarecimento, a urbanização excludente e a elitização da propriedade da terra.

O poder público municipal tem idealizado retomar o processo de revisão do Plano Diretor da cidade de Jacareí em outubro de 2021, com o discurso da implementação parcial do plano de imunização do Estado de São Paulo, quando, pelo anúncio, toda a população adulta já teria recebido a primeira dose da vacina contra a Covid-19.

Entretanto, para além da vacinação, embora seja um alento diante da *mortandade* causada pelas omissões e erros no combate à pandemia pelo governo brasileiro, restará a reparação dos danos severos causados à população pobre, cujo viver entre a linha da vida e da morte tem sido uma realidade triste de nossa história, mas que poderá assumir novos e mais graves contornos, caso optemos pela manutenção desse modelo de planejamento que destina a essa parcela social uma cidade ideal em futuro incerto e distante, desconsiderando um passado real de espoliação e um presente emergencial.

Referências

CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 5. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

FIOCRUZ. Fundação Oswaldo Cruz. 2021. Disponível em: <https://portal.fiocruz.br/noticia/boletim-infogripe-aponta-aumento-de-casos-de-srag-e-covid-19-no-brasil>. Acesso em: 9 jun. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/jacarei/panorama>. Acesso em: 9 jun. 2021.

JACAREÍ. Lei Complementar n.º 49/2003. Disponível em: <http://www.jacarei.sp.gov.br/wp-content/uploads/2016/02/e55f7-arquivo-Plano-Diretor-Atualizado.pdf>. Acesso em: 9 jun. 2021.

MAPA COLABORATIVO. 2020. Disponível em:
<https://mapacolaborativo.org.br/>. Acesso em: 9 jun. 2021.
MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil.
São Paulo: Vozes, 2014.

SEADE. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados.
2021, acessado em 09/06/2021 e Disponível em:
<https://www.seade.gov.br/pesquisa-revela-que-75-milhoes-de-paulistas-naoacessaram-a-internet-em-2019/>. Acesso em: 9 jun. 2021.

SMITH, Neil. A gentrificação generalizada. *In*: BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine. De volta à cidade: dos processos de gentrificação às políticas de “revitalização” dos centros urbanos. São Paulo: Annablume, 2006.

SOUZA, Bruno Ricardo Miragaia; FERREIRA, Allan Ramalho. A faceta protetiva do direito à cidade: reflexões a partir do processo de revisão do Plano Diretor de Jacareí-SP. *In*: VIEIRA, Bruno Soeira; VIEIRA, Iracema de Lourdes Teixeira (org.). Instrumentos urbanísticos e sua (in)efetividade. Londrina: Thoth, 2021. v. II,

VIEIRA, Ionice Gonçalves. Novas formas de urbanização, estudos de condomínios fechados relacionados ao programa “Minha Casa Minha Vida”. Orientador: Paulo Romano Reschilian. 2015. Dissertação (Mestrado) – Universidade do Vale do Paraíba, São José dos Campos-SP, 2015.

VILLAÇA, Flavio. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Fapesp, 2001.

10.

O Processo de Revisão do Plano Diretor de Natal (2017-2021) e os Limites à Participação Social

Ruth Maria da Costa Ataíde

Amíria Bezerra Brasil

Rodrigo Silva

Érica Milena Carvalho Guimarães Leônico

Sarah de Andrade e Andrade

Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante

Flávia Laranjeira Costa de Assis

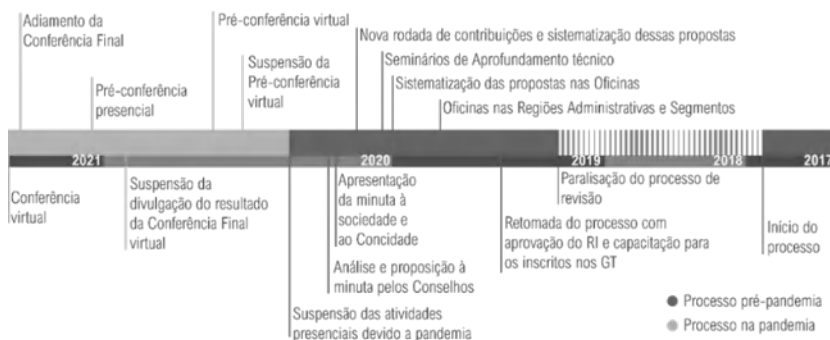
Introdução

A participação social nos processos de elaboração e revisão dos planos diretores de ordenamento territorial se tornou obrigatória no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988) e principalmente no quadro institucional em âmbito federal instalado pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Em Natal, esse processo guarda importantes referências desde a década de 1990, quando foi elaborado o seu primeiro Plano Diretor com base nos novos princípios constitucionais, apesar das diferenças na qualidade dos processos participativos nem sempre correspondentes às expectativas dos envolvidos, notadamente dos segmentos populares, acadêmicos e parte dos profissionais. O atual processo de revisão do Plano Diretor de Natal (PDN) tem revelado muitos problemas de conteúdo e forma que dificultaram a participação social em diferentes momentos, antes e durante a pandemia, fato que motivou a discussão deste

capítulo. Para o seu desenvolvimento, procedeu-se uma análise qualitativa dos documentos oficiais publicizados em sites e redes sociais, além da observação direta dos autores, participantes das etapas do processo.

No capítulo discorreremos sobre todo o processo de revisão ocorrido na etapa do executivo municipal, o qual já foi finalizado com a Conferência Final, apesar de todos os limites à participação social, conforme Figura 1. No momento da elaboração deste capítulo, a minuta estava em fase de sistematização pela Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Urbanismo (Semurb), para posterior envio a Secretaria de Governo (SMG) para a avaliação formal (NATAL, 2021). Posteriormente, o projeto será encaminhado à Câmara Municipal de Natal (CMN), tornando essa reflexão importante, diante dos novos desafios que poderão advir na nova etapa de discussão que ocorrerá no legislativo.

Figura 1. Linha do tempo do processo de revisão do Plano Diretor de Natal



Fonte: Produzido pelos autores, 2021

De modo a sistematizar as análises realizadas, optou-se pela divisão do capítulo em três partes: a primeira discorre sobre a gestão democrática das cidades e a importância da participação social nos processos de revisão dos planos diretores municipais; e as duas últimas sobre o processo em si, na ótica da participação social, sendo: as fases iniciais, realizadas no modo presencial até março de 2020 e a fase final, realizada quase integralmente no remoto, problematizando as soluções e

dificuldades encontradas pela cidadania para fazer valer os direitos à participação social nesse momento *sui generes* e paradigmático no Brasil e no mundo.

Gestão democrática das cidades: participação social no processo de revisão do Plano Diretor de Natal

A participação social, que surgiu a partir da redemocratização do país, foi posicionada como um dos princípios estruturantes da gestão democrática da cidade, base para o planejamento democrático, fundado na justiça espacial e socioambiental e no respeito à diferença e à igualdade de direitos (LEÔNICIO *et al.*, 2020).

De fato, por um período que coincide com o redirecionamento do contexto político nacional sob os governos do Partido dos Trabalhadores (PT), o reconhecimento dessas pautas no contexto da política urbana pareceu se materializar, impulsionado pelos arranjos institucionais realizados no âmbito da criação do Ministério das Cidades em 2003. Entretanto, esse novo desenho, embora formalmente distinto das estratégias então existentes de participação social tutelada, nem sempre resultou em avanços quanto à efetividade dos planos, especialmente no que se refere à garantia dos direitos urbanos delineados nos seus princípios. Convém salientar que essas estratégias encontram suporte a partir de alguns instrumentos de gestão do próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001). Esses instrumentos fortalecem a ação dos agentes privados produtores do espaço urbano (CORRÊA, 1985), notadamente aqueles que representam os segmentos imobiliários e turísticos, cujas ações atualmente também estão associadas ao capital financeiro (LEÔNICIO *et al.*, 2020).

É nesse contexto institucional e político brasileiro que se insere o município de Natal, cujo atual Plano Diretor, em vigor desde 2007 (NATAL, 2007), caminha para o final de seu processo de revisão. Considerado uma referência nacional no planejamento territorial desde a década de 1990, o Plano Diretor, na edição de 1994 (NATAL, 1994), já estava alinhado com os princípios constitucionais, incorporando parâmetros urbanísticos e instrumentos de gestão inovadores que

orientavam para o cumprimento da função social da cidade e da propriedade. O atual Plano ainda apresenta baixíssimo índice de efetividade, favorecendo os argumentos de alguns agentes que alegam a falta de segurança jurídica e o desestímulo ao desenvolvimento do turismo. Entre os problemas declarados, destacam-se: 1) a regulamentação parcial do seu Macrozoneamento, com seis das dez Zonas de Proteção Ambiental ainda sem regulamentação; 2) a ausência de uma Política de Habitação de Interesse Social aplicada aos territórios de vulnerabilidade socioambiental e precariedade urbanística, deixando sob a mira do mercado imobiliário os territórios classificados como Áreas Especiais de Interesse Social; 3) a ausência de regulamentação dos instrumentos de gestão, entre eles a Transferência de Potencial Construtivo e o IPTU progressivo no tempo; 4) a ausência de regulamentação de ações projetuais articuladas para os territórios delimitados como objeto de Planos Setoriais e Operação Urbana Consorciada; e 5) a ausência de prioridade no fortalecimento do sistema de planejamento e gestão determinado em 2007, pautado na valorização, ainda que tímida, da participação popular.

Apoiado nesses desafios se inscreve o processo de revisão do PD ainda em curso, que também revelou dois movimentos: de um lado, certo protagonismo dos agentes privados no processo participativo, representantes dos segmentos imobiliários e dos setores de comércio e serviços (esses últimos associados ao turismo, às vezes alinhados com a gestão pública e favorecidos pelo domínio do saber técnico); de outro, certa fragilidade dos segmentos populares, os quais, mesmo alinhados com parte do segmento acadêmico, nem sempre estavam articulados e demandavam mais tempo para a apreensão do saber técnico inerente ao tema e uma participação ativa nas discussões.

O processo de revisão do Plano Diretor e suas etapas presenciais

O processo de revisão do Plano Diretor de Natal (PDN) foi inaugurado em junho de 2017, por meio de audiência pública organizada pela Semurb, ainda sem clareza das prioridades de revisão, do andamento dos trâmites para regulamentação e

implementação de diversos instrumentos urbanísticos, tampouco do desenho metodológico que proporcionaria a efetiva participação social no processo. Com a ausência de direcionamentos claros e muitos questionamentos, o plano acabou sendo suspenso ainda naquele ano.

A suspensão das atividades públicas pela Semurb e o hiato no qual entrou o processo até o início de 2019 possibilitaram, entretanto, a articulação de um grupo em torno do Fórum Direito à Cidade, um projeto de extensão da UFRN, criado em 2018, que envolveu inicialmente os docentes e discentes que haviam se colocado à disposição para contribuir com a construção do desenho metodológico que orientaria as atividades de revisão do plano. Assim, o Fórum se configurou (e tem se configurado) como um espaço de debate e monitoramento de políticas urbanas, e ativa proposição do/no processo de revisão do PDN, reunindo a universidade, os históricos e os recém-engajados parceiros da sociedade civil.

Com o retorno das discussões para a revisão, em fevereiro de 2019, o desenho do processo deveria ocorrer em cinco etapas: 1) Atividades iniciais, destinada à abertura, apresentação e aprovação do regimento interno; 2) Leitura da cidade, quando se realizariam as oficinas comunitárias a partir de suas inserções territoriais e dos segmentos sociais / profissionais vinculados; 3) Elaboração da minuta de lei, na qual seriam sistematizadas as propostas oriundas das oficinas comunitárias, plataformas virtuais de contribuição e/ou discussão nos Grupos de Trabalho (GTs); 4) Instalação da Conferência Final do Plano Diretor para discussão e votação⁵⁶ da minuta do projeto de lei pelos delegados representantes de segmentos da sociedade civil e; 5) Implementação, fase destinada à estruturação do sistema de gestão e ao acompanhamento da aplicação do novo PDN.

Todas as etapas mencionadas foram incorporadas a um calendário conciso e bastante audacioso que pretendia convocar a cidadania a tomar seu lugar no processo a partir da Leitura da

⁵⁶ Um novo processo de votação ainda aconteceria nesta fase, desta vez conduzido pelos vereadores da Câmara Municipal de Natal, após suas considerações e emendas à minuta resultante da Conferência Final.

Cidade e desenvolver todas as etapas subsequentes, inclusive a Conferência Final do Plano Diretor em dez meses, oito a menos que o calendário apresentado em 2017. A celeridade com a qual se pretendia conduzir o processo, associada à ausência de uma definição metodológica clara para o desenvolvimento dos debates e, ainda mais urgente, a falta de uma leitura técnica que evidenciasse os conteúdos do Plano que seriam objeto de revisão, evidenciavam sua fragilidade técnica.

Assim, durante todo o processo de revisão, a principal dificuldade para a participação social tem sido a defasagem na transparência e divulgação do material produzido, revelando a falta de comprometimento da Coordenação Técnica da Semurb (CT/Semurb) em manter os princípios básicos para a efetividade dessa participação. As atividades foram iniciadas quase sem divulgação, sendo o Diário Oficial do Município (DOM) a única estratégia utilizada. Ao longo do processo, devido aos apontamentos dos participantes, a CT/Semurb inaugurou uma página nas redes sociais, na plataforma Instagram. Além disso, a agenda apertada para a leitura comunitária, incluindo as oficinas e atividades dos GTs para a sistematização das propostas e o agendamento das reuniões, audiências e oficinas em horário comercial, durante o expediente de trabalho da população, também dificultou a sua inserção no debate, notadamente dos segmentos populares, comprometendo o acesso da cidadania às discussões.

Entretanto, foi a falta de atividades formativas para capacitar os participantes das oficinas e GTs que mais afetou o processo participativo, desqualificando a discussão dos conteúdos do plano. Diante da situação, foram criados espaços de debate “alternativos” ao processo oficial de revisão para qualificar essa participação. Por iniciativa e solicitação das próprias comunidades e dos movimentos populares, o Fórum Direito à Cidade produziu material formativo e agendou reuniões em seus territórios para a discussão do Plano, seu conteúdo e respectivos impactos das possíveis alterações em cada território. O grupo se inseriu particularmente nos territórios da orla da cidade, mas também na região Norte, duas frações territoriais de grande interesse do mercado imobiliário, para a discussão do

material produzido e a definição de estratégias de divulgação impressas e/ou nas redes sociais.

O primeiro chamamento à participação social, além das audiências públicas e no âmbito regimental do processo de revisão, foi a inscrição nos GTs, definidos conforme os temas estruturantes do Plano e que eram responsáveis por auxiliar a CT/Semurb nas oficinas de leitura da cidade. Na chamada pública, mais de 400 pessoas se inscreveram, o que demonstrou o interesse da população pela discussão. Apesar disso, muitos desistiram não só devido às alternâncias do calendário e à desmobilização, mas também pela falta de condições em acompanhar o processo, fosse pela dificuldade de compreensão das discussões ou pelo calendário “intenso”, que realizava reuniões quase sempre em horário comercial. Cabe salientar que as inscrições para os GTs foram realizadas em maio de 2019, mas as atividades das oficinas só foram iniciadas na última semana de agosto do mesmo ano, em razão de uma suspensão temporária⁵⁷ do calendário por determinação do Ministério Público do RN (MPRN).

Todas as oficinas de leitura comunitária aconteceram no intervalo de um mês — 27 de agosto a 21 de setembro de 2019 —, separadas por uma oficina para cada segmento, observando a mesma estrutura de representação das Conferências das Cidades coordenadas pelo Conselho das Cidades (Concidade); e separadas por território — duas em cada uma das quatro Regiões Administrativas do município —, nas quais foram apresentados conteúdos simplórios de maneira meramente descritiva. A divulgação, mais uma vez, foi muito incipiente e, apesar do registro numérico indicar a ocorrência de uma participação considerável, é importante salientar que muitos segmentos e/ou oficinas territoriais tiveram seu público-alvo sub-representado. Esse foi o caso da oficina dedicada aos movimentos sociais, que ocorreu em uma terça-feira pela manhã, desconsiderando totalmente as dificuldades dos potenciais participantes devido a

⁵⁷ Esta foi a primeira de muitas suspensões pelas quais o processo passou, ora derivadas de apontamentos do MPRN quando ao descumprimento, pela CT/Semurb, do Regimento Interno que regia as atividades da revisão, ora pelo despreparo e quase amadorismo que caracterizou a condução da municipalidade.

sobreposição de horário com os seus os seus expedientes de trabalho. O Fórum Direito à Cidade atuou administrativamente com requerimentos à CT e ao Núcleo Gestor – instância recursal prevista no regimento interno –, e juridicamente com diversas representações e requerimentos ao MPRN, alimentando o Inquérito Civil instaurado⁵⁸ para acompanhar o processo, questionando vícios formais e de conteúdo (LEÔNCIO *et al.*, 2020). Além disso, o material produzido nesses momentos era divulgado unicamente no site destinado ao processo de revisão sempre com atraso, o que já excluía grande parte das pessoas da participação, devido à dificuldade de acesso aos meios digitais.

Apesar disso, a Prefeitura repetia categoricamente números consideráveis para contabilizar a participação no processo, distorcendo a realidade e inflando as contagens sobre a presença de participantes assíduos e propostas enviadas nas oficinas, nos diversos segmentos e territórios⁵⁹. Além disso, nas oficinas territoriais das regiões Norte e Oeste, onde residem às populações mais vulneráveis do município, a representação dos seus moradores era pouco significativa. Por fim, a ausência de uma metodologia clara resultou num produto com conteúdos genéricos com um elenco de problemas e potencialidades da cidade ou dos territórios, que não refletiam os conteúdos do PDN, havendo também propostas baseadas em senso comum e leituras parciais da realidade, não comprovadas, tampouco rebatidas pelos membros da CT/Semurb. Também era notável a participação maciça dos empresários da construção civil e do segmento imobiliário, muitas vezes representados por consultores, que assiduamente apresentavam as mesmas propostas em todas as oficinas das quais participavam.

⁵⁸ A Ação Civil Pública nº. 0816703-75.2020.8.20.5001 (Ministério Público e Município de Natal).

⁵⁹ Destaca-se, nessa repetição, os segmentos empresariais e acadêmicos, sobretudo aqueles vinculados a grupos de assessoria técnica a movimentos de base popular que acabaram por exercer o papel de monitoramento e representação das demandas construídas coletivamente no cotidiano dos debates e em reuniões especificamente para esse fim.

As 2.222⁶⁰ contribuições das oficinas recebidas pela Semurb foram agrupadas por temas e distribuídas nos GTs para a sistematização, os quais elaboraram propostas para a minuta que foi finalizada e enviada ao Concidade Natal, que coordenou a penúltima etapa do processo de revisão no executivo. A participação social nos GTs foi bastante reduzida, uma vez que o prazo para a devolução do material produzido nas oficinas era curto, o que demandava dedicação para além do que sugere o trabalho voluntário e participativo. Além disso, grande parte das pessoas não tinha disponibilidade para se reunir durante a semana no horário de expediente, quando deveriam ocorrer as reuniões. Apesar do grande número de contribuições recebidas, constatou-se que a maioria delas se repetia no decorrer das oficinas, não apresentavam formulações específicas para os artigos do plano ou sequer estavam relacionadas com o conteúdo do PDN.

Concluído o trabalho dos voluntários nos GTs, a CT/Semurb elaborou a primeira minuta de lei, com conteúdo extremamente confuso devido, novamente, à falta de clareza na condução processo —, apresentando-a na Audiência Pública de fevereiro de 2020. Dois dias antes dessa audiência, nos dias 18 e 19 de fevereiro, esse documento foi apresentado aos voluntários como uma espécie de devolutiva do trabalho realizado. No entanto, para a surpresa de todos que se esforçaram na sistematização, a CT/Semurb furtou para si a autoridade de decidir quais propostas seriam incorporadas à minuta, muitas das quais haviam sido descartadas pelos GTs por falta de justificativa técnica. Além dessas, figuraram também outras propostas que sequer haviam sido socializadas anteriormente com os grupos. Assim, ignorando o caráter participativo do processo de revisão, na minuta de lei encaminhada ao Concidade constavam conteúdos alheios às discussões dos GTs, privilegiando propostas oriundas de

⁶⁰ Essas e outras estatísticas sobre a produção “quantitativa” do suposto processo participativo foram amplamente divulgadas pela Semurb, como se pode constatar em: 312 CONTRIBUIÇÕES foram feitas em 30 dias para o Plano Diretor em 2020. Prefeitura do Natal, Natal, 16 de janeiro de 2020. Disponível em: <https://natal.rn.gov.br/news/post/32251>. Acesso em: 15 maio 2021.

agentes vinculados aos segmentos dos latifundiários urbanos, do mercado especulativo-imobiliário e da gestão pública, quase sempre em alinhamento.

Coordenados pelo Concidade, na etapa seguinte, os cinco conselhos setoriais municipais que constituem suas câmaras técnicas foram convidados a analisar e propor considerações à minuta, sempre alinhados com suas temáticas de representação, com exceção do Conselho Municipal de Planejamento e Meio Ambiente (Conplam), que analisou toda a minuta, conforme suas competências no sistema de planejamento do município. O tempo de discussão concedido aos conselhos também foi muito curto – 10 dias, e a análise da minuta ficou restrita aos conselheiros e conselheiras que já estavam acompanhando o processo na etapa anterior, por meio de suas representações nos segmentos e territórios aos quais também se vinculavam.

As propostas inicialmente discutidas nas câmaras técnicas foram, por fim, avaliadas e aprovadas pelo pleno do Concidade, em evento unificado, nos dias 16 e 17 de março de 2020. De maneira geral, as alterações, inserções e supressões realizadas por essas “novas instâncias da participação social” novamente não respeitaram o que havia sido proposto pelos GTs, tampouco demonstravam estar embasadas em qualquer leitura da cidade, técnica ou comunitária. Apesar da narrativa apoiada no discurso da argumentação e validação técnica para a revisão do PDN, a maioria das propostas que compunha o texto final da minuta nessa etapa sequer apresentava estudos ou fundamentos técnicos. Ao contrário, reproduziam leituras enviesadas e/ou cópias de prescrições e debates oriundos de outras realidades, sobretudo aquela de São Paulo no que toca ao incremento de potencial construtivo ao longo de eixos de mobilidade, a despeito das críticas já produzidas sobre a mesma. Dessa forma, as propostas introduzidas pelos conselhos distorceram mais ainda o conteúdo final da minuta, produzindo não mais um texto revisor, mas um texto completamente novo, que refletia os interesses daqueles que tinham voz e voto nessa etapa, à revelia do que havia sido produzido nos meses anteriores pelos voluntários dos GTs.

O processo de revisão durante a pandemia

Diante da crise sanitária instalada em decorrência da pandemia de Covid-19, em meados de março de 2020, ficou evidente a necessidade da adoção imediata de medidas de distanciamento. Apesar disso, a plenária de votação do novo texto da minuta produzido nos Conselhos Setoriais prosseguiu, mesmo já havendo a determinação estadual para a adoção de medidas de prevenção à propagação do vírus⁶¹. Acrescenta-se a esses fatos os questionamentos de parte dos conselheiros quanto aos riscos da continuação do evento, os quais foram completamente desconsiderados. No dia 17 de março de 2020, segundo dia da plenária unificada do Concidade, as discussões e a votação do texto final foram finalizadas, apesar do esvaziamento progressivo também reforçado pela saída dos representantes de instituições que haviam decretado a suspensão de suas atividades presenciais, como a Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e o Fórum Direito à Cidade. Estava demonstrada, novamente, a inabilidade da gestão municipal em conduzir o processo participativo que tanto propagandeava, assegurando a inclusão de todos e todas, uma vez que a situação epidemiológica e a preocupação com a saúde coletiva manifestada por parte dos conselheiros e participantes ouvintes foram completamente sobrepostas pelos interesses dos representantes dos segmentos produtivos e institucionais, que se revelaram dominantes e conseguiram acelerar o processo de revisão.

Encerradas a discussão e a respectiva votação da minuta nos canais de participação social integrantes do sistema de gestão, o processo de revisão de fato sofreu uma paralisação: não para refletir e discutir sobre os novos rumos do ordenamento territorial diante dos impactos da pandemia no futuro das cidades, como alertaram alguns teóricos do planejamento urbano (BONDUKI, 2021). Ao contrário, a preocupação da gestão pública era encontrar alternativas para prosseguir com o processo de revisão diante dos obstáculos que

⁶¹ Nos termos do Decreto Estadual nº 29.512, publicado em 13 de março de 2020.

se colocavam, apesar das críticas que este já vinha sofrendo. Não fosse a determinação legal da suspensão das atividades provocada pela pandemia, as etapas do processo de revisão no executivo municipal, incluindo a Conferência Final, provavelmente teriam sido finalizadas no início de abril de 2020, restando apenas a discussão e votação da peça no legislativo, que até o momento da escrita deste capítulo (junho de 2021), não se concretizou.

Até aqui é clara a dificuldade da efetivação da participação popular no processo de tomada de decisões nas políticas públicas, representando um desafio às gestões públicas e à sociedade civil organizada. Este desafio se torna mais complexo no contexto da Covid-19, devido às restrições à realização de atividades presenciais para evitar aglomerações. Entretanto, apesar da grave crise sanitária instalada no país e no município em 2020, a revisão do PDN não parou. Assim, superado o impacto dos primeiros efeitos da pandemia, apenas dois meses depois de uma breve suspensão e sem o atestado de que a revisão do PDN se configuraria como atividade essencial, a gestão municipal impôs a utilização dos recursos de comunicação remota e digital para a organização de reuniões, audiências e votações, com maior frequência e diversidade do que antes da pandemia, e propôs a realização da Conferência Final.

Em que pese a relevância desses recursos, sobretudo nesse contexto, é dado que nem todas as atividades encontram solução adequada no meio virtual. A continuidade do processo de revisão do PDN por meio desses recursos evidenciou, mais uma vez, a falta de compromisso com a efetiva participação social, na medida em que os recursos não estavam ao alcance de todos, sobretudo nesse contexto em evidência⁶². Com o acontecimento dos eventos que exigiam a necessidade de analisar e produzir documentos de forma virtual e digital,

⁶² É interessante destacar que, antes da pandemia, a gestão municipal já recorria preferencialmente aos recursos virtuais para fazer a divulgação de suas atividades, sobretudo nas redes sociais como o Instagram — ação amplamente criticada por diversos grupos, sob o argumento de que esses recursos virtuais proporcionam maior capilaridade, o que é discutível quando nos referimos à participação dos segmentos populares.

concomitantemente aos processos de discussão e votação, essas preocupações foram ampliadas. Isso evidenciou novos questionamentos da cidadania, notadamente dos setores populares e acadêmicos, que demandavam a necessária garantia de condições de igualdade no acesso às plataformas digitais, o que não ocorreu (ATAÍDE *et al.*, 2020).

Nesse ambiente de inquietações relacionadas com a visível exclusão digital para alguns segmentos envolvidos com o processo, ocorreu a quarta etapa do processo de revisão no executivo, materializada na Pré-Conferência para eleição dos delegados e na Conferência Final de revisão do Plano Diretor, em que se deu o processo de debate e votação da minuta pelos delegados eleitos. Entre 28 de julho e 26 de agosto de 2020, esses eventos ocorreram por meio de plataformas on-line transmitidas nas redes sociais e de formulários virtuais, por onde as votações – todas remotas – foram efetuadas.

O primeiro problema encontrado foi a prevalência da narrativa de uma suposta universalização da internet, entendida como fato e defendida, sobretudo, pelos segmentos sociais de alta e média renda, que no processo de revisão eram evidenciadas pelos representantes do mercado imobiliário, do comércio e do turismo, principalmente. A realidade, entretanto, é bem diferente. Embora o país tenha um número crescente de usuários da internet, grande parte da população ainda não tem acesso, especialmente aqueles em situação de vulnerabilidade social e que moram em favelas; bairros populares; comunidades tradicionais, notadamente da pesca; indígenas e quilombolas; assentamentos e núcleos rurais em geral; idosos; população em situação de rua; entre outros (ATAÍDE *et al.*, 2020). Além disso, um número considerável de pessoas depende das conexões móveis – via aparelhos de celular, por exemplo – para manter-se conectado, não sendo a conexão fixa (via Wi-Fi, por exemplo) uma realidade generalizada. Dessa forma, a participação social, que já era frágil em todo o processo, torna-se ainda mais questionável.

