



DIREITO À CIDADE, GESTÃO DEMOCRÁTICA E PLANO DIRETOR DO MUNICÍPIO DE BELÉM

Mayara Rayssa da Silva Rolim¹

Maurício Leal Dias²

Nayanne Cristina Castro Pacheco³

Brenda Jeane Delgado da Costa⁴

Eixo Temático 5: Gestão Urbana e do Meio Ambiente

RESUMO

O Plano Diretor é um instrumento da Política Urbana que visa orientar o planejamento das cidades, assim, essa ferramenta engloba questões econômicas, sociais, políticas e ambientais. Dentro desse contexto, a presente pesquisa busca verificar se os instrumentos utilizados para garantir a efetiva participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Belém tem sido eficaz, bem como a efetivação dos ODS (Objetivos do Desenvolvimento Sustentável). Como metodologia foi utilizada pesquisa qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório a fim de fundamentar a coleta de dados por meio de técnica de documentação indireta. O resultado da pesquisa vem demonstrar a baixa participação da sociedade no planejamento da cidade de Belém. Por fim, conclui-se que a cidade pertence a todos e por isso é imperativo que haja um projeto de desenvolvimento coletivo, inclusivo e participativo.

Palavras-chave: Direito à Cidade; Plano Diretor; Participação Democrática.

1. INTRODUÇÃO

Frente à constante modificação e urbanização que o mundo passa o Direito à Cidade se mostra como uma das mais relevantes questões contemporâneas a serem discutidas e avaliadas pela sociedade. Amplamente debatido no cenário internacional e incorporado à legislação brasileira através da Constituição Federal de 1988 (CF) e do Estatuto das Cidades de 2001 (EC), é importante que se discuta a participação democrática no planejamento das cidades.

A pesquisa proposta tem por objetivo verificar se os instrumentos utilizados para garantir a efetiva participação da sociedade no processo de revisão do Plano Diretor do Município de Belém têm sido eficaz, bem como a efetivação dos ODS, dentre eles: o alcance da igualdade de gênero, cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis, e promoção de sociedade igualitária. Além de visar contribuir com proposta de maior participação social, sendo ela, a capacitação e empoderamento dos atores sociais.

¹Bacharel em Direito, mestranda em Gestão de Recursos Naturais e Desenvolvimento Local na Amazônia pelo PPGEDAM/UFPA. E-mail: may.y.rolim@gmail.com.

²Professor da Faculdade de Direito da UFPA, mestre em Direitos Humanos pelo PPGD/UFPA. E-mail: mlealdias@gmail.com.

³Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Pará, bolsista PIBEX. E-mail: nayannepacheco@gmail.com.

⁴Discente do curso de Direito da Universidade Federal do Pará, voluntária. E-mail: jeane.delgado@hotmail.com.

Esse objetivo se deve à preocupação com o concreto envolvimento consciente do povo de Belém no processo de elaboração das ações da Revisão do Plano Diretor da Cidade, bem como na instauração dos objetivos de desenvolvimento sustentável traçados com o intuito de implementar a Nova Agenda Urbana, impetrando assim na redução das disparidades sociais com o intuito de produzir uma cidade democrática, justa, inclusiva e igualitária.

Para tanto, recorreu-se à pesquisa qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório a fim de fundamentar a coleta de dados por meio de técnica de documentação indireta composta por pesquisa documental e pesquisa bibliográfica.

A pesquisa se dedica à discussão acerca do Direito à Cidade nas perspectivas de Henri Lefebvre e David Harvey; ao instrumento Plano Diretor e a importância da gestão democrática das cidades; uma crítica ao Plano Diretor de Belém se este considera a urbano diversidade do território, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e Nova Agenda Urbana (NAU); além da observação da participação da comunidade LGBT, mulheres, PNE, quilombolas, idosos e por fim algumas contribuições para a gestão democrática das cidades.

2. METODOLOGIA

A metodologia aplicada pautou-se na abordagem qualitativa, de caráter analítico-descritivo e exploratório. A coleta de dados está sendo fundamentada por técnica de documentação indireta composta por pesquisa documental e pesquisa bibliográfica, visando captar a forma como o executivo belenense vem conduzindo a Revisão do Plano Diretor de Belém e da Agenda 2030 esse de fato ocorre o envolvimento de sua população com sugestões para a construção solidária de tal documento. O emprego dessa técnica compreendeu preliminarmente o levantamento e, posteriormente, a análise de legislações e doutrinas.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que neste ano completa 30 anos, trouxe em seus artigos 182 e 183 uma conquista social fruto de emenda e participação popular, que versa sobre a política de desenvolvimento urbano, posteriormente regulamentada pelo Estatuto das Cidades com a Lei nº 10.257/2010, que objetiva ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

Nesse sentido vale ressaltar a definição de cidade. Ela não é em si um conglomerado de construções e vias, antes é um organismo vivo. A palavra cidade vem do latim “civitate”, noção próxima de “civitas” que deu origem à palavra cidadão e civilização (LACOSTE, 2005, p. 21). Ou seja, cidade tem a ver com cidadão e, por conseguinte, cidadania.