Durante a Pré-Conferência, por exemplo, foi solicitada a instalação de terminais fixos nos territórios e bairros da cidade onde as pessoas tinham dificuldades de acesso à internet, para que pudessem participar da eleição dos delegados que votariam

na Conferência Final de Revisão do Plano Diretor. Ressalta-se que o próprio processo de inscrição dos delegados já se configurava como uma ação excludente, tendo em vista o desenho da conferência, prevista para ocorrer por um longo período, e outros momentos do processo de revisão no modo presencial, que também ocorriam em horário comercial. Além disso, o modo remoto dificultou o acesso: mesmo que a pessoa possuísse um celular com rede móvel, isso poderia não ser o suficiente para acompanhar de maneira ativa esses eventos e para apreender os complexos materiais disponibilizados, que precisariam ser baixados para sua adequada compreensão. Assim, durante essa primeira edição da última etapa do Executivo Municipal, a participação social ficou claramente comprometida, o que aparenta não ter sido uma preocupação da Prefeitura. É importante destacar que a ideia de participação social direta estabelecida pela Constituição Federal (BRASIL, 1988) preconiza o respeito à heterogeneidade dos participantes em todas as etapas do processo — algo que flagrantemente não foi respeitado durante esse processo.

Além da falta de equidade no acesso aos meios de acompanhamento virtual desses eventos, os participantes enfrentaram um segundo problema: o excessivo controle de suas falas e outras contribuições no ambiente virtual. É inegável que é necessário existir protocolos de fala e procedimentos que devem ser respeitados em audiências públicas e afins. Entretanto, nenhum deles garante a retirada do direito de fala das pessoas ou a não exposição de perguntas e questionamentos em *chats* virtuais que não são disponibilizados ou publicizados. A situação se agrava quando esse tipo de sanção é aplicado apenas aos participantes e grupos sociais que se colocam como críticos do processo, reafirmando que o ente público assume um lado nas disputas de narrativas explicitadas durante todo o processo de revisão. Dessa forma, o ambiente virtual se apresenta como local controlado onde a censura é facilitada, ferindo duramente o preceito da participação social.

Um terceiro — e grave — problema encontrado durante as etapas do modo remoto foi a dificuldade de assegurar a licitude no ambiente virtual. Sem o necessário domínio da ferramenta digital utilizada para a realização do evento no modo remoto, o

Concidade, organizador e coordenador da Conferência Final, abusou do improviso para simular a participação popular nas votações que elegeram os delegados dessa etapa, por exemplo. Não à toa, toda a divulgação dos resultados das discussões e da votação da Conferência foram suspensas pelo MPRN em decisão liminar, apontando suspeitas de fraude na eleição virtual dos delegados. Assim, a legitimidade do processo foi colocada mais uma vez em suspeição, naquele momento sob as alegações de que estaria havendo interferências externas nas votações.

A Prefeitura, então, viu-se obrigada a fazer uma segunda edição da quarta etapa do processo de revisão do Plano Diretor, realizada entre 05 de maio e 16 de junho de 2021. No que diz respeito a essa etapa, é importante pontuar que a eleição dos delegados que a compuseram se deu de forma presencial, entre os meses de janeiro e fevereiro de 2021, minando a possibilidade de participação daqueles que cumpriam as normas sanitárias e se mantinham em distanciamento social. Dessa forma, a representatividade dos participantes, sobretudo os ligados aos movimentos populares e acadêmicos que ativamente participaram de todo o processo, foi duramente afetada. Em seu lugar, assistimos a predominância quantitativa e qualitativa do discurso alinhado aos segmentos empresariais, ligados ao mercado imobiliário e turístico e associados à gestão pública, muitas vezes indistinguíveis entre si. O resultado das discussões da Conferência, portanto, nos apresenta a possibilidade de um novo Plano Diretor de Natal que rompe com muitos pactos sociais consolidados e bem avaliados na direção da proteção ambiental e paisagística, bem como da adequação entre a exploração do potencial construtivo e as características socioambientais do lugar, incluindo a infraestrutura instalada. Em seu lugar, o legislativo receberá um texto alinhado com uma perspectiva de planejamento que consolida uma visão de cidade para negócios, e não como locus de efetivação de direitos, e dessa vez ratificado também no processo participativo, pelo poder de influência de certos segmentos ligados ao capital.

Às vésperas da entrega do texto da minuta ao Legislativo Municipal, a quinta e última etapa desse processo, que consiste no acompanhamento e apoio ao debate e discussão do Projeto de Lei de Revisão do Plano Diretor na CMN, existem vários

apontamentos que precisam ser feitos. Diante do contexto de pandemia, colocam-se enormes desafios à gestão pública quanto à garantia da participação social. Com relação ao planejamento territorial, destacam-se principalmente os problemas relativos à natureza difusa do interesse coletivo e a necessidade de a gestão pública garantir condições de igualdade no acesso às plataformas digitais a todas as pessoas envolvidas. Essa preocupação se renova com a proximidade de uma nova etapa, quando também deverão ocorrer novas discussões, agora no Legislativo Municipal. Com ataques diretos ao direito de participação popular de diversos grupos sociais que têm se empenhado em acompanhar a revisão do PDN, a possibilidade da manutenção desses problemas mantém acesa a nossa apreensão. A política de desenvolvimento urbano do município é um tema que toca diversos setores da sociedade e é mais do que necessário que o Legislativo analise esse texto, considerando os interesses e as necessidades de todos.

Conclusão

É sabido que, durante as duas últimas décadas do século XX, em contextos territoriais e sociais distintos, ocorreram diversas experimentações urbanísticas de iniciativa governamental e da cidadania que fortaleceram as prerrogativas constitucionais. Essas experimentações contribuíram para a aprovação do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que por sua vez passou a orientar a política urbana brasileira a partir dos primeiros anos da década de 2000. Foi um período de florescimento dos movimentos sociais urbanos, incluindo os articulados em torno do Fórum Nacional da Reforma Urbana (FNUR), cujas pautas em defesa da democratização do acesso ao solo urbano e à moradia, assim como da proteção do meio ambiente, geraram muitas expectativas em torno da possibilidade de incorporação das práticas sociais no processo de produção e efetivação da política urbana nos municípios.

Cabe também lembrar que, em paralelo à luta pela efetivação das pautas delineadas pela Reforma Urbana nos últimos quarenta anos, também ganhou relevo a circulação de um repertório de experimentações urbanísticas internacionais

com base em princípios neoliberais que fundamentam as narrativas das vantagens das cidades globais e do planejamento estratégico. No Brasil, tais ideais prosperaram a partir na década de 1990 e embasaram grandes projetos urbanos realizados no início do século XXI, como a Copa Mundial de Futebol de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016.

Assim, partindo da perspectiva da participação social enquanto instrumento de gestão urbana, essa visão fragmentada sobre o território, que tem se afirmado nos processos de revisão dos Planos Diretores iniciados desde a segunda metade da década de 2010, tem afetado negativamente o princípio da gestão democrática da cidade. É possível destacar pelo menos duas estratégias: o questionamento da eficiência do Estado na gestão do solo urbano e a negação da participação popular ampla no controle social, particularmente em seus processos de elaboração. Tais argumentos foram afirmados nas narrativas que apontam o fracasso das estratégias de gestão, coincidentes com as mudanças políticas e econômicas do final da década de 2000, que afetaram duramente a ação do capital imobiliário no Brasil, especialmente nas cidades.

No caso do processo de revisão do Plano Diretor de Natal atualmente em curso, o desenho da participação social que se apresentava deveria ocorrer em três etapas da revisão: nas Oficinas que ocorreram nas quatro Regiões Administrativas e com os segmentos diversos da sociedade; por meio do trabalho dos GTs na sistematização das propostas indicadas nas oficinas e enviadas pela sociedade; e durante a Conferência Final para a votação da minuta do projeto de lei, a qual seria apreciada pelos delegados eleitos e por aqueles indicados pelo Poder Público. Todas essas etapas foram elaboradas em um cronograma breve que já evidenciava a celeridade com a qual a municipalidade pretendia levar o processo, apontando uma estratégia de reduzir e desqualificar a participação social que, porventura, pudesse ocorrer durante o processo.

Entretanto, apesar de desenhado um processo participativo por determinação legal, na verdade não houve uma efetiva participação qualificada e respeitada durante as etapas. Somente com pressão de quem estava participando foram ampliados os canais de comunicação com o processo já em

estágio avançado. Cabe salientar que, apesar disso, a divulgação dos eventos perdurou como um grande problema durante todo o processo. As oficinas ocorreram com certa participação, apesar da frequência de salas esvaziadas e até de segmentos sub-representados. É importante destacar que Natal aponta como um exemplo negativo de atuação de processo de revisão de Plano Diretor em formato remoto, reduzindo significativamente a qualidade da participação social.

Esse precedente é perigoso e, à primeira vista, pode apontar como um avanço positivo de utilização das tecnologias e da internet a serviço da participação social. No entanto, ao se colocar uma lupa sobre como de fato se deu essa participação, percebe-se que a mesma efetivamente não ocorreu. Por fim, ao longo dos últimos quatro anos nos quais esse processo tem se desenrolado, o Fórum Direito à Cidade tem assumido para si tarefas muito específicas de auxílio técnico, produção de conteúdo, relacionamento com os segmentos e controle social ativo, fiscalizando e orientando a condução do processo diante do entendimento técnico e legal agregado ao grupo.

Embora possa, à primeira vista, parecer uma atuação paradoxal — uma vez que questionamos as condições do processo participativo, mas, ao mesmo tempo, o legitimamos a partir da nossa atuação —, nós temos repetidamente decidido por não desistir, apesar de todas as perdas e agressões sofridas. Em prejuízo, muitas vezes, de nossa própria rotina ou saúde, existe um grande senso de responsabilidade social e um grande apego aos ideais de democracia participativa e justiça socioespacial que nos une em torno dessa causa e do nosso próprio grupo, plenamente conscientes de que a luta pelos nossos direitos urbanos é tanto urgente quanto permanente.

Referências

ATAÍDE, R. M. C.; SOBRINHA, M. D. P. B. ; FERREIRA, A. M. M.; ANDRADE, S. A.; LEONCIO, E. M. C. G.; SILVA, M. L. P.; CAVALCANTE, S. M. O. L.; SILVA, R. A pandemia da Covid-19 e suas prioridades: relato da atuação do Fórum Direito à Cidade na defesa da participação social na revisão do Plano Diretor de Natal. *In*: CLEMENTINO, M. L. M.; ALMEIDA, L. S. B.; SILVA, B.

C. N. (org.). Em tempos de pandemia: contribuições do Observatório das Metrôpoles núcleo Natal. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2020. p. 150-172. Acesso em: 12. maio 2021.

BONDUKI, N. Os impactos da pandemia no futuro das cidades. Da revalorização das moradias à segregação. Minha Cidade, São Paulo, ano 21, n. 249.05, Vitruvius, abr. 2021. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/21.249/8068>. Acesso em: 13. jul. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal; Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/518231/CF88_Livro_EC91_2016.pdf. Acesso em: 12. maio 2021.

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. Brasília, D.F., 2001. Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em: 12. maio 2021.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. São Paulo: Ática, 1985.

LEÔNCIO, É. M. C. G.; ANDRADE, S. A.; BRASIL, A. B.; ATAÍDE, R. M. C. O Fórum Direito à Cidade e a revisão do Plano Diretor de Natal: da forma ao conteúdo por uma cidade mais justa. Revista Brasileira de Direito Urbanístico – RBDU, Belo Horizonte, ano 6, n. 11, p. 115-148, jul./dez. 2020.

NATAL. Prefeitura Municipal. Semurb envia minuta de lei do Plano Diretor aprovada na Conferência à secretaria de Governo. Portal da Prefeitura Municipal de Natal, 2021. Disponível em: <https://www.natal.rn.gov.br/news/post/34919>. Acesso em: 01 jul. 2021.

NATAL. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 007/1994, de 05 de agosto de 1994. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 1994.

NATAL. Prefeitura Municipal. Lei Complementar nº 082, de 21 de junho de 2007. Dispõe sobre o Plano Diretor de Natal e dá outras providências. Natal: DOM, 2007.

RIO GRANDE DO NORTE. Decreto Estadual nº 29.512, de 13 de março de 2020. Dispõe sobre medidas temporárias de prevenção ao contágio pelo novo coronavírus (COVID-19) no âmbito do Poder Executivo Estadual. Natal: DOE, 2020.

11.

Atraso, Pandemia, Mudança de Governo e Mobilização Social: Marcas do Processo de Revisão do Plano Diretor de Porto Alegre

Clarice Misoczky de Oliveira

João Telmo de Oliveira Filho

Vanessa Marx

Introdução

Porto Alegre, capital do estado do Rio Grande do Sul com cerca de 1,5 milhões de habitantes, é conhecida internacionalmente pela experiência pioneira do Orçamento Participativo (OP) e por ser a cidade-sede do Fórum Social Mundial.

Em se tratando de planejamento urbano, desde o início do século XX as práticas da administração municipal estiveram em sintonia com o ideário de cada época. Plano de Melhoramentos nos anos 1910/20, estudos de grandes obras viárias nos anos 1930/40, zoneamento nos anos 1950/60, plano modernista monofuncional nos anos 1970/80, plano participativo/estratégico nos anos 1990/2000 e, por fim, um plano flexibilizador nos anos 2010. É importante destacar que a cada 20 anos percebe-se uma mudança de paradigma no processo de elaboração e no produto final de cada plano para Porto Alegre. Estas mudanças se relacionam também com o maior ou menor grau de participação cidadã e de engajamento nos processos.

A revisão dos anos 2020 acompanha este movimento, algo novo pode estar por vir. Desde já é evidente a dificuldade da

administração municipal em desencadear o processo, assim como o seu desinteresse na promoção da participação da sociedade. De tal forma surge a necessidade de articulação conjunta entre a população, seus representantes nos conselhos sociais e câmara de vereadores, organizações, movimentos sociais e entidades, para fazer valer os direitos presentes no Estatuto da Cidade e na luta por uma Porto Alegre mais justa e equânime.

O capítulo abordará o processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre, articulado desde 2018 até o presente momento, os agentes envolvidos e as diferentes possibilidades de atuação. A coleta de dados foi realizada a partir de documentos disponíveis nos canais oficiais da Prefeitura Municipal de Porto Alegre (PMPA), matérias de jornal, de observação participante nos espaços de disputa. Na primeira parte será feito um resgate de processos pioneiros como a revisão do Plano Diretor de 1999 e o OP, a fim de contextualizar as acumulações e conquistas sociais em desmonte na cidade de Porto Alegre. Na sequência será abordado o percurso que a municipalidade traçou para a atual revisão e, também, serão feitas considerações acerca da pandemia de Covid-19 na capital gaúcha. Na parte final serão apresentadas as lutas pelo direito à cidade e estratégias de mobilização colocadas em curso, sendo: (i) a articulação de entidades, sindicatos, movimentos sociais e coletivos para a eleição do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (CMDUA); (ii) a elaboração dos Planos Populares de Ação Regional e (iii) a mobilização em torno do movimento ATUA POA. Na conclusão, serão trazidos os desdobramentos dessas ações, assim como uma análise de conjuntura e possibilidades para o futuro.

Contexto atual: o Plano Diretor de Desenvolvimento Urbano e Ambiental (PDDUA)

O atual Plano Diretor de Porto Alegre, o PDDUA, é, inicialmente, o resultado do processo de revisão do Plano Diretor de 1979, um documento tecnocrático, centralizador e realizado com pouquíssima participação popular. A formatação do, então, novo plano diretor surgiu a partir de debates populares que

iniciaram em 1993, na administração do prefeito Tarso Genro (Partido dos Trabalhadores - PT), com o 1º Congresso da Cidade, com a participação de 170 entidades e mais de 2.000 pessoas.

O PDDUA foi aprovado em 1999 (Lei Complementar 434/99) e ficou dividido em quatro partes (I – Do desenvolvimento Urbano e Ambiental; II – Do Sistema de Planejamento; III – Do Plano Regulador e IV – Das disposições Finais e Transitórias). O plano consagrava uma concepção de planejamento que procura ao mesmo tempo ser empreendedora e participativa em que as estratégias de desenvolvimento sustentável são o eixo central do plano. Três delas definem o modelo de cidade sobre o seu território: *Estruturação Urbana*, *Mobilidade Urbana*, e *Uso do Solo Privado*, que vincula o aspecto regulador ao modelo proposto. A estas três estratégias são acrescentadas outras quatro: *Qualificação ambiental*, *promoção econômica*, *produção da cidade e sistema de planejamento* (OLIVEIRA FILHO, 2009).

Em 2004, José Fogaça (PPS) foi eleito prefeito de Porto Alegre, encerrando os 20 anos da administração popular. Em 2009 foi retomado o processo de revisão do Plano Diretor. Houve uma série de problemas e questionamentos quanto à metodologia adotada e à cooptação das audiências públicas por entidades empresariais, o que resultou na anulação da audiência pública concentrada e na assinatura de termo entre prefeitura municipal e entidades. O processo de revisão do PDDUA resultou na Lei Complementar nº 667 de 3 de janeiro de 2011.

A revisão manteve as estratégias, a divisão territorial e a estrutura do sistema de gestão (mesmo com as críticas e sugestões de entidades), reclassificou os Projetos Especiais conforme o tipo de impacto e alterou regras relativas à redução das alturas dos edifícios em 24 bairros, definiu Áreas de Ambientação Cultural (AAC), revisou Áreas de Interesse Cultural (AICs), aumentou o afastamento entre os prédios conforme a altura, aperfeiçoou o cálculo das áreas de sacadas, incluiu Áreas Livres Permeáveis e Vegetadas, previu a criação do Instituto de Planejamento Urbano e a regulamentação do Estudo de Impacto de Vizinhança (EIV), dentre outras alterações. A estrutura do sistema de gestão e de planejamento municipal ficou vinculada

à secretaria responsável⁶³, ao CMDUA e à Comissão de Acompanhamento Urbanístico e Gerenciamento (CAUGE), o órgão intersetorial *concentrado* responsável por promover a análise técnica dos Estudos de Viabilidade Urbanística, de Projetos Especiais e dos empreendimentos de impacto urbano de 1º e 2º nível, formado por membros indicados pelo prefeito e representando 11 secretarias (OLIVEIRA FILHO, 2009).

É importante destacar que uma maior participação social poderia minimizar a cooptação por outros agentes, como os detentores do poder econômico. Em relação aos três planos podemos ver que o papel do Estado se diferencia em cada período: a) no plano de 1979 o Estado, pelo regime autoritário, atua como o ator predominante, o centro do planejamento e, portanto, o responsável pela fase de formulação da política; b) em 1999 existe uma maior participação social e, com o período democrático, o Estado atua como mediador entre os atores que participaram, sendo uma formulação compartilhada entre Estado, mercado e sociedade civil; c) a revisão de 2010 contou com a participação da sociedade civil e com entidades que enviaram suas propostas, como associações de bairros, mas podemos destacar que os sindicatos do setor da construção civil atuaram como grandes articuladores nas audiências públicas, e a prefeitura acelera o processo e facilita a inclusão de demandas do setor (SOUZA e MARX, 2020).

Por último, o Orçamento Participativo (OP) foi fundamental para a dinâmica de outros processos participativos na cidade de Porto Alegre. O OP mudou a cultura política e estabeleceu uma nova relação entre Estado e sociedade. Poderíamos dizer que o plano de 1999, quando o OP estava já consolidado na cidade, tem ampla participação social em comparação aos outros planos. Na revisão do plano, em 2010, o OP já não era mais central no governo, e sim outras formas de relação com a sociedade, como as redes de governança solidária.

⁶³ Nos últimos 10 anos muitas foram as mudanças de nome da pasta responsável pelo planejamento urbano, sendo: Secretaria de Planejamento Municipal (SPM), Secretaria Municipal de Urbanismo (SMU), Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Sustentabilidade (SMAMS), Secretaria Municipal de Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS).

No ciclo do OP as dinâmicas das regiões foram fundamentais para identificar as demandas da sociedade tanto em relação à própria região, como às temáticas prioritárias para pensar a cidade. Por ser um processo participativo relacionado aos recursos e investimentos na cidade, o OP tem impacto no processo para pensar o orçamento a cada ano e se relaciona com outros processos participativos (como o próprio plano diretor), que veremos a seguir.

O processo institucional de revisão do PDDUA

Indicar quando realmente se iniciou o processo de revisão do PDDUA não é tarefa simples, tampouco traçar o horizonte de sua conclusão, que, de acordo com o Estatuto da Cidade, deveria ter sido realizado até o ano de 2020. Ao final de 2016, o CMDUA e a PMPA promoveram um seminário aberto à sociedade, indicando o início dos trabalhos. No evento foi feito um resgate histórico dos planos diretores de Porto Alegre. O conjunto de palestras ocorreu após as eleições municipais para a gestão 2017-2020, que teve como prefeito eleito Nelson Marchezan (PSDB), se encerrando, portanto, a gestão Fortunati-Melo (PDT-PMDB), responsável por importantes e traumáticas transformações na cidade, em decorrência da realização da Copa do Mundo de 2014.

A gestão Marchezan demorou 5 meses para indicar o Secretário da pasta responsável pela revisão do plano diretor, Maurício Fernandes. Neste período, a equipe técnica tentou sistematizar os trabalhos e participou de debates promovidos pela sociedade civil, como o da Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA). Ao longo do ano de 2017, o Instituto de Arquitetos do Brasil – Departamento Rio Grande do Sul (IAB-RS), o Coletivo a Cidade que Queremos (CCQQ) e a Faculdade de Arquitetura da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) promoveram eventos para debater o processo de revisão do plano. Após a posse do novo secretário até o final de 2017, a PMPA não havia divulgado o andamento dos trabalhos.

Em dezembro de 2017, em reunião sobre o tema, convocada pela Comissão de Meio Ambiente (COSMAM) da Câmara de Vereadores, Maurício Fernandes afirma que "o

processo de discussão será deflagrado já em 2018, mas as alterações demandam estudos prévios" (SCOMAZZON, 2017). Na ocasião, o Secretário apresentou a possibilidade de alinhamento da revisão aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030, promovida pela Organização das Nações Unidas (ONU), como uma forma de acessar linhas de crédito para o desenvolvimento da revisão.

Após 2 anos de gestão com poucos avanços, em junho de 2019 o Secretário Maurício Fernandes é substituído por Germano Breem. Em agosto de 2019, se consolida o acordo de cooperação entre a ONU-Habitat e a PMPA, através do Memorando de Entendimento firmado entre Nelson Marchezan e Elkin Velásquez - Diretor Regional do ONU-Habitat.

Em entrevista concedida ao jornal *Zero Hora*, Velásquez afirma que uma das principais dificuldades encontradas em lugares com características semelhantes a Porto Alegre é que “se o processo não é participativo, não vai dar certo. Não é sustentável. Processos de planejamento precisam dessa conversa permanente com todos os atores da sociedade”; e complementa: “na ONU, não se concebe um processo sem participação cidadã, um diálogo horizontal de saberes e percepções. Então estamos aqui também para acompanhar esse processo em particular” (VELÁSQUEZ, 2019).

Como consolidação do Memorando de Intenções em dezembro de 2019 é firmado o Termo de Referência do Projeto de Cooperação Técnica Internacional (PCTI) entre a PMPA e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Este pode ser considerado um marco do início de revisão do PDDUA. Para o PCTI, a PMPA teve acesso à linha de financiamento no valor de R\$10 milhões junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), aprovado pela Câmara de Vereadores em setembro de 2019.

A função do PNUD é prestar apoio ao projeto nas questões técnicas e operacionais tais como contratação de consultores e serviços, para além de monitorar o progresso do Projeto e coordenar sua avaliação. No entanto, o PNUD ou a ONU-Habitat não disponibilizam corpo técnico para a elaboração dos produtos dispostos no PCTI. Processos de contratação de

terceiros e Carta Acordo com a UFRGS estão previstos no TR. No PCTI o prazo para a conclusão dos trabalhos de revisão do PDDUA era dezembro de 2021 (PMPA, 2020). Cabe destacar que até o presente momento (julho de 2021) nenhuma contratação para a revisão do PDDUA foi realizada, ainda que o PNUD já tenha recebido a totalidade dos R\$10 milhões.

No ano de 2020, começa a pandemia de COVID-19 no Brasil. O primeiro caso em Porto Alegre foi registrado no dia 08 de março de 2020, e este foi o mês de maior isolamento social na cidade. Em 31 de março de 2020 a Prefeitura Municipal de Porto Alegre emitiu o Decreto N° 20534 decretando estado de calamidade pública e consolidando as medidas para enfrentamento da emergência sanitária na cidade (Soares et al, 2020). Neste momento a prefeitura e o governo do estado do RS estavam alinhados politicamente, com prefeito e governador do mesmo partido, e passaram a fazer ações coordenadas, ainda que o estado do RS passasse a adotar uma política própria de distanciamento controlado. Devido ao isolamento social e ao aumento dos casos de contaminação, todos os processos participativos presenciais são inviabilizados, assim como o processo de participação da revisão do plano diretor de Porto Alegre.

Em março de 2020, a Promotoria de Justiça de Habitação e Defesa da Ordem Urbanística do Ministério Público (MP) emitiu Recomendação de suspensão de todas as atividades de revisão do PDDUA que requerem participação da sociedade. Os trabalhos relacionados à leitura técnica da cidade, como levantamento e sistematização de dados, poderiam ter procedimento. É importante destacar que além de reuniões com grupos de trabalho de conselheiros do CMDUA, até o momento a PMPA havia promovido dois eventos com participação da sociedade, um composto por oficinas territoriais – que serão mencionadas na sequência – em conjunto com a experiência dos Planos Populares de Ação Regional, e, também, um questionário on-line presente na Plataforma OP Digital que ficou disponível em agosto de 2019.

Conforme problematizado por Conselheiros de Delegados da Região de Gestão e Planejamento 1 (RGP1) no CMDUA, as perguntas presentes no questionário eram “limitantes,

cerceadoras e tendenciosas” (ATUA POA, 2021, p. 11). Quanto às oficinas territoriais, estas trataram de “questões cotidianas como ruas mais trafegadas, polos de atração, mas não trazem nenhuma informação sobre o Plano atual, suas características, problemas, potenciais, nem abrem espaço para debater a respeito” (ATUA POA, 2021, p. 10).

Diante de todas estas questões e em meio à pandemia, com o cerceamento da participação dos Conselheiros do CMDUA nas reuniões em modo digital, no início de 2021, a PMPA aprova a Instrução Normativa (04/2021), que define a metodologia de revisão do PDDUA.

O processo de mobilização social

O processo relatado acima reflete a dificuldade de entendimento dentro da própria PMPA de como deve acontecer a revisão do PDDUA e o descaso com a relevância da participação social no planejamento urbano. Nas partes que seguem serão apresentados três eixos de mobilização social realizados em Porto Alegre, tendo em vista, entre outros objetivos, a disputa na revisão do PDDUA.

Atuação no CMDUA

Atualmente, participam do CMDUA 28 conselheiros, sendo 9 de entidades governamentais, 9 representantes de entidades e organizações não governamentais associadas ao planejamento urbano e ambiental, empresariais e científicas; 9 representantes comunitários eleitos em cada uma das 8 Regiões de Gestão e Planejamento (RGP) e mais 1 do OP. A Figura 1 apresenta a divisão espacial da cidade nas 8 RGPs.

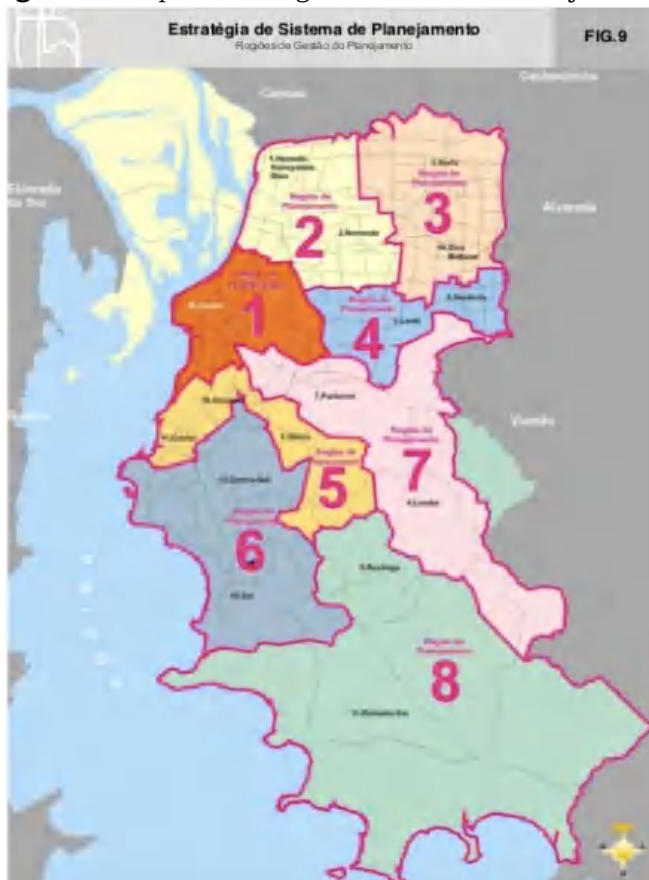
O Conselho tem funções de caráter deliberativo, sendo responsável por: zelar, propor, ajustar e revisar o plano diretor; propor e deliberar sobre planos, projetos; zelar pela integração de políticas setoriais; deliberar questões relativas ao Solo Criado e aprovar projetos especiais. Na revisão do PDDUA de 2010, o instrumento de Projetos Especiais, responsável até então pela promoção de Projetos Urbanos em áreas específicas da cidade, sofreu significativas alterações, incrementando o caráter de

flexibilização dos parâmetros urbanísticos. A inclusão de diferentes graus de impacto urbano passou a possibilitar a aprovação de grandes empreendimentos imobiliários que devem financiar mitigações e compensações de danos gerados pela própria intervenção.

Diante disto, o CMDUA passa a ser local de interesse de entidades e organizações vinculadas ao mercado imobiliário. Destaca-se a constante presença do Sindicato dos Trabalhadores da Construção Civil de Porto Alegre (STICC), do Sindicato dos Corretores de Imóveis (SINDIMÓVEIS) e da Associação Gaúcha dos Advogados do Direito Imobiliário Empresarial (AGADIE).

Como resultado deste período, entre 2010 e 2019, foram aprovados 53 empreendimentos de grande porte, como shopping centers, bairros privativos e empreendimentos comerciais, que estão entre os mais aprovados no CMDUA. A CAUGE, mencionada anteriormente, é o setor responsável na PMPA pela articulação destes projetos antes de chegar no conselho do plano para ser submetido à aprovação. Os dados são resultado da pesquisa realizada pelo Núcleo de Estudos e Pesquisa em Economia Urbana (NEPEU-UFRGS). O ano de 2014, momento da realização da Copa do Mundo no Brasil, da qual Porto Alegre foi cidade-sede, representa o ápice de aprovações, com 16 novos empreendimentos (FAGUNDES et al, 2021).

Figura 1 – Mapa das 8 Regiões de Gestão e Planejamento.



Fonte: PDDUA, 2011.

Diante do acima exposto, participar do CMDUA se tornou uma estratégia de luta, em um primeiro momento para tentar barrar o desmonte do planejamento em prol do avanço do mercado imobiliário, mas também pelo relevante momento de revisão do plano diretor que estava no horizonte.

Em 2017, formou-se uma coalizão de 30 entidades, sindicatos, coletivos e ONGs para compor o Fórum Eleitoral de 2018 para ocupar as cadeiras de conselheiros não governamentais. A mobilização assegurou as 5 posições para entidades relacionadas ao planejamento urbano, e as 2 para ambientais e científicas, totalizando 7 das 9 posições. A

mobilização também se estendeu às RGPs, na qual foram conquistadas 3 cadeiras comprometidas com as pautas sociais e comunitárias não apenas de sua região, mas de toda a cidade.

É importante destacar o atraso de 6 meses, ao total, das eleições e da posse da gestão 2018-2019 no Conselho. “O atraso, segundo a prefeitura, foi porque, no final de 2017, a SMAMS **rediscutiu se o grupo era necessário**. Acabou mantendo o conselho, mas a eleição ficou para março” (VARGAS, 2018, grifos dos autores). Na ocasião, avaliou-se a pertinência do CMDUA ao processo participativo, previsto por lei no Estatuto da Cidade. A ideia da PMPA no momento era de “**treinar conselheiros e representantes das oito Regiões de Planejamento** – que reúnem os bairros de Porto Alegre – para levar às comunidades os pontos a serem revisados” (VARGAS, 2018, grifos dos autores).

Pareceria ser comum a existência da prática de cooptação no CMDUA, no qual conselheiros agem em prol de interesses próprios ou de suas comunidades em troca de aprovação e facilitação de grandes empreendimentos. É comum no fluxo de trabalho a PMPA se apresentar como promotora dos empreendimentos, pensando em estratégias de fatiamento de projetos em diferentes etapas de modo que não cheguem a configurar um projeto de impacto, por exemplo. O diálogo com a comunidade se dá sempre depois de o acordo entre as partes feito. Pareceres de Conselheiros que indicam mitigações ou compensações são negados, sob a justificativa de não lhes caber esta atribuição.

Mesmo com a importante articulação da sociedade, as disputas nas aprovações no CMDUA são majoritariamente favoráveis aos grandes empreendedores. É importante destacar, também, que nestes já quase 3 anos de conselho a falta de transparência da PMPA em liberar documentos ou responder questionamentos é constante. Outro dado importante é a opção por parte da PMPA em não chamar novas eleições para a gestão 2020-2021. A justificativa é o contexto de pandemia e a coesão do grupo já composto em torno das questões pertinentes à revisão do PDDUA; um novo grupo neste momento não seria oportuno. As motivações por esta decisão foram expostas em audiência no MP, realizada em 23 de abril de 2020. Na ocasião,

entidades Conselheiras como IAB e SAERGS se colocaram contrárias à decisão, apontando o descumprimento das normas de um Estado Democrático de Direito.

Em meados de 2019, o Ministério Público foi acionado pelo grupo de conselheiros progressistas de modo a relatar todas as dificuldades e cerceamentos de participação presentes no CMDUA. Desde então, audiências de conciliação entre os Conselheiros e a Secretaria Municipal do Meio Ambiente, Urbanismo e Sustentabilidade (SMAMUS) acontecem, tendo como foco principal a atuação na revisão do PDDUA. O MP e os conselheiros tentam assegurar a participação social no processo, mesmo que esta seja assegurada pelo Estatuto da Cidade. Se a municipalidade não tem o interesse em implementá-la de forma efetiva e qualificada, é necessária a constante luta por este direito.

Planos Populares de Ação Regional

A ideia de elaborar um Plano de Ação Popular nasceu na campanha popular para compor uma nova formação do CMDUA. Alguns Conselheiros trouxeram a necessidade de elaboração de um Plano de Ação da sua Região conforme previsto no sistema de planejamento do PDDUA desde 1999, mas até hoje nunca foi realizado. Ou seja, o PDDUA prevê o desenvolvimento desse tipo de Plano, mas sob coordenação estadual.

A ideia dos Planos Populares de Ação Regional é ocupar esse espaço vazio, sob o ideário do planejamento insurgente (MIRAFTAB, 2016). Assim, aproveitando um espaço ausente (já existente), e ao mesmo tempo espaço convidado (espaço institucional de participação social), o projeto desenvolve um espaço inventado, transformando o que seria uma prática tradicional de planejamento urbano coordenada pelo estado em uma prática de planejamento insurgente. O projeto foi uma promoção do IAB-RS com o apoio de movimentos populares, coletivos, acadêmicos, da UFRGS e sindicatos de classe, com a parceria fundamental de cinco das oito RGP's de Porto Alegre. Sua essência está ancorada na prestação de assistência técnica em planejamento urbano, no qual o urbanista atua como um mediador.

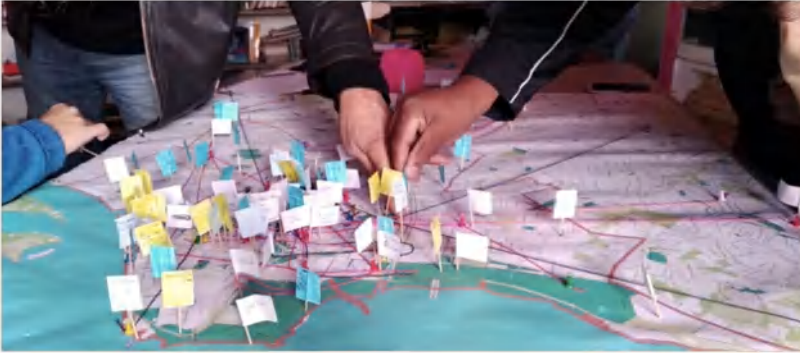
Trata-se de um Plano que se distancia do olhar exclusivamente técnico, mas busca evidenciar as carências, os desejos, as dificuldades da vida cotidiana e, sobretudo, das lutas urbanas. É um Plano para além de uma proposta otimista que foca em uma visão de cidade ideal. Representa uma estratégia de luta e de diferentes formas de organização. O PPAR é apenas uma etapa do processo; e, revelam-se, desde já, seus limites e desafios impostos na produção da cidade. Não se trata de um plano no qual a população é convidada a participar de forma consultiva. O PPAR é mais do que um Plano Participativo ou Colaborativo, o PPAR é um Plano Popular, pois é elaborado pelas pessoas e para as pessoas. É, portanto, a realização de um momento do Direito à Cidade (OLIVEIRA, 2020).

O processo foi realizado durante o período de 2018 a 2020. Os moradores, conselheiros, delegados e movimentos sociais realizaram leituras do território e foram responsáveis pelas propostas desenvolvidas em uma média de 6 oficinas por RGP (Figura 2). Atividades de capacitação sobre temas mais importantes destacados pelos moradores de cada RGP também foram realizadas, além de um apanhado sobre as questões referentes ao atual PDDUA para a região.

Os resultados foram sistematizados em 4 planos populares e 1 plano de diagnóstico. O conteúdo dos planos foi dividido entre Leituras Comunitárias do Presente, Leituras Comunitárias do Passado e Propostas para o Futuro. Além disso, no documento consta o registro do processo e a metodologia, uma breve apresentação do PDDUA para a RGP e ilustração de como ler o plano popular. Os resultados estão disponíveis na internet⁶⁴ e algumas versões impressas foram distribuídas.

⁶⁴ Para conhecer o projeto acesse: www.planospopularespoa.org

Figura 2 – Oficina do PPAR.



Fonte: Equipe Técnica dos PPARs.

No contexto de revisão do plano diretor, a realização dos PPARs se alinha ao objetivo de mobilizar a sociedade para o debate das questões urbanas, uma vez que o Estado deve realizar a revisão do Plano Diretor com a participação social, o que não vinha acontecendo. Outro objetivo importante do plano é o empoderamento de conselheiros de Delegados do CMDUA a partir do debate em suas Regiões e um vocabulário técnico do campo da arquitetura e urbanismo. No site dos PPARs encontram-se alguns registros sobre a experiência – aqui destaca-se o da Representante da RGP7:

O projeto nos levou a perceber o quanto sabemos pouco da nossa região e o quanto a nossa região tem de carência. Neste estudo para colocar o olhar da periferia sobre a revisão do plano diretor que está se anunciando, entendemos que as mudanças precisam ser muito cuidadosamente observadas, não só no impacto imediato que causam em nossas vidas, mas também a longo prazo, nas novas gerações.

Atualmente, os planos são de conhecimento de técnicos de diferentes secretarias da PMPA. A Secretaria Municipal de Transportes (SMT) colocou como diretriz de projeto para a empresa vencedora de licitação para redesenho de vias o conteúdo de um dos planos populares. Os conselheiros das regiões que participaram estão organizando uma apresentação

oficial dos resultados ao CMDUA e a elaboração de um documento em conjunto tendo em vista a revisão do plano diretor.

O documento pode também servir como base técnica-popular de empoderamento na disputa por prioridades de mitigações e compensações de danos causados por grandes empreendimentos. Ter um documento sistematizado em mãos abre possibilidades para o futuro, mas é necessária a constante luta pelos objetivos e projetos ali explicitados.

Cabe destacar que em meio ao expressivo avanço dos trabalhos dos PPARs e da constante notícia de novas oficinas relatadas pelos representantes das RGP's nas reuniões do CMDUA, a PMPA pode constatar a mobilização social que se consolidava em decorrência da ausência da municipalidade no processo de revisão. As técnicas responsáveis passaram, então, a acompanhar as oficinas, e em reunião com o Secretário e sua equipe, o IAB-RS explicou de forma mais completa o projeto. No final de 2019, a PMPA promoveu oficinas territoriais nas 8 RGP's com características muito similares às dos PPAR. No entanto, as oficinas aconteceram antes da consolidação da contratação de equipes via PNUD que viriam a definir a metodologia geral de revisão do PDDUA, antes mesmo da aprovação da IN 04-2021 que define esta metodologia.

Atua PoA - Tod@s Nós

Diante de um errático processo, ao final de 2019 foi consolidado o movimento Atua PoA - Tod@s Nós. O movimento é formado por “cidadãs, cidadãos, lideranças do Movimento Popular, representantes de Institutos, Conselhos, Sindicatos, Grupos de Pesquisa e Organizações Não Governamentais atuantes na defesa ao Direito à Cidade em Porto Alegre”. O objetivo é “articular e fortalecer a incidência destes atores no processo de revisão do Plano Diretor em Porto Alegre, através de um manifesto assinado por mais de 80 organizações da cidade” (ATUA POA, 2019).

Em outubro de 2020, o movimento apresenta a plataforma⁶⁵ intitulada *Propostas para a cidade e para a revisão do Plano Diretor*. O documento aborda os pontos a seguir: a) revisão ampla e democrática do Plano Diretor; b) estruturação das políticas para promoção do direito à cidade; c) direito à moradia e democratização do acesso à terra; d) direito à cidade e aos territórios; e) radicalização da democracia e controle social; f) função social da cidade e da propriedade; g) defesa do meio ambiente e do espaço público; h) defesa do patrimônio público e comum; i) mobilidade urbana para todos e integração metropolitana; j) desenvolvimento econômico inclusivo e solidário.

O ATUA POA tem cadeira nas audiências de conciliação promovidas pelo MP entre os Conselheiros do CMDUA e a PMPA. O coletivo de entidades teve como uma de suas atuações o questionamento do procedimento da revisão do PDDUA em meio à pandemia de Covid-19. O ATUA POA produziu também outros dois importantes documentos: um que sistematiza as alterações propostas pela PMPA para a Revisão do PDDUA e o funcionamento do CMDUA durante a pandemia de Covid-19; e outro dirigido à Promotoria de Justiça e Habitação e Defesa da Ordem Urbanística, em fevereiro de 2021, sobre o processo participativo em curso. No primeiro documento, entre outras providências, o ATUA POA denuncia a alteração do regulamento do CMDUA que

restringe o poder dos conselheiros de analisarem e opinarem sobre os Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º e 3º Grau, passando parte das atribuições do CMDUA à CAUGE, comissão técnica que não possui membros eleitos e/ou representantes da sociedade civil. A publicação do Decreto se deu em um momento em que as reuniões do Conselho estão suspensas, de forma unilateral, sem o conhecimento ou debate com os demais membros do Conselho. A publicação do decreto não foi sequer comunicada aos conselheiros (ATUA POA, 2021b, p. 3).

⁶⁵ Ver mais em: <https://atuapoa.home.blog/>

O coletivo caracteriza o processo de participação social como pseudoparticipação, pois a população teria um papel consultivo e não deliberativo ou propositivo. E destaca a minoração da atuação dos Conselheiros do CMDUA nos Grupos de Trabalho (GTs) estipulados pela IN 04/2021: o GT Consultivo Técnico (GT-CT) e o GT Consultivo das Regiões de Planejamento (GT-CR). A formação de GTs de caráter consultivo retira os direitos dos Conselheiros de deliberar sobre questões relativas à revisão do PDDUA.

O movimento afirma que estas questões não estariam em acordo com os parâmetros estabelecidos no Estatuto da Cidade e complementa:

Não assegurar a participação de modo real e efetivo, além do descumprimento da norma legal, transforma-a em letra morta, por aplicação de caráter meramente formal. A lei determina que sejam oferecidas condições reais e efetivas que tornem possível a participação de quem queira contribuir com o aperfeiçoamento da lei do plano diretor. O comportamento do Poder Executivo Municipal está sendo, desde o início, irregular, ilegal e insuficiente. A normativa apresentada suprime e restringe a participação social reduzindo-a, como já se disse, a uma atuação de caráter meramente formal, contudo, a participação, em todas as etapas, é condicionante de validade e eficácia das ações praticadas pelo Poder Público (ATUA POA, 2021a, p. 8).

O coletivo tem como relevância de atuação a vigilância do processo e, sobretudo, a articulação entre os diferentes atores interessados na composição de uma cidade mais justa e equânime, que possa vir a ser reflexo da revisão do plano diretor. O BrCidades é uma das 80 entidades que compõem o ATUA POA.

Conclusão

O capítulo buscou contribuir para a discussão sobre a revisão dos planos diretores no Brasil a partir do caso de Porto Alegre. Foi feito um resgate histórico de como a cidade, que foi marcada por um intenso processo de participação (OP e Fórum

Social Mundial), teve processos participativos na elaboração e revisão de planos diretores, em especial o PDDUA de 1999.

A partir da descrição do processo de revisão do plano diretor de Porto Alegre, é possível perceber o desinteresse no enfoque da participação social, que vem sendo descaracterizada e perdendo força desde 2010, com a presença de governos com uma inflexão neoliberal e, finalmente, pelos desdobramentos ocasionados pela pandemia de COVID-19.

No que diz respeito ao possível formato do novo plano diretor, desde 2017 o corpo técnico da PMPA ventila a possibilidade de pensar a cidade a partir da escala intermediária, com olhar especial para os espaços públicos. Neste contexto se discute a possibilidade de liberação total dos parâmetros urbanísticos e, conseqüentemente, um modelo de planejamento por projetos. Este modelo encontra sintonia com o Sinduscon-RS e interesses de setores da construção civil. O governo Marchezan (2017-2020) procrastinou a revisão do plano diretor e tentou delegar o processo para os organismos internacionais. Mas até o presente momento não fica claro o papel do PNUD e ONU-Habitat.

Diante deste cenário, surgiram iniciativas de resistência e busca por controle social do processo de revisão do Plano Diretor, como no caso o ATUA POA e os Planos Populares de Ação Regional. Não podemos deixar de ressaltar a importância histórica do CMDUA como um canal institucional de participação que tem a função deliberativa sobre os projetos estruturais da cidade e o instrumento de gestão urbana e planejamento como o Plano Diretor. Estas três frentes de atuação se complementam e fortalecem os atores envolvidos. Os Planos Populares mostram como as comunidades têm condições de contribuir para o processo. A atuação no conselho em conjunto com o ATUA POA pressiona o governo a adotar medidas que favoreçam e qualifiquem a participação social. Não fosse esta atuação em conjunto com a vigilância constante do MP, talvez o plano diretor de Porto Alegre estivesse concluído em um processo de 6 meses, ainda em 2019, como desejado pela PMPA à época.

É importante notar que em 2021 teve início a gestão do prefeito Sebastião Melo (MDB), de afinidade política com o

governo Bolsonaro, mas Germano Breem continuou à frente da pasta responsável pela revisão do Plano Diretor. Neste contexto de troca de governos, é possível afirmar que as mudanças não serão significativas na condução do processo, a não ser pelo crescente cerceamento dos processos participativos, evidenciado por fatos como: a decisão por não eleição do CMDUA; o Projeto de Lei Complementar 006/21, que veta a possibilidade de solicitação de audiências públicas uma vez que o projeto de lei tenha ingressado na ordem do dia na Câmara de Vereadores; e a condução de planos e projetos urbanos por pedaços, como uma antecipação da revisão do PDDUA.

Este é o caso da possibilidade de condução do Masterplan para a região do 4º Distrito e o recente Programa de Revitalização do Centro Histórico. Este último, nas palavras de Melo, se trata de “um plano específico para atrair investimento, usar o solo urbano para atrair investimento” (SUPTITZ, 2021). O projeto foi apresentado ao CMDUA em março de 2021, com expectativa de conclusão do processo em 40 dias. Esta estratégia consolida a teoria de um planejamento por projetos e a perda de relevância do Plano Diretor como instrumento principal de planejamento urbano em Porto Alegre.

Diante do exposto, reitera-se a percepção de um descaso pela participação social, com uma tendência de processo participativo na modalidade à distância por ocasião da pandemia e a antecipação da revisão do PD via decretos e projetos por fragmentos da cidade em planos específicos através de parcerias com a iniciativa privada e a consolidação de práticas vinculadas ao empreendedorismo urbano.

Referências

ATUA POA. Pelo Direito à Cidade de todxs nós. Porto Alegre, 2019. Disponível em: (<https://atuapoa.home.blog/>), acesso em 30 abril 2021.

ATUA POA TODXS NÓS. Resumo das alterações propostas pela PMPA para revisão do plano diretor e funcionamento do CMDUA, na pandemia do corona vírus. Porto Alegre, 2021. Disponível em:

(<https://atuapoahome.files.wordpress.com/2020/06/resumo-cronolc3b3gico-cmdua-covid19.pdf>), acesso em 03 jul 2021.

ATUA POA TODXS NÓS. À Promotoria de Justiça de habitação e defesa da ordem urbanística em Porto Alegre. Porto Alegre, fev 2021. Disponível em:

https://atuapoahome.files.wordpress.com/2020/06/documento-atua-poa-para-mp_plano-diretor-pandemia-e-participac3a7c3a3o.pdf), acesso em 03 jul 2021.

FAGUNDES, J; STEIGEDER, A; AGUIRRE, A; UTZIG, E; JÚLIO, B. Construindo uma visão geral dos Projetos Especiais de Impacto Urbano de 2º grau em Porto Alegre. In: GOT, *Revista de Geografia e Ordenamento do Território*, número 21, junho/2021, pgs. 34-62.

MIRAFTAB, Faranak. Insurgent Planning: Situating Radical Planing in the Global South. In: FAINSTEIN, S; DEFILIPPIS, J. *Readings in planning theory*. Oxford: Wiley Brackwell, 2016.

OLIVEIRA, C. M. Apresentação. Site dos Planos Populares de Ação Regional. Porto Alegre, 2020. Disponível em: (<http://www.planospopularespoa.org>), acesso em 27 jun 2021.

OLIVEIRA FILHO, João Telmo. A participação popular no planejamento urbano. A experiência do plano diretor de Porto Alegre. Tese de Doutorado. Propur-Ufrgs, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE (PMPA). Termo de Referência do Projeto de Cooperação Técnica Internacional – PCTI. Porto Alegre, 2020. Disponível em:

(https://prefeitura.poa.br/sites/default/files/2020-02/PCTI_assinado.pdf), acessado em 04 jun 2021.

SCOMAZZON, C. Executivo entregará projeto de revisão do PDDUA no final de 2019. Notícias do Portal da Câmara de Vereadores de Porto Alegre. 12 de dez 2017. Disponível em:

(<https://camarapoa.rs.gov.br/noticias/executivo-entregara-projeto-de-revisao-do-pddua-no-final-de-2019>), acesso em 3 jul de 2021.

SOARES, Paulo; MARX, Vanessa; CAMPOS, Heleniza; LAHORGUE, Mario; AUGUSTIN, André; BEM, Judite; SIQUEIRA, Lucimar; WAISMANN, Moisés; UGALDE, Pedro. A pandemia de COVID-19 no Rio Grande do Sul e na metrópole de Porto Alegre. In: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Org.). As metrópoles e a COVID-19: dossiê nacional. 1 ed. Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles, 2020, v. 1, p. 338-370.

SOUZA, Vitória Gonzatti e MARX, Vanessa. Planos Diretores Municipais: o processo de formulação e os atores envolvidos. In: Luciana Leite Lima, Luciana Pazini Papi (Org.). Planejamento e políticas públicas: intencionalidades, processos e resultados. 1ed. Porto Alegre: Jacarta, 2020, v. 1, p. 7-323.

SUPTITZ, B. Proposta para o Centro vai antecipar revisão do Plano Diretor, diz Melo. Coluna Pensar a Cidade, Jornal do Comércio, Porto Alegre 24 mar 2021. Disponível em: (https://www.jornaldocomercio.com/_conteudo/colunas/pensar_a_cidade/2021/03/784558-proposta-para-o-centro-vai-antecipar-revisao-do-plano-diretor-garante-melo.html), acesso em 03 jul 2021.

VARGAS, B. Debate sobre revisão do Plano Diretor de Porto Alegre está atrasado. Jornal Zero Hora, versão on-line. Porto Alegre 01 jun 2018. Disponível em: (<https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto-alegre/noticia/2018/06/debate-sobre-revisao-do-plano-diretor-de-porto-alegre-esta-atrasado-cjhwkc8am09yb01payqbfj4b1.html>), acesso em 03 jul 2021.

VELÁSQUEZ, E. "Processos de planejamento precisam conversar com todos os atores da sociedade", diz diretor da ONU-Habitat. Entrevista ao Jornal Zero Hora. Porto Alegre, 08 ago 2019. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/porto->

alegre/noticia/2019/08/processos-de-planejamento-precisam-conversar-com-todos-os-atores-da-sociedade-diz-diretor-da-onu-habitat-cjz33cq9e00p001pa2066s5xf.html), acesso em 03 jul 2021.

12.

O processo de revisão dos planos diretores no contexto de pandemia: a participação popular e a experiência do Rio de Janeiro

*Tarcyla Fidalgo Ribeiro
Tatiana Cotta G. Pereira*

Introdução

Os planos diretores estão positivados no art. 182, parágrafo 1, da Constituição Federal de 1988 como instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. Apesar de sua positivação ter acontecido apenas em 1988, os planos já eram aplicados como diretrizes do desenvolvimento urbano no Brasil desde a segunda metade do século XX, especialmente nas grandes cidades. No entanto, a Constituição Federal dá à atividade de planejamento um novo status ao determinar sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20.000 habitantes (31,7% das cidades do Brasil - IBGE, 2020) e conferir aos mesmos a condição de instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Apesar da condição à qual foram erigidos pela Constituição Federal, entretanto, os planos diretores seguem por quase 20 anos basicamente restritos às maiores cidades do país, com maior estrutura administrativa e mais recursos para empreender os estudos necessários para sua execução.

Essa situação apenas foi alterada a partir de campanha realizada pelo então recém-criado Ministério das Cidades, no

ano de 2006. Com um montante significativo de recursos públicos aplicados, a campanha envolvia ações de divulgação, suporte e repasse de recursos aos municípios para a elaboração de seus planos diretores. A partir desta iniciativa do governo federal, os planos diretores, de fato, se disseminaram pelo país, chegando a estar presentes em 51,5% das cidades brasileiras em 2018 (IBGE, 2018).

Não obstante sua importância e grau de disseminação nacional, os planos diretores são frequentemente utilizados para fins eleitorais, ou ignorados por administrações que não tenham acordo ou condições de implementar seus instrumentos e diretrizes. Neste sentido, os planos diretores possuem uma dimensão política que precisa ser reconhecida e sobre a qual é necessário refletir.