É comum o pensamento de cidadania relacionado ao poder de voto, no entanto, Henri Lefebvre em sua obra “O Direito à Cidade”, enfatiza que esta concepção vai além desse direito, “trata-se de uma forma de democracia direta, pelo controle direto das pessoas sobre a forma de habitar a cidade, produzida como obra humana coletiva em que cada indivíduo e comunidade tem espaço para manifestar sua diferença” (LEFEBVRE, 2001).

A vida na cidade para Lefebvre (2001, p. 22) se baseia justamente nessa diferença de manifestação, na diversidade e pluralidade de atores coexistindo de forma sustentável, “(...) a vida urbana pressupõe encontros, confrontos das diferenças, conhecimentos e reconhecimentos recíprocos (inclusive no confronto ideológico e político) dos modos de viver, dos ‘padrões’ que coexistem na Cidade”.

No entanto, a realidade se mostrou bem diferente do ideal vislumbrado por Lefebvre, visto que a característica real das cidades modernas não mais era um espaço de integração e convivência social dos diferentes, antes, tal cidade capitalista se mostrou como um espaço de exploração, alienação e expulsão.

Em suas palavras, Lefebvre (2001, p. 63):

A cidade moderna intensifica, organizando-a, a exploração de toda a sociedade (não apenas da classe operária como também de outras classes sociais não dominantes). Isto quer dizer que ela não é um lugar passivo da produção ou da concentração dos capitais, mas sim que o urbano intervém como tal na produção (nos meios de produção).

O uso da vida urbana passou a ter um valor de troca onde as classes menos favorecidas e exploradas construíam a cidade, mas dela não usufruíam. Essa questão é destacada por Lefebvre (2001, p. 177) quando afirma que "(...) o direito à cidade não pode ser concebido como um simples direito de visita ou de retorno às cidades tradicionais. Só pode ser formulado como direito à vida urbana, transformada, renovada".

Lefebvre defendia um direito ideal à cidade através da coexistência do diferente, do convívio e do encontro que se dá no espaço da cidade e sua visão em muito inspirou o olhar de David Harvey, que discorre sobre a grandiosidade do direito à cidade ir além de uma liberdade individual sobre os recursos que esta oferece, mas é fundamentalmente, um direito de mudarmos a nós mesmos, de forma coletiva, através da modificação da cidade. (HARVEY, 2014).

Para Harvey (2014, p. 244), o direito à cidade é um conceito repleto de possibilidades em que "(...) tudo depende de quem conferirá ao signifiante um significado imanente revolucionário", ou seja, existe uma perspectiva imprescindível na qual se deve optar no que diz respeito ao direito à cidade que é a perspectiva revolucionária que esta pode proporcionar.

Nesse sentido, Harvey sublinha uma questão de fundamental importância para essa perspectiva revolucionária. Para ele a conquista do direito à cidade "depende do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização" (HARVEY, 2014). Esse direito à cidade deve ser entendido não como um direito já existente, mas como um direito de recriar e reconstruir a cidade de forma que se erradique a pobreza, as desigualdades sociais e que se cure a calamitosa degradação ambiental (HARVEY, 2014, p. 247).

Essa liberdade de fazer e refazer a cidade é um direito fundamental da população, ainda que seja um dos direitos mais negligenciados, ainda assim continua sendo um dos mais preciosos direitos humanos constitucionalmente tutelado pela legislação brasileira e amplamente debatido no âmbito internacional com vistas ao desenvolvimento sustentável, democrático, buscando a equidade e justiça social, em resumo, o direito à cidade é também o direito dos habitantes do espaço de participar da construção do projeto de cidade.

A incorporação à legislação brasileira foi feita através da Constituição Federal de 1988, através de um capítulo específico sobre a política urbana (artigos 182 e 183), regulamentado pela Lei Federal nº 10.257 de 10 de julho de 2001 (Estatuto da Cidade).