O cenário de inflexão conservadora e ultraliberal que se estabeleceu no Brasil a partir do golpe jurídico-parlamentar de 2016 impactou os processos de revisão dos planos diretores no país nos últimos anos. É possível perceber uma tendência de acompanhamento de políticas e posicionamentos federais pelos municípios no sentido, por exemplo, da titulação em massa de assentamentos irregulares, bem como da assunção de riscos e responsabilidade financeira pelos municípios, além de uma crescente desconsideração de políticas sociais e da participação popular nos processos de revisão dos planos diretores.

Como exemplo deste processo podemos citar que, nos últimos meses, as duas maiores cidades do país - São Paulo e Rio de Janeiro - iniciaram os processos de revisão de seus planos diretores em um cenário de aprofundamento da pandemia da COVID-19 no país, com desafios notáveis à ampla participação popular - que parece ser subestimado.

De fato, a pandemia tem aprofundado os impactos das múltiplas crises (MAZZUCATO, 2020) já vivenciadas pelo país há alguns anos, com graves efeitos econômicos, sociais e políticos. Trata-se de doença que já tirou a vida de mais de meio milhão de brasileiros⁶⁶ e para a qual o isolamento social é a única forma

⁶⁶ Mais precisamente 572.733 mortes em 20 de agosto de 2021. Fonte: <https://especiais.g1.globo.com/bemestar/coronavirus/estados-brasil->

de prevenção possível em larga escala, dadas as dificuldades de implementação da vacinação em massa no país.

Neste cenário no qual a proximidade representa risco de vida, a questão que se coloca é sobre a possibilidade de participação democrática, e, se considerada possível, quais seriam seus parâmetros mínimos nos processos de revisão dos planos diretores.

Essas são as principais questões que nortearão o presente texto a partir da experiência empírica do processo de revisão do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro.

Para abordá-las, o capítulo se estrutura em quatro partes além desta introdução e da conclusão. A primeira parte se dedica a aclarar o conteúdo do conceito de participação popular no Brasil, tanto no âmbito legal quanto jurídico, a partir de decisões judiciais, bem como destacar os desafios de sua implementação nas cidades brasileiras, especialmente no cenário de pandemia que atualmente vivenciamos. A segunda parte abordará as recomendações e decisões judiciais sobre o tema da participação popular no cenário da pandemia da COVID-19, buscando compreender o cenário delineado para os processos de revisão do plano diretor realizados no atual momento. A terceira parte traz algumas propostas de parâmetros para a revisão de planos diretores no contexto da pandemia e, por fim, a quarta parte aborda o caso da revisão do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro buscando analisar sua adequação às recomendações, decisões judiciais e parâmetros apresentados anteriormente.

Com isso, espera-se proporcionar ao leitor uma análise ampla das possibilidades e limites dos processos de revisão de planos diretores realizados no curso do atual cenário de pandemia.

O conteúdo da participação popular

A participação popular nos processos decisórios é inerente à democracia, e se constitui através de várias possibilidades distintas de atuação: voto direto e indireto,

mortes-casos-media-movel/?_ga=2.194959469.1150206657.1629485349-2129374542.1620664440

iniciativa popular de leis, participação em órgãos e conselhos públicos deliberativos e consultivos, consultas e audiências públicas, conferências, ações judiciais etc. É fundamental garantir que as políticas públicas sejam, na maior medida possível, expressão dos anseios populares, que as legitimam através do exercício da cidadania, fundamento da República Federativa brasileira (art.1º, II CF/88).

Nesse sentido, compreendendo que as cidades “são realizações coletivas, talvez o fato coletivo, por excelência da sociedade dos homens” (LIRA, 1997, p.159) faz-se imprescindível que sua produção no tempo se dê através da possibilidade de participação de todos, visando atender aos interesses coletivos e garantir o direito à cidade, expressos na Constituição Federal de 1988 através da expressão “funções sociais da cidade” (art.182, caput).

Sob essa ótica, a Constituição estabeleceu no Capítulo da Política Urbana (arts.182 e 183) a obrigatoriedade de elaboração de Planos Diretores para municípios com mais de 20.000 habitantes, sendo este o instrumento básico da política de desenvolvimento urbano e devendo definir a função social da propriedade urbana. Por sua vez, a lei que regulamenta esse capítulo é o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/01).

Extremamente comemorado por todos os grupos sociais envolvidos com a luta por cidades mais justas e equânimes, o Estatuto da Cidade (EC) trouxe um rol de diretrizes e instrumentos jurídicos, políticos e financeiros para realizar as funções sociais das cidades. Nesse conjunto de normas, nos ateremos aqui à diretriz estatuída no art.2º, II do Estatuto da Cidade, qual seja, a gestão democrática das cidades.

Entendida como princípio norteador do próprio Direito Urbanístico, a gestão democrática das cidades pode ser compreendida como o direito da população de participar na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos urbanísticos. Uma vez que a modificação do espaço construído impactará a vida de todos, todos devem poder opinar qualitativamente e terem suas posições consideradas.

O Estatuto da Cidade estabelece, em seu art. 43, um rol exemplificativo de instrumentos para garantir tal princípio, como órgãos colegiados, debates, audiências e consultas

públicas, conferências, iniciativa popular de lei e de planos de desenvolvimento urbano. Especificamente no que se refere à participação no processo de elaboração do Plano Diretor, em seu art.40 §4º, coloca como instrumentos necessários, porém não únicos, as audiências públicas e debates, a publicidade e o acesso aos documentos e informações para efetiva participação da população, seja de forma individual ou organizada coletivamente. Vale ressaltar, ainda, que a lei também define que tanto a participação popular, como tudo o que lhe é inerente, deve ser garantida pelo chefe do executivo municipal sob pena de improbidade administrativa (art.52, EC).

Ainda dentro desse conjunto normativo, a Resolução 25/2005 do Ministério das Cidades traz mais orientações acerca da participação popular na elaboração do Plano Diretor, em seus arts. 4º, 5º, 7º, 9º e 10. Dentre essas orientações, podemos destacar a necessidade de ampla comunicação pública, em linguagem acessível; a ciência do cronograma e dos locais de reunião com 15 dias de antecedência; a realização dos debates por segmentos sociais, por temas e por divisões territoriais; ações de sensibilização, mobilização e capacitação; realização das audiências públicas em locais e horários acessíveis à maioria da população.

Assim, do ponto de vista estritamente legal, é possível afirmar que a gestão democrática das cidades é regulamentada em diversos dispositivos. No entanto, tais garantias não impedem tentativas de regular e incidir sobre o espaço urbano à revelia da população o que, não raro, gera demandas judiciais. Nesse sentido, existem decisões judiciais em todos os Tribunais do país acerca do assunto, que vão desde a estrita garantia da legislação, no sentido de que não é possível elaborar ou alterar Plano Diretor sem participação popular (como nas ADIs 70084338243 TJ-RS⁶⁷; 70071549513 TJ-RS⁶⁸;

⁶⁷ Disponível em:

<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1183053002/direta-de-inconstitucionalidade-adi-70084338243-rs>

⁶⁸ Disponível em:

<https://tj-rs.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/900474570/acao-direta-de-inconstitucionalidade-adi-70071549513-rs>

01480881220148110000 TJ-MT⁶⁹); decisões que proíbem alteração legal no zoneamento sem participação popular (ARG 01541768320178090144 TJ-GO⁷⁰; ADI 0034721612009819-0000 TJ-RJ⁷¹); julgados que definem horários convenientes para realização de audiência pública e efetiva participação popular (AI 10210110024077001 TJ-MG⁷²), ou meios de garantir a informação, como na decisão que condenou um município paulista no processo de redefinição da política de transportes a fixar “faixas em bairros, repartições públicas, nos ônibus e em especial por meio da divulgação em jornais e redes de televisão de grande circulação na cidade, acerca das novas reuniões e da nova audiência pública” (Apelação nº 1010493-39.2020.8.26.0577 TJ-SP⁷³).

Acerca de um conteúdo mais teórico e fundamentado da interpretação da participação popular, destacamos alguns julgados:

A gestão democrática da cidade busca a redução das desigualdades sociais, assegurando que os direitos fundamentais serão efetivados, de modo a proporcionar a inclusão social e econômica das classes desfavorecidas, viabilizando, ainda, a fiscalização pela população dos atos de governo assim como a probidade e transparência na gestão pública. O direito de participação popular em atos da administração pública emana da Constituição Federal,

⁶⁹ Disponível em:

<https://tj-mt.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/867489238/direta-de-inconstitucionalidade-adi-1480881220148110000-mt>

⁷⁰ Disponível em:

<https://tj-go.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/712684789/arguicao-de-inconstitucionalidade-arg-1541768320178090144>

⁷¹ Disponível em:

<https://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/390084756/direta-de-inconstitucionalidade-adi-347216120098190000-rio-de-janeiro-tribunal-de-justica>

⁷² Disponível em:

<https://tj-mg.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/943669204/agravo-de-instrumento-cv-ai-10210110024077001-pedro-leopoldo>

⁷³ Disponível em:

<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1204635276/apelacao-remessa-necessaria-apl-10104933920208260577-sp-1010493-3920208260577>

que prevê a cidadania como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil e a participação indireta e direta do povo nas esferas de poder, a teor do seu artigo 1º, inciso II, e parágrafo único. (Tribunal de Justiça de São Paulo TJ-SP - Apelação Cível: AC 1002691-44.2019.8.26.0053 SP 1002691-44.2019.8.26.0053)⁷⁴

Consoante preconizam os artigos 1º, inciso I, e 2º da Lei Distrital n. 5081/13 e 321 da Lei Orgânica do Distrito Federal, em caso de elaboração, aprovação, implementação, avaliação, alteração e revisão da Lei de Uso e Ocupação do Solo, garante-se a participação popular por meio da promoção de audiências públicas, com o fito de dar publicidade à matéria urbanística objeto de apreciação e fornecer dados técnicos, assim como colher propostas e contribuições da população envolvida, bem por isso a inobservância de formalidades legais na convocação das audiências poderia, em princípio, gerar a nulidade do procedimento (...). (TJ-DF - 20160111276613 DF 0044008-80.2016.8.07.0018 (TJ-DF))⁷⁵

Como já foi decidido por este Órgão Especial, ‘a participação popular na criação de leis versando sobre política urbana local não pode ser concebida como mera formalidade ritual passível de convalidação. Trata-se de instrumento democrático onde o móvel do legislador ordinário é exposto e contrastado com ideias opostas que, se não vinculam a vontade dos representantes eleitos no momento da votação, ao menos lhe expõem os interesses envolvidos e as consequências práticas advindas da aprovação ou rejeição da norma, tal como proposta’ (ADIN nº 994.09.224728-0, Rel. Des. Artur Marques, j. 05/05/2010). Inconstitucionalidade manifesta. Ação julgada procedente, com modulação. (STF - Inteiro Teor.

⁷⁴ Disponível em:

<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1207972337/apelacao-civel-ac-10026914420198260053-sp-1002691-4420198260053/inteiro-teor-1207972356>

⁷⁵ Disponível em:

<https://tj-df.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/642237633/20160111276613-df-0044008-8020168070018/inteiro-teor-642237639>

Todo esse aparato legal e jurisdicional, embora importante, não repercute necessariamente na efetiva participação popular na prática cotidiana. Diversos autores (Villaça, 2005; Maricato, 2011, 2015; Santos Junior, 2011) apontam que a participação, através dos diversos instrumentos – conselhos, conferências, audiências públicas, etc. – foi bastante limitada e não chegou a produzir cidades mais justas. Esse relativo fracasso na implementação da participação popular pode ser atribuído a diversos fatores, dentre os quais se destacam: i) as relações de poder que caracterizam a sociedade brasileira, reproduzindo as desigualdades existentes e sua correlação de forças no debate político; ii) o fato de que os instrumentos pensados não eram autoaplicáveis e/ou não dialogavam com as leis orçamentárias; iii) o discurso e o debate técnico, que deixava a maioria da população eventualmente interessada impossibilitada de realmente participar, uma vez que não compreendia o que era dito.

Essas questões continuam permeando os debates acerca da efetividade dos Planos Diretores após três gerações de elaboração, de diagnósticos e desafios. As desigualdades socioespaciais, a luta pelo direito à moradia, a ausência de saneamento ambiental e o desafio da mobilidade, permanecem sendo problemas do cotidiano das cidades, incrementados com novas questões insurgentes, como a precarização do trabalho, o crescente controle territorial por grupos armados e diversos conflitos socioambientais oriundos de uma visão empreendedora e extrativista típica do neoliberalismo. A fome volta a assolar o país e estamos (sobre)vivendo sob uma pandemia, com a necessidade de isolamento social e a impossibilidade de

⁷⁶ Disponível em:

<https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/1164059224/recurso-extraordinario-com-agravo-are-1298672-sp-2257754-1820198260000/inteiro-teor-1164059227>

promoção de aglomerações. Neste contexto, a participação popular nunca foi tão desafiadora.

As recomendações e decisões sobre o tema em território nacional

Como visto anteriormente, o art. 40, §3º do Estatuto da Cidade estabelece a obrigatoriedade de revisão do Plano Diretor no prazo máximo de 10 anos. Essa previsão nos parece bastante acertada na medida em que o espaço da cidade se faz e refaz cotidianamente, que novos objetos geográficos são produzidos e inseridos, que novos meios de vida e de sustento surgem, que novas relações sociais se criam. Assim, acompanhar, controlar, rever e atualizar se torna uma tarefa necessária para um planejamento urbano adequado. Contudo, a questão a ser abordada é bastante específica: como fazer um processo de revisão em plena pandemia? Como garantir a participação popular diante da necessidade de isolamento social? A população tem condições de acesso aos debates via plataformas digitais? Esse modelo de participação remota é suficiente para efetivar uma real participação?

Entende-se que a garantia de participação popular nos moldes que o ordenamento jurídico brasileiro propõe é impossível de ser implementada num momento de pandemia. Não há como garantir uma efetiva participação social com a impossibilidade de reuniões e audiências públicas presenciais; capacitações prévias; tempo suficiente de fala e de escuta; em locais diferentes que deem conta de todo o município e com a diversidade temática necessária.

Entretanto, cabe reconhecer que a vida continua, mesmo na pandemia. E que, por conta dela, muitos trabalhos estão sendo realizados, com relativo sucesso, de forma digital, via plataformas virtuais. Estamos vivendo através das telas. Nesse sentido, é importante ressaltar que a pandemia aprofundou as desigualdades sociais, expondo a precariedade da situação de milhões de brasileiros, que não puderam se dar ao luxo de ficarem em casa cumprindo estritamente as medidas de isolamento social, porque vivem de trabalhos informais ou precarizados, que exigem sua presença diária. Ao mesmo tempo,

muitas atividades essenciais que foram transpostas para as telas e redes como a educação, mostraram que nem todas as famílias podiam garantir a estrutura necessária para a inclusão de seus integrantes, especialmente computador e internet.

Embora pareçam bons dados, ainda está longe do ideal, sobretudo pelo predomínio de acesso via banda larga móvel, que apenas é possível através de um pacote com dados limitados no mês, e por ser o telefone celular o principal meio, uma vez que pode haver apenas um aparelho em cada domicílio impossibilitando o uso das redes por mais de um membro da mesma família simultaneamente.

Neste cenário, no caso dos processos de revisão de planos diretores, a forma (plataformas digitais), o tempo necessário para um bom debate e a própria necessidade de compreensão dos termos técnicos e do diagnóstico produzido, nos parecem questões norteadoras para a definição da (im)possibilidade de efetiva participação popular.

A partir dessa problemática, exporemos aqui como vêm se manifestando as instituições ligadas ao sistema de justiça e algumas decisões judiciais. É importante ressaltar que não há uma posição clara dos juízes sobre o assunto – não há jurisprudência ainda. Temos poucas decisões, tanto porque há pouca judicialização quanto porque é tema específico de um contexto recente e atual. Assim, nossa amostra aqui é reduzida.

Antes disso, contudo, vale ressaltar que tramita no Senado Federal o Projeto de Lei 1601/20, de iniciativa do senador Prisco Bezerra (PDT/CE), que tem como objetivo alterar o Estatuto da Cidade no sentido de garantir a suspensão do prazo de revisão dos planos diretores em caso de emergência ou estado de calamidade pública, institutos bastante utilizados por prefeitos e governadores durante a pandemia. A explicação da ementa constante no site do Senado é que a proposta “Suspende o prazo para revisão do plano diretor dos Municípios, em caso de inviabilidade de realização de audiências públicas devido a emergência de saúde pública.”

Como manifestações dos sistemas de justiça, foi realizado um breve levantamento e foi possível apurar que os Ministérios Públicos estaduais do Rio Grande do Sul, Paraná,

Santa Catarina, São Paulo, Ceará, Goiás e Pará⁷⁷ fizeram recomendações de suspensão dos processos de revisão dos Planos Diretores, todas expedidas em 2020. Destacamos aqui alguns pontos e argumentos da Nota Técnica 04/2020 do MP/PR, considerando a amplitude e profundidade da abordagem, que, em certa medida, abrange a argumentação das demais recomendações.

Inicialmente, a nota ressalta a necessidade de diversidade na representação social, que deve ser garantida pelo Executivo municipal. Assim, continua a nota, para assegurar tal diversidade, os eventos de revisão devem ocorrer de forma territorialmente descentralizada, com horários diferentes do horário de trabalho e em locais de fácil acesso. A informação acerca desses eventos deve chegar a todos os segmentos populacionais, ressaltando “os residentes de assentamentos precários, movimentos sociais, populações tradicionais, pessoas com deficiência, das diversas faixas etárias (...)”. Sob esse aspecto, o Ministério Público ressalta que é evidente que audiências online restringem o acesso de todos ao debate, configurando-se em ato estritamente formal, não efetivando-se para a parcela mais vulnerável e menos apta nos conhecimentos de informática, a que já é normalmente alijada dos processos decisórios, reforçando tal vulnerabilidade, conflitando, portanto,

⁷⁷ As manifestações estão disponíveis em:

MP/RS: <https://www.mprs.mp.br/noticias/50904/>

MP/CE: <http://www.mpce.mp.br/2020/07/14/mpce-requer-que-municipio-de-fortaleza-suspenda-revisao-do-plano-diretor-durante-a-pandemia/>

MP/GO: <http://www.mpggo.mp.br/portal/noticia/coronavirus-mp-recomenda-a-camara-de-goiania-suspender-revisao-do-plano-diretor-na-pandemia#.YM9oymhKjIU>

MP/SC: <https://www.mpsc.mp.br/noticias/apos-recomendacao-do-mpsc-blumenau-suspende-audiencia-publica-do-plano-diretor-por-nao-garantir-direito-de-participacao-da-comunidade>

MP/PR: <https://urbanismo.mppr.mp.br/arquivos/File/042020.pdf>

MP/PA: <https://www2.mppa.mp.br/noticias/mppa-recomenda-suspensao-temporaria-de-revisao-do-plano-diretor-de-belem.htm>

MP/SP:

http://biblioteca.mpsp.mp.br/phl_img/avisos/243-Aviso%202020.pdf

com a garantia da diversidade e do processo de pactuação político, não apenas técnico.

Por outro lado, ressalta ainda a Nota, que o mesmo pode ocorrer em audiências presenciais em tempos de pandemia. Esses eventos provavelmente se configurarão como espaços de contaminação, tanto pelo tempo de duração quanto pelo contato dos participantes. Alguns segmentos sociais também não poderão se fazer presentes, pelo risco maior de contágio, como idosos e pessoas com comorbidades, o que, novamente, obsta o direito de participação plena.

Por fim, ressalta-se a posição do Parquet no sentido de entender que o estímulo a essas práticas é que “podem ensejar o reconhecimento de improbidade administrativa praticada em face ao Prefeito de município que venha a realizar eventos participativos no formato on-line ou presencial durante a pandemia para a provação de sua legislação urbanística (...)”.

Com relação às Defensorias Públicas estaduais, foram levantadas recomendações do Rio Grande do Norte e de São Paulo⁷⁸, ressaltando que essa última é a Recomendação 01 de 2021, ou seja, deste ano. Nela, há três recomendações à Prefeitura de São Paulo: i) que suspenda a revisão do PD enquanto durar o estado de emergência e calamidade pública, sendo possível que se mantenham os estudos preliminares; ii) que atos deliberativos somente ocorram após realização de audiências e eventos públicos; iii) que a participação popular “não seja qualitativamente ou quantitativamente inferior aos procedimentos de revisão realizados no município das décadas anteriores, evitando-se o retrocesso social e violação à Lei Orgânica Municipal”. Esse último ponto traz um novo e interessante referencial para a própria construção da gestão

⁷⁸ Recomendações disponíveis em:

DP/SP:<https://noticias.r7.com/sao-paulo/defensoria-recomenda-suspensao-da-revisao-do-plano-diretor-de-sp-20052021>

<https://www.defensoria.sp.def.br/dpesp/Conteudos/Noticias/NoticiaMostra.aspx?idItem=95467&idPagina=1&flaDestaque=V>

DP/RN:<https://www.defensoria.rn.def.br/pagina/atuacao-da-defensoria-publica-do-rn-durante-pandemia-do-coronavirus>

democrática enquanto processo, que é o de garantir participação não apenas efetiva, mas em constante ascensão.

Além das recomendações, destaca-se agora duas decisões judiciais acerca do assunto. A primeira é do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em um Agravo Interno em Agravo de Instrumento (TJ-MG - AGT: 10000204841142002 MG), no qual o magistrado manteve sua decisão de proibir a realização de audiência pública de forma virtual, com os argumentos já conhecidos:

Assim, resta ao Executivo Municipal, no que tange à gestão urbana, garantir a participação não só de associações representativas da sociedade civil, mas também à população como um todo, ou seja, pessoas comuns, que não estejam ligadas a nenhuma associação representativa. E tal participação não pode ser pontual e esporádica. Ao contrário, deve ser usual, mesmo porque, na sistemática criada pela CF/1988 e explicitada pelo Estatuto da Cidade, a não participação popular inviabiliza a gestão urbana, pois se feita tão somente com base na discricionariedade do Prefeito Municipal ou de seus Secretários, maculam as normas por eles produzidas de inconstitucionalidade.

Como referido na decisão agravada, embora alegue o agravante ter providenciado mecanismos para a efetiva participação popular em relação ao Plano Diretor Municipal, de fato, deve ser considerado que nem todos os municípios dispõem de ferramentas de acesso à internet ou computadores, ou nem mesmo detêm conhecimento específico para o manuseio das aludidas plataformas on lines.

Além disso, há de se ressaltar que, embora seja relevante a revisão do Plano Diretor do Município de Brumadinho, com vistas ao melhoramento dos serviços públicos, em benefício de toda a comunidade, ela não constitui medida de extrema urgência, principalmente no vigente cenário de Pandemia do "CORONAVÍRUS - COVID-19". De fato, há de se ter cautela em razão da situação atual, de forma a obstar a obediência ao princípio da publicidade, sob pena de infringir os preceitos constitucionais. Dessa forma, a situação atípica da Pandemia não pode, em hipótese alguma, justificar o cerceamento de um direito assegurado a qualquer cidadão, data venia.

A outra decisão, oriunda do Superior Tribunal de Justiça, única nessa instância, é, infelizmente, contrária a toda nossa argumentação aqui destacada em favor da garantia da participação popular, embora se trate de especificidade, uma vez que a decisão se refere à realização de pré-conferência anterior à submissão do projeto de plano diretor à Câmara, na forma do art.10, I da Resolução 25/2005 do Ministério das Cidades. Neste caso, a suspensão havia sido deferida em primeira instância, mas tanto o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte quanto o STJ, entenderam que

não havia previsão legal para que a etapa acontecesse necessariamente na modalidade presencial. Segundo o tribunal, apesar do momento de pandemia da Covid-19, é necessário garantir a continuidade dos serviços públicos e, na verdade, a possibilidade de que as pessoas se reúnam por meios digitais amplia a participação da sociedade civil durante a pandemia, e não a restringe, como alegou o MPRN⁷⁹.

Assim, apesar da atualidade da questão e dos debates ainda em curso nas instituições e no poder judiciário, pode-se afirmar pela existência de uma argumentação robusta e institucionalmente reconhecida no sentido da impossibilidade ou, ao menos, da necessidade de observância de parâmetros estritos para a realização de processos de revisão de planos diretores no curso da pandemia. Neste sentido, passa-se agora a explorar de forma mais detida o tema das propostas de parâmetros para tais processos.

Algumas propostas de parâmetros para a revisão de planos diretores em um contexto de pandemia

A partir de todo o cenário anteriormente delineado sobre a participação popular - especialmente nos processos de revisão

⁷⁹ Disponível em:

<<https://www.stj.jus.br/sites/portalp/Paginas/Comunicacao/Noticias/16072020-STJ-mantem-decisao-do-TJRN-que-autorizou-etapa-virtual-para-revisao-do-plano-diretor-de-Natal.aspx>>. Acesso em 15 de junho de 2021.

de planos diretores - e os impactos decorrentes da pandemia da COVID-19, cabe reforçar o posicionamento das autoras no sentido da não realização de processos de revisão durante a pandemia atualmente vivenciada.

Isto porque, como visto, entende-se que o processo de revisão dos planos diretores tem a participação popular plena como um de seus pressupostos. O plano diretor, como instrumento básico definidor da política urbana municipal, tem como principal função a de cristalizar um pacto social em torno da cidade desejada pela população para os próximos 10 anos. Perto desta pactuação social, qualquer aspecto técnico ou burocrático deve ser interpretado como de menor importância.

Neste contexto, um cenário de limitação da participação popular deveria ser considerado condição suficiente para o adiamento do processo de revisão até que as condições de participação estejam restabelecidas.

Frequentemente é utilizado, pelo poder público, o argumento de que há um prazo legalmente estabelecido para a revisão dos planos diretores (10 anos segundo o artigo 40, §3º do Estatuto da Cidade) e que tal prazo deve ser cumprido sob pena de responsabilização dos gestores.

Apesar da veracidade do prazo estabelecido legalmente para os processos de revisão, sua obrigatoriedade sob pena de responsabilização não se sustenta por uma pluralidade de razões, dentre elas: (i) a limitação da previsão de responsabilização dos gestores apenas aos casos em que não adotarem providências para a observância do prazo da revisão, conforme disposto no artigo 52, VII do Estatuto da Cidade; (ii) a existência de diversos precedentes de atrasos significativos nos processos de revisão sem qualquer penalização dos gestores e (iii) o cenário atual de pandemia.

Quanto à responsabilização, sob o tipo da improbidade administrativa, ela só se dá nos casos em que o gestor ignora o prazo de revisão, sem adotar qualquer medida para a revisão do plano. Considerando que tal norma não foi aplicada devidamente na prática, exatamente pela dificuldade de comprovar a não adoção de qualquer medida pelo gestor público, e ainda o cenário atual de pandemia que impõe a revisão de prazos e processos públicos, em especial os que envolvem a

participação popular, não há que se falar em improbidade por parte do gestor que deixa de realizar a revisão do plano diretor de sua cidade no período de calamidade pública.

Além de tais motivos, é importante realizar uma interpretação teleológica do prazo de 10 anos estabelecido pelo Estatuto da Cidade. Não se trata de um prazo peremptório, motivado pela necessidade de garantias processuais ou jurídicas. Ao contrário, o prazo já nasce fruto de uma ponderação, a partir da qual o legislador entendeu como um meio termo entre uma necessidade de perenidade do planejamento, que deveria superar mandatos eletivos, e o reconhecimento da dinâmica inerente aos processos de (re)produção do espaço urbano, que impõe uma atualização periódica do pacto social sobre os rumos das cidades expresso no plano diretor.

Dessa forma, seja por uma necessária interpretação teleológica do prazo legal, seja pelo cenário excepcional de pandemia, que impõe a revisão de prazos e relações de acordo com as exigências de saúde pública e suas consequentes limitações, é falacioso o argumento da responsabilidade trazido por muitos gestores como absoluto, o que justificaria uma suposta necessidade de manutenção dos processos de revisão.

Apesar desse entendimento pela suspensão dos processos de revisão de planos diretores enquanto perdurar a situação de pandemia, utilizando por analogia o princípio da subsidiariedade, passa-se a abordar uma proposta de parâmetros mínimos para o desenvolvimento de tais processos durante a situação excepcional gerada pela COVID-19.

O primeiro parâmetro a ser proposto se refere ao tempo. Em um cenário de múltiplas crises (MAZZUCATO, 2020) como o atualmente vivenciado, com grandes dificuldades de mobilização e participação popular, é fundamental proporcionar um processo alongado de revisão do plano diretor. Por sua própria complexidade, tais processos já precisam de um prazo longo de condução, que deve ainda ser alargado pela natureza do momento atual.

Isto porque, o fundamental é garantir o tempo necessário para a implementação de estratégias de mobilização e participação popular, respeitado ainda o tempo inerente ao

amadurecimento dos debates e reflexões sobre os variados temas e instrumentos abrangidos pelo plano diretor.

Outro parâmetro de grande importância é a necessidade de investimento das municipalidades no acesso da população ao processo de revisão. Sabe-se que o acesso a espaços de diálogo à distância exige uma estrutura que passa pela aquisição de equipamentos (celulares compatíveis, computadores, tablets, etc.) e pela contratação de serviços de prestação continuada (eletricidade, internet, etc.). Essa estrutura tem um custo elevado, especialmente se considerarmos a grave crise econômica que assola nosso país, com elevados índices de desemprego e uma redução generalizada da renda da população. Com isso, é fundamental o investimento no fornecimento dessa estrutura para a população da forma mais ampla possível. A ação do poder público deve passar pelo fornecimento dos equipamentos (por meio de doação, empréstimo e/ou disponibilização dos mesmos em locais amplos e de fácil acesso) e dos serviços necessários ao acesso aos espaços de diálogos virtuais (por meio de convênio com as empresas fornecedoras ou repasse de valores para a população de baixa renda).

Sem fazer esse movimento de inclusão - especialmente dos mais pobres - no processo remoto de revisão do plano diretor, não há que se falar em participação popular efetiva, mas apenas na promoção de um diálogo elitista e pouco frutífero no sentido de expressar as reais necessidades e anseios dos cidadãos.

O terceiro parâmetro a ser apresentado se relaciona com a necessidade de garantia de escutas regionalizadas, com foco nas necessidades e anseios da população residente em cada região da cidade. A regionalização do debate é parte importante do processo de revisão do plano diretor e deve ser mantida ainda que em um cenário desafiador para a participação popular como o vivenciado na atualidade.

Esse tema se relaciona diretamente com o quarto e último parâmetro a ser apresentado no presente texto, que se refere à metodologia participativa do processo de revisão do plano diretor. Para além dos necessários investimentos da municipalidade para a garantia da participação popular, esse parece ser o parâmetro mais desafiador. Isto porque nenhuma

equipe técnica das prefeituras estava preparada para pensar em metodologias alternativas, que superassem a lógica dos debates e audiências públicas presenciais.

As limitações de reuniões presenciais exigem uma série de novas metodologias para serem, ao menos parcialmente, superadas. Assim, propõe-se como parâmetro a busca pela diversificação de métodos de informação e participação remota da população como propagandas em transportes coletivos, cartazes em lugares estratégicos da cidade, enquetes virtuais, entrevistas e questionários aplicados por telefone, disponibilização de números de aplicativos de mensagens para esclarecimento didático dos instrumentos e envio de propostas, produção de aplicativos que possam ser utilizados sem consumo de dados, etc. Aqui o campo de possibilidades é bastante amplo, sendo fundamental a utilização conjunta de vários métodos, que melhor se adequem à situação de cada município, de modo a garantir a participação mais ampla possível da população como um todo no processo de revisão do plano diretor.

O processo de revisão do plano diretor carioca

A partir do cenário delineado sobre o conteúdo da participação popular, sua aplicação e parâmetros em tempos de pandemia propõe-se agora a análise de um caso concreto, qual seja, o processo de revisão do plano diretor do Rio de Janeiro, a fim de avaliar as ressonâncias dos aspectos anteriormente tratados no processo em curso na segunda maior cidade do país.

Cabe destacar inicialmente que, para além das regulações federais, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro também dispõe sobre “a gestão democrática e participativa da cidade e condições de vida urbana digna” como direito da população “na elaboração e na execução da política de desenvolvimento urbano e seus instrumentos legais” em seu art.359. Na esfera normativa municipal, temos também a garantia da participação popular e dos meios de acesso ao conjunto de informações necessários para o processo de tomada de decisão como base da política urbana, nos arts. 426 e 427 da Lei Orgânica.

Portanto, a participação popular deve ser um pressuposto da política urbana e, conseqüentemente, do processo de revisão do plano diretor na cidade.

Pois bem, no mês de fevereiro de 2021, o plano diretor da cidade do Rio de Janeiro completou seu decênio. O processo de revisão já vinha sendo ensaiado desde o ano de 2019 pela gestão anterior, mas, em 2021, com o início de uma nova gestão à frente da prefeitura da cidade, o plano diretor ganhou prioridade e celeridade. Na gestão anterior - no período entre 2019 e 2021 -, ocorreram poucas reuniões com entidades convidadas da sociedade civil para apresentar algumas propostas e travar debates, sem a apresentação de texto ou um caráter propositivo claro em relação à política urbana.

Em março de 2021, logo após uma primeira reunião de retomada das atividades com as entidades da sociedade civil, a secretaria responsável pelo processo de revisão do plano estabeleceu prazo de dois meses para que a proposta de lei de revisão fosse encaminhada à Câmara dos Vereadores, a partir de um calendário com reuniões diárias e ainda encontros extraordinários, o que inviabilizava o engajamento completo mesmo das entidades da sociedade civil presentes.

Tamanha pressa no processo de revisão do plano diretor é justificada pela Prefeitura a partir de dois argumentos básicos, ambos falaciosos: (i) que o processo de revisão já estaria em curso desde 2019, sendo o momento atual de mera finalização dos debates e (ii) que o prefeito tem o dever de rever o plano sob pena de responsabilização.

Como visto anteriormente, o argumento da responsabilização não se sustenta, enquanto que o argumento de que o processo já está em curso desde 2019 é, no mínimo, desonesto. Como visto, o que foi iniciado em 2019 - e paralisado durante o ano de 2020 pela situação da pandemia - foi um ciclo de reuniões com entidades convidadas da sociedade civil para apresentação de propostas e temas relevantes para o plano diretor, sem a realização de qualquer ato concreto de proposta ou reflexão sobre a revisão, o que, definitivamente, não se configura como participação popular.

Apesar dos protestos e da articulação da sociedade civil em um Fórum Popular para reivindicar um processo de revisão

que garantisse as condições, de tempo e estrutura, para a ampla participação da população carioca, o calendário da prefeitura vem sendo cumprido, com evidente desprezo à participação popular efetiva. Além disso, a participação online foi feita mediante prévia inscrição de entidades, com exigência de CNPJ, inviabilizando a participação de pessoas físicas e movimentos não formalizados. Em verdade, há uma percepção de que as entidades da sociedade civil envolvidas vêm sendo usadas para legitimar o processo, sem que tenham qualquer poder de alterar os sentidos já pré-definidos pela prefeitura para o novo plano Diretor.

Importante destacar que, quanto aos parâmetros participativos defendidos anteriormente, o processo de revisão do plano diretor da cidade do Rio de Janeiro não vem cumprindo nenhum deles. O tempo é absolutamente curto e escasso considerando a profundidade das discussões necessárias, sem que haja uma justificativa plausível para isso; não houve investimentos significativos para possibilitar a estrutura necessária para que a participação popular fosse garantida e novas metodologias vêm sendo aplicadas de forma muito limitada e insuficiente (apenas enquetes virtuais foram disponibilizadas).

Vale destacar que após a manifestação de diversas entidades sobre o assunto, a Prefeitura estabeleceu um calendário de audiências públicas regionais, uma por cada área de planejamento. Essas audiências também foram muito vazias e tiveram como objetivo apenas legitimar o que já estava produzido, da mesma forma que a participação online em que os membros das instituições previamente inscritas tinham pouco tempo para falar - em constante disputa com os próprios funcionários da Prefeitura - em reuniões com datas e tempo de duração previamente definidos.

Com isso, podemos concluir que a administração da segunda maior cidade do país não vem se mostrando suficientemente sensível às limitações impostas pela pandemia da COVID-19, guiando seu processo de revisão sem a adoção dos parâmetros mínimos necessários para a garantia da participação popular neste cenário. Considerando o conteúdo e as decisões/recomendações sobre o tema partindo de atores do

sistema de justiça, podemos inferir a possibilidade de questionamentos do processo no âmbito judicial, o que certamente aprofundará os desafios da cidade (que já são muitos) nos próximos anos.

Conclusão

A participação popular, apesar de componente indispensável da política urbana há mais de 30 anos, ainda é um tema complexo e objeto de grandes debates institucionais e jurídicos. Esse cenário é ainda fortemente agravado pela pandemia da COVID-19 e a consequente necessidade de isolamento social, que impossibilita o exercício dos métodos clássicos de participação como audiências públicas, reuniões, etc.

Apesar disso, as duas maiores cidades do país inauguraram processos de revisão de seus planos diretores, sendo que, como demonstrado, ao menos o Rio de Janeiro não vem respeitando o conteúdo mínimo da participação popular.

Os cariocas têm assistido a um processo de revisão apressado e pouco participativo, o que pode ter como consequência a aprovação de mais um plano diretor de pouca efetividade na cidade. Apesar das várias manifestações de contrariedade de diversas entidades da sociedade civil - até mesmo com a organização de um Fórum Popular que produziu diversos materiais para a conscientização sobre os equívocos da revisão - o processo vem seguindo seu curso.

Com isso, a cidade tende a aprovar um plano diretor sem adesão social, falhando no dever de garantir a apropriação de seu conteúdo pelos cidadãos que, por consequência, tendem a não fiscalizar seu cumprimento. Além disso, deixa de incluir no planejamento da cidade o tratamento de questões fundamentais como o controle territorial por grupos armados e as reais necessidades de favelas e outros assentamentos informais.

Todo esse cenário aponta para um processo de revisão que trará, a médio e longo prazo, consequências negativas para o planejamento e para a vida da cidade, o que por si só deveria justificar sua organização de outra maneira, menos apressada e

buscando conformidade com os parâmetros indicados no presente texto.

Espera-se que a denúncia dessa experiência, bem como a argumentação sobre a participação popular e a proposta de parâmetros para as cidades que ainda insistirem na revisão de seus planos durante a pandemia, possa incentivar a reflexão da sociedade civil, pesquisadores e agentes públicos sobre as possíveis consequências, de médio e longo prazo, desses processos para suas cidades.

Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Perfil dos municípios brasileiros. 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101668.pdf>. Acesso em 13 de junho de 2021.

_____. Projeção da população nas cidades brasileiras. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr>. Acesso em 16 de junho de 2021.

LIRA, Ricardo Pereira. Elementos de direito urbanístico. Rio de Janeiro: Renovar, 1997, 400p.

MARICATO, Ermínia. O impasse da política urbana no Brasil. Petrópolis: Vozes, 2011. 219p.

_____. Para entender a crise urbana. CaderNAU-Cadernos do Núcleo de Análises Urbanas, v.8, n. 1, 2015, p. 11-22.

MAZZUCATO, Mariana. Crise tripla do capitalismo. 2020. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/2020/04/07/mariana-mazzucato-crise-tripla-do-capitalismo/>. Acesso em 12 de junho de 2021.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos; MONTANDON, D. T. (Org.). Os Planos Diretores Municipais Pós-Estatuto das Cidades: balanço crítico e perspectivas. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011. v. 10.000. 295p.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Edição do autor, 2005. Disponível em:
<http://www.flaviovillaca.arq.br/pdf/ilusao_pd.pdf>. Acesso em 10 de junho de 2021.

13.

A Disputa e o Mercado: tentativas de mudança no Plano Diretor de São Paulo em retrospectiva e seus impactos no fundo público

*Tales Fontana Siqueira Cunha
Douglas Tadashi Magami
Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins
Celso Santos Carvalho*

Introdução

O Plano Diretor de São Paulo, aprovado em 2014, é válido até o ano de 2029 e prevê que em 2021 o Poder Executivo encaminhará à Câmara Municipal uma proposta de revisão do mesmo, que deverá ser elaborada de forma participativa. Com isso, buscava-se prever que os primeiros resultados obtidos pelo plano pudessem ser medidos e avaliados. Com a pandemia de COVID-19, entidades da sociedade civil e partidos políticos levantaram questionamentos tanto com relação à necessidade de que tal revisão fosse levada a cabo, em um momento em que outras medidas emergenciais se faziam necessárias para conter a crise sanitária e a situação de calamidade social, como com relação à possibilidade de uma efetiva participação no contexto de isolamento social.

Conforme demonstraremos, houve tentativas de modificação do conteúdo do Plano Diretor entre 2017 e 2020 através de modificações em seu texto e através de modificações

na Lei de Zoneamento, assim como sua efetiva alteração em 2019. O objetivo do presente artigo, portanto, consiste em mapear e identificar essas tentativas de alteração do Plano Diretor de São Paulo e sua natureza a partir do ano de 2017, buscando fazer uma leitura histórica dos interesses que podem animar a revisão do Plano Diretor ao longo do ano de 2021. Assume-se como hipótese que, caso as alterações pretendidas sejam levadas a cabo, há chances de alteração da estrutura central do Plano Diretor e impacto no Fundo Público.

I) Plano Diretor de São Paulo: cerne e estratégias territoriais

O Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo foi aprovado a partir de um amplo projeto participativo que contou com mais de uma centena de audiências públicas. Dentre seus méritos, reconhecidos pela Organização das Nações Unidas, constavam a ampliação das áreas verdes na cidade, das áreas demarcadas como ZEIS, o desestímulo ao automóvel e a proposta de adensamento e construção de Habitação de Interesse Social em regiões da cidade melhores servidas de infraestrutura.

As diretrizes e objetivos que conformam e orientam sua implementação estão previstas, respectivamente, nos artigos 6º e 7º do texto e expressam o cerne do sistema urbano vigente no âmbito do município, devendo ser observados inclusive pelo Poder Legislativo nos momentos de formulação e alteração da legislação urbanística como um todo. Trata-se, na categorização proposta por Grau (1978), de normas-objetivo, isto é, normas que estabelecem obrigações de resultado, deixando aos seus destinatários a opção pelos meios e formas de comportamento na busca de sua realização (GRAU, 1978). Elas vão desde a garantia da justa distribuição de ônus e bônus no processo de urbanização até a promoção da regularização fundiária e a urbanização de assentamentos precários. Transpõem, assim, objetivos urbanísticos para dentro de normas jurídicas, e sua eficácia consiste no controle que os objetivos e estratégias enunciados estabelecem sobre a política urbana municipal.

A estratégia territorial adotada pelo Plano para o cumprimento dessas diretrizes e objetivos consiste na criação de Macrozonas, Macroáreas e da Rede de Estruturação e Transformação Urbana. Essa última tem como objetivos a promoção de maior adensamento e aproveitamento do solo por meio do incentivo da produção imobiliária, orientação dessa produção para localizações onde há alta oferta de mobilidade e desestímulo do uso de transporte individual motorizado. O referido Plano prevê também que nos Eixos de Estruturação Urbana sejam construídos edifícios com um número maior de unidades, através da aplicação do instrumento chamado Cota Parte Máxima de Terreno, que estabelece um número mínimo de unidades habitacionais a serem construídas e limitação das vagas de garagem. A ideia consiste em possibilitar a conjugação do adensamento construtivo com o adensamento demográfico no entorno do transporte público de massa.

II) O contexto e os embates na revisão do Plano Diretor em 2021

No início do ano de 2021, a Prefeitura de São Paulo anunciou sua intenção de revisar o Plano Diretor. O contexto da pandemia de COVID-19 e a decorrente situação de calamidade social, por outro lado, revelaram a urgência de que medidas emergenciais voltadas para a crise sanitária, que não a referida revisão, fossem tomadas. Ademais, o contexto pandêmico limitava a possibilidade de participação efetiva da população. Esses fatores contribuíram para que surgissem em São Paulo questionamentos com relação à necessidade de que tal processo fosse levado a cabo.

Em março de 2021, 120 entidades da sociedade civil assinaram uma carta aberta intitulada “Revisão Democrática do Plano Diretor: Pactuando as regras do jogo”, buscando pressionar a Prefeitura para que garantisse um procedimento democrático de revisão, através da pactuação de um cronograma, da elaboração coletiva de um diagnóstico, da sistematização de propostas e do debate da minuta do projeto de lei a ser apresentado ao poder legislativo (ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL, 2021). Essa pactuação, entretanto, não

constava nos planos da Prefeitura, que, contando com vigoroso apoio do setor imobiliário, em nenhum momento sinalizou a intenção de corresponder aos apelos populares.

O setor imobiliário, por sua vez, contava ainda com interlocução prioritária junto ao presidente da Câmara dos Vereadores, além da conhecida proximidade com o prefeito. Em 24 de março, a Secretária Municipal de Urbanismo e Licenciamento (SMUL) intituiu por meio de portaria um Comitê de Gestão da SMUL, formado exclusivamente por representantes do setor empresarial imobiliário (SMUL, 2021). No mês seguinte, em abril, a Prefeitura lançou um edital de chamamento público para cadastramento de entidades interessadas em participar do processo de revisão, que se daria em um modelo híbrido, com o encaminhamento virtual de propostas de alteração e a realização de reuniões por teleconferência e, a depender da pandemia, presenciais (SMUL, 2021a).

Ante a pouca sensibilidade da administração aos apelos populares, organizou-se na sociedade paulistana um movimento ainda maior, congregado em torno de uma frente ampla denominada São Paulo pela Vida (FRENTE SÃO PAULO PELA VIDA, 2021). Formada por militantes de movimentos de moradia, associações de bairros, representações profissionais e acadêmicos, a Frente congregou mais de 400 entidades, contando com a participação efetiva de militantes do Núcleo São Paulo do BrCidades, e propôs o adiamento da .revisão do Plano Diretor até que as condições sanitárias estivessem controladas, permitindo a realização de audiências públicas presenciais em todas as regiões da cidade e a incorporação de opiniões e interesses de diferentes segmentos sociais no processo. Ainda, convocou a Prefeitura para a elaboração de um plano emergencial de proteção da parcela mais vulnerável da cidade, como a população em situação de rua, moradores de favelas e cortiços, usuários de transporte público, trabalhadores no comércio de rua, etc. Com relação ao chamamento público para cadastramento de entidades, o posicionamento tomado foi pelo seu boicote e questionamento de sua legitimidade. Nesse sentido, mobilizações populares foram organizadas e ações conjuntas com o Ministério Público e a Defensoria Pública do Estado de São Paulo foram iniciadas.

Mais do que nos aprofundarmos na disputa contemporânea, que ainda não chegou a termo, no presente capítulo buscaremos mapear as tentativas de revisão e efetivas mudanças do conteúdo da política urbana municipal anteriores a 2021, seja através de propostas de alteração da Lei de Zoneamento, seja através de modificações diretas no conteúdo do Plano Diretor. Tomaremos o ano de 2017, ano subsequente à aprovação da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo (LPUOS), que disciplina o zoneamento vigente na cidade de São Paulo, como ponto de partida. Para tanto, descreveremos no próximo item a relação existente entre o Plano Diretor e a Lei de Zoneamento.

III) O conflito entre Plano Diretor e Zoneamento: três ângulos possíveis de análise

Para tratarmos das tentativas de alteração do conteúdo da política urbana municipal, primeiramente apresentaremos a relação entre o Plano Diretor e a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Essa relação será abordada por três ângulos diferentes. O primeiro diz respeito à relação histórica, apreendida sobretudo nos trabalhos de Flávio Villaça. O segundo diz respeito ao tratamento legal dado pelo próprio Plano Diretor à Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo. Por último, será apresentado um acórdão do Supremo Tribunal Federal que dispõe sobre essa relação. Por se tratar de um Recurso Extraordinário, que possui como requisito de admissibilidade a Repercussão Geral do caso, o mérito da decisão é passível de ser aplicado em todos os casos semelhantes julgados por instâncias inferiores do poder judiciário.

a) Planejamento “*stricto sensu*” e planejamento “*lato sensu*”

Em seu célebre ensaio intitulado “Uma contribuição à história do Planejamento Urbano no Brasil” (1999), Flávio Villaça faz uma distinção entre aquilo que denomina planejamento “*stricto sensu*” e aquilo que denomina planejamento “*lato sensu*”. Para o autor, o planejamento urbano refere-se à ação do Estado

sobre a organização do espaço intra-urbano. A partir de uma revisão histórica, pode-se desdobrá-lo em quatro categorias, que, conjuntamente, constituem o que chama de planejamento “*lato sensu*”. São elas: o planejamento urbano “*stricto sensu*”, o zoneamento, o planejamento de cidades novas e o chamado “urbanismo sanitaria”. O planejamento urbano “*stricto sensu*” corresponde à “corrente que teve como eixo as atividades e discursos que vieram a desembocar nos atuais planos diretores” (VILLAÇA, 1999, p. 173), guardando diferenças com o zoneamento, que, frequentemente e no senso comum, se confunde com o plano diretor. Essa distinção é mantida pelo autor em trabalhos posteriores, nos quais atualiza sua hipótese de que os planos diretores, atendendo a uma estratégia da elite econômica nacional, representada por forças do setor imobiliário, enuncia princípios e diretrizes vagos, tendo sobretudo um caráter ideológico e discursivo, ao passo que o zoneamento teria existência e eficácia real, atendendo aos interesses das classes altas da sociedade.

“Uma das notáveis características desse planejamento urbano *stricto sensu* é que ele, ao contrário do zoneamento e do controle dos loteamentos, tem existido quase que somente na teoria, no discurso, sem empirismo. As leis de zoneamento e loteamentos têm tido uma existência real, têm sido objeto do teste da prática, e tem havido, ao longo das décadas e em várias cidades, um certo empenho em aplicá-las – dentro dos óbvios limites daquilo que, no Brasil, pode ser chamado de empenho em aplicar a lei. Com o plano diretor, isso não vem ocorrendo.” (VILLAÇA, 2005, p. 237)

A referida distinção entre a efetividade do plano diretor e do zoneamento teria inclusive um caráter aparentemente contraditório, uma vez que

“O conceito teórico de plano diretor inclui o zoneamento como um instrumento indispensável à sua execução, mas raríssimos são os planos diretores que incluíram um zoneamento minimamente desenvolvido a ponto de ser

auto-aplicável, aprovável e aprovado por lei.” (VILLAÇA, 2005, p. 238)

Há que ressaltar-se ainda o fato de o plano diretor ser pensado enquanto “conceito teórico”: desde o seu surgimento, esteve imerso em debates intelectuais influenciados por ideias estrangeiras, ao passo que o zoneamento surge “sem qualquer elaboração teórica”, sendo suas leis “operacionais” e, sem princípios vagos, “aprovadas nas Câmaras Municipais e executadas”, razão pela qual “o zoneamento é a prática de planejamento *lato sensu* mais difundida no Brasil” (VILLAÇA, 1999, p. 178). No caso da cidade de São Paulo, como aponta Feldman (2005), planejamento e zoneamento teriam historicamente se desenvolvido de forma independente e paralela, tendo o segundo ocupado a posição de principal ferramenta de planejamento da cidade, voltada primeiramente para a organização de suas partes mais ricas.

b) O zoneamento no Plano Diretor de 2014

As análises de Villaça referem-se tanto a um contexto anterior à aprovação do Plano Diretor de 2002 como a observações feitas durante o processo de elaboração e aprovação deste. Conforme notaremos adiante, essas análises não podem ser transpostas ao Plano Diretor de 2014 sem que algumas mediações sejam feitas. Ainda que muito do que foi dito permaneça válido, algumas mudanças referentes à auto aplicabilidade dos instrumentos e o caráter meramente ideológico e classista do plano precisam ser levadas em consideração.

No tocante à relação do Plano Diretor com a Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, o texto de 2014 traz uma inovação em relação ao de 2002 que merece ser sublinhada. O diploma de 2002 prevê, em seu artigo 2º, que o processo de planejamento municipal compreende, além do Plano Diretor, a lei que disciplina o parcelamento, o uso e a ocupação do solo, o zoneamento ambiental, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual, a gestão orçamentária participativa, os planos, programas e projetos setoriais, os

planos e projetos regionais e os programas de desenvolvimento econômico e social. Havia no texto, portanto, uma relação horizontal entre o plano e a lei de zoneamento. O Plano Diretor de 2014, por sua vez, é claro ao prever, em seu artigo 3º, uma relação hierárquica entre o plano diretor e a lei que disciplina o zoneamento, que se torna legalmente subordinada a ele, conforme se observa:

Art. 3º O Plano Diretor Estratégico orienta o planejamento urbano municipal e seus objetivos, diretrizes e prioridades devem ser respeitados pelos seguintes planos e normas:

I - Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e o Plano de Metas;

II - Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo, Planos Regionais das Subprefeituras, Planos de Bairros, planos setoriais de políticas urbano-ambientais e demais normas correlatas.

Trata-se de uma diferença relevante, que terá desdobramentos na organização da disputa política que será apresentada.

c) Relação entre zoneamento e plano diretor segundo o STF

Conforme assinalamos anteriormente, ao menos em São Paulo, o Plano Diretor estabelece uma relação hierárquica com a lei de zoneamento. A seguir apresentamos o entendimento do Supremo Tribunal Federal a respeito do tema, no âmbito do julgamento do Recurso Extraordinário 607.940. Antes, entretanto, apresentamos o contexto no qual se deu a construção desse entendimento: na ocasião, o Distrito Federal havia aprovado uma lei voltada para a aprovação de condomínios fechados, prevendo regras específicas para o parcelamento do solo. A discussão travada no plenário da corte, após o Ministério Público do Distrito Federal alegar a inconstitucionalidade da lei, uma vez que foi editada fora do Plano Diretor, centrou-se na possibilidade de uma lei avulsa dispor sobre conteúdo urbanístico. A tese aprovada pelo tribunal foi a seguinte:

“Os municípios com mais de vinte mil habitantes e o Distrito Federal podem legislar sobre programas e projetos específicos de ordenamento do espaço urbano por meio de leis que sejam compatíveis com as diretrizes fixadas no plano diretor” (VIOTTO; TAVOLARI, 2016)

A tese aprovada vincula todas as decisões subsequentes tomadas por cortes inferiores a respeito do tema. Isso porque se trata de uma decisão em âmbito de um Recurso Extraordinário. Um dos requisitos para que tal recurso seja admitido e julgado pela corte é que o caso possua aquilo que se chama “repercussão geral”, isto é, que o conteúdo da decisão possa ser estendido a casos semelhantes. Analisando o conjunto dos votos dos ministros no referido caso, as juristas Aline Viotto e Bianca Tavolari são taxativas:

A decisão final do STF nos dá critérios para analisar a relação entre a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo e planos diretores. Em outras palavras: a lei de zoneamento pode alterar ou contrariar o plano diretor da cidade? A tese estabelecida pelo STF com repercussão geral – traduzindo: que vincula todas as decisões posteriores sobre o mesmo tema – responde que os municípios com mais de vinte mil habitantes podem sim editar leis urbanísticas separadas do plano. Mas estipula uma condição fundamental: essas leis têm que ser compatíveis com as diretrizes do plano diretor. Ou seja, a resposta à pergunta feita anteriormente é “não”: a lei de parcelamento, uso e ocupação do solo não pode contrariar as diretrizes do plano diretor. (VIOTTO; TAVOLARI, 2016)

A partir do julgado do STF, portanto, é possível afirmar do ponto de vista jurídico, que o Plano Diretor exerce hierarquia material superior em relação às demais leis urbanísticas municipais. Uma vez apontada a relação entre Plano Diretor e Zoneamento, prosseguiremos à apresentação das tentativas de reformá-lo a partir da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo.