O Estatuto da Cidade é a lei que estabelece as orientações gerais para o município sobre a política urbana, que por sua vez trata-se das ações que devem ser promovidas pelo Poder Público para garantir aos cidadãos o direito à cidade (moradia, saneamento, segurança, mobilidade, lazer).

Dentro das diretrizes gerais do Estatuto da Cidade destacamos três elementos essenciais para o planejamento das cidades: o desenvolvimento sustentável, a gestão democrática da cidade e o planejamento do desenvolvimento das cidades. O Estatuto da Cidade, no seu artigo 40,



define que o Plano Diretor “é o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana”. Logo, notamos que o Plano Diretor (PD) é a base do planejamento do município.

É o Plano Diretor que deve promover o diálogo entre os aspectos físicos/territoriais e as dimensões sociais, econômicas e ambientais, sendo estes últimos pressupostos para concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável - ODS - em nossa realidade. Além disso, é o mecanismo pelo qual haverá possibilidade de acolher demandas sociais plurais que não foram abarcadas pelo antigo Plano e são extremamente relevantes para que a justiça, igualdade e segurança sejam efetivadas.

Ele consiste (em tese) em uma ferramenta política, transparente e democrática, pois sua construção se origina, na necessidade social local em detrimento do tecnicismo e positivismo utópico, sendo indispensável a atuação popular com vistas a gerar veracidade ao referido Plano Diretor. Ressaltando-se que a participação popular em audiências e debates para a elaboração ou modificação do Plano Diretor trata-se de um dos instrumentos de gestão democrática definidos no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001, art. 43, II).

No que tange à gestão da *urbs*, a efetiva participação democrática é condição fundamental, pois através dela os interesses sociais chegarão ao conhecimento do Legislativo e Executivo. Com isso, as diretrizes serão elaboradas de acordo com as características socioeconômicas e com realidade vivenciada por cada grupo que compõem a sociedade.

O PD não é um documento padronizado justamente para possibilitar sua adaptação ao interesse distintos existentes no corpo social, por isso é imprescindível a presença de diversos atores na gestão da cidade, pois assim os problemas enfrentados por eles poderão ser apresentados e solucionados acarretando em um ambiente mais solidário, igualitário, inclusivo e sustentável.

É mister, portanto, que haja participação democrática na Revisão do Plano Diretor, prevista na Lei Nº 10.257/2010, através da presença desses grupos minoritários e pessoas mais vulneráveis, como mulheres, PDC's e idosos, evitando com que as decisões tomadas sejam distantes de quem efetivamente arcará com os seus impactos (BALBIM, 2016).

Segundo a Lei municipal de Nº 8.655, de 30 de julho de 2008, que estabeleceu o Plano Diretor do município de Belém, percebe-se que o mesmo se volta em grande parte para o aspecto socioeconômico, restando claro em suas diretrizes e objetivos a preocupação com as condições básicas de moradia digna, a efetivação da função social da propriedade, integração das infraestruturas físicas do município.

No entanto, a diferença não se dá apenas nesse âmbito, é necessário que esse documento aborde com maior profundidade questões extremamente recorrentes relacionadas a grupos minoritários e vulneráveis, como a desigualdade de gênero enfrentada por mulheres, inclusão social referente aos PNE, LGTB's, idosos e quilombolas, além da segurança indispensável para todos esses.

Tais questionamentos condizem como os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) como alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas; redução das desigualdades; tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis e, por fim, promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.

Esses objetivos também são de suma importância para se alcançar a Nova Agenda Urbana (NAU), objetivos esses que não se encontram no atual Plano Diretor da Cidade de Belém, sendo uma excelente oportunidade de inclusão na almejada revisão do Plano.

Abranger parcelas plurais da sociedade civil no debate da revisão do Plano Diretor proporciona maior inclusão efetividade, já que, de acordo com Shelley Buckingham, apesar de todos usarem o mesmo espaço, as experiências de cada grupo são distintas (SUGRANYES, 2010). Para Fernando Filgueiras e Leonardo Avritzer a importância do controle público do cidadão é uma via para inibir a corrupção na política e esse controle pode ser feito, principalmente, por participação popular (2013, p. 221-222). Nesse sentido, Henri Lefèbvre (2004 [1970, p. 170]) cita algumas possíveis razões para a ausência de participação da população no planejamento urbano:

Eis [...] algumas razões sociológicas do fenômeno considerado, a saber, a passividade (a ausência de 'participação') dos interessados. Passividade que a ideologia da participação certamente não chegará a abalar. De fato, eles não têm o longo hábito de delegar os seus interesses a seus representantes? Os representantes políticos nem sempre desempenharam seu papel, e esse papel se esfumou. Assim, a quem confiar a delegação de poderes e, mais ainda, a representação da existência da prática e social? Aos especialistas, aos competentes. Cabe a eles, pois, consultarem-se entre si e se pronunciarem sobre tudo o que concerne ao 'habitat' funcionalizado. O habitar e o habitante retiram-se desse jogo. Eles deixam aos 'decisores' o cuidado e a preocupação de decidir. A atividade refugia-se no cotidiano, no espaço petrificado, na 'retificação' inicialmente suportada, depois aceita.

Comissos, é interessante acolher demandas de grupos distintos (LGBT's, PNE, mulheres, quilombolas) para que o futuro documento esteja em consonância com o interesse da sociedade e aborde os ODS uma vez que, o atual Plano Diretor do município de Belém não contempla a urbanodiversidade do território, uma vez que não possui olhar para a desigualdade de gênero, exclusão dos quilombolas, idosos, PNE, LGBT, a insegurança enfrentada por tais grupos vulneráveis, a desigualdade que a cidade ainda proporciona para seus habitantes.

O mecanismo utilizado na revisão do Plano Diretor do Município de Belém (PDMB), até o momento (I e II Seminário da revisão do Plano Diretor do município de Belém), consiste na realização de exposições com argumentos técnicos, instrumentalizados e pouco divulgadas, ao invés de debates, consultas populares, onde as reivindicações e interesses da população belenense, principalmente dos grupos vulneráveis supracitados, seriam acolhidos. Com isso, não se concretiza os ODS, pois sem participação feminina não se alcança a igualdade de gênero, sem ouvir os PNE, idosos, LGTB's e quilombolas a cidade não atenderá suas necessidades e será menos democrática, inclusiva e segura, impedindo a promoção de uma sociedade igualitária.

A Constituição de 1988 estabeleceu que o objetivo da política urbana é "o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes" (art. 182 "caput"). Por isso, entendemos que, a principal função do Plano Diretor é indicar qual é o projeto de cidade que a cidade quer, ou seja, é o documento legal onde a cidade fixa o seu projeto de "Feliz Cidade".

Mediante essa concepção, projetar a cidade não deve ser uma prerrogativa somente para o Prefeito e sua equipe técnica, vereadores e mercado imobiliário, ou seja, uma parcela burguesa e tecnocrata decidindo sobre os destinos da cidade. Ao contrário, o planejamento da cidade deve seguir os marcos do Estado Democrático de Direito, pois a legalidade da elaboração e revisão do Plano Diretor possui como condição de validade, a legitimidade popular.

No art. 40 da Lei nº 10.257/2001 sobre o Estatuto das Cidades está disposto em seu parágrafo 4º:

- § 4º No processo de elaboração do plano diretor e na fiscalização de sua implementação, os Poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:
- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
 - II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
 - III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

O processo de revisão do Plano Diretor e a obrigatória garantia da participação popular em todas as suas etapas se deve não só pelo fato de que o poder público incorre em improbidade administrativa se não garantir a participação, mas, sobretudo, pelo caráter democrático e a imperiosa necessidade de fazer da participação o centro da reconstrução de Belém.

Para que haja a participação democrática é necessário, primeiramente, haver maior divulgação deste importante momento, para dar ciência a população, de acordo com art. 40 EC e art. 218 PDMB, e não apenas nota mínima em jornal online: “Evento discute Plano Diretor de Belém” (DOL, 2018). Além disso, a realização de consultas públicas é indispensável, desde que ocorra de maneira eficaz, recolhendo demandas dos grupos vulneráveis existentes para que sejam implementados os ODS em conformidade com a realidade social.

O exacerbado formalismo deve abrir espaço a uma metodologia participativa junto às lideranças populares, centros comunitários e movimentos sociais com a finalidade de empoderá-los e capacitá-los a despeito de assuntos pertinentes à revisão do Plano Diretor como o Direito à Cidade, ODS, a Nova Agenda Urbana, debates sobre como tornar a cidade mais segura para as mulheres; inclusiva para idosos, PNE, LGBT's, quilombolas, como pensar Belém sob a perspectiva metropolitana dentre outros temas.

Por fim, os debates diretos com a sociedade contribuem para que o Plano Diretor atinja graus mais elevados de justiça social, equidade, respeito com minorias e possibilite por meio da capacitação comunitária o crescimento consciente, objetivando o desenvolvimento da cidade, melhoria nas condições de vida de seus habitantes e usuários e desenvolvimento das suas atividades econômicas.