IV) Tentativas de alteração do Plano Diretor de São Paulo a partir de 2017: impactos no Fundo Público e crise econômica

A gestão de Fernando Haddad, responsável pela aprovação do Plano de 2014, encerrou-se em 2016 em um contexto de recessão econômica, decorrente de uma das mais graves crises que assolaram o país, iniciada em 2014. Tão logo inicia-se uma nova gestão, em 2017, o setor imobiliário inicia um processo de pressão ao poder executivo municipal reivindicando alterações nos textos das leis. A seu ver, tais aspectos repercutiriam negativamente na lucratividade do setor. A pressão encontrou ressonância no prefeito eleito, que declarou ser necessário promover a “calibragem” do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento.⁸⁰

a) Primeira tentativa: “Minuta Participativa”

A primeira tentativa de alteração do Plano Diretor e da Lei de Zoneamento ocorreu ainda no final do ano de 2017, quando a Prefeitura disponibilizou para consulta pública no portal Gestão Urbana SP um Projeto de Lei voltado para a revisão da Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação do Solo Urbano batizado de “Minuta Participativa” (GESTÃO URBANA, 2021). No projeto, propunha as seguintes alterações ao zoneamento aprovado no ano anterior: desconto no valor da outorga onerosa no percentual de 30%; supressão do limite de gabarito nos miolos de bairros; redução da cota parte máxima de terreno; aumento do número de vagas de garagem nos eixos, alteração do instrumento da cota de solidariedade. Todas essas propostas, embora concebidas no âmbito do processo de alteração da lei de zoneamento, atingem as diretrizes do próprio Plano Diretor, centro da ordem urbanística municipal, e afetariam negativamente o Fundo Público ao propor a redução do valor da outorga onerosa.

⁸⁰ ESTADÃO CONTEÚDO. “Empresários do mercado imobiliário cobram de Doria ajustes no Plano Diretor”. *Istoé*, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://istoe.com.br/empresarios-do-mercado-imobiliario-cobram-de-doria-ajustes-no-plano-diretor/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

O atendimento aos interesses exclusivos do setor imobiliário era tão evidente que a justificativa técnica das alterações propostas era amparada em uma planilha feita por uma funcionária do Sindicato das Empresas de Compra, Venda, Locação e Administração de Imóveis Residenciais e Comerciais de São Paulo (SECOVI-SP), conforme noticiado pela Folha de São Paulo (BERGAMO, 2021). O mesmo sindicato, ao noticiar elogiosamente a iniciativa da Prefeitura em sua página de internet, mencionava que, “em diversas oportunidades”, já havia manifestado a necessidade de “calibragem” dos mecanismos urbanísticos, uma vez que, “devidamente ajustada à realidade”, a legislação poderia “criar, inclusive, condições mais favoráveis para impulsionar os empreendedores imobiliários a lançarem novos projetos residenciais, comerciais e de serviços, bem como colaborar com o reaquecimento da economia da cidade de São Paulo, e estimular a geração de empregos e o incremento da renda dos cidadãos paulistanos.” (SECOVI, 2021).

Essa proposta sofreu forte resistência dos movimentos sociais e diversas entidades organizadas, resultando em ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público do Estado de São Paulo, o que levou a Prefeitura a rever a proposta, reapresentando-a em 2018 sem o desconto no valor da outorga, mas mantendo a elevação da altura máxima dos edifícios construídos em miolos de bairro (SECOM, 2021). A nova proposta, contudo, foi paralisada por força de uma ação judicial promovida, acertadamente, pelo Instituto de Arquitetos do Brasil que impugnou, nessa ação judicial, a falta de participação popular nesse processo.

b) Segunda tentativa: alteração do FUNDURB

A segunda tentativa de modificação do Plano Diretor de São Paulo foi bem-sucedida, conseguindo provocar alterações no conteúdo de seu texto. Em agosto de 2019, a prefeitura de São Paulo apresentou o Projeto de lei 513/19, no qual propunha o perdão de dívidas de impostos para famílias de baixa renda que adquiriram imóveis pelo Programa Minha Casa Minha Vida. Após passar pelas comissões do Poder Legislativo, o projeto de lei foi aprovado, em outubro do mesmo ano, com substantivas

alterações, que incluíam a mudança das regras do Fundo de Desenvolvimento Urbano (FUNDURB), permitindo com que 30% de seus recursos fossem destinados não apenas para a aquisição de novos terrenos para construção de Habitação de Interesse Social, mas também investidos diretamente na aquisição de imóveis e construção de novas moradias (SÃO PAULO, 2019). Da mesma maneira, a destinação de 30% do FUNDURB à implantação dos sistemas de transporte público coletivo, cicloviário e de circulação de pedestres, prevista no Plano Diretor, foi alterada para permitir a ampliação dos gastos para implementação e recuperação de obras viárias.

A “manobra” legislativa que permitiu a alteração do Plano Diretor, que sequer era objeto inicial do projeto de lei original, foi alvo de questionamentos públicos. O Instituto de Arquitetos do Brasil divulgou carta aberta subscrita por 41 entidades relacionadas à pauta urbana reputando o procedimento irregular e ilegítimo, considerando que “por se tratar de uma lei que contém os principais instrumentos de ordenamento territorial, o Plano Diretor não pode ser transformado em votação simples sem passar pelo processo de amplo debate com a sociedade e audiências públicas” (IAB-SP, 2019). Também a Comissão de Política Urbana, Ambiental e Territorial do Conselho de Arquitetura e Urbanismo de São Paulo (CPUAT-CAU-SP), se manifestou afirmando que as referidas alterações “prejudicam o cumprimento dos objetivos estratégicos do PDE” e, portanto, recomendou à presidência da autarquia apresentasse “representação ao Ministério Público e, se necessário, ação junto ao Poder Judiciário, solicitando a anulação da Lei 17.217/2019” (CAU-SP, 2019).

Assim, ainda que seja passível de defesa a possibilidade de utilização de recursos do FUNDURB para a construção de novas moradias de interesse social em um cenário de paralisação do Programa Minha Casa Minha Vida, entendemos que o procedimento correto consistiria, não em retirar recursos destinados à desapropriação de terras urbanas, mas criar outras fontes de receita para a construção de novas unidades. Já com relação à alteração dos valores de mobilidade, tal medida permite que o Poder Público possa usar esses recursos para a construção ou reforma de obras viárias para transporte

individual motorizado, o que viola a diretriz estruturante do PDE já mencionada. Como apontam as urbanistas Yamaguti, Burgarelli e Cortez (2021), referindo-se ao caso: “apesar do argumento da atual gestão em priorizar a ‘responsabilidade fiscal’, em momentos de crise de arrecadação da receita municipal, os gestores tenderam a buscar fontes alternativas de financiamento público, como é o caso do Fundurb.” (YAMAGUTI; BURGARELLI; CORTEZ, 2021).

c) Terceira e quarta tentativas: ativação da economia em contexto de pandemia

As tentativas de modificação e a efetiva alteração do Plano Diretor referidas até o momento, se deram em um momento de crise econômica. Com a pandemia da COVID-19, tal cenário agravou-se ainda mais. Nesse contexto, no mês de abril de 2020, foram apresentados outros dois projetos de lei que almejavam alterar o Plano Diretor. O primeiro deles, apresentado à câmara dos vereadores pelos vereadores José Police Neto (PSD) e Fernando Holiday (NOVO), consistiu em um “Plano emergencial de ativação econômica” (PL 217/2020). O segundo, apresentado por Eduardo Tuma (PSDB) e Rodrigo Goulart (PSD), previa uma agenda de “ações emergenciais no âmbito das obras e edificações, durante o estado de calamidade pública” (PL 225/2020).

Dentre as ações previstas pelo “Plano emergencial de ativação econômica” encontravam-se muitas daquelas alterações perseguidas pelo setor imobiliário desde o ano de 2017, através da já apresentada tentativa de alteração de Lei de Zoneamento, e que proporcionam o aumento da lucratividade e rentabilidade pelas construtoras e incorporadoras. O projeto institui “incentivos urbanísticos” que, para além de isenções de impostos e taxas, incluem, entre outros: a) desconto de 50% do valor da outorga onerosa para empreendimentos na Macroárea de Urbanização e de Qualificação Urbana, reduzindo a arrecadação do FUNDURB; b) alteração na cota parte máxima de terrenos em Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, viabilizando a construção de unidades habitacionais maiores e em menor quantidade em áreas bem servidas de

transporte público; c) alteração na cota de garagem nas Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, permitindo um número maior de vagas de garagem isentas de pagamento pelo direito de construir na Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana, onde há ampla oferta de transporte público; d) permitindo com que Zonas de Estruturação Urbana Previstas sejam tratadas como eixos de transporte existentes, promovendo o adensamento de áreas onde a mobilidade coletiva ainda não está consolidada, invertendo a lógica do desenvolvimento orientado ao transporte – essência do Plano Diretor vigente.

O Projeto de Lei 225/2020, por sua vez, apresenta forma e conteúdo semelhantes ao Plano Emergencial, apresentando como aspecto central “a maximização dos recursos de uso e ocupação do solo aumentando o potencial construtivo através de ajuste do coeficiente de aproveitamento em áreas com limitação e com previsibilidade de aumento, da facilitação do pagamento da outorga onerosa e dos prazos de impostos relativos a transmissão de imóveis e imposto sobre serviço ao término da obra”. Ainda, o projeto mantém propostas como o desconto de 50% do valor da outorga onerosa para empreendimentos na Macroárea de Urbanização e de Qualificação Urbana, a alteração na cota parte máxima do terreno para viabilizar a construção de unidades habitacionais maiores e a alteração na cota de garagem nas Zonas Eixos de Estruturação da Transformação Urbana.

De forma concisa, pode-se dizer que foram reapresentados, durante a pandemia e sob o argumento da necessidade de “ativar economicamente” a cidade, medidas longamente almejadas pelo setor privado. A justificativa dada pelos projetos é a de que tais medidas contribuiriam indiretamente para a mitigação dos efeitos sociais nocivos provocados pela crise sanitária e econômica, ainda que nenhum estudo seja apresentado nesse sentido. Pelo contrário, parte significativa da produção acadêmica aponta que o foco das medidas de combate à crise social causada pela pandemia de COVID-19 deveriam ser outras, que passam longe da flexibilização da produção imobiliária. As duas tentativas foram frustradas, tendo a primeira sido rejeitada pela câmara dos vereadores em julho

daquele ano e a segunda sido retirada por seu autor em abril de 2021.

Conclusão

O Plano Diretor de São Paulo foi aprovado pela câmara dos vereadores com apenas 8 votos contrários. Na forma em que se encontra estruturado, por sua natureza e pelos diversos interesses que procura acomodar, seu texto consiste antes em uma somatória de prioridades de grupos sociais e econômicos diversos do que propriamente uma síntese harmônica.

Conforme pudemos observar, o quadro de propostas de alteração e revisão apresentados à câmara municipal a partir de 2017 refere-se basicamente ao conjunto de medidas relativas às prioridades do setor imobiliário. Desde antes da pandemia, sob o argumento de serem “ajustes” e “calibragens” necessários, e durante, sob o argumento de tratarem-se de “ações emergenciais”, vimos repetirem-se as mesmas propostas de remodulação de elementos, como a cota parte máxima ou a contabilização de vagas como área construída, que estruturam e compõem os estudos de viabilidade econômica dos empreendimentos, de forma a aumentar a lucratividade e rentabilidades das construtoras e incorporadoras.

É importante notar, contudo, que independentemente do contexto de crise econômica, sanitária, ou de uma oportunidade legal, como é o caso da previsão de revisão do texto em 2021, esses elementos são sempre, na lógica da sociedade capitalista, de interesse do setor imobiliário e, portanto, pauta permanente de suas exigências.

Ainda assim, a remodulação desses elementos contraria diretrizes e objetivos consagrados no Plano Diretor de São Paulo, além de serem impopulares. Por essa razão, frequentemente são apresentadas de forma artificiosa, camufladas em propostas de revisão do zoneamento ou incluídas de maneira irregular em projetos de lei que tinham objetivos completamente diversos. Deve-se considerar, também, que, ao contrário do que alegam os defensores de tais alterações, em nenhum momento demonstrou-se que, da maneira em que se encontra, a

regulamentação prevista no plano inviabiliza a construção de empreendimentos.

Pelo contrário: dentro do quadro regulatório vigente e durante a pandemia, houve crescimento vertiginoso das atividades do setor imobiliário na cidade de São Paulo. Em 2020, foram vendidas 51,4 mil unidades residenciais, um recorde na série histórica iniciada em 2004 pelo Secovi-SP, e os financiamentos com recursos da poupança superaram o ano de 2014, considerado o ano do “boom” dos imóveis (BRIGATTI, 2021). Antes da pandemia, tanto em 2016 como em 2017, a média mensal de arrecadação com a outorga onerosa em São Paulo foi de 17 milhões de reais. Em 2021, essa média mensal tem se mantido na casa dos 68 milhões de reais, o que aponta para a dinamicidade do setor (SMUL, 2021b). Apenas em junho, último mês cuja informação foi disponibilizada pela Prefeitura, o valor é de incríveis 124 milhões de reais.

Assim, as alterações propostas no quadro normativo também impactam o fundo público. Nas diversas tentativas de modificação apresentadas, destacam-se as repetidas propostas de diminuição no valor da outorga onerosa. Vale dizer: nos últimos anos esse valor recebeu reajustes insignificantes, muito inferiores aos da inflação, o que, por si, já representa um desconto para os agentes do mercado.

Propostas como essas, se aprovadas, afetarão, sem nenhum tipo de controle social, recursos destinados a políticas sociais, o que aponta para a importância de uma reflexão sobre incentivos econômicos. Se a racionalidade econômica é, por um lado, crucial aos agentes que operam e obtêm sua lucratividade a partir da produção da cidade, por outro, frequentemente não é suficientemente atendida pelos setores da sociedade preocupados com a promoção do bem-estar social. Na medida em que se propõe a operar com incentivos e desonerações, o urbanismo abre um campo de disputas que frequentemente se dão através de termos que apenas uma parte da sociedade domina e consegue fazer prevalecer suas prioridades. Ademais, a produção da cidade depende de políticas, decisões e ações das diferentes escalas de governo. A potencialidade das ações municipais é, portanto, sempre limitada, uma vez que procura

regulamentar localmente processos socioespaciais cuja gestão extrapola a esfera do município.

Para evitar que instrumentos e incentivos urbanísticos de caráter econômico produzam resultados perversos e opostos àqueles pretendidos em sua formulação, é necessário traduzir para o entendimento corrente seus possíveis impactos. Para além das adversidades provocadas pelo contexto de pandemia e pela dificuldade de promoção de participação social, esse é um dos desafios urgentes cujo enfrentamento permitirá fortalecer a luta contra as "boiadas urbanísticas".

Referências

BERGAMO, Mônica. Prefeitura usa dados de sindicato da construção civil para justificar mudança em lei. *Folha de São Paulo*, 6 mar. 2018. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2018/03/prefeitura-usa-dados-de-sindicato-da-construcao-civil-para-justificar-mudanca-em-lei.shtml>. Acesso em: 29 jun. 2021.

BRIGATTI, Fernanda. Mercado imobiliário espera expansão em 2021 mesmo que juros aumentem. *Folha de São Paulo*, 12 fev. 2021. Disponível em:

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/02/mercado-imobiliario-espera-expansao-em-2021-mesmo-que-juros-aumentem.shtml>. Acesso em 02 jul. 2021.

CAU/SP. Deliberação N° 050/2019. Manifestação da CPUAT-CAU/SP sobre alterações no Plano Diretor Estratégico de São Paulo relativa a mudança da destinação de recursos do FUNDURB. 13 nov. 2019. Disponível em:

<https://transparencia.causp.gov.br/wp-content/uploads/Deliberacao-050.2019-CPUAT-CAUSP-1008877.2019.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2021.

ESTADÃO CONTEÚDO. “Empresários do mercado imobiliário cobram de Doria ajustes no Plano Diretor”. *Istoé*, 04 abr. 2017. Disponível em: <https://istoe.com.br/empresarios-do-mercado->

imobiliario-cobram-de-doria-ajustes-no-plano-diretor/. Acesso em: 29 jun. 2021.

FELDMAN, Sarah. Planejamento e zoneamento: São Paulo, 1947-1972. São Paulo: Edusp, 2005.

FRENTE SÃO PAULO PELA VIDA. Carta de Lançamento: a cidade que precisamos em tempos de pandemia. São Paulo, 03.mai.2021. Disponível em:

<https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSfcojnOtkO5oMWJ2jr1T7w7u441L5zvXRMn7phNuajVMHhx-w/viewform>

Acesso em: 04.set.2021.

GESTÃO URBANA. Ajustes na Lei de Parcelamento, Uso e Ocupação de Solo - LPUOS. Gestão Urbana Sp. Disponível em: <https://revisaolpuos.gestaourbana.prefeitura.sp.gov.br/>.

Acesso em: 28 jun. 2021.

GRAU, Eros Roberto. Planejamento econômico e regra jurídica. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1978.

IAB-SP. Nota Pública: Alterações do Plano Diretor são propostas de forma irregular pela câmara dos vereadores. *IAB-SP*, 10 out. 2019. Disponível em: <https://www.iabsp.org.br/?noticias=nota-publica-alteracoes-do-plano-diretor-sao-propostas-de-forma-irregular-pela-camara-dos-vereadores>. Acesso em: 01 jul. 2021.

ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL. Revisão democrática do Plano Diretor de São Paulo: Pactuando as regras do jogo. Vitruvius. São Paulo, 21.mar.2021. Disponível em: <https://vitruvius.com.br/revistas/read/minhacidade/21.248/8040> Acesso em: 04.set.2021.

SÃO PAULO, Prefeitura Municipal de. LEI n. 17.217, de 23 de Outubro de 2019. Prefeitura Municipal de São Paulo. Disponível em:

<http://www.docidadesp.imprensaoficial.com.br/NavegaEdicao.aspx?ClipId=ac6119a0ad03d67c05fe32ea6c1ef449>. Acesso em: 01 jul. 2021.

SECOM. Prefeitura de São Paulo apresenta nova minuta que propõe ajustes na Lei de Zoneamento. Prefeitura Municipal de São Paulo, 31 dez. 2020. Disponível em:

<https://www.capital.sp.gov.br/noticia/prefeitura-de-sao-paulo-apresenta-nova-minuta-que-propoe-ajustes-na-lei-de-zoneamento>. Acesso em 29 jun. 2021.

SECOVI. Projeto de Lei para ajustar a nova Lei de Zoneamento está em consulta pública. São Paulo. 19 dez. 2017. Disponível em: <https://www.secovi.com.br/noticias/projeto-de-lei-para-ajustar-a-nova-lei-de-zoneamento-esta-em-consulta-publica/13374>. Acesso em: 29 jun. 2021.

SMUL. Portaria nº 22/2021, de 24 de março de 2021. Designa os membros do Comitê de Gestão da Secretaria Municipal de Urbanismo e Licenciamento – SMUL, instituído pelo artigo 90, do Decreto no 60.061, de 3 de fevereiro de 2021. Diário Oficial da Cidade de São Paulo. 24. mar.2021, p.13.

SMUL. Prefeitura publica chamamento público para que entidades da sociedade civil participem da revisão do Plano Diretor. São Paulo, 10.abr.2021. Disponível em:

<https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/noticias/index.php?p=310813> Acesso em: 04.set.2021a.

SMUL. Outorga onerosa: Fundo de desenvolvimento urbano. São Paulo. 13.ago.2021. Disponível em:

https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/licenciamento/desenvolvimento_urbano/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=202443 Acesso em: 03.set.2021b.

VILLAÇA, Flávio. Uma contribuição para a história do planejamento no Brasil. In: DEAK, Csaba; SCHIFFER, Sueli R. O processo de urbanização no Brasil. São Paulo: Edusp/FUPAM, 1999.

VILLAÇA, Flávio. As ilusões do Plano Diretor. São Paulo: Edição do autor, 2005.

VIOTTO, Aline; TAVOLARI, Bianca. Por que Haddad deveria ter vetado o artigo 174 da nova lei de zoneamento. *Labcidade*, 23 mar. 2016. Disponível em: <http://www.labcidade.fau.usp.br/por-que-haddad-deveria-ter-vetado-o-artigo-174-da-nova-lei-de-zoneamento/>. Acesso em: 28 jun. 2021.

YAMAGUTI, Rosana; BURGARELLI, Paula; CORTEZ, Rayssa. Oportunidades e desafios do ano novo paulistano. *Carta Capital*, 28 nov. 2020. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/blogs/br-cidades/oportunidades-e-desafios-do-ano-novo-paulistano/>. Acesso em: 01 jul. 2021.

14.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória e a Pandemia da Covid-19

Bruno Casotti Louzada

Clara Luiza Miranda

Giovanilton A. Carreta Ferreira

Leticia Tabachi Silva

Martha Machado Campos

Vinicius Lamego de Paula

Introdução

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado da Região Metropolitana da Grande Vitória (PDUI-RMGV), no estado do Espírito Santo, é um instrumento de planejamento metropolitano que se tornou a Lei Estadual nº 872, em dezembro de 2017, e foi elaborado no contexto da Lei Federal nº 13.089, de 2015, intitulada Estatuto da MetrÓpole.⁸¹ Apresenta leitura integrada dos sete municípios que compõem a Região Metropolitana da Grande Vitória (RMGV) – Cariacica, Fundão, Guarapari, Serra, Viana, Vitória e Vila Velha – e contém diretrizes para o ordenamento territorial metropolitano a ser seguido pelos Planos Diretores Municipais (PDMs).

⁸¹ O PDUI-RMGV teve coordenação de Leticia Tabachi Silva e participação de Bruno C. Louzada na equipe técnica, ambos coautores deste trabalho.

Na ocasião de sua elaboração, o PDUI-RMGV teve ampla participação da população, contudo sua implementação pelos gestores que compõem a governança metropolitana e sua necessária articulação com a revisão dos Planos Diretores Municipais ainda ocorrem em ritmo lento. Essa pouca celeridade reflete numa desarticulação de ações no território metropolitano, o que impacta diretamente na condução das funções públicas de interesse comum, tais como mobilidade, saneamento, habitação, segurança, saúde, entre outras. Na atual crise da pandemia da Covid-19, essa desarticulação, o não entendimento de que as dinâmicas não podem ser resolvidas de forma isolada traz consequências graves, que dificultam o enfrentamento da pandemia na RMGV, tornando ainda mais urgente a implementação do instrumento PDUI-RMGV, principalmente porque se trata de um vírus de fácil disseminação, que ignora as fronteiras administrativas para propagar a doença.

A mobilidade metropolitana, as condições de moradia e o saneamento básico se mostraram fatores relevantes a serem tratados para controlar a disseminação do vírus Sars-Cov-2, afetando principalmente a população de baixa renda, que utiliza o transporte coletivo cotidianamente para trabalhar e possui condições precárias de moradia. Nesse sentido, este trabalho tem por objetivo analisar o PDUI-RMGV, a partir das limitações da integração da gestão metropolitana e da pouca aderência dos gestores ao instrumento, que não somente dificulta sua implementação, com consequências à política de ordenamento territorial, mas também acarreta graves impactos na gestão da crise da Covid-19.

Para realização desta análise, serão apresentadas as principais diretrizes e ações prioritárias do PDUI-RMGV, em recorte territorial, que abrange os sete municípios da Região; e em recorte temporal, com informações sobre a atuação do Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória (COMDEVIT) no período de março de 2020, período de início da pandemia no ES, até abril 2021. Essas análises, realizadas pelo Núcleo ES do BrCidades, foram cotejadas com dados do IBGE, somados ao Mapeamento de Ações Comunitárias de Enfrentamento a Covid-19 na Região da Grande Vitória – ES.

A primeira parte do trabalho aborda, de modo geral, questões relativas à governança metropolitana nas cidades brasileiras e à importância de integração de políticas urbanas no âmbito metropolitano. Expõe, ainda, o recente arcabouço legal que trata especificamente da questão metropolitana no cenário brasileiro.

A segunda parte apresenta o PDUI - RMGV, considera a participação social no processo de elaboração das diretrizes, ações prioritárias e macrozoneamento e, paralelamente, expõe uma análise do contexto da Região a partir dos dados do IBGE e estudos recentes sobre a disseminação da pandemia.

A terceira parte apresenta o Mapeamento de Ações Comunitárias de Enfrentamento a Covid-19 na Grande Vitória, pontuando dificuldades encontradas pelas comunidades mais vulneráveis.

Por fim, tem-se uma análise dos impactos sociais ocorridos durante a pandemia da Covid-19, devido à inexistência de uma efetiva governança metropolitana, o que, dentre outros fatores, impede a aplicação de políticas urbanas integradas no contexto metropolitano. Constata-se, ainda, que a governança metropolitana é um desafio a ser superado, cabendo ao governo do Estado, no caso da RMGV, uma atuação de abrangência metropolitana que chame os municípios a pensar coletivamente.

A governança metropolitana e as cidades

O processo de metropolização generalizado pode ser considerado uma decorrência dos novos processos de produção praticados no capitalismo globalizado, no qual o Brasil permanece inserido na periferia do sul global (CARLOS, 2016). O surgimento dos centros urbanos conurbados nas cidades brasileiras é acompanhado por um processo que Costa, Matteo e Balbim (2010) denominam de “metropolização institucional”. Esse processo consiste na edição de leis para a previsão e regulamentação das regiões metropolitanas.

As primeiras regiões metropolitanas foram institucionalizadas na década de 1970, no sentido de consolidar os centros urbanos conurbados, formados a partir da execução de políticas desenvolvimentistas e industrializantes promovidas pelo

Governo Federal. Tendo em vista a centralização do poder existente no período, as regiões metropolitanas foram criadas por leis federais e sem qualquer consulta à população.

As demais regiões metropolitanas foram reconhecidas após a redemocratização do Brasil e a promulgação da Constituição Federal de 1988. Durante a Assembleia Constituinte, houve grande preocupação com a descentralização do poder, autonomia dos municípios e participação social na administração pública. Os municípios foram reconhecidos como um ente federativo autônomo, ao lado da União, dos Estados e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Os municípios também foram identificados como os principais entes responsáveis pela execução da política de desenvolvimento urbano (BRASIL, 1988). Por sua vez, a participação popular foi garantida em diversas instâncias: na propositura de leis, na administração pública e na gestão de diversas políticas (BRASIL, 1988).

Em que pese a autonomia dos municípios e o seu protagonismo na política urbana, a Constituição Federal autorizou aos Estados a instituição das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, mediante lei complementar, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum (BRASIL, 1988).

Sem uma definição dos critérios gerais para a instituição das regiões metropolitanas, as legislações estaduais não seguiram o mesmo padrão. Contudo, para Costa, Matteo e Balbim (2010), em geral, elas tratam dos seguintes pontos: o processo de criação e instituição das regiões metropolitanas e sua composição; as funções públicas de interesse comum; a indicação dos modelos de gestão metropolitana; a criação de conselhos consultivos e/ou deliberativos de gestão; o financiamento da gestão metropolitana.

Com base na evidente dissociação entre a importância crescente dos espaços metropolitanos, no país, e a limitada capacidade de planejamento e gestão destes territórios, no ano de 2015, foi sancionada a Lei Federal nº 13.089, intitulada Estatuto da Metrôpole, após mais de 10 anos de tramitação no Congresso. O Estatuto da Metrôpole estabelece as diretrizes gerais para o planejamento, a gestão e a execução das funções

públicas de interesse comum nas regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas instituídas pelos estados. Uma das suas principais diretrizes é a de que os estados e municípios inclusos na região metropolitana devem promover a governança interfederativa (BRASIL, 2015). Nos princípios dessa governança, tem-se: a prevalência do interesse comum sobre o local; o compartilhamento de responsabilidades e de gestão para a promoção do desenvolvimento urbano integrado; a autonomia dos entes da federação; a gestão democrática da cidade; a busca do desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2015).

A legislação federal também estabeleceu uma série de instrumentos de desenvolvimento urbano integrado, cabendo destacar o Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado. Esse Plano deve ser elaborado de forma conjunta e cooperada por representantes do Estado, dos municípios integrantes da unidade regional e da sociedade civil, além de aprovado por instância colegiada, antes de ser encaminhado para apreciação da Assembleia Legislativa (BRASIL, 2015).

Neste contexto, o Estatuto da MetrÓpole é um marco legal na integração do processo de institucionalização das regiões metropolitanas aos princípios norteadores da política urbana estabelecidos na Constituição Federal e no Estatuto da Cidade. Todavia, se o Estatuto da Cidade (2001) e a atuação do extinto ministério das Cidades (2003) serviram para o fortalecimento do município e o revigoramento do planejamento municipal, o Estatuto da MetrÓpole, passados seis anos de sua aprovação, ainda não proporcionou a constituição de sistemas de gestão e de estruturas de planejamento metropolitanos, nem promoveu a cooperação intermunicipal. Restam inúmeros problemas interurbanos não tomados como objeto de nenhum ente federado.

O enfrentamento do tema metropolitano, dentro e fora dos planos de ordenamento territorial, requer uma atuação integrada e matricial do conjunto das ações dos governos, a partir de uma repactuação federativa (GOUVÊA, 2005), um novo marco de ação e cooperação intermunicipal, que possibilite novas agendas de caráter metropolitano e que atenda às demandas e prioridades regionais e específicas de cada lugar.

Dentre as dificuldades para que isso se dê, pesam bastante as disputas de projetos e interesses políticos particulares circunscritos nos municípios, sujeitos a interesses corporativos e grupos econômicos, como financiadores de campanhas e com autonomia de ação em concessões públicas de transporte, rodovias, ou atuando como Organizações Sociais - OSs.

Segundo Costa *et al* (2018), poucas leis que instituem as regiões metropolitanas estabelecem um sistema de governança adequado, criam conselhos específicos e tratam do financiamento do desenvolvimento metropolitano. Além disso, na prática, a gestão metropolitana ainda se encontra muito atrelada a um desenvolvimentismo econômico [ou ao *empresariamento* da gestão] e não ao pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade, como estabelece o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

A construção de cidades sustentáveis, justas e democráticas deve se consolidar enquanto função pública de interesse comum das regiões metropolitanas. Para isso, as diversas políticas públicas, dentre elas as de saneamento básico, habitação e mobilidade urbana, requerem planejamento, gestão e execução de forma integrada e com amplo envolvimento da sociedade.

Nesse sentido, conforme indicam Ribeiro, Santo Júnior e Rodrigues (2015), a obrigatoriedade imposta pelo Estatuto da Metrôpole de elaboração de um Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (PDUI) poderá ser um processo promissor de congregação das forças sociais e políticas das metrópoles em torno de objetivos comuns. Dessa forma, poderá desencadear um mecanismo de transformação do território funcional em território político. Todavia, conforme demonstra a história do planejamento urbano no Brasil, a elaboração de mais um plano não parece ter competência e força suficientes para superar os enormes desafios da gestão metropolitana. Pode ser ressaltado, ainda, como um dos pontos questionáveis do Estatuto da Metrôpole, que a necessária compatibilização dos Planos Diretores dos municípios da RM com as novas diretrizes dos PDUI não se estende para os importantes planos setoriais que compreendem as políticas de desenvolvimento urbano no país:

Planos de Saneamento, Planos de Habitação de Interesse Social, Planos de Mobilidade Urbana, dentre outros instrumentos.

Segundo Moura (2015), se o Estatuto da Metr pole for levado a sério, não fica claro como será a convivência da regula o supramunicipal com a autonomia constitucional dos municípios para o ordenamento territorial. Ou seja, não   mensurado o grau aceitável de interferência, direcionamento e detalhamento de um macrozoneamento metropolitano, agora vinculante para os municípios metropolitanos. No mesmo sentido, a participa o da sociedade torna-se um desafio ainda mais complexo. Os mecanismos e instrumentos de participa o da sociedade no planejamento urbano são, na sua maioria, consultivos e de baixa efetividade, reduzidos, quase sempre,   realiza o de audiências públicas e debates nos municípios envolvidos. Quando se considera o planejamento na escala metropolitana, a participa o da sociedade   ainda um grande desafio, sendo praticamente inexistente. O Estatuto da Metr pole não inova, muito menos aprofunda essa questão.

A desarticula o entre o território metropolitano funcional e o da representa o política   um dos desafios cruciais da constru o de uma autoridade pública necessária   governabilidade desses territórios. Assim, conforme aborda Villaça (2012), a questão metropolitana deveria estar nas plataformas dos movimentos populares, das institui es de ensino e pesquisa, dos partidos políticos, do terceiro setor e da iniciativa privada, dentre outros, a fim de responderem às expectativas dos cidadãos metropolitanos e aos desafios comuns do planejamento e da gestão do território metropolitano.

A importância da governança interfederativa entre os diversos entes que compõem as regiões metropolitanas, na execu o das políticas de saneamento, mobilidade e habita o, ficou ainda mais evidente no contexto de pandemia da Covid-19. As medidas de higieniza o, isolamento social e quarentena, tomadas de forma dissociada pelos gestores dos municípios conurbados, foram insuficientes. Elas alcançariam um resultado mais eficaz, se tomadas em âmbito metropolitano e em diálogo com a sociedade.

Depois de realizar uma abordagem, ainda que geral, sobre os processos de forma o de centros urbanos conurbados,

de institucionalização das regiões metropolitanas no Brasil, bem como sobre algumas possibilidades, desafios e limites do Estatuto da Metrópole, passamos à análise do PDUI-RMGV e o contexto da pandemia da Covid-19.

O PDUI- RMGV e o contexto da pandemia da Covid-19

O PDUI- RMGV contou com amplo processo de participação da população durante sua elaboração. Além de reuniões realizadas junto ao COMDEVIT⁸², foram realizadas reuniões de sensibilização da sociedade, seminário de mobilização social, reuniões técnicas, oficinas e ciclo de debates com diversos setores da sociedade, a exemplo das instituições de ensino e pesquisa, empresários, sindicatos, ONGs, movimentos populares, entidades de classe e audiências públicas.

Na elaboração do Plano, foram identificados, de modo participativo, cinco temas com desafios correlatos, visando a promover políticas urbanas integradas entre os municípios que compõem a RMGV. Os desafios agenciam um conjunto de diretrizes para cada tema. São eles (PDUI, 2017): 1. **Ordenamento territorial:** desafio de reduzir as desigualdades no acesso à infraestrutura metropolitana, integrando a ocupação do território às políticas econômica, ambiental e de mobilidade, a partir de diretrizes, a exemplo da garantia da função social da cidade e da propriedade; promoção de cidades sustentáveis e humanizadas; aproveitamento das infraestruturas naturais e instaladas, desestimulando a expansão horizontal da mancha urbana; redução das desigualdades socioespaciais; fortalecimento de centralidades conectadas, com foco na redução de deslocamentos e na redução da dependência na capital; provimento de habitação de interesse social na Região, com foco no incremento da acessibilidade da população

⁸² O COMDEVIT é o Conselho Metropolitano de Desenvolvimento da Grande Vitória, formado por 7 representantes do Governo do Estado (normalmente secretários de Estado), 7 representantes das prefeituras municipais (preferencialmente os prefeitos) e 3 representantes da sociedade civil (indicados pela FAMOPES, Federação das Associações de Moradores e Movimentos Populares do ES). Regulamentado pelo Decreto nº1511/2005.

ao emprego, aos equipamentos públicos urbanos, à cultura e ao lazer; 2. **Mobilidade urbana:** desafio de garantir o planejamento e a implantação de políticas de mobilidade na Metrópole, eliminando barreiras físicas e financeiras ao adequado deslocamento de pessoas e de mercadorias, mediante algumas diretrizes, tais como o estímulo à criação de um sistema intermodal de transportes metropolitano, aos meios de deslocamento não motorizados e ao transporte público coletivo; sistema viário metropolitano com a integração das redes multimodais; 3. **Meio ambiente:** desafio de aproximar os espaços naturais do cidadão e integrar os ativos ambientais da Região em sua política de desenvolvimento social e econômico, por meio de diretrizes, que podem ser exemplificadas pela estruturação de um sistema de gestão compartilhada dos recursos hídricos, das áreas verdes e dos resíduos sólidos; universalização do saneamento básico; proteção e conservação dos mananciais atuais e futuros de abastecimento hídrico; criação e manutenção de áreas verdes de uso público; redução dos impactos das atividades econômicas sobre o meio ambiente; 4. **Desenvolvimento econômico:** desafio de promover a competitividade da RMGV, nos cenários nacional e internacional, agregando valor às cadeias produtivas, contribuindo para o desenvolvimento socioeconômico equilibrado no território metropolitano, a partir de algumas diretrizes propostas, tais como a diversificação econômica; investimentos em ciência, tecnologia e inovação, apoiados em potencialidades e em vocações locais; desenvolvimento econômico que enfatize o caráter de complementariedade e cooperação entre as economias dos municípios; incentivos ao desenvolvimento da economia em pequena escala, em especial, nas regiões mais vulneráveis do ponto de vista social e ambiental e; 5. **Governança metropolitana:** desafio de estruturar e operacionalizar um sistema de governança interfederativa, em nível metropolitano, que contribua para o avanço do planejamento e da implantação de políticas de interesse da RMGV, a partir de uma diretriz principal: efetiva integração dos entes federativos que compõem a Região Metropolitana, sendo reconhecida como tal pelos segmentos da sociedade e pelos cidadãos metropolitanos.

O Plano ainda indica o instrumento do Macrozoneamento, no auxílio do planejamento metropolitano, enfatizando a importância de atuação integrada no território da RMGV. Esse instrumento permite demonstrar que as fronteiras entre os seus municípios são apenas administrativas e que, de fato, o território é interligado e os fluxos de pessoas e mercadorias são contínuos entre essas fronteiras. O macrozoneamento foi estruturado em conformidade com as diretrizes do Plano, a partir dos seguintes elementos: áreas centrais; rios urbanos; áreas de produção hídrica; Zeis; e áreas urbanas melhor servidas por infraestrutura, portanto, com capacidade de suporte para projetos de adensamento ou planejadas para instalação de grandes equipamentos, segundo os PDMs (PDUI, 2017). Ressalta-se que as contribuições da sociedade civil, ocorridas nos fóruns de participação, somaram-se às leituras técnicas e resultaram em acréscimo de áreas que não haviam sido mapeadas inicialmente.

Contudo, o PDUI não tem sido utilizado como um instrumento norteador de ações do poder público no território metropolitano. Após sua aprovação, em dezembro de 2017, não foram encontrados registros de atas de reuniões realizadas pelo COMDEVIT, isso desde outubro de 2017⁸³. A resolução COMDEVIT n° 25 cita uma reunião do Conselho, em abril de 2018, e apresenta a carteira de projetos para o biênio 2018/2019, com as seguintes ações a serem realizadas: Pesquisa de Origem e Destino e Plano de Mobilidade Urbana da RMGV; Plano Diretor de Águas Urbanas da RMGV-PDAU; Plano Metropolitano de Turismo; Projetos de Alinhamento Viário nas vias de interesse metropolitano; Rede de Parques Metropolitanos. Com exceção do PDAU, ação financiada pelo Banco Mundial, não foram encontrados registros de andamento das outras ações previstas para o referido biênio, assim como registros de atuação do Conselho. Em 2019, houve a mudança de gestão do governo estadual e o único registro encontrado

⁸³ O Instituto Jones dos Santos Neves exerce o papel de secretaria executiva do COMDEVIT e publica no seu portal eletrônico as atas de registro de reunião do Conselho, bem com as Resoluções do COMDEVIT. Acessível em: <http://www.ijns.es.gov.br/comdevit/atas-das-reunioes>. Acesso em: 24 de junho de 2021.

sobre o COMDEVIT refere-se ao Decreto 4595/2020, de 13 de março, passando a presidência do Conselho, antes vinculada ao Instituto Jones dos Santos Neves, para a Secretaria de Governo.

Esse apagamento do PDUI e da governança metropolitana pode ser visto no processo de enfrentamento da pandemia da Covid-19. Desde o anúncio dos primeiros casos suspeitos de Covid-19 no mundo, o Governo do Espírito Santo iniciou uma série de ações preventivas centralizadas em sua alçada. Dentre elas, a ativação do Centro de Operações de Emergência, coordenado pela Gerência de Vigilância em Saúde; e a criação, em março de 2020, do Centro de Comando e Controle para o enfrentamento da pandemia no Estado, de onde se emitiram as políticas públicas estaduais de enfrentamento à pandemia. Como exemplos, destacam-se o Acesso à informação e transparência, com a publicação do Plano Estadual de Prevenção e Controle do Novo Coronavírus; e a Elaboração de Plataforma Digital/Site, para divulgação dos dados da pandemia. Além disso, no setor de segurança sanitária, implementou quatro pontos de fiscalização (barreiras sanitárias), nas principais divisas do Espírito Santo com Bahia, Minas Gerais e Rio de Janeiro, em 25 de março de 2020 (OBSERVATÓRIO NÚCLEO VITÓRIA DO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, 2020). O governo estadual criou uma série de programas, nos setores humanitário, de segurança, sanitário e econômico, mas, sem a interação com a população, o alcance e a percepção dessas ações foram reduzidos.

Dentro da estratégia de gestão de risco adotada, o Governo do Estado optou por produzir mapas com a classificação de risco de contágio dos municípios, que desconsideraram os fluxos pendulares de pessoas. Assim, na RMGV os municípios foram tratados de forma desconectada, como, por exemplo, é apresentado no 55º mapa de risco do Espírito Santo⁸⁴, no qual Vitória, a Capital, mostra nível

⁸⁴ Ver <https://www.es.gov.br/Noticia/governo-do-espírito-santo-divulga-55o-mapa-de-risco-covid-19>. O mapa apresenta o risco por município, levando em consideração algumas ameaças e vulnerabilidades, a saber: Coeficiente de casos ativos de Covid-19 no município; Taxa de letalidade; Índice de isolamento social; Porcentagem da população acima de 60 anos. E a vulnerabilidade é a taxa de ocupação de leitos de UTI. Os municípios

diferente dos outros municípios metropolitanos⁸⁵, estando em nível moderado e os demais em risco alto. Aqui, uma indagação imediata se impõe: é possível classificar níveis de risco e medidas de enfrentamento da pandemia diferentes em municípios conurbados? Evidentemente que não, conforme exposto na análise que segue.

A análise dos dados de deslocamentos pendulares para o trabalho, do Censo Demográfico de 2010 (Tabela 1), mostra que o percentual de pessoas que se deslocam de um município em risco alto para outro supostamente em risco menor torna as medidas de enfrentamento por meio de tal mapa de risco, no mínimo, questionáveis. Deve-se considerar, ainda, como agravante na disseminação do vírus da Covid-19, o sistema de transporte metropolitano integrado, Transcol, que conecta diariamente pessoas dos municípios da RMGV. Dados do inquérito sorológico do ES⁸⁶ mostraram que o percentual de pessoas que utilizam transporte coletivo (mais de 30 minutos por dia e 4 vezes ou mais por semana) é maior dentre os positivos para a Covid-19 do que entre os negativos. Recentemente, a Secretaria de Estado de Saúde do ES iniciou a testagem voluntária em passageiros do sistema Transcol, tendo como resultado inicial a incidência de 1 contaminado por Covid-19 a cada 10 passageiros testados no terminal de Cariacica.⁸⁷ Nota-se que não houve grandes restrições à circulação de pessoas, atividades que geram deslocamentos intermunicipais de trabalhadores seguiram abertas durante todo o período de pandemia, sobretudo aquelas que não estão cobertas por relações de estabilidade laboral. Entre as atividades que mais geram deslocamentos intermunicipais, estão as de comércio,

devem tomar medidas qualificadas de Distanciamento Social Seletivo (DSS), de acordo com a classificação dada pela matriz de básico, intermediário, avançado e alto.

⁸⁵ Apenas no período de maior agravamento da pandemia no ES, o Governo do Estado adotou a “regra da conurbação”, quando a Grande Vitória (5 dos 7 municípios da RMGV) foi classificada de forma única, seguindo o nível mais alto classificado em ao menos dois municípios.

⁸⁶ Resultado da quarta etapa do Inquérito Sorológico COVID-19. Governo do Estado do ES. SESA. 27 de junho de 2020. Acessível em: https://saude.es.gov.br/Inquerito_Sorologico .

⁸⁷ Ver <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/passageiros-sao-testados-contra-a-covid-19-no-terminal-de-laranjeiras-0621>.

construção, indústria, administração pública e serviços domésticos (Censo Demográfico, IBGE, 2010).

Tabela 1 - Deslocamentos diários para trabalho na RMGV

Município	População (2010)	Saídas	Entradas	Saldo	%POP
Cariacica	348,738	65,259	15,485	- 49,774	-14.27
Fundão	17,025	1,801	587	- 1,213	-7.13
Guarapari	105,286	3,612	1,230	- 2,383	-2.26
Serra	409,267	45,645	28,578	- 17,067	-4.17
Viana	65,001	12,161	5,077	- 7,084	-10.90
Vila Velha	414,586	49,261	30,643	- 18,618	-4.49
Vitória	327,801	23,899	113,801	89,902	27.43

Fonte: Censo Demográfico IBGE (2010)

Assim como na escala nacional, a disseminação do novo coronavírus ocorreu pelas rodovias federais, conforme estudo publicado pela revista Nature (NICOLELIS et al, 2021), na escala metropolitana, há fortes indicativos que a falta de restrições à circulação e a gestão sanitária não integrada entre os municípios da RMGV dificultou o enfrentamento à pandemia.

Estudos de geógrafos, que buscaram compreender a difusão e a distribuição espacial da COVID-19 no território estadual, convergem com as conclusões acima. Ricardo Catão e equipe realizaram análises nas escalas regional e metropolitana. Dentre os fatores analisados, estavam os fluxos que percorrem o estado e estruturam em rede os municípios capixabas. Eles verificaram que a difusão se iniciou pela RMGV e se alastrou na rede urbana, afetando os principais centros regionais (de maior porte demográfico) mais distantes, simultaneamente às áreas contíguas dos municípios que compõem a Região Metropolitana. As análises mostraram a influência das rodovias na difusão da pandemia: eixo Vitória – Santa Teresa – Colatina, além da BR 101 (CATÃO; et al, 2020, p.349). Na escala do espaço urbano, observaram o processo de periferação, com o aumento de letalidade nas áreas mais periféricas, “com piores condições socioeconômicas”, onde as taxas mais altas podem “ser retrato da soma de vulnerabilidades” (CATÃO; et al, 2020, p.349).

Em maio de 2020, o processo de interiorização estava em curso, com a concentração dos casos na RMGV. Praticamente em todo o norte do estado e em parte significativa do sul, a

situação era de risco baixo. Já no informe epidemiológico da SESA, de 06 de junho de 2020, não havia nenhum município em risco baixo. Analisando os boletins da SESA, observa-se que a disseminação da pandemia ocorreu por contiguidade no contexto da RMGV e seguiu os principais fluxos estaduais e infraestruturas rodoviárias, como indicara a equipe de Ricardo Catão. A manifestação dos casos no ES expressa a concentração dos fluxos econômicos, de pessoas e de mercadorias: “globalização⁸⁸ e neoliberalismo (...) favorecem a circulação do vírus como era de se esperar” (DOTA; ZANOTELLI, 2020, p.7).

Nesse sentido, uma governança metropolitana, com representatividade da sociedade civil organizada, sem a predominância da instância estadual⁸⁹, e que consiga seguir e implementar as diretrizes e ações do PDUI, seria fundamental para cobrar do governo estadual uma estratégia de ação metropolitana mais eficaz no enfrentamento à pandemia. O transporte metropolitano multimodal desafogaria o atual sistema de transporte coletivo; o fortalecimento e o investimento em infraestrutura, nas potenciais centralidades metropolitanas, diminuiriam os grandes deslocamentos diários dos trabalhadores; uma política metropolitana de habitação social promoveria maior acesso à infraestrutura e ao saneamento. Contudo, as evidências demonstram que, mesmo o mínimo, não tem sido feito, que seria ter uma leitura de que a disseminação da pandemia não respeita fronteiras político-administrativas, principalmente em áreas metropolitanas. Ademais, para além da governança metropolitana, entidades sociais também não foram chamadas a discutir sobre as medidas de enfrentamento da pandemia. Em março de 2021, 90 entidades da sociedade civil

⁸⁸ A RMGV estrutura-se, desde os anos de 1980, a partir da expansão da matriz industrial-exportadora em seu território e posicionamento nas redes mundiais como plataforma minero-siderúrgica e infraestrutural, na função de ponte entre zonas de produção de *commodities* e polos de comutação global. Considera-se aqui a definição de Pierre Veltz (2000).

⁸⁹ A atual Governança Metropolitana da RMGV, o COMDEVIT, é composta por 7 representantes do Governo do Estado, 1 representante de cada município da RMGV, e 3 representantes da sociedade civil, conforme Lei Complementar 325/2005. Dessa forma, o Governo Estadual tem maior número de assentos no Conselho.

do ES divulgaram o Manifesto Pela Vida⁹⁰, reivindicando ao governo do Estado participação no gabinete de crise da pandemia da Covid-19. O manifesto expôs que, após um ano de pandemia, ainda não haviam sido chamados a participar das decisões⁹¹.

É a partir desse cenário de interação do governo estadual com a sociedade civil, que serão apresentadas as ações comunitárias de enfrentamento à pandemia na Grande Vitória, mediante documentação de abrangência ainda restrita, porém expressiva quanto aos resultados.

A Covid-19 e as ações comunitárias: mapeamento de ações comunitárias de enfrentamento à Covid-19 x ações dos governos municipais e estadual

No dia 11 de março de 2020, a Organização Mundial de Saúde (OMS) classificou como pandemia o estado de contaminação da doença causada pelo novo coronavírus (Covid-19). Diante dessa situação, o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os municípios editaram decretos, declarando o estado de emergência em saúde pública, estabelecendo como principais medidas de prevenção e controle da disseminação da doença a higienização, o isolamento social e a quarentena.

Adotando uma posição negacionista, o Governo Federal se recusou a assumir a gestão integrada do combate à pandemia em âmbito nacional. Dessa forma, as medidas de prevenção e controle da doença passaram a ser tomadas de forma isolada, pelos Estados e Municípios. Mesmo na Região da Grande Vitória,

⁹⁰ Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/direitos/entidades-reivindicam-participacao-dos-trabalhadores-no-gabinete-de-crise-da-pandemia>.

⁹¹ Em 08 de abril de 2021, as centrais sindicais se reuniram com o Governador Renato Casagrande, quando foi estabelecida a criação de uma Comissão com o objetivo encaminhar as demandas das centrais e possibilitar que elas possam opinar nas decisões do Governo do Estado que dizem respeito à gestão da crise sanitária. Disponível em: <https://www.seculodiario.com.br/politica/as-centrais-foram-ouvidas-o-que-antes-nao-tinhaacontecido?fbclid=IwAR38ullijxTE02LGztWxNw8F88KAE4Tq3WQfwyXuXIER-zQb16DD3c1OKb8>.

a gestão da pandemia em âmbito metropolitano ocorreu de forma bastante desarticulada.

A gestão da pandemia de Covid-19 pelos municípios da região metropolitana e pelo Governo do Estado do Espírito Santo também se deu sem significativa participação ou consulta à sociedade. Dessa forma, as medidas adotadas foram adequadas para resguardar a população com melhores condições econômicas, mas foram insuficientes para proteger as comunidades socialmente vulneráveis e residentes nas regiões com urbanização mais precária. Essa situação aprofundou as desigualdades socioespaciais da RMGV.

Em relação às medidas de higiene, elas consistiram basicamente na conscientização a respeito da importância da higienização das mãos regularmente, do uso de máscaras e na distribuição de itens de higiene. Todavia, os problemas da escassez de água, da falta de saneamento básico e de ausência dos itens de higiene não foram devidamente solucionados, o que tornou a população mais vulnerável bastante exposta à contaminação pelo vírus.

No que se refere ao isolamento social, a orientação era a de ficar em casa e manter o distanciamento social. Contudo, nada foi feito para minimizar o grave problema da moradia em habitações precárias, em situação de coabitação familiar ou de adensamento excessivo, vivenciado pelas comunidades vulneráveis. Quanto ao abastecimento de água e outros serviços sanitários, por todo o período da pandemia, permanece a situação da intermitência e de precariedade em diversos locais das periferias.

Já em relação à quarentena, houve a restrição de circulação de pessoas e do transporte público, no funcionamento do comércio e dos serviços públicos. Essas medidas afetaram de forma mais intensa os trabalhadores das comunidades vulneráveis, uma vez que eles dependem do transporte público para o seu deslocamento diário e possuem vínculos mais precários de trabalho.

Sem a oferta de um transporte público seguro e que respeite o distanciamento social, para garantir a sua subsistência, esses trabalhadores tiveram que se submeter aos ônibus lotados e a uma grande exposição ao vírus.

Concomitantemente, eles enfrentaram situações de falta de trabalho, vindo a sofrer um grande comprometimento na sua renda, sendo que muitos passaram a viver em situação de miserabilidade. A esse respeito, houve a concessão de auxílio emergencial e a doação de cestas básicas pelo poder público, contudo não em quantidade e regularidade suficientes para a garantia de uma alimentação saudável e adequada e de uma renda mínima para a subsistência das famílias. Em suma, o Governo Estadual negligenciou parcialmente a condução do isolamento social.

A omissão do poder público fez com que as próprias comunidades se organizassem no enfrentamento à pandemia de Covid-19. O Mapeamento de ações comunitárias de enfrentamento à Covid-19, publicado no dia 04 de julho de 2020, realizou o levantamento das ações realizadas por 19 comunidades. Esse mapeamento foi realizado pelo BrCidades Núcleo Espírito Santo, entre 3 e 26 de junho, para compor o Dossiê Panorama nacional da atuação do poder público na pandemia, realizado por diversas organizações, entidades e coletivos⁹². O monitoramento focalizou grupos que atuam em cinco dos sete municípios da RMGV, próximos da população de maior vulnerabilidade, quanto à percepção dos entrevistados a respeito das medidas para enfrentamento da Covid-19 executadas por Municípios, Estados e União.

O Poder Público aparece, na percepção dos entrevistados, como distante da maior parte das ações necessárias à mitigação dos efeitos da pandemia em suas comunidades, porém há a impressão de que a ação dos municípios é um pouco melhor que a do Estado. Entre os problemas, os entrevistados apontaram a falta de transparência no acesso à distribuição de materiais e auxílios e a sua insuficiência.

⁹² Habitat para a Humanidade Brasil, Br Cidades, Fórum Nacional de Reforma Urbana (FNRU), INCT Observatório das Metrópoles, IBDU, CDES e CONAM e diversas entidades, organizações e coletivos, formaram uma articulação nacional de monitoramento da atuação do poder público nas áreas periféricas mais vulneráveis à pandemia da Covid-19. Participaram do monitoramento lideranças e representantes de 195 comunidades e grupos, em 30 cidades e 15 estados do Brasil, entre 28 de maio até 3 de julho de 2020.

O mapeamento do BrCidades Núcleo ES ainda mostrou que as campanhas municipais não surtiram muito efeito nas comunidades, devido ao afrouxamento do isolamento social, ou à disputa ideológica em torno das medidas de mitigação, por não cobrirem todos os bairros e nem alcançarem as partes de difícil acesso.

Em alguns dos locais compreendidos no mapeamento, o percentual de letalidade da Covid-19 é significativamente maior se comparado à média dos municípios. As informações levantadas convergem, em grande parte, à detecção do impacto territorial desigual da pandemia e à relação entre precariedade socioespacial e letalidade. Dentre os bairros mapeados, destacam-se, pela taxa de letalidade em comparação à média do município⁹³ os seguintes bairros: Bairro da Penha, Taxa de letalidade 6,76; e Piedade, 8,33, em Vitória (média do município 3,45); Aribiri, 4,25; Terra Vermelha, 4,26; e Barramares, 7,7, em Vila Velha (média do município 3,55); Nova Betânia, 10,84, em Viana (média do município 4,51); Flexal II, 6,12, em Cariacica (média do município 4,53); Vila Nova de Colares, 6,97, em Serra (média do município 3,94). Observem que os municípios com maior percentual de assentamentos subnormais exibem médias maiores: Cariacica 61% e Viana 68,9% (IBGE, 2020).