4. CONCLUSÕES

Observou-se que gerir a cidade não é uma questão tão somente administrativa, técnica ou financeira, discutir direito à cidade envolve participação democrática, o que é fundamentalmente uma demanda política.

A cidade pertence a todos e por isso é imperativo que haja um projeto de desenvolvimento coletivo, inclusivo e participativo, onde os cidadãos atuam de forma prática junto aos gestores da cidade, garantindo que a propriedade cumpra sua função social, ambiental, econômica e cultural.

Essa participação popular pode-se ocorrer de diversas maneiras: Através de audiências públicas, reuniões com lideranças comunitárias, seminários para capacitação das comunidades, fóruns ou algum outro meio de empoderamento e debate, objetivando colher a manifestação dos mais variados grupos e classes que compõe a cidade para o enriquecimento do Plano Diretor que se almeja a revisão.

Tal empoderamento traz como objetivo um desenvolvimento urbano sustentável com equidade de gênero e empoderamento de mulheres, inclusão social de idosos, portadores de necessidades especiais e povos, buscando dessa forma a cidade mais inclusiva, segura, resiliente e sustentável, uma sociedade igualitária, sendo esses alguns dos ODS presente na NAU.



Nesse sentido, visando o alcance desses objetivos e implementação dos ODS nº5, 10 e 11 é proposto, metodologicamente, o empoderamento e capacitação dos atores sociais ligados a tais objetivos do desenvolvimento sustentável para que a participação democrática ocorra de maneira eficaz.

Assim, o direito à cidade é um novo paradigma que fornece uma estrutura eficiente de repensar as cidades e a urbanização, com base nos princípios da justiça social, da equidade, do efetivo cumprimento de todos os direitos humanos, da responsabilidade para com a natureza e as futuras gerações, e da democracia local. O direito à cidade como um direito humano coletivo emergente cumpre esse papel de ser a “Feliz Cidade” da revisão do Plano Diretor, constituído por princípios, ações, metas, indicadores e formas de monitoramento destinados ao modelo de cidades inclusivas, justas, democráticas e sustentáveis.

REFERÊNCIAS

- BALBIM, Renato (org.). **Geopolítica das Cidades: velhos desafios, novos problemas**. Brasília: IPEA, 2016. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/161005_a_geopolitica.PDF>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- BRAGA, Roberto. **Plano Diretor Municipal: três questões para discussão**. Caderno do Departamento de Planejamento, Presidente Prudente, v. 1, n. 1, p. 15-20, 1995.
- BRASIL Constituição (1988). **Constituição da República federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 05 out. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 28 mai. 2018.
- BRASIL. Lei Nº 10. 257 de 2001. **Estatuto da Cidade**. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 29 mai. 2018.
- CYMBALISTA, Renato (org.). **Desafíos de la construcción democrática em Brasil: el derecho a la ciudad**. São Paulo: Instituto Pólis; Fundação Ford, 2008. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/desafios-de-la-construccion-democratica-en-brasil-el-derecho-a-la-ciudad/>> Acesso em: 25 mai. 2018.
- FILGUEIRAS, Fernando; AVRITZER, Leonardo. **Corrupção e controles democráticos no Brasil**. In: CARDOSO JR, José Celso; BERCOVICI, Gilberto. (Orgs.). República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo. Brasília: Ipea, 2013.
- HARVEY, David. **Cidades Rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana**. MartinsFontes, São Paulo, 2014.
- LACOSTE, Yves. **Dicionário de Geografia**. Lisboa, Teorema, 2005.
- LEFEBVRE, Henri. **A revolução urbana**. Tradução Sérgio Martins. Revisão técnica Margarida Maria de Andrade. 2 reimpressão. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2004 [1970].



LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. Trad. Rubens Eduardo Farias, São Paulo: Centauro, 2001.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. **Cartilha do Plano Diretor**. Disponível em: <<http://www.belem.pa.gov.br/planodiretor/Cartilha/CartilhaWeb.pdf>> Acesso em: 28 mai. 2018.

PREFEITURA MUNICIPAL DE BELÉM. Lei Nº 8.665 de 2010. **Plano Diretor do Município de Belém**. Disponível em: <http://belem.pa.gov.br/planodiretor/Plano_diretor_atual/Lei_N8655-08_plano_diretor.pdf>. Acesso em: 29 mai. 2018.