Conclusão

Como resultado da análise, notam-se impactos sociais, urbanos e sanitários, os quais resultam de correlação de forças que impede a aplicação de políticas adequadas ao contexto metropolitano e medidas de combate à pandemia da Covid-19 por parte de estado e municípios. O exercício da cidadania, reconhecido constitucionalmente a todos, é claramente negado, seja pela inação, seja por uma política genocida que se configura na esfera federal. Situação agravada, no âmbito estadual e municipal, pela desarticulação e mesmo contradições nas ações

⁹³ Dados Painel COVID 19 ES, em 2 e 3 de julho 2020 entre as 22 horas e 12 horas. Testes realizados: 113375. À época, o estado tinha 50242 casos notificados e 1727 óbitos. No dia 27 de junho de 2021, o ES tem 515 mil casos notificados e 11.417 óbitos.

entre os governos estadual e municipais, ausência de uma governança metropolitana efetiva, combinado com políticas urbanas que não seguem diretrizes sociais, pelo contrário, são fortemente orientadas pelo ideário neoliberal.

Os impactos incidem, prioritariamente, na população de baixa renda, a mais afetada nesse processo, devido, sobretudo, às precárias condições habitacionais e à falta de opção do trabalho remoto. Somam-se a isso, os deslocamentos pendulares metropolitanos, que submetem a população a situações de aglomeração de pessoas nos transportes coletivos, a despeito dos protocolos de saúde instituídos durante a pandemia.

Esses impactos poderiam ser minimizados mediante articulação que configure uma efetiva governança metropolitana e que garanta a participação da sociedade. Apesar de o PDUI prever uma série de ações para a redução das desigualdades na RMGV, a ausência dessa governança impossibilita a sua implementação.

Por fim, como consequência, prevalece a desarticulação entre as administrações municipais e a dificuldade de se pensar no interesse coletivo. Cada prefeitura trata do interesse do seu município, com pouca ou nenhuma preocupação com o impacto metropolitano, havendo disputa de poder e reconhecimento político entre as administrações municipais e estadual, variando o relacionamento a depender dos interesses partidários.

Nessa disputa quem perde é o cidadão metropolitano ao suportar as consequências da falta dessa integração. O lobby das empresas de transporte metropolitano permanece, predomina o transporte rodoviário de baixa qualidade, que expõe seus usuários ao risco e desconforto diário. O mesmo ocorre com a produção habitacional, onde permanece a tipologia de conjuntos habitacionais periféricos para atender ao interesse do mercado da construção civil. A provisão de habitação de interesse social em áreas centrais e nos lotes vazios urbanos infra estruturados que permita a acessibilidade da população de baixa renda aos equipamentos públicos, empregos e diminua os deslocamentos diários, como orienta o PDUI, não se efetivou.

A inércia do Estado-mercado na implementação de políticas públicas, a especulação rentista do solo pelo mercado imobiliário, a permanência de uma matriz econômica

desenvolvimentista tanto no planejamento como na gestão pública, quase que restrita aos interesses promovidos pelos grandes empreendimentos portuários e industriais no estado do Espírito Santo, estão ainda entre os fatores dessa desarticulação. Uma produção corporativa do espaço que ultrapassa os limites metropolitanos e que se caracteriza por uma alienação e desarticulação do território, geradoras de forte desigualdades socioespaciais e conflitos nas comunidades, cidades, microrregiões e no próprio estado do Espírito Santo, realidade que é agravada em um contexto de pandemia.

Nota-se como agente permanente num campo de poder em disputa, a presença dos mesmos grupos que ao longo do tempo se mantém como grandes proprietários de terra, do ciclo econômico do café até os dias atuais. Predominam, assim, relações verticais, vinculadas ao poder econômico e político dos “centros de poder” corporativos. A partir de relações horizontais, principalmente das comunidades diretamente afetadas, é possível identificar resistências, bem como a importância e o poder (restrito) que assumem tais comunidades.

Além disso, a atual configuração do Estado como gestor das funções de governança metropolitana não tem se mostrado capaz de interpretar a RMGV como um território integrado, tal como pode ser visto na gestão de risco para o enfrentamento à pandemia.

Sobre a desarticulação metropolitana na RMGV, reconhecida no Mapeamento de Ações Comunitárias de Enfrentamento a Covid-19, pontua-se uma conclusão parcial de que esta favorece a disseminação do vírus entre as cidades, mediante a interação e a pendularidade de suas populações, e para municípios de outras regiões que transitam pela região metropolitana, por meio das principais rodovias. Além disso, evidenciou-se que onde há concentração de serviços públicos nos espaços formais da RMGV, e concentração de população de rendas médias e altas, foi menor a letalidade da população residente. Ademais, dada a falta de coordenação entre os entes federativos e a desarticulação metropolitana, a população dos locais mapeados dependeu muito de suas próprias ações, de recursos locais e da ajuda mútua para resolver problemas urgentes resultantes da pandemia.

Toda pandemia confere uma inegável necessidade de criar um senso comum para o enfrentamento das suas consequências. Contudo, o combate a esta encontrou um primeiro obstáculo nas estruturas pregressas de exercício tecnocrático e centralizador das políticas públicas. Houve o agravante da postura da União, em sua tentativa de impor autocraticamente uma política sem fundamento científico, o que não só aprofundou a desarticulação entre os entes federativos, mas gerou o caos devido à guerra de narrativas. “Esperava-se, então, uma ação mais rigorosa e abrangente por parte dos estados e dos municípios, o que não ocorreu” (NÚCLEO BRCIDADES, ES, 2020). Num momento crítico, houve negligência com a integração da gestão e das políticas urbanas na escala metropolitana, estadual e nacional.

Referências

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, 05 de outubro de 1988.

_____. 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, Brasília, 10 de julho de 2001.

_____. Lei nº 13.089, de 12 de janeiro de 2015. Institui o Estatuto da MetrÓpole, altera a Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, 12 de janeiro de 2015.

_____. Plenário do Supremo Tribunal Federal, Ação Direta de Inconstitucionalidade 1.842 Rio de Janeiro, Relator Ministro Luiz Fux, Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, 16 de setembro de 2013.

BrCIDADES e Fórum Nacional de Reforma Urbana. Documento Político Unificado. O Combate à Pandemia COVID-19 nas Periferias Urbanas, Favelas e Junto aos Grupos Sociais Vulneráveis: propostas imediatas e estratégias de ação na

perspectiva do direito à Cidade e da justiça social. São Paulo: Br Cidades: Fórum Nacional de Reforma Urbana, 2020.

BrCIDADES NÚCLEO ES. Mapeamento de Ações Comunitárias de Enfrentamento a Covid-19 na Região da Grande Vitória. Vitória, julho de 2020. Acessível em: <https://www.brcidades.org/espírito-santo>.

CARLOS, A. F. A. A reprodução da cidade como negócio. IN: CARLOS, A. F. A. & CARRERAS, C. (Orgs.). Urbanização e Mundialização: estudos sobre a metrópole. São Paulo: Contexto, 2ª Ed., 2016, p. 29-37.

CATÃO, R. C.; RIBEIRO, F. A. S.; VELTEM, C. P. C.C.; FREITAS, M. H.; CHRISÓSTOMO, F. C. Difusão Espacial da COVID-19 no Espírito Santo: uma abordagem inicial. Hygeia: Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde, p. 349 – 360, 28 jul. 2020. Disponível em: Edição Especial: COVID-19 (2020). Acesso em: 31 out. 2020.

COSTA, M. A; FAVARÃO, C. B.; TAVARES, S.; JUNIOR, C. B. Do processo de metropolização institucional à implementação do Estatuto da Metrópole: dois balanços, suas expectativas e incertezas. In: Marguti, B. O.; COSTA, M. A.; FAVARÃO, C.B. Brasil Metropolitano em foco: desafios à implementação do Estatuto da Metrópole. Brasília: Ipea, 2018, p. 19-54.

COSTA, M. A.; MATTEO, M.; BALBIM, R. Faces da metropolização no Brasil: desafios contemporâneos na gestão das regiões metropolitanas. In: MORAIS, M. da P.; COSTA, M. A. Infraestrutura social e urbana no Brasil: subsídios para uma agenda de pesquisa e formulação de políticas públicas. Brasília: Ipea, 2010, p. 641-682.

DOTA, E. M.; ZANOTELLI; C. L. A questão da desigualdade territorial municipal no Espírito Santo face à pandemia do coronavírus e a importância da existência de um Estado de bem-estar social em defesa da sociedade. Espaço e Economia, n.17, 2020. Disponível em:

<https://journals.openedition.org/espacoeconomia/10207>.
Acesso em: 03 jul. 2020.

GOVERNO DO ESTADO DO ES. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. PLANO DE DESENVOLVIDO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA. O processo participativo, V.1, Vitória, ES, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO ES. INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. PLANO DE DESENVOLVIDO URBANO INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA DA GRANDE VITÓRIA. Instrumentos e Políticas, V.4, Vitória, ES, 2018.

GOVERNO DO ESTADO DO ES. PAINEL COVID-19 – Estado do Espírito Santo. Acessível em:
<https://coronavirus.es.gov.br/painel-COVID-19-es>.

GOVERNO DO ESTADO DO ES. Estratégia de mapeamento de risco e medidas qualificadas no Espírito Santo. Acessível em:
<https://coronavirus.es.gov.br/Media/Coronavirus/Downloads/Cartilha-COVID19%2025.05.2020.pdf>.

GOVERNO DO ESTADO DO ES. SESA. Informe Epidemiológico. Boletim Covid-19 55. Acessível em:
<https://saude.es.gov.br/Media/sesa/coronavirus/Boletins/Bol etim%20Covid-19%2055.pdf>

GOVERNO DO ESTADO DO ES. SESA. Resultado da quarta etapa do Inquérito Sorológico COVID-19, 27 de junho de 2020. Acessível em:
https://saude.es.gov.br/Inquerito_Sorologico.
<https://saude.es.gov.br/Media/sesa/coronavirus/Boletins/Bol etim%20Covid-19%2055.pdf>

GOVERNO DO ESTADO DO ES. SESA. Novo Coronavírus. Informe Epidemiológico 06/06/2020, Disponível em:
https://saude.es.gov.br/Media/sesa/coronavirus/Boletins/Bol etim%20Covid-19_10.pdf, acesso em 3 de jul 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas e Regiões Integradas de Desenvolvimento. Edição 2020.2. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/divisao-regional/18354-regioes-metropolitanas-aglomeracoes-urbanas-e-regioes-integradas-de-desenvolvimento.html?=&t=sobre>. Acesso em: 27 de junho de 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. Aglomerados Subnormais 2019. Classificação Preliminar e informações de Saúde para enfrentamento a COVID19. Disponível em: https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101717_a-presentacao.pdf?fbclid=IwAR26RVi86gxdYnoUmhhQUkgotoYDSf1j2bDt4x_xMhKSo9ccIAJAuym1Uog Acesso em 01 set. 2020.

OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, NÚCLEO VITÓRIA. As metrópoles e a COVID-19: Dossiê Nacional. Análise da Região Metropolitana da Grande Vitória. Vitória, 2020. Disponível em: https://www.observatoriodasmetrosoles.net.br/wp-content/uploads/2020/07/Dossi%C3%AA-N%C3%BAcleo-Vit%C3%B3ria_An%C3%A1lise-Local_Julho-2020.pdf. Acesso em: 28 out. 2020.

NICOLELIS, M.A.L., RAIMUNDO, R.L.G., PEIXOTO, P.S. & ANDREAZZI, C. The impact of super-spreader cities, highways, and intensive care availability in the early stages of the COVID-19 epidemic in Brazil. *Sci Rep* 11, 13001 (2021). <https://doi.org/10.1038/s41598-021-92263-3>.

VILLAÇA, F. Espaço intra-urbano no Brasil. São Paulo: Ed. Studio Nobel: FAPESP: Lincoln Institute, 2001.

VELTZ, Pierre. Mondialisation, Villes et Territoires, L'Économie D'Archipel. Paris: PUF, 2000.

Sobre as Autoras e os Autores

Amíria Bezerra Brasil Arquiteta e Urbanista, Doutora pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/USP), Docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DARQ/UFRN) e coordenadora adjunta do Fórum Direito à Cidade UFRN. amiriabrasil@gmail.com

Ana Clara Benjamim Silva Estudante de arquitetura e urbanismo do Centro Universitário de Juazeiro do Norte - UNIJUAZEIRO; pesquisadora vinculada ao Núcleo de Estudos Comparados em Alteridade, Ancestralidade, Gênero e Gerações - NECAGE da UFCA; atualmente encontra-se como estagiária do CCSA da UFCA, locada no curso de administração pública. arq.anaclarabenja@gmail.com

Ariella Kely Besing Motter Mestranda em Direito Negocial pela UEL. ariellabesing@gmail.com

Beatriz Fleury e Silva Doutora em Habitat pela FAU/USP. Docente do Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo e curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá. bfsilva@uem.br

Bruno Casotti Louzada Arquiteto urbanista, mestrando do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFES, pesquisador no Instituto Jones dos Santos Neves e participante do BrCidades Núcleo ES. brunolouzada@gmail.com

Bruno Ricardo Miragaia Souza Mestrando no Programa de Planejamento e Gestão do Território da Universidade Federal do ABC. Pesquisador do Laboratório de Justiça Territorial (LabJuta) da UFABC. Defensor Público do Estado de São Paulo. bsouza@defensoria.sp.def.br

Carina Serra Amâncio Arquiteta e urbanista. Mestranda da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo pela FAUUSP. Pesquisadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos da FAUUSP. Coordenadora nacional da rede BrCidades. carinaserra@usp.br

Carolina Gondim Rocha Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Ceará (1999) e Mestre em Urbanismo pela PUC- Campinas (2003). Experiência como docente na UNIFOR. Consultora na área de Planejamento Urbano e Regional. Trabalha desde 2011 com gestão pública no Governo do Estado: Secretaria das Cidades e Secretaria de Infraestrutura. carolgondimrocha@gmail.com

Celso Santos Carvalho Engenheiro civil, mestre e doutor em engenharia pela Escola Politécnica da USP, ex-diretor do Ministério das Cidades (2005 a 2014) e membro da rede BrCidades. celsoscarvalho@gmail.com

Cicera Sarah Moura Farias Arquiteta e Urbanista graduada pela Universidade Federal do Ceará (2020). Experiência em metodologias participativas de planejamento urbano e ambiental em assentamentos precários. Atualmente, Gerente de Biodiversidade na Diretoria de Parques, Jardins e Unidades de Conservação da Agência Municipal de Meio Ambiente (AMA) de Sobral/CE. sarah.mourafarias@gmail.com

Clara Luiza Miranda Arquiteta urbanista, doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, professora da Universidade Federal do Espírito Santo, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da UFES e participante do BrCidades Núcleo ES. claravix50@gmail.com

Clarice Misoczky de Oliveira Doutora em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR-UFRGS), com período na Oxford Brookes University. Professora do PROPUR/UFRGS. Foi Vice-Presidente e atualmente é Conselheira Superior do IAB-RS e

Conselheira no CMDUA. Coordenadora dos PPARs. Integrante do BR Cidades - Núcleo Porto Alegre. clarice.oliveira@ufrgs.br

Cleiton Galvão de Mesquita Furtado Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Mestrando em Estado, Governo e Políticas Públicas pela Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais (FLACSO). cleitongmfurtado@gmail.com

Diego Coelho do Nascimento Licenciado em Geografia, Mestre em Desenvolvimento Regional Sustentável, Doutor em Geografia pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Atualmente, Professor Adjunto na Universidade Federal do Cariri (UFCA), Líder do Laboratório de Estudos Urbanos, Sustentabilidade e Políticas Públicas (Laurbs) e Bolsista de Produtividade da FUNCAP. diego.coelho@ufca.edu.br

Douglas Tadashi Magami Defensor público, doutorando e pesquisador do LABHAB-FAU-USP, membro da rede BrCidades. douglasmagami@gmail.com

Eliane Tomiasi Paulino Doutora em Geografia pela UNESP. Membro do Observatório da Questão Agrária no Paraná e do Br-Cidades- Londrina. eliane.tomiasi@gmail.com

Érica Milena Carvalho Guimarães Leôncio Advogada, Mestre e Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos e Regionais (PPEUR/UFRN) e colaboradora do Fórum Direito à Cidade UFRN. ericah.guima@gmail.com

Erminia Maricato

Professora titular aposentada da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo, fundadora do Laboratório de Habitação e Assentamentos Humanos (LABHAB-FAU-USP) e integrante da Coordenação da Rede BrCidades. erminia@usp.br

Flávia Laranjeira Costa de Assis Arquiteta e Urbanista, Especialista pelo Programa de Pós-graduação em Estudos Urbanos (PPEUR/UFRN), Mestre pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e colaboradora do Fórum Direito à Cidade.

flavialaranjeira@gmail.com

Flávio Tavares Urbanista e atual Diretor-Executivo do Instituto Território. Foi Secretário de Planejamento do Município de Conde, na Paraíba, e hoje integra o Conselho Superior de Arquitetos do IAB, a rede BrCidades e o Núcleo de Acompanhamento de Políticas Públicas de Cidades, da Fundação Perseu Abramo flaviotavares.cidade@gmail.com

Gabrielle Astier Arquiteta urbanista com mestrado e doutorado em urbanismo (PUC-Campinas) com tema relacionado a intervenções em espaços públicos por meio de metodologias participativas em habitação de interesse social. Foi bolsista na FIOCRUZ, e colaboradora na empresa DEMACAMP. Atualmente é docente do UNINTA e FIED e coordena as pós-graduações do curso. gabrielle.astier@gmail.com

Gilson Jacob Bergoc Doutor em Planejamento Urbano Regional FAU-USP. Docente de Planejamento Urbano Regional na Universidade Estadual de Londrina – UEL e também Prefeito do Campus. bergoc@uel.br

Giovanilton A. Carreta Ferreira Arquiteto urbanista, doutor em Arquitetura e Urbanismo pela UFF, professor pesquisador do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Cidade da Universidade de Vila Velha.

giovanilton.andre.ferreira@gmail.com

Henrique Augusto Aragão Carneiro Bacharel em Engenharia Civil pela Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA). Especialista em Geoprocessamento pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC - MG).

henriqueaugusto.2@outlook.com

João de A. R. Campinho Doutor em Ciência Política pela Unicamp. Professor do IFSP – campus Jacareí e membro da Frente pelo Direito à Cidade – Jacareí-SP.
joaocampinho@ifsp.edu.br

João Telmo de Oliveira Filho Advogado, Doutor em Planejamento Urbano e Regional (PROPUR-UFRGS), realizou estágios de pós-doutoramento no Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente - CEDOUA na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra e no Centro de Estudos Sociais - CES da Universidade de Coimbra. Professor da Universidade Federal de Santa Maria - UFSM.
joaotelmofilho2@gmail.com

José Marques Carriço Arquiteto e urbanista, membro do Núcleo BrCidades da Região Metropolitana da Baixada Santista. Doutor em Planejamento Urbano e Regional. Professor pesquisador do Programa de Stricto Sensu em Direito Ambiental e Internacional e do Curso de Arquitetura e Urbanismo da Universidade Católica de Santos. Colider do grupo de pesquisas Direito Ambiental das Cidades e membro do grupo de pesquisas Observatório Socioespacial da Baixada Santista - Observa BS da Universidade Católica de Santos. Arquiteto aposentado do quadro permanente da Prefeitura Municipal de Santos. jose.carrico@unisantos.br

José Otávio Santos de Almeida Braga Bacharel em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade Federal do Ceará, é especialista em Projeto Bioclimático e Sustentável pela Universidade de Fortaleza e mestre em Planejamento Regional e Urbano pela Universidade de Aveiro em Portugal. Tem experiência profissional na academia e nos setores público e privado. zeh.ot.sab@gmail.com

Larissa Duarte Galvão Arquiteta e urbanista formada pela Fiam Faam, mestranda em desenvolvimento regional sustentável pela UFCA; professora do Centro Universitário de Juazeiro do Norte - UNIJUAZEIRO. Projeta e executa obras de baixo impacto ambiental. larissaurb@gmail.com

Layane Alves Nunes Doutora em Arquitetura e Urbanismo pelo Instituto de Arquitetura e Urbanismo da USP/São Carlos. Docente do curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo da Universidade Estadual de Maringá. lanunes2@uem.br

Lenimar Gonçalves Rios Arquiteta e urbanista, membro do Núcleo BrCidades da Região Metropolitana da Baixada Santista. Mestre em Direito Ambiental e Sustentabilidade pela Universidade Católica de Santos. Professora do Curso de Arquitetura e Urbanismo e pesquisadora do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista – Observa BS da UniSantos. Coordenadora Técnica do Fórum da Cidadania de Santos. Conselheira Titular do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU de Santos. lenimar.rios@gmail.com

Letícia Tabachi Silva Arquiteta urbanista, doutora em Arquitetura e Urbanismo pela USP, pesquisadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da UFES e participante do BrCidades Núcleo ES. letabachi@gmail.com

Lino Fernando Bragança Peres Arquiteto (UFRGS), Mestre e Doutor (UNAM-México), Professor aposentado do Departamento de Arquitetura e Urbanismo da UFSC, atualmente voluntário, ex-vereador da Câmara Municipal de Florianópolis (2014-2020), membro do BrCidades SC, do GEMURB, do Fórum da Cidade e do IBDU. linofbp@gmail.com

Liza Maria Souza de Andrade Professora e pesquisadora do PPG-FAU/UnB. Líder do Grupo de Pesquisa e Extensão Periférico, trabalhos emergentes e vice-líder do Grupo de Pesquisa Água e Ambiente Construído. Membro do Núcleo de Política, Ciência, Tecnologia e Sociedade NPCTS/UnB, do BrCidades DF e ONDAS. Foi coordenadora de Extensão, membro da Câmara de Extensão da UnB entre 2016 e 2020 e orientadora coordenadora do EMAU/CASAS entre 2013 a 2020. liza@unb.br

Lucas Gomes Arquiteto e urbanista (UFMT), mestre em planejamento e gestão territorial pela UFABC e doutor em arquitetura e urbanismo pela USP. Pesquisador associado da University of Canberra, Austrália e professor da Unijuazeiro. Atua também junto a Méritos Consultoria e Assessoria nas áreas de planejamento urbano, regional e habitacional, desenvolvimento local e regional. Arlucasgomes@gmail.com

Ludmila de Araujo Correia Arquiteta e Urbanista formada pela Universidade Federal do Rio de Janeiro; doutoranda em Projeto e Planejamento Urbano e Regional pela FAU/UnB (desde 2016); mestre em Paisagem, Ambiente e Sustentabilidade pela FAU/UnB (2010). É professora no Centro Universitário de Brasília (UNICEUB), onde coordena o projeto de extensão Morada de Luz e pesquisadora do Laboratório de Estudos da Urbe (Labeurbe-FAU-UnB). É Diretora de Intercâmbio Acadêmico do Instituto de Arquitetos do Brasil (IAB/DF). ludmila.correia@ceub.edu.br

Maria Inês Sugai Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutora (FAUUSP), Professora do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo da UFSC, membra do BrCidades SC. m.i.sugai@ufsc.br

Maria Lúcia Refinetti Rodrigues Martins Professora Titular da FAU-USP, membra da rede BrCidades e do LABHAB-FAU-USP. malurm@usp.br

Martha Machado Campos Arquiteta urbanista, doutora em Comunicação e Semiótica pela PUC-SP, professora da Universidade Federal do Espírito Santo, vinculada ao Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, coordenadora do Núcleo de Estudos de Arquitetura e Urbanismo da UFES e participante do BrCidades Núcleo ES. marthamcampos@hotmail.com

Maysa Pinhata Battistam Mestre em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Membro do LAPHA- Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos.
maysabattistam@gmail.com

Miguel Etinger de Araujo Júnior Doutor em Direito da Cidade pela UERJ. Docente do Departamento de Direito Público e Procurador Jurídico da UEL. miguel.etingar@gmail.com

Mônica Antonia Viana Arquiteta e urbanista, membro da coordenação do Núcleo BrCidades da Região Metropolitana da Baixada Santista. Mestre pela FAUUSP e doutora em Ciências Sociais pelo PUC São Paulo. Professora dos Cursos de Arquitetura e Urbanismo e Engenharia Ambiental da Universidade Católica de Santos. Líder do grupo de pesquisa Observatório Socioespacial da Baixada Santista – Observa BS da UniSantos. Conselheira titular do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CMDU de Santos.
moviana@unisantos.br

Pedro Freire de Oliveira Rossi Doutorando em Arquitetura e Urbanismo pela FAU-USP e Mestre pela Escola Técnica Superior de Arquitetura de Barcelona. Professor e coordenador do Curso de Arquitetura e Urbanismo do Centro Universitário UNIESP. Ex-presidente e Conselheiro Superior do IAB/PB. Conselheiro do CAU/PB e membro da rede BrCidades. pedrorossi@usp.br

Raquel Pessoa Morano Arquiteta Urbanista Especialista em Projeto Bioclimático e Sustentável (UNIFOR) e Mestre em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU+D - UFC) com tema relacionado ao planejamento urbano e acessibilidades em espaços públicos. Atualmente é docente do UNINTA e UNIFAMETRO e colaboradora na empresa ARCHITECTUS.
raquel.morano.arch@gmail.com

Rodrigo Silva Arquiteto e Urbanista e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e colaborador do Fórum Direito à Cidade.
rdrg.silva94@gmail.com

Ruth Maria da Costa Ataíde Arquiteta e Urbanista, Doutora em Pensamiento Geografico y Organización del Territorio pela Universidade de Barcelona, Docente do Departamento de Arquitetura e Urbanismo (DARQ/UFRN) e do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e coordenadora do Fórum Direito à Cidade UFRN.
rataide_58@hotmail.com

Sandra Cristina Silva dos Santos Mestranda em Arquitetura e Urbanismo pelo Programa Associado UEM/UEL de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo. Membro do LAPHA-Laboratório de Pesquisa em Habitação e Assentamentos Humanos. samcs_al93@hotmail.com

Sarah de Andrade e Andrade Arquiteta e Urbanista, Mestre e Doutoranda pelo Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e colaboradora do Fórum Direito à Cidade. andradesarah22@gmail.com

Saulo Matheus de Oliveira Lima Cavalcante Arquiteto e Urbanista e Mestrando do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo (PPGAU/UFRN) e colaborador do Fórum Direito à Cidade. saul.om@hotmail.com

Susana Montenegro Arquiteta e Urbanista, foi Coordenadora de Controle Urbano da Secretaria de Planejamento do Município de Conde, na Paraíba e hoje integra o Conselho Superior de Arquitetos do IAB e a rede BrCidades.
susamontenegro@gmail.com

Tales Fontana Siqueira Cunha Advogado, doutorando e pesquisador do LABHAB-FAU-USP, membro da rede BrCidades.
tales.cunha14@gmail.com

Tarcyla Fidalgo Ribeiro Doutora em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Conselheira regional do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles.

Tatiana Cotta G. Pereira Doutora em Ciências Sociais e Jurídicas pela UFF. Professora de Direito Ambiental e Urbanístico do Departamento de Ciências Jurídicas e do Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas na UFRJ. Pesquisadora do Laboratório de Direito e Urbanismo do PROURB/UFRJ. Associada ao Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.

Thiago Aparecido Trindade Professor Adjunto do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). É um dos coordenadores do Grupo de Pesquisa sobre Democracia e Desigualdades (Demodê), e tutor do Programa de Educação Tutorial em Ciência Política da UnB. Desenvolve pesquisas e têm publicações com foco nos seguintes temas: movimentos sociais, direito à cidade, participação e teorias da democracia. thtrindade@unb.br

Vanessa Marx Doutora em Ciência Política pela Universidad Autonoma de Barcelona (UAB). Espanha. Professora do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS-UFRGS). Integrante do BR Cidades- Núcleo Porto Alegre. vanessa.marx@ufrgs.br

Vinicius Lamego de Paula Bacharel em Direito, mestre em Ciências Sociais pela UFES, defensor público do Estado do Espírito Santo e participante do BrCidades-ES. viniciuslamegodepaula87@gmail.com